

ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 137

VERANO

2015

-
- | | |
|--|---|
| Michael W. Traugott | Métodos alternativos para la estimación de resultados electorales |
| Sofía Correa Sutil | Los procesos constituyentes en la historia de Chile: Lecciones para el presente |
| Bruce Caldwell,
Leonidas Montes | Friedrich Hayek y sus dos visitas a Chile |
| Alfredo Jocelyn-Holt | La Contraloría General de la República: Su sentido histórico |
| Vittorio Corbo | La importancia de las instituciones: Algunas reflexiones |
| Juan Andrés Piña | Verbalidad, política y poesía en el teatro de Guillermo Calderón |
| Ascanio Cavallo | Escribiendo con el enemigo: Lenguaje, periodismo y democracia |
| Claudio Sapelli | Las carencias de Piketty |
| José De Gregorio | A propósito de Piketty |
| Daniel Artana | Lectura obligada para los interesados en el desarrollo económico |
-

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

ESTUDIOS PÚBLICOS

REVISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nº 137 verano 2015

ESTUDIOS PÚBLICOS

REVISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

www.cepchile.cl

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

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

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

© Centro de Estudios Públicos.

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

Print and online editions of *Public Studies*

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

Indexación

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

Suscripciones

Pedidos directos al CEP. Monseñor Sótero Sanz 162. Santiago, Chile.

Email: mponce@cepchile.cl

Teléfono: 22328-2400. Fax: 22328-2440 (Formulario de suscripción en última página).

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

Composición: Pedro Sepúlveda; *diagramación:* David Parra

Impreso en *Andros Productora Gráfica*.

Hecho en Chile / Printed in Chile, 2015.

Director responsable **Harald Beyer**

Editor **Ernesto Ayala**

Asistente editorial **Joaquín Trujillo**

Comité editorial

Enrique Barros

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

Antonio Bascuñán

Universidad Adolfo Ibáñez.
Santiago, Chile.

Dan Black

The University of Chicago.
Chicago, Estados Unidos.

Marcelo Boeri

Universidad Alberto Hurtado.
Santiago, Chile.

Andrés Bordalí

Universidad Austral de Chile.
Valdivia, Chile.

José Joaquín Brunner

Universidad Diego Portales.
Santiago, Chile.

Alejandro Jofré

Universidad de Chile.
Santiago, Chile.

Dante Contreras

Universidad de Chile.
Santiago, Chile.

Vittorio Corbo

Centro de Estudios Públicos.
Santiago, Chile.

Sofía Correa

Universidad de Chile.
Santiago, Chile.

Sebastián Edwards

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

Cristián Eyzaguirre

Director de empresas.
Santiago, Chile.

Juan Andrés Fontaine

Libertad y Desarrollo.
Santiago, Chile.

David Gallagher

Centro de Estudios Públicos.
Santiago, Chile.

Francisco Gallego

P. Universidad Católica de Chile.
Santiago, Chile.

James Heckman

The University of Chicago.
Chicago, Estados Unidos.

Juan Pablo Illanes

Diario *El Mercurio*.
Santiago, Chile.

Fabián Jaksic

P. Universidad Católica
de Chile.
Santiago, Chile.

Felipe Larraín B.

P. Universidad Católica
de Chile.
Santiago, Chile.

Jorge Larraín

Universidad Alberto Hurtado.
Santiago, Chile.

Jari Lavonen

University of Helsinki.
Helsinki, Finlandia.

Beltrán Mena

P. Universidad Católica
de Chile.
Santiago, Chile.

Sonia Montecino

Universidad de Chile.
Santiago, Chile.

Juan Pablo Montero

P. Universidad Católica
de Chile.
Santiago, Chile.

Emilio Pacheco

Liberty Fund., Inc.
Indianápolis, Estados Unidos.

Óscar Parra

Universidad de Concepción.
Concepción, Chile.

Francisco Javier Pinedo

Universidad de Talca.
Talca, Chile.

Hans-Jörg Rheinberger

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

Carlos Rosenkrantz

Universidad de San Andrés.
Buenos Aires, Argentina.

Lucas Sierra

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

John B. Thompson

Cambridge University.
Cambridge, Inglaterra.

Mariano Tommasi

Universidad de San Andrés.
Buenos Aires, Argentina.

Sergio Urzúa

University of Maryland,
Maryland, Estados Unidos.

Arturo Valenzuela

Georgetown University.
Washington DC.
Estados Unidos.

Rodrigo Vergara

Banco Central.
Santiago, Chile.

PRESENTACIÓN DE TRABAJOS A *ESTUDIOS PÚBLICOS*

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

NORMAS DE ESTILO

- **Extensión:** El trabajo deberá tener una extensión máxima de diez mil palabras, incluidos gráficos, tablas, notas y referencias bibliográficas.
- **Resumen y palabras clave:** Se deberá anteponer en la primera página, antes del comienzo del texto o trabajo, un resumen del mismo, de no más de 120 palabras, y entre tres y cinco palabras clave. Tanto el resumen, como las palabras clave y el título del trabajo deben incluirse, además, en inglés.
- **Nota biográfica:** En hoja aparte del trabajo deben enviarse el nombre o los nombres del o de los autores, sus grados académicos más relevantes, ocupaciones actuales, instituciones a las que pertenecen, institución de filiación principal y direcciones electrónicas.
- **Citas, fuentes, referencias bibliográficas y otros:** Para estas materias *Estudios Públicos* se adhiere al Manual de Estilo de Chicago, con las necesarias adaptaciones al castellano. Ver detalles en http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/estudios_publicos.htm.
- **Permisos de reproducción.** Los autores son responsables de obtener autorización escrita para publicar material sobre el cual no poseen los derechos de reproducción.
- **Lenguaje técnico:** Para que los textos puedan ser fácilmente comprendidos por personas cultas pero de otras disciplinas, se debe evitar en lo posible el lenguaje técnico. Cuando sea necesario usar tecnicismos, su sentido debe explicarse en el texto.
- **Idioma:** *Estudios Públicos* recibe trabajos en castellano e inglés. Los originales en inglés son traducidos al castellano por *Estudios Públicos*.
- Los trabajos deben enviarse de preferencia por correo electrónico, en programa Word, a estudiospublicos@cepchile.cl o bien a *Estudios Públicos*, Monseñor Sótero Sanz 162, Santiago, Chile. No se devuelven los originales.

ESTUDIOS PÚBLICOS

REVISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nº 137 verano 2015

CONTENIDO

	<i>Artículo</i>	
<i>Michael W. Traugott</i>	Métodos alternativos para la estimación de resultados electorales	7
	<i>Artículo</i>	
<i>Sofía Correa Sutil</i>	Los procesos constituyentes en la historia de Chile: Lecciones para el presente	43
	<i>Artículo</i>	
<i>Bruce Caldwell, Leonidas Montes</i>	Friedrich Hayek y sus dos visitas a Chile	87
<hr/>		
	<i>Conferencia</i>	
<i>Alfredo Jocelyn-Holt</i>	La Contraloría General de la República: Su sentido histórico	133
	<i>Opinión</i>	
<i>Vittorio Corbo</i>	La importancia de las instituciones: Algunas reflexiones	151
	<i>Ensayo</i>	
<i>Juan Andrés Piña</i>	Verbalidad, política y poesía en el teatro de Guillermo Calderón	165
	<i>Conferencia</i>	
<i>Ascanio Cavallo</i>	Escribiendo con el enemigo: Lenguaje, periodismo y democracia	183
	<i>Reseña</i>	
<i>Claudio Sapelli</i>	Las carencias de Piketty (Thomas Piketty, <i>Capital in the Twenty-First Century</i> , 2014)	199

José De Gregorio *Reseña*
A propósito de Piketty
(Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, 2014) 223

Daniel Artana *Reseña*
Lectura obligada para los interesados
en el desarrollo económico
(Sebastián Edwards, *Toxic Aid. Economic Collapse and Recovery in Tanzania*, 2014) 237

ARTÍCULO

MÉTODOS ALTERNATIVOS PARA LA ESTIMACIÓN DE RESULTADOS ELECTORALES

Michael W. Traugott

Universidad de Michigan

RESUMEN: Frente al voto voluntario y a escenarios de primera y segunda vuelta, la estimación de resultados electorales ha debido recurrir a herramientas más complejas que el uso exclusivo de encuestas que preguntan por las preferencias de los electores. Este artículo da cuenta de las nuevas herramientas que se han desarrollado y distingue las ventajas y desventajas que ha podido reportar su distinto empleo.

PALABRAS CLAVE: elecciones, encuestas, opinión pública, voto voluntario, votante probable, pronósticos electorales, medios de comunicación.

RECIBIDO: abril 2014; ACEPTADO: diciembre 2014.

ALTERNATIVE METHODS FOR ESTIMATING ELECTION OUTCOMES

ABSTRACT: *When voting is voluntary and there are run-off elections, predicting election results has meant resorting to more complex tools than just surveys asking who voters prefer. This article discusses the new tools that have been developed and discusses the*

MICHAEL TRAU GOTT. PhD en ciencias políticas en la Universidad de Michigan, Ann Harbor. Profesor en la misma universidad e investigador en el Institute for Social Research de ese claustro. Ha escrito, coescrito o editado nueve libros y cerca de 40 artículos académicos. Entre otras materias, ha investigado el uso y la validez de las encuestas políticas, la predicción de elecciones y los sondeos de opinión pública utilizados en los medios de comunicación. Email: mtrau@umich.edu

advantages and disadvantages in the different ways each has been used.

KEYWORDS: *elections, surveys, public opinion, voluntary vote, likely electorate, election forecast, mass media.*

RECEIVED: *April 2014*; ACCEPTED: *December 2014.*

Hay una variedad de públicos para las estimaciones, proyecciones, previsiones o predicciones de los resultados electorales. Los investigadores académicos están interesados en evaluar empíricamente cómo funcionan sus modelos, mientras que los partidos políticos, los candidatos y los funcionarios electos quieren saber si las agendas de políticas públicas se mantendrán o cambiarán después de una elección. También están interesados en si su estrategia debe modificarse, y cómo, durante el transcurso de la campaña, las estimaciones del resultado se modifican. Las empresas y los individuos consideran las perspectivas de posibles cambios o la estabilidad en el clima político cuando toman decisiones de inversión. Incluso los ciudadanos de manera individual están interesados en la suerte de los candidatos y de los partidos cuando consideran sus propias decisiones sobre si ir a votar y por quién. En los sistemas multipartidistas, el momento en que dicha información está disponible y la percepción de su exactitud son elementos fundamentales sobre cuán seriamente las estimaciones serán tomadas en cuenta en diferentes etapas del ciclo electoral.

La encuesta preelectoral, un instrumento clave de todas estas técnicas de estimación, cumple una serie de funciones. En las campañas, las encuestas son una parte esencial de la planificación y evaluación estratégica, ayudando a desarrollar una táctica ganadora y evaluar su eficacia. Las encuestas son conducidas y los resultados difundidos por las organizaciones de noticias como parte de su cobertura de la elección, diseñada para informar al lector y los espectadores sobre los temas clave de la campaña, sobre cómo los candidatos y los partidos están respondiendo a ellos y si los niveles de información y de interés en el electorado están aumentando a medida que se acerca el día de las elecciones. Por último, las encuestas pueden ser usadas para estimar la posición actual de los candidatos y los partidos en relación de unos con otros y cómo eso cambia a lo largo de la campaña. Este creciente énfase

sis en quién está adelante y atrás y su dinámica a través del tiempo, sin prestar atención a las explicaciones de por qué es el caso, alimenta las peores tendencias en los medios de comunicación al emplear una cobertura de “carrera de caballos” en sus reportes (Patterson 2005).

La mayoría de las organizaciones de noticias que operan en las democracias creen que la cobertura electoral es una de las historias más importantes que ellas entregan a sus lectores y espectadores. Las elecciones son sobre el control del gobierno en una democracia y el ejercicio y la transferencia legítima del poder. Creer en una forma representativa de gobierno implica que la comprensión y explicación de por qué los ciudadanos apoyan las posiciones políticas de un partido o candidato sobre las de otro es algo fundamental para cualquier mandato que el ganador de una elección pueda tener. Los políticos y los estrategas políticos son una fuente de información sobre cómo se deberían evaluar e interpretar las campañas y las elecciones, pero las encuestas pueden dar a los ciudadanos una voz independiente y poderosa en este proceso. Sin embargo, el contenido de los análisis muestran que las organizaciones de noticias están dedicando menos atención a la explicación y más al informe de quién está adelante o más atrás y por qué la trayectoria de la campaña está dada en estos términos (Patterson 1993).

Una consecuencia de este énfasis es que el público de la cobertura de campaña está desatendido de muchas maneras. La primera y principal: la cobertura de los temas y la representación de la voz del público se degrada en la cobertura mediática a medida que el énfasis en la carrera de caballos va ocupando una proporción creciente de los contenidos de las noticias sobre la campaña. Como resultado, los ciudadanos aprenden menos sobre lo que son los temas importantes y cómo sus conciudadanos están pensando sobre ellos.

Las perspectivas de cambio en los patrones de cobertura de las elecciones son escasas. En los Estados Unidos, donde muchos de estos patrones surgieron por primera vez, así como en otros países en los que estos estilos de reporteo a menudo son adoptados por sus organizaciones de noticias, la última tendencia es un mayor enfoque en la predicción de los resultados electorales. Así, muchas organizaciones de noticias han tendido a desarrollar sus propios modelos para la estimación de los ganadores, tanto en las pugnas individuales como en el control de los cuerpos legislativos. En las últimas elecciones legislativas

en Estados Unidos, por ejemplo, *The Washington Post* y *The New York Times* apoyaron y cubrieron las estimaciones de simulaciones creadas por sus propios modelos estadísticos en el Election Lab (2014) y The Upshot (2014), respectivamente. Incluso, *blogs* políticos como *Daily Kos* (2014) han generado modelos para predecir el resultado de estas elecciones.

En este ensayo, discuto las tres formas principales de estimación de resultados electorales utilizadas por los científicos políticos, modeladores estadísticos y encuestadores, todos los cuales son informados por las noticias de los medios de comunicación en las diversas etapas de la campaña.¹ Cada una tiene un conjunto de fortalezas y debilidades relativas, las que están asociadas con la precisión de las estimaciones resultantes, cuándo son realizadas las estimaciones y cuánta información pueden proporcionar acerca de cómo los grupos de votantes están reaccionando a la campaña, si es que lo han hecho. Algunas técnicas se utilizan para estimar o proyectar el resultado de una competencia individual, como la de un gobernador o senador en un estado en particular. Otras se usan para estimar el resultado agregado en términos políticamente significativos, tales como el número total de votos electorales que recibe un candidato presidencial o cuántos escaños en la nueva legislatura (Cámara de Representantes o Senado, en el caso de los Estados Unidos) tendrá cada partido. En mayor o menor grado, todas esas técnicas se basan en la disponibilidad de buenos datos de encuestas preelectorales, aunque algunos de los métodos y modelos se complementan con información de otras fuentes de datos, a menudo referidos como fundamentos electorales, tales como la aprobación presidencial, los factores de incumbencia o cambios en el ingreso personal disponible. Estas técnicas de estimación incluyen las encuestas preelectorales, las previsiones políticas realizadas con diversas fuentes de datos y las agregaciones de datos que modelan el resultado a través de distintas fuentes y procedimientos estadísticos. Cada una de ellas proporciona elementos importantes de la cobertura de campaña para las organizaciones de noticias.

¹ Algunos considerarían las encuestas de salida —las encuestas de los votantes cuando dejan su lugar de votación y realizadas el día de elecciones antes del final de la votación— como otra forma de estimación preelectoral. No se incluyen aquí porque, si bien son importantes para la comprensión de los patrones de votación que explican un resultado, ellas no proporcionan información para los votantes, los políticos y los funcionarios del gobierno antes del día de las elecciones.

En este ensayo, cada uno de estos métodos se discutirán en su momento, incluyendo la atención a sus fortalezas y debilidades relativas, tanto en lo potencial como en la práctica. Las descripciones más detalladas son de su uso en los Estados Unidos porque ellos se utilizan más frecuente y generalizadamente allí. Pero su aplicabilidad en Chile y en otros países se discutirá cuando sea apropiado.

Las encuestas preelectorales implican entrevistar a los ciudadanos y asociar sus preferencias con la probabilidad de que realmente vayan a votar. Cualquiera que lleve a cabo encuestas preelectorales se enfrenta a una serie de problemas de medición que pueden complicar la estimación, pero que generalmente se minimizan a medida que se acerca el día de las elecciones. Los pronosticadores usan modelos estadísticos para predecir el resultado de las elecciones en atención a cuán lejos del día de elecciones puedan producir estimaciones en base a datos agregados, incluyendo ciertos resultados de encuestas. Cada vez más, los modelos estadísticos están agregando los resultados de múltiples encuestas, a veces mediante la incorporación de otros datos, para producir estimaciones de resultados con creciente precisión a medida que el día de las elecciones se acerca. Son ayudados por el hecho de que las encuestas generalmente se vuelven más precisas en cuanto la elección se acerca, y porque el número de encuestas se vuelve más frecuente.

1. ENCUESTAS PREELECTORALES

La forma más común de estimación de los resultados electorales es a través de los datos recogidos en las encuestas preelectorales, y estos datos son, de un modo u otro, los insumos básicos de las otras formas. En los sistemas de voto obligatorio, una buena muestra probabilística de los ciudadanos es una buena aproximación al electorado. Pero en los sistemas de votación voluntaria —o en los períodos cuando la votación cambia de obligatoria a voluntaria, como en Chile— los encuestadores tienen que estimar el votante probable, así como la distribución de las preferencias para cada uno de los candidatos. Ésta es una tarea especialmente difícil en el momento de la transición, porque puede que no existan modelos adecuados de comportamiento de voto por subgrupos de población que guíen la definición o especificación del votante probable.

Conceptualización del votante probable

Una cuestión básica que tiene que enfrentar todo encuestador que quiere estimar los resultados de las elecciones es determinar quién votará y, por tanto, cuáles preferencias deberían ser incluidas al producir la estimación electoral de un candidato o partido. En un sistema de voto voluntario, el término general que se utiliza para este concepto y su operatividad es el de “votante probable”, que busca identificar la proporción de la ciudadanía con derecho a sufragar que realmente llegará a hacerlo el día de las elecciones. Este término tiene diferentes sentidos y, por tanto, diferentes formas operativas, dependiendo de la técnica específica de estimación empleada.

Los estudios de las elecciones a lo largo del tiempo y a través de los sistemas políticos muestran que la concurrencia del votante varía de acuerdo a las condiciones del sistema electoral, administrativo y de otra clase, así como por el tipo específico de elecciones de que se trate. Por ejemplo, la concurrencia es mayor en los sistemas de voto obligatorio que en los voluntarios, a pesar de que en los sistemas obligatorios no se iguala en un cien por ciento los que tienen derecho a votar y los obligados a hacerlo (Blais y Dobrzynska 1998). En el sistema estadounidense, la participación es mayor en las elecciones presidenciales, que tienen lugar cada cuatro años, que en las elecciones no presidenciales que tienen lugar en la mitad de los periodos (Pew 2014). De esta manera, observamos un cuadro de participación irregular a través del tiempo, con los puntos más altos en las elecciones presidenciales y los puntos más bajos en las elecciones intermedias para el Congreso. Este patrón se observa en otras democracias en las que elecciones del ejecutivo y del legislativo están separadas. Esta secuencia también remarca el hecho de que la participación se mida por el número de votos emitidos para la elección más importante, más visible o más destacada que aparezca en la papeleta del voto cuando a menudo hay otros cargos en juego.

Los encuestadores preelectorales tienen una particular dificultad para estimar el votante probable porque es un concepto que en realidad no existe hasta el día de las elecciones. Algunas personas terminan por no votar porque no están interesadas en la elección o no creen que su voto podrá hacer la diferencia, mientras que otras tuvieron la intención de votar, pero les surgieron problemas inesperados el día de elección, tales como una enfermedad o un viaje inesperado que les impidió sufra-

gar. De manera que la probabilidad de votar o la medición del votante probable tiene algunos errores conocidos asociados a ella, así como algunos factores azarosos.

En base a un extenso estudio a lo largo de más de 50 años, investigadores han identificado una serie de factores que explican por qué la gente vota y por qué no.² El trabajo de los encuestadores preelectorales consiste en seleccionar un subconjunto razonable de estos factores que puedan ser traducidos en preguntas en una encuesta preelectoral, que luego se combinan de una determinada manera para producir una única puntuación para cada encuestado. Estas puntuaciones se combinan entonces entre los encuestados para producir una estimación del electorado probable, y la distribución de las preferencias por un candidato o partido para este subgrupo se convierte en la estimación del resultado de la elección. Como un ejemplo de cuán variable puede ser la participación, en los Estados Unidos, en el período desde 1948 a 2012, la participación efectiva en las elecciones presidenciales —medida como la proporción de la población en edad de votar— osciló entre 48 y 62 por ciento, una diferencia de casi 30 por ciento entre la tasa más baja y la más alta.

La investigación sobre los métodos de votantes probables y su eficacia se ha visto obstaculizada por una serie de factores, empezando por la renuencia de muchos encuestadores a revelar los detalles de su metodología de votantes probables. Estas diferencias, junto con otras diferencias sistemáticas en las técnicas de recolección de datos, como los procedimientos de muestreo, las diferencias de moda y los procedimientos de trabajo de campo, así como las diferencias en la redacción y ubicación de las preguntas, se combinan para producir lo que se conoce como “efectos de la casa” o “house effects” (Smith 1978): diferencias sistemáticas en los resultados estimados que se caracterizan por favorecer a un candidato o partido sobre otro dependiendo de quién recolectó los datos. En los Estados Unidos, algunas empresas producen estimaciones que típicamente favorecen al candidato demócrata a la presidencia, mientras que otras típicamente favorecen al candidato republicano, si bien por pequeños pero consistentes márgenes.

² Esta investigación se inicia en los Estados Unidos con Campbell, Converse, Miller y Stokes (1960) y se lleva hacia electorados contemporáneos en América Latina (Carreras y Castañeda-Angarita 2014).

Otro tema importante que enfrentan los encuestadores es si los modelos de participación que han usado en el pasado se aplicarán de manera correcta a la elección actual. Por ejemplo, las campañas presidenciales en los Estados Unidos han enfocado sus esfuerzos cada vez más en un número limitado de territorios de votación muy reñida, conocidos como “Estados en disputa”, porque el sistema del colegio electoral concede todos los votos electorales de un Estado al candidato ganador sin asignación proporcional.³ En las elecciones de 2012, cuando Barack Obama y Mitt Romney, cada uno, recaudó y gastó más de mil millones de dólares para su campaña, apuntaron a sólo diez estados y esencialmente ignoraron a los otros 40. Un total del 96 por ciento de los gastos presidenciales en televisión entre el 11 de abril (cuando los dos oponentes eran efectivamente conocidos) y el día de las elecciones, el 6 de noviembre, se invirtieron en estos Estados (Pillsbury y Johannsen 2013). En esa misma campaña, en Florida se gastó casi seis veces más dinero en publicidad que en los 40 estados no pendulares y el Distrito de Columbia combinados. Otra forma de evaluar la importancia que los candidatos atribuyen a Estados específicos es mirar sus programas de viaje durante la campaña, ya que su propio tiempo es uno de los recursos más valiosos que tienen. En la campaña de 2012, el 99 por ciento de las paradas de campaña para los candidatos presidenciales y vicepresidenciales estuvieron en estos diez Estados.

¿Por qué esto es pertinente para la encuesta preelectoral? En las elecciones de 2012, la participación a nivel nacional se redujo ligeramente respecto de la campaña de 2008, pero se elevó en estos diez Estados como grupo. De cara al día de las elecciones, la encuesta en estos Estados mostró resultados reñidos, sin embargo Barack Obama ganó nueve de los diez, en vez de que los dos candidatos se dividieran los territorios en partes iguales, como era de esperar a partir de los estrechos márgenes de cada uno en las encuestas. Esto también es importante, porque en campañas electorales anteriores al candidato ganador le fue generalmente algo peor de lo que las encuestas preelectorales sugerían (Erikson y Wlezien 2012a, 2012b). Pero en las elecciones de 2012, las encuestas preelectorales subestimaron sistemáticamente la cuota del

³ En la elección presidencial de 2012, estos Estados fueron Colorado, Florida, Iowa, Nevada, New Hampshire, Carolina del Norte, Pennsylvania, Ohio, Virginia y Wisconsin.

voto de Obama en cerca de dos puntos porcentuales. Muchos observadores atribuyen esto al éxito del juego táctico de Obama, especialmente en los Estados en disputa. Un análisis postelectoral de los datos de la encuesta Gallup indica que la proporción de los encuestados de estos diez Estados para sondeos preelectorales finales refleja con precisión la proporción de la población adulta de los Estados Unidos, pero fue más baja que su contribución a la participación total en el país. Las empresas de encuestas diseñan sus muestras para representar a la población adulta del país por región, pero hasta ahora no han estratificado en base a si se trata de Estados en disputa o no, incluso antes de aplicar modelos de votantes probables para el resultado en la distribución de las preferencias.

Una segunda posibilidad es que los modelos preelectorales de la composición por raza del electorado 2012 fueran inadecuados. Un análisis realizado por la Associated Press indica que en la última elección la participación de los estadounidenses negros superó, por primera vez, el índice de participación de los blancos (Yen 2013). Junto con el hecho de que la proporción blanca del electorado está en declive, la combinación de estos dos resultados sugiere que los modelos anteriores de votación y cómo ellos se traducen en los diseños de encuesta preelectoral pueden no funcionar tan eficazmente como lo han hecho en el pasado y se necesita volver sobre ellos. Este punto se tornó claro en las elecciones de mitad del mandato, de 2014, donde la participación fue menor que en 2010 y pudo haber producido una pequeña pero constante sobreestimación de apoyo a los candidatos a senadores demócratas en las encuestas preelectorales finales (Silver 2014b; Tucker 2014; Blumenthal 2014). Cuando el electorado real está cambiando, los modelos del votante probable necesitan cambiar en consonancia.

En un nivel más concreto, ¿cuáles son los principales componentes o dimensiones conceptuales de un modelo de votante probable que puedan aplicarse a las encuestas preelectorales? Hay cinco principales: elegibilidad, atributos políticos, atributos psicológicos sociales, demografía e indicadores de comportamiento en el pasado. La elegibilidad tiene que ver con quién está calificado y autorizado a votar en contraposición a quién está excluido. Los atributos políticos incluyen el partidismo, la actividad política en general, el contacto por medio de las campañas, la atención a los medios de comunicación y el conocimiento acerca de dónde votar. Los atributos psicológicos-sociales pueden ser pensados

como factores a largo y a corto plazo. Los primeros se asocian con el deber ciudadano y la eficacia personal, mientras que los segundos implican actitudes acerca de la campaña en curso y un compromiso de participar al emitir un voto. Las características demográficas son importantes en cuanto tienen que ver con la capacidad de los ciudadanos de asumir los costos de votar en relación con la relativa (in)conveniencia del sistema de votación. Y el comportamiento pasado es un indicador importante del comportamiento probable actual porque votar es un hábito adquirido: quienes han votado en el pasado han sido históricamente los más propensos a votar en la elección en curso. Sin embargo, candidatos carismáticos, campañas sofisticadas de incentivo del voto y una focalización cuidadosamente desarrollada pueden contribuir a la insuficiencia del comportamiento electoral pasado como base histórica para predecir la participación en la campaña en curso (Rolfe 2012; Green y Gerber 2008).

La elegibilidad es típicamente denotada por la edad, el estatuto de ciudadanía y si se requiere inscripción como el primero de los dos pasos para emitir un voto. Esto es el equivalente a describir los elementos esenciales del sistema político y administrativo para votar. Los encuestadores generalmente ignoran si el voto obligatorio o voluntario está implicado, porque esto es una constante para cualquier elección dada. Sin embargo, cuando hay un cambio en este requisito entre dos elecciones, como lo hubo en Chile en 2013, esto puede presentar una versión diferente del asunto de si los viejos modelos se aplican también a la elección actual. Un cambio de un sistema de voto obligatorio a uno voluntario implica que la participación se reducirá, haciendo la estimación del votante probable un proceso más complicado y, al menos inicialmente, propenso a errores, ya que los nuevos modelos de participación pueden requerir una serie de elecciones para su validación y establecer confianza en ellos.

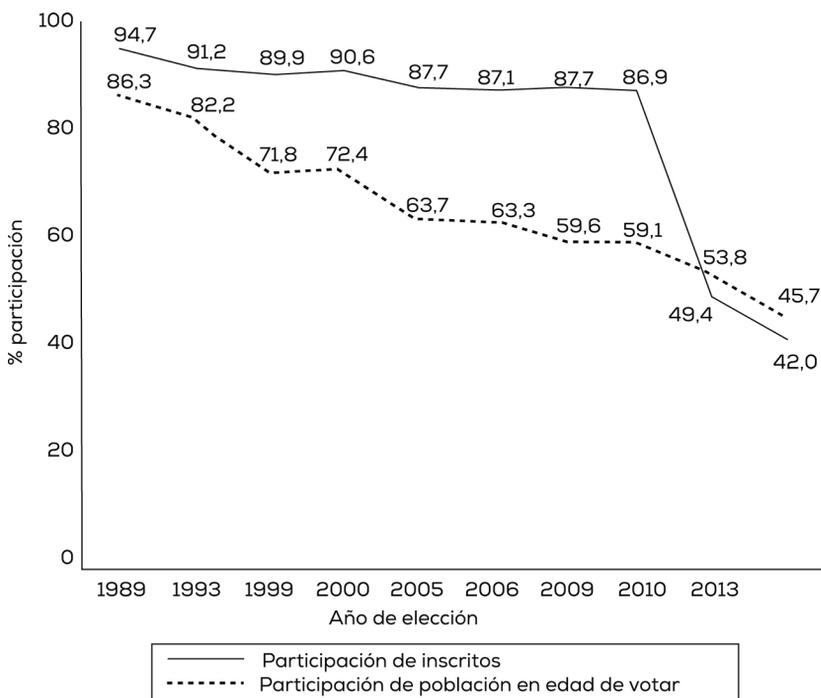
Los procedimientos electorales en Chile han sufrido una serie de cambios desde 1988 y las subsecuentes revisiones a la Constitución. En las elecciones a partir de 1989, la inscripción era voluntaria, pero la votación entre los que se inscribieron era obligatoria. La participación desde 1989 hasta 2012, medida como porcentaje de la población en edad de votar, decayó lenta pero inexorablemente, pasando del 86,3 por ciento al 59,6 por ciento en la elección presidencial de 2009. En 2012, el sistema se cambió, de manera que la inscripción fuera automática

pero la votación voluntaria. Hubo un aumento sustancial de la proporción de los electores en edad de votar inscritos, pero el pequeño aunque constante descenso en el número de votantes se transformó en un descenso más pronunciado en la proporción de inscritos que acudió a votar.

Como sucede en la mayoría de los sistemas políticos que hacen un cambio de este tipo, hubo una fuerte caída en la participación, medida como el porcentaje de la población en edad de votar (PEV), al 53,8 por ciento en las elecciones presidenciales de noviembre de 2013. En la segunda vuelta entre Michelle Bachelet y Evelyn Matthei, la participación se redujo aún más, hasta el 45,7 por ciento. El cambio en los procedimientos administrativos, junto con los errores de estimación en las encuestas preelectorales en Chile, obviamente, plantearon preguntas acerca de si los modelos de votantes probables utilizados en las elecciones previas se aplicaban bien a la primera elección realizada bajo las nuevas reglas.

www.cepchile.cl

Gráfico 1. PARTICIPACIÓN DE VOTANTES EN ELECCIONES PRESIDENCIALES CHILENAS, 1989-2013



Los componentes psicosociales que caben en la determinación de si un ciudadano vota son razonablemente bien entendidos en general, pero no bien calibrados para estimar la probabilidad efectiva de la emisión de un voto en una determinada elección. Los propios componentes implican afinidades de largo plazo con el sistema político mismo, tales como un sentido del deber ciudadano o la obligación de ser un buen ciudadano en el cumplimiento de esas obligaciones, incluyendo la votación, así como la sensación de que esa participación hará una diferencia, capturada en el concepto de la eficacia política personal. Esto incluye la creencia de que las autoridades prestarán atención a las opiniones de los ciudadanos y se preocuparán de lo que ellos piensan. Además, hay actitudes acerca de la elección particular en cuestión, tales como el interés en la campaña, la sensación de que quien gane hará una diferencia en las políticas públicas que resultarán y un compromiso de participar en la elección, que expresan una fuerte preferencia por un candidato o partido determinado y una probabilidad de votación autorreportada.

La investigación también ha mostrado que la participación partidista tiene un papel que desempeñar, ya que las personas que se alinean con un partido son más propensos a votar que los apolíticos o independientes. Por otra parte, los partidarios firmes son más propensos a votar que los partidarios débiles (Jennings 1972; Budge, Crewe y Farlie [1976] 2010). Votar es una forma habitual de comportamiento adquirido a través de acciones repetidas; los individuos que hayan votado en las elecciones pasadas son más propensos a votar en la actual. Los individuos que son políticamente activos, medidos por la participación en los mítines, firmando peticiones o haciendo contribuciones financieras a un candidato o partido, también son más propensos a votar, así como aquellos que han sido contactados por las campañas. Por supuesto, estos dos últimos componentes están a menudo relacionados (Brady, Verba y Schlozman 1995).

La importancia relativa de estos factores se evalúa comúnmente en los Estados Unidos a través de los estudios de validación, por lo que los autorreportes de intención de voto en los sondeos preelectorales o los autorreportes de haber votado en sondeos postelectorales se cotejan con los registros administrativos de si el entrevistado votó. La información sobre la participación electoral es pública en el sistema estadounidense, aunque, por supuesto, no hay ninguna información acerca de por quién

votó una persona porque el voto es secreto. Los partidos políticos usan los registros del votante y su participación pasada para organizar sus esfuerzos de movilización y para alentar el voto (acción conocida como GOTV, por sus siglas en inglés: *get out the vote*). Los estudios de validación son casi tan caros de hacer como los estudios que emplean las entrevistas cara a cara, especialmente para las muestras nacionales. La gente tiene que ir a las oficinas electorales locales para tener acceso a los registros, y el momento tiene que ser el adecuado para asegurarse de que los registros han sido actualizados con la información de la última elección. Asimismo, los gastos de viaje para visitas reiteradas pueden ser altos. Como resultado, no ha habido muchos estudios de validación nacional llevados a cabo recientemente usando esta aproximación, aunque algunos han sido realizados en jurisdicciones locales para elecciones no presidenciales.

El Pew Research Center realizó un estudio de validación en Filadelfia en 1999, después de la elección de su alcaldía (Dimock et al. 2001). Sus porcentajes validados de voto por ítem que incluyeron en su modelo de votante probable se presentan en la tabla 1. Los resultados muestran que sólo de la mitad hasta las cuatro quintas partes de los encuestados registrados que dieron respuestas que sugerían una probabilidad de voto realmente llegaron a votar. La razón principal de estas propensiones a exagerar la participación es la deseabilidad social

Tabla 1. PORCENTAJES DE VOTOS EFECTIVOS RESPECTO DE LAS RESPUESTAS EN UNA ENCUESTA DE FILADELFIA DE 1999 (ENTRE LOS VOTANTES REGISTRADOS)

Preguntas y respuestas	Porcentaje de votos efectivos
Vota "siempre" o "casi siempre"	82
Sabe dónde la gente vota en su vecindario	81
Sigue lo que pasa en el gobierno "la mayor parte" o "parte" del tiempo	79
Anteriormente ha emitido un voto en su distrito electoral	79
Planea votar en la elección actual	77
Da "alguna" o "mucho" importancia a las próximas elecciones	50

en los patrones de respuesta, es decir, la tendencia de los encuestados a responder a las preguntas en la forma en que ellos piensan que los “buenos” ciudadanos lo harían o deberían hacerlo. Este tipo de propensión representa una de las principales fuentes de error en el desarrollo de modelos de votantes probables.

2. FORMACIÓN DE UN ÍNDICE DE VOTANTE PROBABLE

Todo encuestador preelectoral utiliza las respuestas a una serie de preguntas para formar una medida o índice de la probabilidad de voto, la puesta en operación de su concepto del “votante probable”. Uno de los problemas que tenemos los investigadores es que este proceso es el “ingrediente secreto” de los encuestadores preelectorales, algo que la mayoría de ellos consideran un método de su propiedad, cuyos detalles se niegan a revelar. Así, el análisis de la eficacia de los métodos alternativos u observar si los métodos podrían ser mejorados ha recibido relativamente poca atención por causa de la falta de información sobre cómo se hace esto. La investigación académica independiente sobre el tema se ha limitado aún más por la falta de estudios de validación a lo largo de los últimos 25 a 30 años.

Es importante tener en cuenta de que hay otros pasos en la producción de una estimación final de los resultados de una elección, más allá de aplicar un modelo de votante probable. Lo más importante es que no todos los encuestados responden a la *trial heat question*⁴ declarando su preferencia por un candidato o partido. Como no hay “indecisos” en la tabulación final de los votos, muchos encuestadores asignan los indecisos a los candidatos o partidos que disputan la elección, de modo que sus cuotas de la votación se agregarán al cien por ciento. Esto se hace, típicamente, usando un algoritmo de un pequeño grupo, aunque de nuevo los detalles exactos a menudo son omitidos. Un procedimiento asigna los indecisos en proporción al apoyo que los candidatos nombrados recibieron. Otro método es asignarlos de manera igualitaria. E incluso un tercero es asignar la mayoría a quien desafía a un titular, en la creen-

⁴ En las encuestas políticas de Estados Unidos, la *trial heat question* es aquella pregunta clave frente a la cual el encuestado debe responder si va a votar por el candidato demócrata o republicano. Se dejó la expresión en inglés debido al extendido uso que ésta tiene en la literatura especializada (N. del E.).

cia de que muchos de los encuestados no quieren decir que tienen la intención de votar en contra del candidato o partido en el poder.

Algunas empresas utilizan una pregunta filtro que asegura su estatus de inscripción, tal vez combinada con una probabilidad de voto autorreportada. Así la *trial heat question* sobre la preferencia de candidato se le plantea sólo a aquellos que dan la respuesta “correcta” a las preguntas filtro. Este sistema se usa de manera menos frecuente en las encuestas preelectorales contemporáneas, porque no tiene mucho poder discriminatorio. Y el número de formas en que la gente puede votar y la creciente sofisticación de los esfuerzos por alentar el voto mediante campañas puede estimular a algunas personas a votar al final de la campaña, cuando antes pensaban que no lo harían.

Sabemos que hay una variedad de formas en las que se combinan los múltiples componentes de los índices de votantes probables. Por lo general, las respuestas a una serie de preguntas se agrupan en un índice progresivo cuyos valores van desde “menos propensos a votar” a “más propensos a votar”. La serie de preguntas cubre las principales dimensiones —ya discutidas— que afectan a la votación, y el índice resultante es utilizado en una de dos maneras. La primera es un método de corte, como el desarrollado originalmente por Paul Perry, de la organización Gallup (Perry 1960, 1973, 1979). En su forma actual, todavía en uso por Gallup (2014), hay una escala de siete puntos, y los individuos que obtienen una puntuación de 6 o 7 en la escala se cuentan como votantes probables. Sus respuestas a la *trial heat question* son luego dispuestas como una estimación de la posición relativa de los candidatos en el momento en que se efectuó la encuesta, con la distribución para los 7 si se imagina una elección de participación baja o estándar, mientras que la distribución para las dos categorías combinadas se ve como el resultado de una participación electoral alta. El punto importante es que toda información de aquellos que tengan una calificación de 5 o menor no se considera en absoluto. Un procedimiento similar es utilizado por el Pew Research Center (Dimock et al. 2001).

Un método alternativo fue propuesto por Traugott y Tucker (1984), basado en el estudio de validación de 1980 llevado a cabo en conjunto con el American National Election Study de esa elección. Ellos utilizaron dicotomías a partir de tres preguntas de la encuesta: estado autorreportado de registro, interés en la actual campaña y el voto en

la elección presidencial anterior para formar un índice de 8 puntos. A partir del estudio de validación, determinaron la tasa de votación real de los encuestados en cada categoría, y utilizaron una regresión logística propia para establecer un valor para cada uno. Luego aplicaron estos valores a la distribución de preferencias de todos los encuestados. Comparando esto con la distribución para todos los encuestados registrados y para los que cayeron en la categoría 8, los más probables votantes, y la combinación de las categorías 7 y 8, se determinó que el uso de los valores probabilísticos mejoró ligeramente la estimación para los resultados electorales en 1980. Este método fue adoptado por la cadena CBS News, donde Tucker trabajaba en ese momento, y se ha modificado con el tiempo como una forma de adaptarse a los cambios en el sistema electoral y a los cambios asociados en la participación. Una versión más sofisticada de este procedimiento fue propuesto por Petrocik (1991), usando el mismo conjunto de datos y que tuvo un mejor desempeño en la estimación de la votación para Presidente de la muestra para la elección de 1980. Petrocik señala la dificultad genérica de evaluar este tipo de enfoque en las elecciones no presidenciales sin un conjunto de datos adecuado para validar la medición.

Cualquiera de estos dos métodos se puede aplicar para estimar el electorado probable. En una versión, los investigadores construyen el índice para ver qué nivel de participación se espera en la elección actual de acuerdo con los valores medidos para cada uno de los componentes. En otra versión, los investigadores comienzan con una noción previa de qué participación esperada es probable que ocurra, en base a tendencias históricas, la comprensión del momento o algunos otros factores, y luego se mueven a través de los valores del índice de mayor a menor probabilidad de producir un electorado del tamaño esperado. Un problema con este método es que el nivel esperado puede caer dentro de un rango contenido en una categoría específica del índice; por ejemplo, la estimación de 42 por ciento de participación cuando la categoría “seis” contiene una categoría de votantes probables que van del 37 por ciento al 49 por ciento (13 puntos porcentuales). El investigador no tiene un método fácil para precisar cuál 6 por ciento de la muestra mantener y cuál 7 por ciento descartar. Esto puede conducir a métodos arbitrarios y no reproducibles para estimar el votante probable.

Un tercer método para estimar el votante probable es el uso de las probabilidades autoasignadas de votación y de emisión de voto para cada candidato o partido que disputa la elección. Delavande y Manski (2010, 2013) han hecho la investigación más extensa en el desarrollo y aplicación de este método. Su método implica una secuencia de explicaciones y preguntas que se inicia con una breve explicación de las probabilidades en términos de porcentajes en una escala de 0 a 100 por ciento. Entonces la primera pregunta es: “¿Cuál es el porcentaje de probabilidad de que usted votará en las elecciones presidenciales de este año?”. En su trabajo en la elección presidencial de 2008, la pregunta a continuación era:

Barack Obama es el candidato demócrata y John McCain es el candidato republicano. Si usted votara en la elección presidencial, ¿cuál cree que es la probabilidad porcentual de que usted vote por Barack Obama (demócrata) ___% John McCain (republicano) ___% Alguien más ___%?

Se instruyó al encuestado para que se asegurase de que las respuestas porcentuales a las distintas alternativas sumaran 100 por ciento.

Utilizando datos de la encuesta en línea American Life Panel (ALP) realizada en 2008 por la Rand Corporation, Delavande y Manski (2010, 2013) observaron los informes de voto de los encuestados posteriores a las elecciones y encontraron que aquéllos en el rango del 90 al 100 por ciento de probabilidades de votación autorreportadas eran lejos los más propensos a la participación. Cuando observaron las preferencias declaradas de candidatos condicionadas a este nivel de probabilidad, encontraron una mejor estimación del resultado de las elecciones, medida como el error cuadrático medio, usando este método en comparación con una evaluación de probabilidad que implica una escala progresiva con cuatro o cinco categorías. Este método ha sido ya replicado para las elecciones de 2012 por el equipo de ALP (Gutsche et al. 2013, 2014).

Una limitación de importancia en este tipo de investigación es que el público en general no está familiarizado con la estimación y el cálculo de probabilidades, y es difícil administrar estas preguntas en el teléfono, que es la forma más común de entrevista en la mayoría de los países. En una encuesta web, administrada en línea, es posible propor-

cionar un cuadro total que indique cuán cerca del 100 por ciento está el entrevistado en sus estimaciones y permite modificaciones hasta que se alcance ese total. Ésta es una diferencia de modalidad muy importante, que puede limitar la tasa de adopción de este método alternativo. Es importante señalar que esta técnica no ha sido validada con verificación de los registros administrativos contra los autorreportes de los encuestados, en parte debido a su novedad y en parte debido a la naturaleza geográfica dispersa de una encuesta en la web y los costos que una verificación de este estilo implicaría.

En resumen, el uso de las encuestas preelectorales para estimar los resultados de las elecciones es un proceso complicado y complejo. En el fondo, el concepto es difuso y el sentido de un votante probable va cambiando en el tiempo a medida que cambian los procedimientos electorales. Algunos encuestadores que trabajan para candidatos han tratado de usar marcos de muestreo alternativos, que consisten en listas de votantes registrados. Dejando a un lado el tema de que muchos encuestadores públicos llevan a cabo encuestas para múltiples propósitos, tales como la estimación de la aprobación presidencial entre todos los adultos, los marcos de votantes registrados tienen muchos problemas. Uno de ellos es cuán actualizada está la información sobre ellos y cuándo fue su última puesta al día. Otro es la necesidad de una buena información de contacto, ya sea en forma de direcciones de calles (para vincularse a otras fuentes de números de teléfono y para usar en el envío de cartas por adelantado), números de teléfono (para la forma más común de contacto para encuesta) o direcciones de correo electrónico (para su uso en encuestas por internet). La calidad de semejante información en la actualidad no se ajusta a las necesidades de los encuestadores preelectorales, pero puede mejorarse en el futuro.

La experiencia reciente de los encuestadores preelectorales en Chile ilustra varios de estos temas. Las reglas del juego cambiaron de inscripción voluntaria y voto obligatorio por inscripción obligatoria y voto voluntario para las elecciones presidenciales de 2013. Como se indicó anteriormente, esto produjo un marcado descenso en la participación. En segundo lugar, estas elecciones implican múltiples candidatos y un proceso de votación en dos pasos, aumentando la probabilidad del voto estratégico. La novedad de esta situación electoral produjo problemas para los encuestadores preelectorales, como lo indica la comparación,

en la tabla 2, de las estimaciones previas a las elecciones finales de seis fuentes y los resultados reales de la primera vuelta.⁵

Todas las encuestas sugirieron que Michelle Bachelet ganaría las elecciones, pero probablemente no evitaría una segunda vuelta con Evelyn Matthei. Sin embargo, las estimaciones también indican una serie de asuntos que estaban presentes tanto en la votación como en la campaña. La Unión Demócrata Independiente tuvo la dificultad de seleccionar un candidato presidencial que se mantuviera en la campaña; Matthei se convirtió en la elección del partido a finales de julio, justo antes de las primeras encuestas y sin una campaña de primarias. Algunas estimaciones se produjeron con bastante anticipación de las elecciones, hasta de dos meses, lo que complica una estimación precisa especialmente bajo las nuevas condiciones de voto.

En segundo lugar, sólo dos estimaciones se basan en un modelo de votante probable, aunque los detalles no han sido revelados; las otras cuatro se basan en muestras de adultos. Dos fuentes presentan resultados hasta de 0,1 por ciento, un nivel inadecuado de precisión para estimaciones basadas en los tamaños de las muestras de tales encuestas. Cinco de las estimaciones no distribuyeron a los indecisos o corrigieron las abstenciones, introduciendo diferencias garantizadas del resultado final. A fin de cuentas, este desempeño sugiere que es necesario trabajo adicional para mejorar la estimación bajo el nuevo sistema electoral en Chile.

3. PRONÓSTICOS ELECTORALES

Los pronosticadores electorales usan modelos para estimar el resultado de las elecciones sobre la base de los datos agregados. En los Estados Unidos, la variable dependiente típica es la cuota demócrata (o republicana) de los votos para la presidencia. En la mayoría de los modelos, hay un cierto componente de datos de encuestas preelectorales incorporados en la estimación, por lo general, una medición de la aprobación presidencial. En ese sentido, los pronosticadores confían

⁵ La comparación se complica por el hecho de que algunos encuestadores asignan los “indecisos”, por lo que los porcentajes de los candidatos dan un total de 100 por ciento, mientras que otras empresas los presentan en la distribución de las preferencias.

Tabla 2. COMPARACIÓN ENTRE LAS ESTIMACIONES PREVIAS Y EL RESULTADO DE LA PRIMERA VUELTA DE LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 2013 EN CHILE.

Empresas de encuestas de opinión pública	ICHEM - U. Autónoma (1)	UDP (2)	CEP (3)	La Segunda - UDD (4)	El Mercurio - Opina Research (5)	IPSOS (6)	Resultados de las elecciones
Fechas del trabajo de campo	23 ago.-27 sep.	2 sep.-10 oct.	13 sep.-14 oct.	16 oct.-17 oct.	19, 20, 26 y 27 oct.	19 oct.-5 nov.	17 nov.
Tipo de entrevista	Cara a cara	Cara a cara	Cara a cara	Telefónica	Cara a cara	Telefónica	
Muestra	Muestra completa	Muestra completa	Muestra completa	Muestra completa	Votante probable	Votante probable	
Tamaño de la muestra	1.708	1.300	1.437	925	1.000	2.000	
Candidatos presidenciales:							
Michelle Bachelet	40,4	38	47	40	46,2	35	46,67
Evelyn Matthei	14,1	12	14	26	21,7	22	25,01
Franco Parisi	8,6	11	10	10	7,9	15	10,11
Marco Enriquez-Ominami	8,9	7	7	7	7,2	12	10,98
Marcel Claude	3,6	4	3	3	1,7	7	2,81
Alfredo Sfeir	0,8		0	0	0,3	3	2,35
Ricardo Israel	0,1		0	0	0,2	3	0,57
Roxana Miranda	0,1		0	0	1,1	2	1,27
Tomás Jocelyn-Holt	0,2		0	0	0,1	0	0,19
No sabe / No responde	22,6	11		14			
Ninguno	0,6	16	3				
No vota / Voto en blanco / Voto nulo			16		13,6		

Notas:

- (1) La pregunta, cerrada a una lista de candidatos, fue: "Si las elecciones fueran el domingo, ¿por cuál de los siguientes candidatos votaría usted?". Información adicional acerca de los detalles de la encuesta está disponible en http://www.lanacion.cl/noticias/site/artic/20131009/asocifile/20131009131623/encuesta_ichem_ok.pdf/
- (2) La pregunta, cerrada, fue: "Si las elecciones presidenciales fueran el próximo domingo, ¿por quién votaría usted?". Dado el bajo número de casos, la UDP no reportó candidatos que obtuvieran menos del 2% de las respuestas. Información adicional acerca de los detalles de la encuesta está disponible en <http://www.encuesta.udp.cl/wp-content/uploads/2013/10/PPT-Encuesta-ICSO-UDP-2013.pdf/>
- (3) La pregunta, cerrada, fue: "Si las elecciones presidenciales fueran el próximo domingo y los candidatos fueran los siguientes... ¿por quién votaría usted?". Esta pregunta se realizó con un sistema de voto de urna o secreto. El CEP también hace esta pregunta en mitad del cuestionario, pero los números son prácticamente los mismos. Información adicional acerca de los detalles de la encuesta está disponible en http://www.cepchile.cl/1_5388/doc/estudio_nacional_de_opinion_publica_septiembre-octubre_2013.html/
- (4) La pregunta, cerrada, fue: "Si la elección presidencial fuera el próximo domingo, ¿por cuál de los siguientes candidatos votaría usted?". Información adicional sobre los detalles de esta encuesta está disponible en <http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2013/10/886758/encuesta-la-segunda-udd-mide-el-vertigo-final-bachelet-alcanza-el-40-matthei-se-mantiene-en-26-y-parisi-supera-a-me-o/>
- (5) La pregunta, cerrada, fue: "Si las elecciones fueran el domingo, ¿por cuál de los siguientes candidatos votaría usted?". Información adicional acerca de los detalles de esta encuesta está disponible en <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetalle.aspx?dt=2013-11-02&dtB=02-11-2013%200:00:00&PaginaId=28&bodyId=3/>
- (6) La pregunta, cerrada, fue: "Si las elecciones fueran el domingo, ¿por cuál de los siguientes candidatos votaría usted?". Información adicional acerca de los detalles de la encuesta está disponible en http://www.ipos.cl/documentos/pulso_electoral_ipos_comunicado04.pdf/

en los datos de alta calidad de las encuestas preelectorales, pero complementan esos datos con otras mediciones de los fundamentos de la elección, como el estado de la economía o los cambios recientes en las condiciones económicas. La calidad de un pronóstico electoral se basa generalmente en dos de sus atributos: cuán exacta es y con cuánto tiempo de anticipación a las elecciones se realiza. Uno de los problemas que enfrentan los pronosticadores es el limitado suministro de datos para producir y evaluar sus modelos. Los datos de las encuestas han estado disponibles en los Estados Unidos sólo desde la elección de 1936; eso quiere decir que hasta las elecciones presidenciales de 2012 sólo había 19 observaciones y hoy, fines de 2014, sólo 20. Esto hace que la calibración de los modelos sea una tarea difícil, y que los intervalos de confianza en torno a las estimaciones puedan ser amplios.

Los pronósticos electorales se basan en algunos cuerpos de literatura bien establecidos, incluyendo la votación sociotrópica (Kinder y Kiewit 1981; Kiewit y Lewis-Beck 2011) y las evaluaciones retrospectivas de actuación política (Healy y Malhotra 2013). Los resultados de investigación del primer grupo sugieren que los individuos son más propensos a valorar a los candidatos y a los representantes electos sobre la base de cómo ellos piensan que la sociedad ha sido afectada más que sobre la base de su estrecho interés propio. El segundo cuerpo de literatura sugiere que sus evaluaciones son más propensas a considerar el desempeño pasado que las valoraciones del desempeño probable en el próximo mandato. La puesta en operación de estos conceptos en los modelos de los pronosticadores usualmente toma la forma de mediciones de cambios en el ingreso personal disponible en un período que llega hasta cuando se hace la estimación, tales como en el trimestre anterior. Algunos modelos incorporan otras mediciones, como la incumbencia o titularidad de los cargos. En razón de que hay pocas observaciones para analizar, en cualquier caso, los modelos son necesariamente limitados a unos pocos predictores.

Hibbs (1982) desarrolló uno de los primeros modelos de predicción en los que se tomó en cuenta la tasa promedio y anualizada de crecimiento de ingreso real disponible per cápita trimestral. En sucesivas iteraciones, desarrolló lo que se conoció como el modelo de “pan y paz” (2000, 2012), que incorporaba las muertes estadounidenses en acciones militares iniciadas por el país, desde la Guerra de Corea, la

Guerra de Vietnam y las acciones en Afganistán. Fair (2010, 2012) ha creado un modelo de participación de voto presidencial que tiene una serie de tiempo de las estimaciones que se remontan a 1916, el cual se basa únicamente en datos macroeconómicos sin ninguna información adicional a partir de las encuestas.

La Asociación Estadounidense de Ciencia Política (The American Political Science Association) celebra su reunión anual en la primera semana de septiembre y es costumbre en los años de elecciones presidenciales organizar una mesa redonda en la que los pronosticadores presentan sus estimaciones. Estas estimaciones y las descripciones de cómo fueron desarrolladas se publican luego en la edición de octubre de su revista *Political Science* de esos años.⁶ Ellos publicaron recientemente un número especial sobre la predicción de la elección presidencial en la que los artículos se centraron en los recursos de datos y modelos utilizados en 13 modelos de predicción, incluyendo estimaciones de los resultados de la elección presidencial (Lewis-Beck y Stegmaier 2014).

Como una ilustración de cómo se ven estos modelos y cuán bien pueden desempeñarse, Erikson y Wlezien (2012a; 2012b) obtuvieron una de las mejores estimaciones del margen de victoria de Obama en las elecciones de 2012. Su pronóstico proviene de la ecuación:

$$\text{Voto} = 34,02 + 7,80 \text{ Crecimiento IEL}_{13} + 0,30 \text{ Encuesta Convención}_{-28} \\ = 52,6\% \text{ Demócrata (Obama)}$$

donde: Crecimiento IEL₁₃ = crecimiento de los indicadores económicos líderes compuestos en los 13 primeros trimestres del actual mandato del Presidente

y: Encuesta Convención₋₂₈ = Número promedio de encuestas con la pregunta de intención de voto entre 28 y 56 días antes de la inscripción oficial de las candidaturas.

Este modelo fue calibrado sobre la base de 15 observaciones desde 1952 hasta 2008, pero la misma estimación puede ser producida en el verano, típicamente entre julio y agosto, de un año de elecciones presidenciales. En este caso, los investigadores asignaron una probabilidad del 80 por ciento a una victoria de Obama.

⁶ Ver, por ejemplo, 2008 y 2012.

Hasta la fecha, no ha habido pronósticos publicados para las elecciones presidenciales en Chile sobre la base de un modelo similar, presumiblemente debido a la falta de una serie de datos de encuestas extendidos en el tiempo para las elecciones presidenciales. Sin embargo, hay investigaciones que sugieren posibilidades para la construcción de tales modelos bajo nuevas y limitadas circunstancias. Por ejemplo, Selb et al. (2013) han desarrollado un modelo para predecir el resultado de una segunda vuelta electoral en base a encuestas a boca de urna en la primera vuelta, usando Konstanz, Alemania, como su caso de estudio. Kamakura, Mazzon y De Bruyn (2006) utilizan datos de la primera vuelta de las elecciones de 2002 para el Estado brasileño de Sao Paulo, donde había una amplia información sobre la relación espacial entre los partidos, para predecir el resultado de una segunda vuelta en base a estimaciones de las cifras gruesas, sin procesar, de los votos recibidos por cada candidato. También evalúan su modelo en otros Estados, donde hubo elecciones en segunda vuelta pero no existe la información sobre la relación entre los partidos, y su modelo se comportó razonablemente bien allí también. Con investigación adicional, las perspectivas de desarrollo de tales modelos parecen posibles.

4. AGREGADORES DE DATOS

Recientemente, varios investigadores, algunos de ellos con un giro empresarial, han comenzado a desarrollar modelos estadísticos que incorporan datos de las encuestas preelectorales, a veces combinados con otros tipos de datos agregados, para estimar el resultado de las elecciones en términos de la votación popular. En los Estados Unidos, donde existe un sistema multinivel para seleccionar al Presidente basado en el Colegio Electoral, los agregadores de datos combinan datos a nivel estatal y nacional para producir estimaciones de quién ganará en cada Estado y, por lo tanto, recibirá sus votos electorales, acumulando los resultados para evaluar cuál de los candidatos recibirá 270 o más votos electorales y asegurará la victoria. Los agregadores de datos confían en el hecho de que la preferencia de candidato es un concepto bien entendido, que se mide en una forma relativamente común en las encuestas preelectorales, de manera que los resultados de múltiples encuestas preelectorales pueden ser combinados. En un nivel, ellos típicamente ignoran los detalles de los “efectos de la casa” como una fuente de fa-

voritismo que puede contribuir a errores de estimación, pero muchos lo compensan mediante el cálculo y el ajuste de las diferencias en la exactitud histórica de diferentes empresas encuestadoras.

El ingrediente básico para los agregadores es el patrón de respuestas a la *trial heat question* que consulta por las preferencias entre candidatos “si las elecciones fueran hoy”. La redacción de Gallup, una de las más utilizadas, es:

Si las elecciones a la presidencia fueran a efectuarse hoy, ¿por cuál candidato votaría usted: Barack Obama, el demócrata, o Mitt Romney, el republicano, o alguien más?

Si alguno no indica preferencia, el cuestionario sigue con la pregunta:

En el día de hoy, ¿usted se inclina más hacia Barack Obama, el demócrata, o Mitt Romney, el republicano?

En ambas preguntas, el orden de los candidatos se rota para diferentes encuestados al azar. Normalmente, la proporción de los que se muestran indecisos o se niegan a responder ambas preguntas es bastante baja, normalmente de un solo dígito a finales de la campaña. También es más baja en las entrevistas cara a cara donde se usa un “voto de urna”. Un encuestador o un agregador de datos tendrán que decidir qué hacer con ese porcentaje cuando éste es reportado: asignarlo de alguna manera a cualquiera de los dos candidatos, por igual o en proporción al apoyo recibido, o aplicar alguna otra regla general como la asignación de la mayor parte al retador antes que al titular. En cualquier caso, el resultado es un porcentaje demócrata y republicano que debe sumar el 100 por ciento.

El agregador original fue www.RealClearPolitics.com. Iniciado en el año 2000 por dos amigos interesados en la política pero sin ningún tipo de experiencia substantiva en el área, el sitio reúne datos de las encuestas a nivel nacional y del Congreso y promedia los resultados de cada partido. Hay diferentes opiniones sobre cuán confiables son los simples promedios de resultados de encuestas, pero está claro que uno de los usos más comunes de los datos —que describen si la fortuna de un candidato ha mejorado o empeorado en base a la diferencia en dos lecturas— es injustificado, ya que cada una de las mediciones se basa normalmente en un promedio de diferentes encuestas (Traugott 2009).

Actualmente hay una serie de agregadores de datos en los Estados Unidos que producen estimaciones de los resultados electorales a nivel estatal y nacional. Para los efectos de este artículo, me centraré únicamente en estimaciones de la carrera presidencial, donde estos modeladores producen estimaciones del voto popular nacional, el voto popular en cada Estado y luego el número total de votos electorales que cada candidato recibirá bajo el supuesto de que ellos ganarán cada Estado de acuerdo con sus estimaciones. Estos agregadores producen estimaciones para muchas otras elecciones, incluidos los referendos, y a veces producen estimaciones de otros resultados, como el número de escaños que cada partido va a ganar en un ciclo particular de la Cámara de Representantes, el Senado o en contiendas para gobernador. Pero el aspecto en común que produce la mayor cobertura de sus esfuerzos son las estimaciones presidenciales.

Hay diferencias en los detalles y los métodos de los modelos que los agregadores de datos emplean, pero en general comparten los siguientes atributos: utilizan los datos de encuestas a nivel nacional en la carrera presidencial que ahora aparecen con frecuencia diaria en la última parte de la campaña en los Estados Unidos. También emplean las encuestas preelectorales a nivel estatal, las cuales están aumentando en frecuencia, pero aún están muy por detrás de las cifras nacionales. Además, estos datos a nivel estatal se concentran en los Estados en disputa y en aquellos que tienen mayores números de votos electorales, donde las organizaciones de noticias es más probable que vean la carrera como de interés periodístico, se esté cerca o no. No todas las encuestas son tratadas de igual forma; la mayoría de los modelos se ajustan por la exactitud histórica de la empresa.

La mayoría de los modelos emplean alguna versión de inferencia bayesiana, donde las probabilidades *a priori* incluyen el patrón histórico de votación en el Estado. Asimismo, algunos crean grupos de Estados que siguen al sentimiento nacional o son característicamente más o menos demócratas (o republicanos) que la nación en su conjunto. Además, a veces los datos de los Estados claves se utilizan para ajustar la estimación al nivel nacional, y lo contrario puede suceder si hay más datos disponibles a nivel nacional y el investigador cree que el Estado históricamente sigue el patrón de votación nacional. En otras palabras, los modelos son dinámicos e interactivos, y a menudo incorporan giros re-

cientes en el apoyo, según lo medido por las encuestas, en la estimación en curso. Todos los modelos producen una estimación puntual de los resultados con un intervalo de confianza en torno a ella, y algunos modelos emplean simulaciones con una tabulación de los distintos resultados para producir una estimación de la probabilidad de una victoria.

Algunos de los sitios principales (aquellos con numerosos visitantes y que producen estimaciones precisas) incluyen a Sam Wang, un biofísico y neurocientífico que se especializa en el metaanálisis. Inició su sitio web en 2004 (<http://election.princeton.edu>) y a menudo cubre muchos temas fuera de la política. Mark Blumenthal comenzó su sitio web con Charles Franklin y luego continuó por su cuenta. Después de las elecciones de 2008, fue comprado por el *Huffington Post* y ahora aparece en <http://www.huffingtonpost.com/news/pollster/>. Blumenthal produce nuevos contenidos todos los días y comentarios sobre la opinión pública en general y la calidad de las fuentes de datos en específico. Recientemente ha producido un modelo de resultado de las elecciones junto con Simon Jackman, politólogo y estadístico en Stanford. Jackman (2005) había elaborado un modelo bayesiano para estimar las elecciones australianas antes de volver su mirada a las elecciones en los Estados Unidos. Drew Linzer es un cientista político que bloguea a través del sitio web <http://votamatic.org/>. Él desarrolló un modelo bayesiano con considerable precisión, y tiene publicaciones que describen su enfoque en detalle (Linzer 2013), lo que representa una forma de transparencia que no está presente en el área de otra forma. En el ciclo 2014, Linzer contribuyó con un modelo en el sitio web para *DailyKos* (<http://www.dailykos.com/election-outlook/2014-senate>), que se consideraba el más exacto después de la elección. Para no quedarse fuera de esta tendencia, *The Washington Post* también pagó por el desarrollo de un modelo, que bajo el título de Election Lab (<http://www.washingtonpost.com/wp-dre/politics/election-lab-2014>) terminó con la segunda mejor marca de predicción en la secuencia de 2014 para el Senado.

El más notable de los agregadores de datos es Nate Silver. Él comenzó su carrera como bloguero invisible en el sitio web *Daily Kos*, bajo el seudónimo de Poblano, donde escribió sobre la elección presidencial de 2008. En el otoño de ese año, se hizo público con su propio sitio web (www.fivethirtyeight.com), produciendo una estimación precisa de los resultados. En 2010, *The New York Times* licenció su sitio web para distribución y tuvo un conjunto muy exitoso de predicciones

para las elecciones intermedias del año 2010 y las presidenciales de 2012, donde predijo el resultado de cada Estado y del distrito de Columbia correctamente, lo cual alcanzó como resultado la votación electoral total exacta de Barack Obama y Mitt Romney.

El traslado de Silver al *The New York Times* le dio enorme visibilidad. El sitio del periódico fue el sexto sitio de noticias más visitado en los Estados Unidos (Taylor 2012), y una quinta parte de las visitas durante la campaña de 2012 fue a la página de Silver. El día de las elecciones, el 27 por ciento de las visitas fueron a la página de Silver. Debido a la precisión de sus estimaciones y a la magnitud de su plataforma en *The New York Times*, Silver ha tenido un profundo efecto en cómo se cubren las campañas. Sus estimaciones diarias y la explicación de ellas nutren las tendencias de las organizaciones de noticias para comprometerse en la cobertura tipo carrera de caballos y han exacerbado esa tendencia.

El siguiente diagrama apareció en *The New York Times* como una forma de visualizar los resultados de las simulaciones de Silver en términos de caminos a la victoria en las elecciones presidenciales de 2012, basado en el éxito en los Estados en disputa.⁷ El resumen sugería que a esa fecha Obama tenía 431 formas de ganar, mientras que Romney tenía sólo 76. Este lenguaje sobre “caminos hacia la victoria” entró en el léxico de los periodistas políticos cerca del final de la campaña, apoyando la predisposición de los periodistas a favorecer escenarios de elegibilidad, en este caso sugiriendo la inevitabilidad de la victoria de Obama. Esta frase fue adoptada por el equipo de campaña de Obama y apareció en los sucesivos artículos de noticias en forma de cita y en el lenguaje descriptivo utilizado por los mismos periodistas.⁸

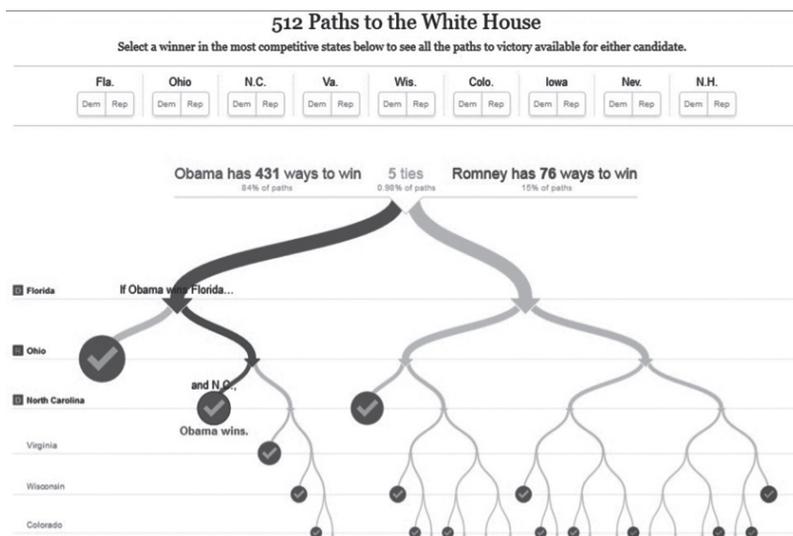
El efecto de estos resultados fue una transformación del tono de la cobertura en las posibilidades de cada candidato durante las dos últimas semanas de la campaña —más positiva para Obama y más negativa para Romney—, de una manera que coloreó cada uno de los escenarios mediáticos esenciales para la viabilidad y elegibilidad. Después de las elecciones de 2012, Silver firmó un contrato con ESPN por sus servi-

⁷ Una versión de este diagrama está disponible en <http://www.nytimes.com/interactive/2012/11/02/us/politics/paths-to-the-white-house.html>.

⁸ Ver, por ejemplo, Laura Meckler, “Aide: Obama Still Has Easier Path to Victory,” *Wall Street Journal*, octubre 24 de 2012, <http://blogs.wsj.com/washwire/2012/10/24/adviser-obama-still-has-easier-path-to-victory/>.

Figura 1. DIAGRAMA DE *THE NEW YORK TIMES* PARA LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE EE.UU EN 2012

Este diagrama del sitio web del NYT, interactivo, buscaba hacer visibles distintas posibilidades de resultados para la elección presidencial del año 2012, de acuerdo a las simulaciones realizadas por el destacado agregador de datos Nate Silver.



Fuente: *The New York Times*. Se puede ver el diagrama en acción en: <http://www.nytimes.com/interactive/2012/11/02/us/politics/paths-to-the-white-house.html>

www.cepchile.cl

cios, regresando a un sitio de noticias deportivas, su amor original, con la posibilidad de continuar en la política. También consiguió usar su URL del sitio web original (www.fivethirtyeight.com). Recientemente causó un revuelo parecido a 2012, cuando se volvió a lanzar con un artículo en el que indicaba que los republicanos tenían una probabilidad del 60 por ciento de tomar el control del Senado en Estados Unidos (Silver 2014a). Esta predicción tuvo mucha más antelación al día de las elecciones que su pronóstico presidencial de 2012; y, más allá de la cobertura que el pronóstico generó, afectó el tono de las solicitudes para recaudar fondos en ambos partidos.

Recientemente, un sitio de datos agregados apareció para las elecciones de América del Sur en <http://www.chile.tresquintos.com>. Originalmente fue creado en conjunto por Kenneth Bunker y Stefan Bauchowitz, estudiantes de posgrado en ciencias políticas y economía, respectivamen-

te, en la London School of Economics, aunque el equipo ha ido creciendo. Tres Quintos produjo una estimación muy exitosa del resultado de las elecciones presidenciales de Chile del año 2013, tanto en la primera como en la segunda vuelta. Su modelo es una extensión del trabajo anterior de Kamakura, Mazzon y De Bruyn (2006), y en este tiempo ya han producido tres estimaciones de resultados para elecciones de 2014 en Colombia así como en Brasil. Ellos reconocen su deuda con Linzer, Silver y Wang, lo mismo que con los métodos de Gelman y Jackman.

Su modelo implica un proceso de dos etapas y es descrito con cierto detalle en un artículo que apareció en *The Monkey Cage* (Bunker y Bauchowitz 2013). En la primera etapa, usan los datos disponibles hasta la fecha con un ajuste por la exactitud histórica de cada empresa, el tamaño de la muestra y el tiempo que resta para la elección. Con esta línea de base, utilizan un enfoque bayesiano con nuevos datos para estimar la probabilidad de que una nueva observación sea exacta en base a la información de las encuestas anteriores. Ellos admiten explícitamente tener un modelo más complejo que los usados en Estados Unidos, porque el sistema electoral es más complejo en un proceso electoral de dos pasos que en uno directo. La tabla 3 compara la precisión de sus estimaciones con la de siete encuestas preelectorales. Nótese que en ella se han asignado las respuestas de indecisos y de quienes no contestan, de manera que las estimaciones de todos los candidatos sumen 100 por ciento.

Para elaborar la tabla 3, Bunker y Bauchowitz (2013) emplearon dos medidas de error. En primer lugar, calcularon la diferencia en cada estimación a partir de la cuota real del candidato en la votación. Luego sumaron esas diferencias para calcular el error total para esa fuente. Por último, dividen el total por nueve para obtener el error promedio por candidato. Esto podría ser visto como algo engañoso en el sentido de que Tres Quintos proporcionó estimaciones muy precisas para Bachelet y Matthei, las principales candidatas, mientras les fue algo más mal, en comparación con los otros, para los candidatos del tercero a sexto lugar, quienes recibieron entre el 2 y el 11 por ciento de los votos. Es decir, su promedio de error para Bachelet y Matthei fue de 0,62 puntos porcentuales, en comparación con un rango de 2,69 a 10,97 puntos porcentuales para los otros. Un solo éxito no valida un método, como Bunker y Bauchowitz admiten, pero han tenido un buen comienzo. Al momento de la redacción de este artículo, Tres Quintos están trabajando en las estimaciones para otras elecciones de América del Sur.

Tabla 3. COMPARACIÓN ENTRE TRES QUINTOS Y ESTIMACIONES DE ENCUESTAS PREELECTORALES, PARA LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 2013 EN CHILE.

Los números reflejan la diferencia entre la votación efectiva y la votación estimada, ajustada por la proporción de quienes no saben o no responden a la *trial heat question*

Candidato	Tres Quintos	Ipsos	El Mercurio	La Segunda	CEP	UDP	ICHEM	Conecta
M. Bachelet	0,62	11,51	6,80	0,16	13,59	7,70	5,93	2,53
E. Matthei	0,61	3,03	0,11	5,22	8,34	6,81	6,65	3,13
M. Enriquez-Ominami	2,71	1,11	2,65	2,84	3,29	2,60	0,61	0,10
F. Parisi	2,01	5,27	0,97	1,52	1,43	3,66	1,9	2,13
M. Claude	1,26	3,78	0,84	0,68	1,04	2,46	1,88	1,15
A. Sfeir	1,62	0,95	2,00	2,35	2,35	2,35	1,31	1,73
T. Jocelyn-Holt	0,60	0,19	0,07	0,19	0,19	0,19	0,07	0,19
R. Israel	0,06	1,63	0,34	0,57	0,57	0,57	0,44	0,32
R. Miranda	0,04	2,03	0,00	1,27	1,27	1,27	1,14	0,28
Error total	9,53	29,50	13,78	14,80	32,07	27,61	19,12	11,56
Error promedio	1,06	3,28	1,53	1,64	3,56	3,07	2,12	1,28

Fuente: Bunker y Bauchowitz (2013).

5. CONCLUSIONES

La estimación de los resultados electorales se ha convertido en un negocio cada vez más sofisticado, estimulado por su interés para el proceso democrático como por su contribución a la elaboración de noticias y decisiones de negocios. Hay una variedad de maneras de lograr esto, todas las cuales se basan en mayor o menor medida en los datos de encuestas preelectorales de alta calidad. Algunas empresas dependen de sus propias encuestas preelectorales para realizar la tarea, pero cada vez más los modeladores estadísticos están agregando datos de diferentes fuentes para minimizar ciertos tipos de errores de encuesta y producir estimaciones más precisas que las que los encuestadores entregan por sí solos.

Su utilidad depende de las audiencias y el tipo de información que mejor sirva a sus intereses. Las encuestas preelectorales proporcionan la mejor explicación de *por qué* una elección resultó de la manera que lo hizo a través de las oportunidades analíticas que un buen cuestionario puede entregar. A causa de los problemas de definir el votante probable, las encuestas preelectorales por sí mismas proporcionan una buena, pero no necesariamente la mejor estimación del resultado. Los buenos modelos estadísticos que agregan datos de las encuestas entregan las mejores predicciones de los resultados, pero sirven poco para generar explicaciones. Los modelos de predicción pueden proporcionar estimaciones razonables de los resultados bastante antes de la elección (hasta cuatro meses más o menos), a pesar de que se basan en una comprensión de los fundamentos de la elección como la titularidad de los cargos, el desempeño económico y la aprobación presidencial, lo que no dice mucho acerca de cómo se desarrolló la campaña misma.

Si bien la mayoría de estas técnicas fueron desarrolladas en los Estados Unidos, donde los métodos de votación son bastante depurados y hay una base histórica de datos de los resultados relativamente amplia, ellas están siendo adoptadas con creciente frecuencia en muchas otras democracias en el mundo, incluso por los analistas en Sudamérica. Mientras que los pronosticadores y agregadores de datos proporcionan estimaciones más precisas de quién va a ganar las próximas elecciones que las encuestas preelectorales estándar, sus instrumentos, decíamos, adolecen de la deficiencia de no proporcionar ninguna información sobre el *por qué*. De esta manera, anulan una de las funciones principales

de las encuestas preelectorales —dar al público una voz en la cobertura de la campaña—, al tiempo que no dan ninguna explicación de por qué los votantes están optando por apoyar a un candidato o partido sobre otro. Las elecciones tienen sentido y saber quién va a tomar el control del próximo gobierno es importante. Sin embargo, es igualmente importante saber acerca de las expectativas y las preferencias del público respecto de las políticas públicas que esperan que el gobierno siga.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Blais, Andre & Agnieszka Dobrzynska. 1998. "Turnout in Electoral Democracies." *European Journal of Political Research* 33: 239-61.
- Blumenthal, Mark. 2014. "Republican Wins Outpace Predictions." *The Huffington Post*. http://www.huffingtonpost.com/2014/11/05/republicans-win-midterms_n_6107260.html.
- Brady, Henry E., Sidney Verba & Kay Lehman Schlozman. 1995. "Beyond SES: A Resource Model of Political Participation." *American Political Science Review* 89: 271-94.
- Budge, Ian, Ivor Crewe & Dennis Farlie, eds. (1976) 2010. *Party Identification and Beyond. Representations of Voting and Party Competition*. United Kingdom: European Consortium for Political Research Press.
- Bunker, Kenneth & Stefan Bauchowitz. 2013. "Latin America gets its own 538.com, and it beats the polls in Chile." Diciembre 9. *The Washington Post*. <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2013/12/09/latin-america-gets-its-own-538-com-and-it-beats-the-polls-in-chile/>.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller & Donald Stokes. 1960. *The American Voter*. New York: John Wiley & Sons.
- Carreras, Miguel & Néstor Castañeda-Angarita. 2014. "Who Votes in Latin America? A Test of Three Theoretical Perspectives." *Comparative Political Studies* 47: 1079-1104.
- Daily Kos*. 2014. Elections Poll Explorer. <http://www.dailykos.com/story/2014/09/18/1330588/-Daily-Kos-Elections-Poll-Explorer>.
- Delavande, Adeline & Charles F. Manski. 2010. "Probabilistic Polling and Voting in the 2008 Presidential Election: Evidence from the American Life Panel." *Public Opinion Quarterly* 74: 433-59.
- . 2013. "Using Elicited Choice Probabilities in Hypothetical Elections to Study Decisions to Vote." Manuscrito inédito, Institute for Policy Research, Northwestern University. <http://www.ipr.northwestern.edu/publications/docs/workingpapers/2013/IPR-WP-13-16.pdf>.
- Dimock, Michael, Scott Keeter, Mark Schulman & Carolyn Miller. 2001. "A Voter Validation Experiment: Screening for Likely Voters in Pre-Election

- Surveys.” Report of the Pew Research Center. <http://www.people-press.org/files/2001/05/12.pdf>.
- Erikson, Robert S. & Christopher Wlezien. 2012a. “The Objective and Subjective Economy and the Presidential Vote.” *PS: Political Science and Politics* 45: 620-24.
- . 2012b. *The Timeline of Presidential Elections: How Campaigns Do (and Do Not) Matter*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fair, Ray C. 2010. “Presidential and Congressional Vote-Share Equations: November 2010 Update.” No publicado. <http://fairmodel.econ.yale.edu/rayfair/pdf/2010C.PDF>.
- . 2012. *Predicting Presidential Elections and Other Things*, segunda edición. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Gallup. 2014. “Understanding Gallup’s Likely Voter Procedures for Presidential Elections.” <http://www.gallup.com/poll/111268/how-gallups-likely-voter-models-work.aspx>.
- Graefe, Andreas. 2014. “Accuracy of Vote expectation Surveys in Forecasting Elections.” *Public Opinion Quarterly* 78: 204-32.
- Green, Donald P. & Alan S. Gerber. 2008. *Get Out the Vote: How to Increase Turnout*. Washington: Brookings Institution Press.
- Gutsche, Tania, Arie Kapteyn, Erik Meijer & Bas Weerman. 2013. “The RAND Continuous 2012 Presidential Election Poll.” http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2316417.
- . 2014. “The RAND Continuous 2012 Presidential Election Poll.” *Public Opinion Quarterly* 78: 233-54.
- Healy, Andrew & Neil Malhotra. 2013. “Retrospective Voting Reconsidered.” *Annual Review of Political Science* 16: 285-306.
- Hibbs, Douglas A. 1982. “President Reagan’s Mandate from the 1980 Elections: A Shift to the Right?” *American Politics Quarterly* 10: 387-420.
- . 2000. “Bread and Peace Voting in U.S. Presidential Elections.” *Public Choice* 104: 149-180.
- . 2012. “Obama’s Reelection Prospects under ‘Bread and Peace’ Voting in the 2012 US Presidential Election.” *PS Political Science and Politics* 47: 635-39.
- Jackman, Simon. 2005. “Pooling the Polls over an Election Campaign.” *Australian Journal of Political Science* 40: 499-517.
- Jennings, M. Kent. 1972. “Partisan Commitment and Electoral Behavior in the Netherlands.” *Acta Politica* 7: 445-70.
- Kamakura, Wagner A., José Alfonso Mazzon & Arnaud De Bruyn. 2006. “Modeling Voter Choice to Predict the Final Outcome of Two-stage Elections.” *International Journal of Forecasting* 22: 689-706.
- Kiewit, D. Roderick & Michael S. Lewis-Beck. 2011. “No Man Is an Island: Self-interest, the Public Interest, and Sociotropic Voting.” *Critical Review* 23: 303-19.

- Kinder, Donald R. & D. Roderick Kiewit. 1981. "Sociotropic Politics: The American Case." *British Journal of Political Science* 11: 129-61.
- Lewis-Beck, Michael S. & Mary Stegmaier, eds. 2014. "U.S. Presidential Election Forecasting." *PS Political Science and Politics* 47: 284-347.
- Linzer, Drew A. 2013. "Dynamic Bayesian Forecasting of Presidential Elections in the States." *Journal of the American Statistical Association* 108: 124-34.
- Patterson, Thomas E. 1993. *Out of Order*. New York: Alfred A. Knopf.
- . 2005. "Of Polls, Mountains: US Journalists and Their Use of Election Surveys." *Public Opinion Quarterly* 69: 716-24.
- Perry, Paul. 1960. "The Election Procedures of the Gallup Poll." *Public Opinion Quarterly* 24: 531-42.
- . 1973. "A Comparison of the Preferences of Likely Voters and Likely Nonvoters." *Public Opinion Quarterly* 37: 99-109.
- . 1979. "Certain Problems in Election Survey Methodology." *Public Opinion Quarterly* 43: 312-25.
- Petrocik, John R. 1991. "An Algorithm for Estimating Turnout as a Guide to Predicting Elections." *Public Opinion Quarterly* 55: 643-47.
- Pew Research Center. 2014. "Voter turnout always drops off for midterm elections, but why?" <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/07/24/voter-turnout-always-drops-off-for-midterm-elections-but-why/>.
- Pillsbury, George & Julian Johannsen. 2013. *America Goes to the Polls 2012*. Boston: NonprofitVote. <http://www.nonprofitvote.org/documents/2013/03/america-goes-to-the-polls-2012.pdf/>.
- Rolfe, Meredith. 2012. *Voter Turnout: A Social Theory of Political Participation*. New York: Cambridge University Press.
- Selb, Peter, Michael Herrmann, Simon Munzert, Thomas Schübel & Susumu Shikano. 2013. "Forecasting Runoff Elections using Candidate Evaluations from First Round Exit Polls." *International Journal of Forecasting* 29: 541-47.
- Silver, Nate. 2014a. "FiveThirtyEight Senate Forecast: GOP Is Slight Favorite in Race for Senate Control." Marzo 23. <http://fivethirtyeight.com/features/fivethirtyeight-senate-forecast/>.
- . 2014b. "The Polls Were Skewed toward Democrats." <http://fivethirtyeight.com/features/the-polls-were-skewed-toward-democrats/>.
- Smith, Tom W. 1978. "In Search of House Effects: A Comparison of Responses to Various Questions by Different Survey Organizations." *Public Opinion Quarterly* 24: 443-43.
- Taylor, Chris. 2012. "Nate Silver Blog Now Seen by 20% of 'New York Times' Visitors." Noviembre 6. <http://mashable.com/2012/11/06/nate-silver-new-york-times-traffic/>.
- The New York Times*. 2014. The Upshot. <http://www.nytimes.com/upshot/>.
- The Washington Post*. 2014. Election Lab. <http://www.washingtonpost.com/wp-dre/politics/election-lab-2014/>.

- Traugott, Michael W. 2009. "Changes in Media Polling in Recent Presidential Campaigns: Moving from Good to 'Average' at CNN." Shorenstein Center Discussion Paper R-33. http://shorensteincenter.org/wp-content/uploads/2012/03/r33_traugott.pdf.
- Traugott, Michael W. & Clyde Tucker. 1984. "Strategies for Predicting Whether a Citizen Will Vote and Estimation of Electoral Outcomes." *Public Opinion Quarterly* 48: 330-43.
- Tres Quintos. 2013. Sitio web desarrollado por Kenneth Bunker & Stefan Bauchowitz. <http://www.tresquintos.com/>.
- Tucker, Joshua. 2014. "Why did Republicans outperform the polls?" <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/11/05/why-did-republicans-outperform-the-polls/>.
- Yen, Hope. 2013. "In a First, Black Voter Turnout Rate Passes Whites." Abril 29. Associated Press. <http://bigstory.ap.org/article/first-black-voter-turnout-rate-passes-whites/>. *EP*

ARTÍCULO

LOS PROCESOS CONSTITUYENTES EN LA HISTORIA DE CHILE: LECCIONES PARA EL PRESENTE

Sofía Correa Sutil

Universidad de Chile

www.cepchile.cl

RESUMEN: Este artículo argumenta que el proceso constituyente que se reclama hoy en Chile debería quedar radicado en el Congreso Nacional. Este tema será abordado en perspectiva histórica para reconocer que la más exitosa experiencia chilena de cambio constitucional ocurrió en la década de 1870, con la aprobación en el Congreso de un conjunto de reformas constitucionales y electorales que transformaron esencialmente la Constitución de 1833. En contraste, la Constitución de 1925 no pudo escapar a las presiones de los militares y de Alessandri. También se argumenta que las reformas del año 2005, a pesar de su relevancia, han sido insuficientes debido a que no fueron acompañadas de la necesaria transformación del sistema electoral. Finalmente, se revisan los riesgos que conlleva una asamblea popular para redactar una nueva constitución.

PALABRAS CLAVE: constitución, reformas constitucionales, reformas electorales, asamblea constituyente, historia política.

RECIBIDO: diciembre 2014; **ACEPTADO:** enero 2015.

SOFÍA CORREA SUTIL. Historiadora. DPhil Oxford University (Modern History Faculty). Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Entre otros libros, ha publicado *Historia del siglo XX chileno. Balance paradójico* (2001) (en coautoría); *Con las riendas del poder: La derecha chilena en el siglo XX* (2005); *Ciudadanos en democracia. Fundamentos del sistema político chileno* (2010). Email: scorrea@derecho.uchile.cl

CONSTITUENT PROCESSES IN CHILEAN HISTORY: LESSONS FOR TODAY

ABSTRACT: This article argues that the constituent process that is presently being demanded in Chile should be settled in the National Congress. This topic is discussed in historical perspective in order to underline that the most successful Chilean experience in constitutional change occurred in the 1870's when a number of constitutional and electoral reforms approved by Congress essentially altered the original ethos and scope of the 1833 Constitution. On the contrary, the 1925 Constitution could not escape pressures from the military and from Alessandri. It is also argued that the constitutional reforms approved in 2005, although relevant, have been insufficient because they were not accompanied by necessary electoral reforms. Finally, the risks involved when a popular assembly is called upon to draft a new constitution are also analyzed.

KEYWORDS: constitution, constitutional reforms, electoral reforms, constituent assembly, political history.

RECEIVED: December 2014; ACCEPTED: January 2015.

INTRODUCCIÓN

Como es bien sabido, la demanda por reformas a la Constitución ha estado permanentemente presente en la discusión política chilena a partir del triunfo de la Concertación en el plebiscito de 1988, y se ha agudizado en los últimos meses desde que sectores académico-políticos han insistido en exigir la convocatoria a una asamblea constituyente. En este artículo se argumentará que la nueva constitución que se reclama debería ser el fruto de una profunda reforma constitucional que debería ser discutida y aprobada en el Congreso Nacional, depositario por excelencia de la soberanía nacional. Este tema será abordado en perspectiva histórica para reconocer en nuestro devenir institucional que la más exitosa experiencia de cambio constitucional ocurrió en la década de 1870, cuando el Congreso Nacional aprobó un conjunto de reformas constitucionales junto con una contundente reforma electoral, las que en conjunto transformaron esencialmente la Constitución de 1833, liberalizándola. En contraste, la Constitución de 1925, aprobada por una comisión y sometida a plebiscito, no pudo escapar de las presiones corporativas, específicamente de los militares, y del personalismo alessandrista. Argumentaremos, desde la perspectiva de la historia política, que

las reformas a la Constitución del 80, particularmente las del año 2005, a pesar de su relevancia, han sido insuficientes porque a diferencia del proceso constituyente de la segunda mitad del siglo XIX ellas no fueron acompañadas de la necesaria transformación del sistema electoral. Finalmente, revisaremos cuáles son los riesgos que conlleva el convocar a una asamblea popular para redactar una nueva constitución política, en la medida en que con ésta se debilita al Congreso Nacional y a la vez se potencia una representación corporativa cuya legitimidad sólo podría provenir de la fuerza de presión que cada grupo de interés pudiese ostentar.

LOS PROCESOS CONSTITUYENTES EN LOS INICIOS DEL SIGLO XIX

La historia constitucional de Chile da sus primeros pasos junto con los inicios de la república, tanto así que incluso durante la dictadura de O'Higgins¹ se intentó dar forma al nuevo orden institucional redactando dos constituciones (1818, 1822), ambas de muy corta vida. Al igual que en los ensayos constitucionales posteriores, su redacción quedó radicada en comisiones, las que después de O'Higgins emanaron de congresos constituyentes (1823, 1826 —aunque en este caso sin que se llegara a crear una nueva constitución— y 1828), pudiendo eso sí reconocerse la mano de sus principales redactores (Rodríguez Aldea en 1822, Juan Egaña en 1823, José Joaquín de Mora en 1828). Además, en este período inicial, para legitimar cada nueva carta se recurría a plebiscitos o a consultas a las provincias, inicialmente a los cabildos y luego a las asambleas provinciales, todas ellas instancias controladas por elites locales. Este proceso de ensayos para llegar a redactar una constitución para la naciente república llegó a su madurez con la creación de la Constitución de 1828, la cual serviría de molde para las subsecuentes constituciones de 1833 y 1925, consideradas reformas cada cual de la que la precede. No obstante, al igual que sus antecesoras, la Constitu-

¹ El concepto de dictadura aplicado al período de O'Higgins ha sido utilizado desde la historiografía clásica del siglo XIX (por ejemplo, Miguel Luis Amunátegui, *La dictadura de O'Higgins*, 1853) y por historiadores contemporáneos. Para una discusión al respecto, véase Alfredo Jocelyn-Holt Letelier, *La independencia de Chile. Tradición, modernización y mito* (Santiago: Debolsillo, 2009), 292-300.

ción de 1828 es de muy corta vida, no alcanza a durar dos años, a pesar de haber sido ampliamente aceptada. La crisis constitucional se genera en 1829 a partir de opuestas interpretaciones de la Constitución recién promulgada, con ocasión de la elección del vicepresidente de la república, dado que la Constitución había entregado al Congreso la decisión final entre los candidatos más votados. La crisis política, que derivó en la rebelión de las asambleas provinciales de Maule a Concepción apoyada por el ejército del sur, se resolvía en el campo de batalla en abril de 1830.²

Luego del triunfo de los insurrectos, desde el Cabildo de Santiago y en el Senado se planteó la necesidad de reformar la Constitución de 1828. Como la rebelión se había justificado en la defensa de la Constitución, la que surgía en 1833 no podía sino iniciarse como una reforma de la de 1828. Para ello, el Senado convocó en 1831 a una convención compuesta por 16 diputados y 20 ciudadanos probos e ilustrados que podían también ser, y en su mayoría lo fueron, miembros del Congreso (14 de los 20). Todos los integrantes de la convención fueron elegidos por el Congreso pleno, aunque, dado el contexto político, el ministro del Interior intervino enviando la lista de los que debían ser electos. La convención, que algunos llaman asamblea constituyente, nombró a su vez una comisión de tres miembros para afinar las divergencias que se habían presentado en su seno, quienes decidieron que la reforma de la Constitución del 28 debía partir con la elaboración de un proyecto por parte de una comisión compuesta por siete miembros de la convención. Así se hizo y en octubre de 1832, la convención iniciaba la discusión del proyecto preparado por dicha comisión. Luego de la aprobación por el Congreso, la nueva carta fue promulgada a mediados de 1833.³ Es

² Fernando Campos Harriet, *Historia constitucional de Chile* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1983), 338-356; Sergio Carrasco Delgado, *Génesis y vigencia de los textos constitucionales chilenos* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2002); Julio Heise, *Años de formación y aprendizaje políticos 1810-1833* (Santiago: Editorial Universitaria, 1978); Jocelyn-Holt, *La independencia de Chile*, capítulo 8; Pablo Ruiz-Tagle, "El constitucionalismo chileno: entre el autoritarismo y la democracia", en *La República en Chile. Teoría y práctica del constitucionalismo republicano*, de los autores Renato Cristi y Pablo Ruiz-Tagle (Santiago: LOM, 2006), 82-93.

³ Campos Harriet, *Historia constitucional*, 356-366; Carrasco Delgado, *Génesis y vigencia* 106-115; Eric Eduardo Palma González, *Historia del derecho chileno (1808-1924)* (Santiago: Facultad de Derecho, Universidad de Chile, sin fecha), 234-237.

decir, radicada en un núcleo muy reducido surgido desde el Congreso Nacional, esto es en una comisión de siete integrantes de una convención de 36 miembros, fue desde donde se redactó la Constitución de 1833, cuya aprobación quedó en manos del Congreso Nacional, en ese entonces conformado a partir de las listas electorales preparadas por el ministro del Interior.

Es por todos sabido que la Constitución de 1833 concentró el poder político en el ejecutivo, entendiendo por tal el Presidente de la República y los ministros que con él gobernaban.⁴ Por ejemplo, le otorgaba la amplísima facultad de nombrar a todos los magistrados y velar por la conducta de los jueces. Por otra parte, controlando la totalidad del proceso electoral, el ejecutivo podía configurar la composición de las Cámaras con personalidades afines o bien consecuentes. A su vez, el Congreso podía otorgarle facultades extraordinarias, como de hecho lo hacía continuamente, que suspendían las garantías individuales permitiéndole al gobierno reprimir cualquier oposición, y que incluso implicaron delegación de la potestad legislativa (como ocurrió en 1837). Adicionalmente, la Constitución le otorgaba al Presidente poder de veto absoluto a la legislación aprobada en el Congreso, la que no podía volver a ponerse en discusión en la misma legislatura. En esas condiciones, el poder político del ejecutivo era

⁴ Los ministros de Estado (inicialmente sólo tres: Interior y Relaciones Exteriores; Guerra y Marina; Hacienda) tenían enorme poder, en la medida en que todos los proyectos de ley debían llevar la firma del ministro correspondiente. Pero, sobre todo, era el ministro del Interior la figura más poderosa del ejecutivo puesto que en su despacho se configuraban las listas oficiales de candidatos al Congreso, todos los cuales por cierto resultaban electos. En cuanto al Presidente de la República, si bien tenía la facultad de nombrar y remover a voluntad a los ministros de Estado, pensamos que mientras ese cargo lo ejerció el comandante del Ejército del Sur, es decir hasta 1850, el Presidente seguía ejerciendo el rol que para el anterior período ha visualizado Alfredo Jocelyn-Holt en *La independencia de Chile*, a saber, el de árbitro entre las principales fracciones civiles. Tal habría sido, por ejemplo, el papel jugado por Manuel Bulnes ante el conflicto entre Manuel Camilo Vial y Manuel Montt que amenazaba romper la unidad de las fuerzas de gobierno, en vísperas de una próxima elección presidencial. Incluso tan tardíamente como 1867, con ocasión de las elecciones parlamentarias de ese año, el Presidente Pérez debió ejercer el rol de mediador entre el ministro del Interior y el Partido Conservador que integraba la alianza gobernante, con respecto a la incorporación de Abdón Cifuentes en la lista oficial de candidatos por Rancagua.

imbatible a lo cual hay que agregar que era casi imposible reformar la Constitución, pues para ello se requerían dos legislaturas consecutivas.⁵

¿Cómo pudo entonces la Constitución de 1833 servir de soporte al parlamentarismo que caracterizó a Chile en el cambio de siglo?

MUTACIÓN CONSTITUCIONAL VÍA REFORMA

La ruptura del férreo control presidencial fue posible como consecuencia del proceso político que produjo el quiebre de las fuerzas de gobierno entre, por una parte, quienes defendían una posición ultramontana que implicaba la autonomía de la jerarquía eclesiástica con respecto al gobierno, y quienes, por otra, defendían las prerrogativas que el derecho de patronato otorgaba al Estado frente a la Iglesia, a raíz del dramático episodio conocido como “la cuestión del sacristán”, en 1856. Tras una breve guerra civil (1859), las fuerzas en control del gobierno, Montt y Varas en particular, aunque triunfantes en el campo de batalla, comprendieron que era tiempo de ceder y abrir cauce a una mayor pluralidad política. Ello fue lo que dio origen a una etapa de grandes reformas, tanto de la Constitución como de las leyes electorales, y a nuevas prácticas políticas a partir de la década de 1860. En efecto, desde la elección del montt-varista José Joaquín Pérez en 1861 el gobierno dejó de solicitar al Congreso facultades extraordinarias y nunca más se declaró estado de sitio en alguna parte del territorio nacional.⁶ Sistemáticamente, el Congreso comenzó a ejercer facultades fiscalizadoras a través de la práctica de interpelar a los ministros de Estado.⁷ En cuanto a las normas constitucionales que concentraban el

⁵ Campos Harriet, *Historia constitucional*; Julio Heise, *Historia de Chile. El período parlamentario 1861-1925. Tomo 1. Fundamentos histórico-culturales del parlamentarismo chileno* (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1974); Germán Urzúa Valenzuela, *Historia política de Chile y su evolución electoral (desde 1810 a 1992)* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1992).

⁶ Sobre la moderación política en el siglo XIX, véase Alfredo Jocelyn-Holt, “El liberalismo moderado chileno. Siglo XIX”, *Estudios Públicos* 69 (1998). Disponible en http://www.cepchile.cl/dms/archivo_902_313/rev69_jocelynholt.pdf

⁷ Heise, *Historia de Chile*, quien argumenta sobre el desarrollo y la importancia de las prácticas parlamentarias.

poder en el Presidente de la República, éstas fueron desmanteladas por sucesivas reformas.⁸

Así, una ley de 1867 aprueba la reforma de 19 artículos de la Constitución, los que debían ser revisados en la siguiente legislatura, electa en 1870 (de allí el título del famoso libro de los hermanos Arteaga Alemparte, *Los constituyentes de 1870*). Si bien esta legislatura sólo aprobó la reforma del período presidencial, prohibiendo la reelección inmediata (agosto de 1871), a la vez declaró reformables otros tantos artículos de la Constitución, cuestión que requería de la aprobación de la siguiente legislatura electa en 1873.⁹ Así fue como en 1873-74 se aprobaron las más importantes reformas constitucionales que cambiaron el carácter fuertemente presidencialista de la Constitución de 1833,¹⁰ generando una “mutación constitucional” en palabras del constitucionalista Pablo Ruiz-Tagle.¹¹

En efecto, la segunda enmienda constitucional, de septiembre de 1873, rebajó los quórum necesarios para que las Cámaras pudiesen sesionar, que eran de mayoría absoluta de sus miembros, permitiendo al Senado sesionar con una tercera parte y a la Cámara de Diputados con una cuarta parte de sus integrantes.¹² Un año más tarde, una ley de reforma constitucional reconocía los derechos de libertad de reunión, de asociación —fundamentales para la actividad política y el funcionamiento de los incipientes partidos políticos— y de enseñanza,¹³ tan cara a los ultramontanos convertidos en Partido Conservador. En esa misma fecha, agos-

⁸ Intentos anteriores de reformar la Constitución no tuvieron éxito. Por ejemplo, en 1849 Lastarria propuso una reforma constitucional que restringiera las facultades extraordinarias y las declaraciones del estado de sitio, junto a una reforma electoral; y en 1850 Federico Errázuriz Zañartu propuso, en la Cámara, un proyecto de reforma muy amplia, que reducía las facultades presidenciales, la que no tuvo suficiente respaldo. En 1858, Lastarria y Santa María propusieron nuevamente en la Cámara de Diputados una reforma electoral; en 1860 el diputado Melchor de Santiago Concha presentó una reforma que no llegó a discutirse en la Cámara. Véase Ricardo Donoso, *Las ideas políticas en Chile* (Buenos Aires: Eudeba, 1975), 376-377, 380-384.

⁹ Heise, *Historia de Chile*, 38-39; Donoso, *ibidem*, 385-387. En 1871 el diputado Manuel Antonio Matta presentó a la Cámara un proyecto de reforma constitucional que planteaba cambios radicales. Véase del mismo Donoso, *ibidem*, 389-390.

¹⁰ Campos Harriet, *Historia constitucional*; Heise, *ibidem*.

¹¹ Ruiz-Tagle, “El constitucionalismo chileno”, 106.

¹² Heise, *Historia de Chile*, 39; Donoso, *Las ideas políticas*, 391.

¹³ Heise, *ibidem*, 39-40; Donoso, *ibidem*, 391-392.

to de 1874, se establecieron diversas incompatibilidades para ejercer los cargos de diputado y senador, de modo de separar los poderes públicos y, por otra parte, evitar la influencia del clero regular en las Cámaras; eso sí, siguió siendo compatible el cargo de parlamentario con el de ministro de Estado, lo que facilitó el giro hacia un régimen de tipo parlamentario. A juicio de Julio Heise, “esta reforma quebrantó seriamente el autoritarismo presidencial”. A la vez, también se reformó la elección de senadores, que de acuerdo al sistema mayoritario se elegían en lista completa, lo que implicaba que ningún senador de oposición podía ser electo. La reforma introdujo la votación directa por provincias, aumentó el número de senadores y redujo su período de nueve a seis años.¹⁴ Dos meses más tarde se aprobaban nuevas reformas: se limitaron las facultades extraordinarias, quedando explícitamente prohibida la delegación de la potestad legislativa, y se prohibió que durante el estado de sitio quedara suspendida la vigencia de la Constitución. Además se cambió la composición y atribuciones de la Comisión Conservadora, institución que funcionaba durante el receso del Congreso. A los siete senadores que la integraban se agregaron siete diputados. Se la facultó para velar por el cumplimiento de la Constitución y la protección de las libertades públicas, se le otorgó la supervigilancia sobre la administración pública, y se la facultó para poder solicitar al Presidente que convocara al Congreso a sesiones extraordinarias. También en esta ocasión se limitaron las facultades presidenciales sobre los jueces; se cambió la composición y atribuciones del Consejo de Estado, agregándose tres representantes del Senado y tres de la Cámara de Diputados a los cuatro miembros designados por el Presidente y éste sólo podría remover a los consejeros de Estado de su elección. Por último, con esta enmienda de agosto de 1874, también se facilitó la acusación constitucional a los ministros de Estado por parte de la Cámara de Diputados.¹⁵

De modo que con esta serie de reformas que empoderaban al Congreso Nacional y debilitaban la fortaleza inexpugnable del ejecutivo se había producido la “mutación constitucional”.

Posteriormente se hicieron pocas reformas adicionales. En enero de 1882 se aprobó, para ser revisada en la siguiente legislatura, la reforma

¹⁴ Heise, *Historia de Chile*, 40-42; Donoso, *Las ideas políticas*, 402.

¹⁵ Heise, *ibidem*, 43-46. Simultáneamente se dejaba atrás la legislación española promulgándose en 1874 el Código Penal; el mismo año, el Código de Minería; y en 1875, la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales. Carrasco Delgado, *Génesis y vigencia*, 134.

constitucional que permitía que ésta se originase en cualquiera de las dos Cámaras, que el ejecutivo no pudiera vetarla sino sólo introducir modificaciones, y que, una vez aprobada y publicada, la reforma sólo tuviese que ser ratificada por el Congreso siguiente. Además se aprobó que las reformas constitucionales se pudieran discutir en las legislaturas extraordinarias, aunque el ejecutivo no las hubiese incluido en la convocatoria. En 1888, se confirmaron las reformas constitucionales relativas al sistema electoral, entre éstas la supresión de los requisitos censitarios; en 1891, se ratificó la autorización a la Comisión Conservadora para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; en 1892, se ratificaron las reformas sobre incompatibilidades parlamentarias respecto, por ejemplo, de empleos públicos retribuidos, de magistrados y jueces, intendentes y gobernadores; en 1893, sobre la insistencia de las Cámaras al veto presidencial; en 1917, sobre elecciones. Por último, en 1924 se aprobó una reforma constitucional principalmente referida a la remuneración a los parlamentarios (dieta) y a la capacidad del Presidente para disolver la Cámara una vez durante su mandato para llamar a nuevas elecciones, reforma que debió haber sido ratificada en la siguiente legislatura, lo cual, como bien sabemos, lo impide un golpe de Estado.¹⁶

REFORMAS ELECTORALES EN EL SIGLO XIX

Señalábamos que las reformas constitucionales de 1874 que produjeron la mutación constitucional de la Carta del 33 fueron acompañadas de una profunda reforma electoral, que permitió materializar en la práctica política el desafío al autoritarismo presidencial que a nivel normativo habían logrado desmantelar las reformas constitucionales.¹⁷

¹⁶ Heise, *ibidem*, 46; Luis Valencia Avaria (compilador), *Anales de la República. Tomos I y II actualizados* (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1986), 205-213.

¹⁷ Sobre la importancia de la institucionalidad electoral en la historia política chilena, véase Paul Drake, *Between tyranny and anarchy. A history of democracy in Latin America, 1800-2006* (Stanford: Stanford University Press, 2009), y en particular sobre las reformas electorales de 1874: 114-116. Sobre las características del sistema electoral bajo la Constitución de 1833 y particularmente sobre la importancia de la reforma de 1874, véase J. Samuel Valenzuela, *Democratización vía reforma: La expansión del sufragio en Chile* (Buenos Aires: Ediciones del IDES, 1985). También Julio Heise, *El período parlamentario 1861-1925. Tomo II. Democracia y gobierno representativo en el período parlamentario* (Santiago: Editorial Universitaria, 1982).

En efecto, la legislación electoral estuvo siempre estrechamente vinculada a la Constitución.¹⁸ Por lo tanto, una vez promulgada la Constitución de 1833, a fines de ese año, fue aprobada la ley de elecciones que daba forma a la representación política por medio del voto masculino adulto, letrado y censitario.¹⁹ Cada diez años una ley debía fijar los requisitos censitarios, variables según las provincias, para ponerlos al día de acuerdo a las nuevas realidades del decenio. Todo el proceso electoral, desde la inscripción del votante al escrutinio de los votos, quedaba en manos de las municipalidades, las cuales eran presididas por el intendente o el gobernador según si se trataba de cabeceras provinciales o departamentales, quienes tenían la facultad de vetar las decisiones del municipio.²⁰ En los hechos, el proceso electoral quedaba enteramente en manos del ejecutivo y, como ya decíamos, las listas de

¹⁸ Sobre la representación política en los inicios de la república, véase Donoso, *Las ideas políticas*, capítulo X; Paulo Recabal, “Para entender la realidad electoral en los albores de la República: ciudadanía y representación en el primer Congreso Nacional”, en Seminario Estudios de la República, http://www.estudiosdelarepublica.cl/plugins/news/images/17_paulo_recabal___congreso_pdf.pdf/

¹⁹ Tenían derecho a voto los hombres mayores de 21 años si eran casados y 25 años si eran solteros, que supieran leer y escribir y que tuviesen una determinada renta o propiedad que debía fijarse por ley cada diez años. El requisito de saber leer y escribir quedó suspendido hasta 1840 en el artículo primero de las disposiciones transitorias de la Constitución de 1833; en 1842 se estimó que quienes ya habían ejercido sus derechos ciudadanos podrían seguir haciéndolo aunque no supiesen leer y escribir. Véase Valencia Avaria, *Anales de la República*.

Quedaron excluidos del derecho a voto “los que por imposibilidad física o moral no gocen de su razón; los sirvientes domésticos; los deudores al fisco constituidos en mora; los condenados a penas aflictivas o infamantes que no manifiesten decreto de rehabilitación; los fallidos presentados como tales a los tribunales; los individuos del clero regular [exclusión suprimida con la reforma electoral de 1861]; los soldados, cabos y sargentos del ejército permanente; los jornaleros y los peones gañanes” (Artículo 16 del “Reglamento de elecciones” de 1833). El texto del reglamento electoral de 1833 se encuentra en Seminario Estudios de la República, http://www.estudiosdelarepublica.cl/plugins/news/images/7_paulo_recabal___presentacion_reglamento_electoral_de_1833_pdf.pdf/

²⁰ Antes de la ley de comuna autónoma de 1892 las municipalidades estaban situadas en las cabeceras de los departamentos y en la cabecera provincial. Eran por tanto siempre urbanas. En vísperas de la aprobación de la ley de comuna autónoma había 72 municipalidades en el país, de acuerdo a Heise, *El período parlamentario*, 251.

candidatos oficiales elaboradas por el ministro del Interior tenían asegurada la elección. Ello era particularmente claro en el caso de la elección de senadores, que, hasta 1874, se votaban en lista completa para todo el territorio nacional y por voto indirecto. El autoritarismo presidencial era imbatible en la medida en que por la vía electoral el ejecutivo controlaba la composición del Congreso.²¹

Para evitar que el ejecutivo dominara el proceso electoral era necesario quitarle el control de éste a las municipalidades. La primera reforma en tal sentido es de 1869,²² cuando se crea la Junta de Mayores Contribuyentes como instancia revisora de los reclamos que se suscitaban en relación a las inscripciones electorales (llamadas calificaciones porque la inscripción constaba en una boleta de calificación que portaba el votante), las que debían realizarse antes de cada período electoral y que estaban en manos de las municipalidades. Las Juntas de Mayores Contribuyentes quedaron conformadas por seis miembros elegidos al azar por la municipalidad de entre los cuarenta mayores contribuyentes del departamento. Era, sin duda, una reforma tímida, pero iniciaba un proceso sin retorno. La reforma electoral de 1869 contenía también otras disposiciones de importancia, tales como reducir la votación a un solo día.²³

Al igual que ocurriera con las reformas constitucionales, la más importante reforma electoral se aprobó en 1874, con ocasión de la discusión parlamentaria sobre los montos que se fijarían a los requisitos censitarios que debían definirse por ley para regir durante todo el decenio próximo. Al respecto, se estableció la presunción de derecho de que todos aquellos que supiesen leer y escribir tendrían los requisitos censi-

²¹ Heise, *El período parlamentario*, capítulo preliminar; Donoso, *Las ideas políticas*, capítulo X.

²² Señala Julio Heise: “El 12 de noviembre de 1842 se promulgó la primera modificación a la Ley electoral del año 1833 bajo el título *Suplemento a la Ley de Elecciones*. Esta reforma no significó avance alguno; en cierto sentido reafirmó el control legal del Ejecutivo sobre las diversas etapas del proceso electoral [...]. En las postrimerías del decenio de Montt —en septiembre de 1861— se aprobó una segunda reforma que pretendió perfeccionar algunos aspectos del régimen electoral, pero siempre dentro de una estricta dependencia del Ejecutivo y sobre la base del sistema censitario establecido en la Constitución.” *El período parlamentario*, 19-20.

²³ Heise, *ibidem*, 50-51.

tarios para votar.²⁴ Por lo demás, los montos requeridos para ejercer el derecho a voto eran por entonces muy bajos. Sabemos que hacia 1870 tales requisitos los cumplían, por ejemplo, el portero de la Presidencia de la República, el de Aduanas de Valparaíso, el de la Corte de Apelaciones de Concepción y el de Tesorería y Aduanas del departamento de Valdivia; también, por ejemplo, el carpintero de la Casa de Moneda y el maestro zapatero de la Casa de la Providencia; el auxiliar de telegrafista de La Serena, el celador de la oficina de telégrafo en Valparaíso y el cartero ambulante de Valparaíso.²⁵ A pesar de que los requisitos censitarios eran bajos, el hecho de que se les suprimiera tuvo enorme importancia pues restó atribuciones a las municipalidades, que eran las que certificaban que los potenciales electores cumplieren con las condiciones de renta o propiedad necesarias para poder votar, a no ser que fuesen empleados públicos cuyas remuneraciones estaban fijadas por ley. La consecuencia inmediata de esta reforma fue un aumento significativo del universo electoral, que más que se triplicó, desde 25.981 votantes en 1873 a 80.346 en 1876, según lo ha hecho notar J. Samuel Valenzuela, quien además destaca el hecho de que la mayoría de los nuevos votantes aparecen en los registros como agricultores.²⁶ Es decir, lo que aumenta significativamente es el voto rural, y bien sabemos que eran los grandes hacendados quienes controlaban la sociedad rural en

²⁴ Para suprimir los requisitos censitarios se requería de una reforma constitucional, y por tanto de dos legislaturas. La idea de recurrir a una presunción de derecho para suprimir los requisitos censitarios fue de Zorobabel Rodríguez, diputado del Partido Conservador, aunque ya se había planteado con anterioridad por el diputado Pedro Félix Vicuña, en 1864, y por los diputados Antonio Varas y Domingo Santa María en la siguiente legislatura (Heise, *El período parlamentario*, 53). Una reforma constitucional en 1888 suprime definitivamente los requisitos censitarios. Véase J. Samuel Valenzuela, “Hacia la formación de instituciones democráticas: prácticas electorales en Chile durante el siglo XIX”, *Estudios Públicos* 66 (1997), http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1158_697/rev66_valenzuela.pdf

²⁵ La ley electoral de 1864 que fija los requisitos censitarios en Heise, *El período parlamentario*, 52. Compárese con los sueldos de los empleados públicos consignados en el *Anuario estadístico de la República de Chile correspondiente a los años 1870-1871*. De acuerdo con Heise, ibídem: “De la población nacional que por aquellos años llegaba a 2.000.000 de habitantes, por lo menos el 10% —esto es 200.000— reunían los requisitos legales para tener la calidad de ciudadano elector. Sin embargo, en la práctica éstos apenas sobrepasaban los 10.000”.

²⁶ S. Valenzuela, “Instituciones democráticas”.

su conjunto.²⁷ De modo pues que estamos ante una significativa disminución de la capacidad de manejo electoral del ejecutivo, y un mayor poder electoral de los dirigentes que controlaban los partidos políticos y que buscaban reflejar su dominio social en el Congreso Nacional sin someterse a las maniobras presidenciales.

La posibilidad de control electoral del ejecutivo se vio también afectada por otras reformas electorales de ese mismo año 1874. El Congreso aprobó el voto acumulativo²⁸ en todas las elecciones (reforma defendida con ardor por los parlamentarios del Partido Conservador)²⁹; el Presidente quiso vetarlo, pero para ello tuvo que negociar con los dirigentes del Partido Radical, a consecuencia de lo cual el voto acumulativo quedó limitado a las elecciones de diputados y los radicales entraron al gobierno.³⁰ Con esta reforma las minorías electorales pudieron elegir parlamentarios a la Cámara Baja. Además, como ya señaláramos, una enmienda constitucional reformó la elección de senadores, la cual pasó de una elección por lista completa para todo el país a ser elegidos por provincias en proporción a su población, y por voto directo.

Adicionalmente, con el propósito de restar poder electoral a las municipalidades, que eran controladas por el ejecutivo, se ampliaron las atribuciones de las Juntas de Mayores Contribuyentes, que habían sido creadas, como vimos, algunos años antes. Se las convirtió en Juntas Calificadoras, con lo cual se las dotó de la función de calificar al elector en el proceso de inscripción electoral, y fueron ellas las que conformaron

²⁷ Sobre la sociedad rural chilena, véase, por ejemplo, el clásico libro de Arnold Bauer, *La sociedad rural chilena. Desde la conquista española a nuestros días* (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1994), y el voluminoso estudio de José Bengoa, *Historia social de la agricultura chilena*, publicada en dos volúmenes: Tomo I: *El poder y la subordinación. Acerca del origen rural del poder y la subordinación en Chile* (Santiago: Ediciones Sur, 1988) y Tomo II: *Haciendas y campesinos* (Santiago: Ediciones Sur, 1990).

²⁸ El voto acumulativo significa que cada votante tiene tantos votos como cargos a elegir, y que puede acumularlos en un solo candidato. Véase Heise, *El período parlamentario*, 54-56.

²⁹ Campos Harriet, *Historia constitucional*, 379.

³⁰ El voto acumulativo se extendió a las elecciones de regidores, de senadores y de electores de Presidente de la República con la ley electoral de 1890. Sobre la ley electoral de 1890 y las otras reformas que contiene, véase Heise, *El período parlamentario*, 91-92; y J. Samuel Valenzuela, “La ley electoral de 1890 y la democratización del régimen político chileno”, *Estudios Públicos* 71 (1998), http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1152_730/rev71_valenzuela.pdf

las Juntas (o mesas) Receptoras de Sufragios. Se prohibió que los empleados de nombramiento presidencial integraran las Juntas de Mayores Contribuyentes.³¹

Campos Harriet ha hecho notar que a partir de 1874 los mayores contribuyentes se configuraban con quienes pagaban mayor contribución agrícola, de patente industrial o de alumbrado y sereno, “tomadas colectivamente”.³² Como los mayores contribuyentes se definían por departamentos, las diferencias a lo largo del país eran enormes, y en aquellas zonas más pobres los montos de las contribuciones eran muy bajos. Por ejemplo, en 1877-1878, en el departamento de Quinchao, provincia de Chiloé, había entre los mayores contribuyentes algunos que pagaban sólo \$1.50, y en el departamento de Imperial, provincia de Arauco, los había con contribuciones de sólo \$0.25, mientras que en el departamento de San Fernando, provincia de Colchagua, los mayores contribuyentes aparecen con montos desde \$2160.00, y el departamento de Limache, provincia de Valparaíso, ostenta en esos años las cifras más altas del país, con mayores contribuyentes de \$3096.00. Además, dentro de un mismo departamento las cifras tenían fuertes variaciones. Así, por ejemplo, en el departamento de Concepción los mayores contribuyentes pagaban desde \$65.80 hasta \$269.20; en el departamento de Talca hay mayores contribuyentes que pagan \$405.50 mientras otros aparecen con \$1418.70; y el mayor contraste se da en el departamento de Limache, con una diferencia entre los mayores contribuyentes desde \$3096.00 a \$38.84.³³

A consecuencia de las reformas electorales de 1874, el ejecutivo careció de los instrumentos legales para ejercer la intervención electoral, de modo que esta práctica, que continuó hasta la Guerra Civil de 1891, tuvo que asentarse en la fuerza y en la violencia. Tal es la descripción que hace Julio Heise de las elecciones de 1885, bajo la presidencia de Domingo Santa María: “Los agentes del ejecutivo inscribían y hacían sufragar con nombres distintos más de diez veces a cada policía. Con ellos se organizaban también turbas para asaltar mesas,

³¹ Heise, *El período parlamentario*, 51; S. Valenzuela, “La ley electoral”. Después de la Guerra Civil, las reformas electorales de 1893-1894 ampliaron las atribuciones de las Juntas de Mayores Contribuyentes. Heise, *ibidem*, 111-112.

³² Campos Harriet, *Historia constitucional*, 379.

³³ *Anuario estadístico de la República de Chile correspondiente a los años 1877-1878*, 137 y siguientes.

secuestrar mayores contribuyentes y vocales de la oposición, y robar registros y urnas. [...] En los departamentos de Talca, Curicó, Putaendo, Santiago, Cachapoal y Puchacay el gobierno organizó un asalto masivo a las mesas receptoras de sufragios. [...] En la Cámara, la mayoría gobiernista completó la labor interventora practicando una calificación con sentido puramente político.”³⁴ El Presidente Santa María lo reconocería abiertamente en la ya famosa carta que le escribiera a su biógrafo Pedro Pablo Figueroa, reproducida por los historiadores Francisco Antonio Encina y Mario Góngora: “Se me ha llamado interventor. Lo soy. Pertenezco a la vieja escuela y si participo de la intervención es porque quiero un parlamento eficiente, disciplinado, que colabore con los afanes de bien público del gobierno.”³⁵ Sólo después de la Guerra Civil de 1891 la intervención electoral del ejecutivo se terminó.

Por otra parte, como consecuencia de estas reformas de 1874, particularmente con el voto acumulativo para las elecciones de diputados, los partidos se vieron obligados a realizar sofisticados cálculos electorales en cada localidad para distribuir adecuadamente los votos entre sus candidatos, y tuvieron que contar con agentes partidistas distribuidos en todo el país, lo que los enraizó localmente y los fortaleció.³⁶

Así, las reformas constitucionales y electorales, particularmente las de 1874, en conjunto con las prácticas parlamentarias³⁷ asentadas en la década de 1860, transformaron el régimen presidencial autoritario consagrado en la Constitución de 1833 en un régimen parlamentario con preeminencia del Congreso. Sea que el parlamentarismo existiera en la conciencia política antes de 1891, que tal ha sido el argumento del historiador Julio Heise González, es indudable que el triunfo del Congreso en la Guerra Civil de 1891 clausura definitivamente las prácticas autoritarias del presidencialismo. Hasta la llegada de Arturo Alessandri a la Presidencia de la República en 1920, la que da inicio a un nuevo ciclo político y constitucional en Chile.

³⁴ Heise, *El período parlamentario*, 71-72.

³⁵ Citado por Mario Góngora, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX* (Santiago: Editorial Universitaria, 1986), 59.

³⁶ S. Valenzuela, “Instituciones democráticas.”; S. Valenzuela, “La ley electoral”; Sofía Correa Sutil, “El Congreso durante el parlamentarismo. Revisión crítica del centralismo presidencial”, *Hemiciclo* 4 (2011), http://www.academiaparlamentaria.cl/Hemiciclo/revistahemiciclo_N4.pdf/

³⁷ Principalmente las interpelaciones y votos de censura contra los ministros de Estado. Véase Heise, *Historia de Chile*, 61-67.

EL PROCESO CONSTITUYENTE DE 1925

www.cepchile.cl

Cuando se promulgó la nueva constitución presidencialista en septiembre de 1925, hacía ya tiempo que el proceso político se había salido del cauce constitucional que enmarcaba la Constitución de 1833 con su modalidad de parlamentarismo a la chilena.³⁸ Por de pronto, el Presidente Arturo Alessandri desde comienzos de su período había desplegado una retórica crítica del Congreso Nacional —apuntando particularmente contra el Senado—, había convocado a mítines populares en su apoyo y, no menor, había recorrido las unidades militares del país para quejarse del entorpecimiento del Congreso a su programa de gobierno, insistiendo en la conveniencia de un régimen presidencial. Además, contradiciendo prácticas políticas de larga data, desconoció las censuras parlamentarias a sus ministros, insistió en mantener gabinetes que no contaban con apoyo parlamentario, nombró a militares como ministros de Estado, intervino personalmente en los debates parlamentarios, alentó disputas entre las Cámaras, publicó en la prensa manifiestos a favor del régimen presidencial, y movilizó al pueblo para amedrentar a sus opositores. Con ocasión de las elecciones parlamentarias de 1924 recorrió el país haciendo campaña a favor de la Alianza Liberal, acompañado por oficiales de ejército. Nada de extraño entonces que, en septiembre de 1924, un grupo de militares hiciera sonar sus sables en las graderías del Congreso, en rechazo a que en el hemicycle se discutiera una ley para crear la dieta parlamentaria, iniciativa democratizadora del Congreso, dando inicio así a una serie de acontecimientos que terminarían con una junta militar en el poder, el Presidente en el exilio y el Congreso clausurado.³⁹

Entre tanto, en la década de 1920 la crisis política se expresó también en un álgido debate político y constitucional. En ese contexto, sectores más bien ajenos a los partidos asentados en el Congreso apostaron por una nueva constitución para Chile, de carácter socialista, corporativista y federal. Así, Luis Emilio Recabarren, fundador del Partido Comunista, publicaba en 1921 en Antofagasta su proyecto de una

³⁸ Existe consenso entre científicos políticos y constitucionalistas que se trata de una forma de gobierno muy particular, alejada de los moldes del parlamentarismo europeo de fin de siglo.

³⁹ Sofía Correa Sutil et al., *Historia del siglo XX chileno. Balance paradójico* (Santiago: Sudamericana, 2001), capítulo IV; Heise, *Historia de Chile*, 434-455.

constitución que permitiría organizar la República Federal y Socialista de Chile.⁴⁰ También el historiador Gabriel Salazar ha destacado la existencia de una Asamblea Constituyente de Asalariados e Intelectuales, la que reuniendo a representantes gremiales de obreros, empleados, estudiantes, profesionales e intelectuales, en marzo de 1925, en el Teatro Municipal, habría acordado las bases para una nueva constitución.⁴¹ Dichas bases tuvieron un carácter federal y corporativista con una propuesta de cámaras funcionales en las que la ciudadanía estaría representada a través de sus organizaciones gremiales.⁴²

Por otra parte, en todos los mensajes presidenciales con que inauguraba la legislatura ordinaria, Alessandri había insistido en la necesidad de reformar la Constitución para restar atribuciones políticas y fiscalizadoras al Congreso. A su vez, en los primeros meses de 1924, tras un acuerdo entre los partidos de gobierno y de oposición, el Congreso había iniciado la discusión de una amplia reforma constitucional, que perfeccionaba el régimen de gobierno a través, por ejemplo, de una mayor regulación del actuar de las Cámaras (tales como clausura del debate) y de mayores facultades para el ejecutivo, tales como la regulación de las urgencias legislativas.⁴³

Como es bien sabido, la intervención de los militares puso fin a la normalidad institucional, el Presidente Alessandri se ausentó del país con permiso del Congreso, el cual fue enseguida clausurado por aquéllos. Diferencias entre el alto mando y los oficiales insurrectos de menor graduación llevó a que, a comienzos de 1925, la oficialidad del ejército hiciera volver a Alessandri, quien retomaba el gobierno con apoyo militar —y popular— y con el Congreso clausurado. Es en este contexto

⁴⁰ Reproducida por Heise, *Historia de Chile*, 463-475.

⁴¹ Gabriel Salazar, “Construcción de Estado en Chile: la Asamblea Constituyente de Asalariados e Intelectuales (1900-1925)”, en *Del poder constituyente de asalariados e intelectuales (Chile siglos XX y XXI)* (Santiago: LOM, 2009). Sobre dicha asamblea constituyente, véase también Gonzalo Vial, *Historia de Chile (1891-1973). Volumen III. Arturo Alessandri y los golpes militares (1920-1925)* (Santiago: Editorial Santillana, 1987), 533.

⁴² Una reseña del artículo de Gabriel Salazar en Paulo Recabal F., “Reflexión crítica en torno al artículo “Construcción de Estado en Chile: la Asamblea Constituyente de Asalariados e Intelectuales (1900-1925)” de Gabriel Salazar”, en Seminario Estudios de la República, http://www.estudiosdelarepublica.cl/plugins/news/images/8_paulo_recabal_reflexiun_salazar_pdf.pdf

⁴³ Carrasco Delgado, *Génesis y vigencia*, 147; Heise, *Historia de Chile*, 451.

que se produce el proceso constituyente que da origen a la Constitución de 1925.⁴⁴

Los partidos de la Alianza Liberal, que habían acompañado a Alessandri durante todo su período, pidieron la reapertura del Congreso que los militares habían clausurado el año anterior; los partidos de la opositora Unión Nacional exigieron que se convocara a elecciones parlamentarias. A su vez, la oficialidad del ejército había hecho saber su voluntad de que se llamara a una asamblea constituyente, con participación en ella de “las fuerzas vivas”,⁴⁵ para crear una nueva constitución, a lo que se comprometió Alessandri. De modo que, permaneciendo el Congreso Nacional clausurado y sin que se llamara a elecciones parlamentarias, Alessandri optó por designar por decreto una Comisión Consultiva, de 122 integrantes, con participación de militares,⁴⁶ para resolver sobre los procedimientos que permitieran organizar una asamblea nacional constituyente. El debate entre los comisionados llevó a que se crearan dos subcomisiones, una prepararía el proyecto de reforma, y la otra trataría sobre la forma como sería aprobada. La Subcomisión de Reforma estuvo integrada por quince personas directamente llamadas por Alessandri, quien la presidió. Esta instancia se reunió en 30 ocasiones, mientras que la otra subcomisión, que debía organizar la asamblea constituyente, se reunió sólo tres veces y no volvió a ser convocada por el Presidente.⁴⁷

A mediados de 1925, el proyecto elaborado en la Subcomisión de Reforma pasó a la Comisión Consultiva, cuyas indicaciones volvieron a la Subcomisión para su discusión. Es que la mayoría de los miembros de la Comisión Consultiva, desde conservadores a comunistas pasando por sectores liberales y el conjunto de los radicales, estaba por preservar el régimen parlamentario introduciendo reformas a la Constitución en aras de su perfeccionamiento. En cambio, Arturo Alessandri y la oficialidad del ejército exigían la instauración de un régimen presidencial y

⁴⁴ Correa Sutil et. al., *Historia del siglo XX*, capítulo IV.

⁴⁵ Vial, *Historia de Chile*, 447, 532-534.

⁴⁶ Integraron la Comisión Consultiva el general Mariano Navarrete, inspector general del ejército, y el mayor Óscar Fenner, auditor general de guerra. Véase General Mariano Navarrete, *Mi actuación en las revoluciones de 1924 y 1925*. Edición y presentación de René Millar Carvacho (Santiago: Centro de Estudios Bicentenario, 2004), 296-299.

⁴⁷ Carrasco Delgado, *Génesis y vigencia*, 149-153; Navarrete, *Mi actuación*, 296-315; Vial, *Historia de Chile*, capítulo 13.

no estaban dispuestos a hacer concesiones al respecto. Para imponerlo fue necesaria la intervención directa de los militares, en la persona del general Navarrete, inspector general del ejército y miembro de la Comisión Consultiva. Particularmente relevante es el hecho de que en su intervención el general Navarrete invistiera a los militares de la condición de portadores de la soberanía popular, cuando exigió la aprobación del régimen presidencial en el seno de la Comisión, declarando: “Los dirigentes de los diversos partidos políticos en que está dividida la opinión pública, deben aprovechar en esta ocasión las múltiples lecciones objetivas que han recibido desde el 5 de Septiembre hasta hoy. De ellas deben deducir lo que el país quiere, como asimismo inclinarse respetuosos ante su voluntad soberana, pues de otro modo se tendrán a corto plazo que hacer, bajo la presión de la fuerza, las reformas que, en representación del pueblo, ha reclamado en forma tan significativa el elemento joven del Ejército.” En consecuencia, la Comisión Consultiva aprobó el proyecto de la Subcomisión y se disolvió.⁴⁸

El Presidente convocó a plebiscito para fines de agosto, con el propósito de aprobar el proyecto elaborado en la pequeña Subcomisión. En el referéndum se utilizaron tres votos de distinto color cuya redacción fue hecha por el mismo Alessandri. Quienes aprobaran el proyecto presidencial tendrían un voto color rojo que señalaba que éste era aquél “cuya aprobación pide el Presidente de la República”; el texto del voto disidente, de color azul, decía: “Se mantiene el régimen parlamentario con la facultad de la Cámara de Diputados para censurar y derribar Gabinetes y de aplazar el despacho y vigencia de las Leyes de Presupuestos y recursos del Estado”; un voto color blanco expresaba “el rechazo absoluto de todo proyecto o fórmula constitucional indicándose así la voluntad del sufragante en orden a recurrir a otros medios para resolver la normalidad constitucional”. Además Alessandri se dirigió por radio al

⁴⁸ La cita corresponde a la sesión del 23 de julio de 1925 de la Comisión Consultiva de Reformas Constitucionales, en Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisión encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago: Imprenta Universitaria, 1926), 455. Con pequeñas diferencias de redacción se encuentra también en Navarrete, *Mi actuación*, 304, versión ésta que reproduce Carrasco Delgado, *Génesis y vigencia*, 154-155. A juicio de Gonzalo Vial, se había producido un tercer golpe de Estado, el del 23 de julio, que se sumaba al del 5 de septiembre de 1924 y del 23 de enero de 1925: Vial, *Historia de Chile*, 541-546.

país solicitando la aprobación del proyecto de la Subcomisión de Reforma. Los partidos Conservador, Radical y una fracción del Partido Liberal llamaron a la abstención; el Partido Comunista llamó a votar por el voto disidente.⁴⁹ De modo que tanto el haber diferenciado los votos por colores como el texto que contenía cada uno de éstos, más la intervención presidencial directa, da claras señales de una manipulación de la voluntad electoral. No ha de sorprender entonces que hubiese más de un 50 por ciento de abstención y que la opción presidencial fuese aprobada por casi un 95 por ciento de los sufragios, equivalente a menos de 130 mil votos, que corresponde a menos de la mitad de los votantes en la elección presidencial siguiente, de octubre de 1925. La nueva constitución fue promulgada el 18 de septiembre de 1925.⁵⁰

La vorágine de los acontecimientos políticos impidió que la Constitución entrara plenamente en vigencia sino hasta fines de diciembre de 1932. Es bien sabido que en 1925 Alessandri no pudo terminar su período de gobierno dado el poder desplegado por el coronel Ibáñez; que éste tomó el control del proceso político imponiendo una dictadura; que su renuncia forzada a mediados de 1931 llevó a un brevísimo gobierno civil que fue derrocado a mediados de 1932 por un golpe de Estado que instauró una República Socialista, la que fue también derrocada a fines del año. Durante dicha República Socialista, en su fase más dictatorial, se pretendió convocar a una asamblea constituyente para dictar una nueva constitución, de carácter socialista-corporativista.⁵¹ No fue aquella la única propuesta de esta índole pues, por ejemplo, ese mismo año 1932 el jesuita Fernando Vives daba a conocer un conjunto de ideas para una “Constitución Cristiana del Estado”, de carácter corporativista, recogiendo en ella las nuevas corrientes del pensamiento socialcristiano de entreguerras.⁵² Los radicales, por su parte, en 1931 y nuevamente en

⁴⁹ Carrasco Delgado, *Génesis y vigencia*, 155-157.

⁵⁰ Federico Gil, *El sistema político de Chile* (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1969), 108; Correa Sutil et. al., *Historia del siglo XX*, 101. Las cifras exactas pueden encontrarse en Sofía Correa Sutil et. al., *Documentos del siglo XX chileno* (Santiago: Sudamericana, 2001), 560.

⁵¹ Correa Sutil et al., *Historia del siglo XX*, capítulo IV.

⁵² Sofía Correa Sutil, “El pensamiento en Chile en el siglo XX bajo la sombra de Portales”, en *Ideas en el siglo. Intelectuales y cultura en el siglo XX latinoamericano*, coordinado por Óscar Terán (Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina y Fundación OSDE, 2004), 209-305, especialmente 251-265.

1933, presentaron proyectos de reforma constitucional al Congreso para establecer un régimen parlamentario de gobierno.⁵³

Sin embargo, el régimen presidencial se legitimó con el tiempo, y la Constitución de 1925 fue reformada en sólo seis ocasiones, dos de las cuales restringieron aún más las atribuciones del Congreso. En efecto, el ejecutivo promovió reformas que aumentarían sus facultades, argumentando que los partidos políticos se habrían constituido en una barrera para la eficacia gubernamental.⁵⁴ Por ello ha sido usual entender las dificultades políticas, durante la vigencia de esta carta, como un producto de la nefasta tensión entre el Presidente y los partidos, especialmente el partido de gobierno. De una mayor complejidad es el análisis del constitucionalista Felipe Meléndez, quien argumenta que durante gran parte de la vigencia de la Constitución de 1925 —hasta mediados de los años 60— los partidos políticos ejercieron en el Congreso prácticas parlamentarias de vieja data, las que permitieron equilibrar las fuertes atribuciones del ejecutivo. De este modo el autor desplaza el análisis desde los partidos hacia el Congreso Nacional y el equilibrio de poderes.⁵⁵ Ello, a su vez, permite situarnos en el momento constituyente, cuando el régimen presidencial se impone por la férrea voluntad de Arturo Alessandri y de los militares, en contra de la opinión mayoritaria de los partidos políticos de la época, desde conservadores a comunistas, pasando por los radicales, probablemente los más parlamentaristas.

Por otra parte, contrariamente a lo que se suele sostener sobre la prescindencia política de las fuerzas armadas durante la vigencia de la Constitución de 1925, éstas estuvieron atentas a su desenvolvimiento desde los orígenes mismos de la carta, como hemos visto. De hecho, formaron parte del ejecutivo en diversas ocasiones, participando en

⁵³ Carrasco Delgado, *Génesis y vigencia*, 202 nota 411.

⁵⁴ Carrasco Delgado, *ibidem*, 183-187, 197.

⁵⁵ Felipe Meléndez Ávila, “El rol de los partidos políticos en la determinación de la forma de gobierno bajo la Constitución de 1925”, en Seminario Estudios de la República, http://www.estudiosdelarepublica.cl/plugins/news/images/37_felipe_melundez__el_rol_de_los_partidos_politicos_bajo_la_constitucion_de_1925_pdf.pdf. Véase también su tesis de licenciatura para obtener el grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, titulada *El Congreso Nacional bajo la Constitución de 1925: la dinámica entre los partidos, las cámaras y la presidencia* (2010).

los gabinetes de Ríos, González Videla, Ibáñez y Allende,⁵⁶ velando siempre por la permanencia del régimen presidencial que habían impuesto al país en 1925. Incluso más, desde 1941 se hace a los militares responsables de custodiar la corrección de los procesos electorales, por lo que toman el control de los locales de votación, y en general del país completo, antes, durante y después de las elecciones, lo que los transforma en lo que hoy llamaríamos garantes de la institucionalidad electoral.⁵⁷

No obstante, con el correr del tiempo, la Constitución de 1925 gozó de legitimidad y prestigio ante la ciudadanía. No fue ajena a ello la implacable crítica al parlamentarismo oligárquico de fin de siglo que, hacia 1930, levantó la historiografía nacionalista de Alberto Edwards y Francisco Antonio Encina, así como también los nuevos partidos políticos de izquierda y los socialcristianos. La demonización del parlamentarismo como régimen de gobierno redundó en la legitimidad de la Constitución de 1925.⁵⁸ Además, hay que considerar que contribuyó a su legitimación el que de la mano de esta carta se extendió el derecho a sufragio y se perfeccionó el sistema electoral. En efecto, la Constitución de 1925 creó el Tribunal Calificador de Elecciones, una autoridad independiente que daba garantías de imparcialidad; suprimió el voto acumulativo reemplazándolo por un sistema de representación proporcional; y terminó con la elección indirecta del Presidente de la República. Adicionalmente, un paso muy significativo hacia la corrección del proceso de votación lo constituyó la reforma electoral de 1958, que creó un único voto impreso por el Estado, el que contenía el total de las candidaturas, la llamada cédula única, que puso término definitivamente a la práctica del cohecho, al imposibilitar el control del votante. Con el fin del cohecho se acabaron los tumultos que éste generaba; aun así, sin embargo, los militares continuaron custodiando los locales de vota-

⁵⁶ Carrasco Delgado, *Génesis y vigencia*, 217.

⁵⁷ Véase http://www.senado.cl/elecciones-durante-el-siglo-xx-el-inicio-y-consolidacion-de-la-democracia-en-chile/prontus_senado/2013-11-08/163850.html#vtxt_cuerpo_T7/ (última visita: 8 de diciembre de 2014).

⁵⁸ Correa Sutil, “El pensamiento en Chile”; Correa Sutil, “El Congreso”; Joaquín Trujillo Silva, “La invención del parlamentarismo en Chile”, en *Democracia y derechos fundamentales desde la filosofía política. Tercer Congreso Estudiantil de Derecho y Teoría Constitucional, Facultad de Derecho Universidad de Chile, varios autores* (Santiago: Editorial Jurídica, 2009).

ción.⁵⁹ En cuanto a la ampliación del sufragio, desde 1935 extranjeros y mujeres pudieron votar en elecciones municipales; las mujeres lograron ciudadanía plena en 1949 y votaron por primera vez en una elección presidencial en 1952 y en elecciones parlamentarias en 1953; en 1962 se exigió la inscripción obligatoria, lo que aumentó el número de inscritos; y con la reforma constitucional de 1970 el sufragio se amplió a los jóvenes desde los 18 años y a los analfabetos.⁶⁰ De modo que si para la elección presidencial de 1946 votaron 479.310 personas, en 1970 la cantidad había aumentado a 2.954.799 votantes.⁶¹

Y sin embargo, el golpe de Estado de 1973, con el que se inicia una larga y cruenta dictadura, es la demostración más patente del fracaso del régimen presidencial, impuesto por los militares y Alessandri en la Constitución de 1925, y de sus sucesivas reformas que buscaron constantemente mayores facultades para el Presidente de la República. Precisamente, durante la transición de la dictadura pinochetista a la democracia se produjo una intensa discusión académico-política sobre el régimen de gobierno que más convenía a Chile, generándose un cierto consenso en torno a la idea de instaurar un régimen semiparlamentario o semipresidencial. En todo caso, habría habido en ese entonces acuerdo en abandonar el presidencialismo que se impuso con la Constitución de 1925, al cual se responsabilizó de la crisis política que culminó en el golpe de Estado.⁶²

⁵⁹ Véase http://www.senado.cl/elecciones-durante-el-siglo-xx-el-inicio-y-consolidacion-de-la-democracia-en-chile/prontus_senado/2013-11-08/163850.html#vtxt_cuerpo_T7/ (última visita, 8 de diciembre de 2014).

⁶⁰ Véase http://www.senado.cl/elecciones-durante-el-siglo-xx-el-inicio-y-consolidacion-de-la-democracia-en-chile/prontus_senado/2013-11-08/163850.html#vtxt_cuerpo_T7/ (última visita, 8 de diciembre de 2014).

⁶¹ Correa Sutil et al., *Documentos del siglo XX*, 560-561.

⁶² Véase, por ejemplo, Genaro Arriagada, “El sistema político chileno (Una exploración del futuro)”, *Colección Estudios Cieplan* 15, (1984), 171-202, http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/117/Capitulo_4.pdf/; Humberto Nogueira Alcalá, *El régimen semipresidencial. ¿Una nueva forma de gobierno democrática?* (Santiago: Grupo de Estudios Constitucionales, 1984); Arturo Valenzuela, “Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: Proposición para un gobierno parlamentario”, *Estudios Públicos* 18 (1985), 1-69, http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1289_3048/rev18_AValenzuela.pdf/; Juan Linz y Arturo Valenzuela, “Mesa redonda. Presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo”, *Estudios Públicos* 36 (1989), 5-70, http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1055_2455/rev36_avalenzuela_jlinz.pdf/; Giovanni Sartori y otros, “Mesa redonda. Consideraciones sobre alternativas semipresidenciales y parlamentarias de gobierno”, *Estudios Públicos* 42 (1991), 7-44, http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1045_1239/rev42_sartori.pdf/. También, Arturo

LA CONSTITUCIÓN DE 1980: DE LA ILEGITIMIDAD A UNA PRECARIA LEGITIMACIÓN

El golpe de Estado de 1973 destruyó la institucionalidad y el orden constitucional; la Junta de Gobierno, que integraron los comandantes en jefe de las cuatro ramas de las fuerzas armadas, no sólo asumió el poder total sino que también derogó la Constitución de 1925 y se arrogó el poder constituyente.⁶³ Si el año 1925 los militares, en palabras del general Navarrete, se adjudicaron la representación del pueblo y por esa vía la potestad constituyente, a vista y paciencia de toda la dirigencia política, esta vez, directa y explícitamente, tomaron para sí el poder constituyente, sin que mediara referencia alguna al pueblo. En consecuencia, a pocos días del golpe de Estado, la Junta llamaba a un puñado de constitucionalistas (ocho civiles) encomendándoles la preparación de un nuevo texto constitucional. Tal fue la Comisión Constituyente, que pasó a llamarse posteriormente Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República, la que funcionó desde el 24 de septiembre de 1973 hasta el 5 de octubre de 1978.⁶⁴ Entre tanto, para que a nadie le cupiera duda alguna respecto de la nueva situación, la Junta de Gobierno ejercía su potestad constituyente dictando actas constitucionales.

En octubre de 1978, la Comisión le entregó a Pinochet el anteproyecto de una nueva constitución. En noviembre, el documento pasó al Consejo de Estado, órgano consultivo de 18 miembros, civiles y militares, designados por Pinochet, quienes elaboraron un nuevo texto constitucional, diferente al de la Comisión, más cercano a una reforma de la Constitución de 1925 que el que había preparado la Comisión

Valenzuela, “Partidos políticos y crisis presidencial en Chile: Proposición para un gobierno parlamentario”, en *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, editado por J. Juan Linz, Arend Lijphart, Arturo Valenzuela y Óscar Godoy Arcaya (Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990); Sofía Correa Sutil, “El Congreso”.

⁶³ Ruiz-Tagle, “El constitucionalismo chileno”, 128-131.

⁶⁴ Integraron la Comisión de Estudio Constitucional: Enrique Ortúzar, quien la presidía, Sergio Diez, Jaime Guzmán, Jorge Ovalle; el 9 de octubre se incorporaron Enrique Evans, Gustavo Lorca, Alejandro Silva Bascañán; el 21 de diciembre, se designó a Alicia Romo. En marzo de 1977 renunciaron Alejandro Silva Bascañán y Enrique Evans; en mayo, Jorge Ovalle; fueron reemplazados por Luz Bulnes, Raúl Bertelsen y Juan de Dios Carmona. Véase Carrasco Delgado, *Génesis y vigencia*, 222-225.

de Estudio, y lo entregaron a la Junta de Gobierno en julio de 1980.⁶⁵ Para definir entre ambos proyectos, ésta designó un grupo de trabajo de ocho personas, con sólo dos civiles integrándolo, los ministros de Interior y de Justicia. Este grupo despachó en un mes el texto definitivo de la nueva carta fundamental, diferente al que había sido enviado por el Consejo de Estado, y más cercano al proyecto de la Comisión de Estudio.⁶⁶ Sin registros electorales, ni libertades públicas, ni garantías individuales, el nuevo texto constitucional fue plebiscitado en septiembre de 1980. Con sólo un 6 por ciento de abstención, se contabilizó un 66 por ciento de votos a favor de la nueva carta.⁶⁷ Se trataba tan sólo de un mecanismo de ratificación de la decisión adoptada por la Junta de Gobierno, pues ésta no se desprendió en caso alguno del poder constituyente que se había arrogado para sí. De tal modo lo explicitaron, por lo demás, los profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica, quienes dejaron en claro que si no se aprobaba el texto constitucional en el plebiscito “no perderá por ello la Honorable Junta de Gobierno el Poder constituyente originario”.⁶⁸ En marzo de 1981 entraba en vigencia el articulado transitorio de la nueva constitución.

Entretanto, opositores a la dictadura, incluyendo desde figuras del Partido Demócrata Cristiano al Partido Socialista, reunidos en el Grupo de Estudios Constitucionales o Grupo de los 24, intentaban formular y materializar una nueva carta fundamental, sin lograr éxito en este aspecto.⁶⁹

⁶⁵ Carrasco Delgado, *ibidem*, 234-238; Sofía Correa Sutil y Pablo Ruiz-Tagle Vial, *Ciudadanos en democracia. Fundamentos del sistema político chileno* (Santiago: Debate Random House Mondadori, 2010), 129-132.

⁶⁶ Robert Barros, *La Junta Militar. Pinochet y la Constitución de 1980* (Santiago: Sudamericana, 2005), capítulos 5 y 6. Robert Barros ha hecho notar que no existen actas de la deliberación sobre la Constitución por parte de la Junta Militar. Véase también Carrasco Delgado, *Génesis y vigencia*, 243-244; 251-254.

⁶⁷ Carrasco Delgado, *ibidem*, 255-259; Claudio Fuentes, *El fraude. Crónica sobre el plebiscito de la Constitución de 1980* (Santiago: Hueders, 2013).

⁶⁸ “Declaración de profesores de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile respecto de la convocatoria a plebiscito para ratificar la Constitución”, citado en Correa Sutil et al., *Historia del siglo XX*, 326.

⁶⁹ Véase *Informe del Grupo de los 24, 1979*, reproducido en http://www.archivochile.com/Partidos_burguesia/doc_gen/PBdocgen0013.pdf/. En la revista *Mensaje* de mayo de 1981 se hizo un resumen de las objeciones del Grupo de los 24 a la Constitución del 80: Felipe Adelman, “La constitución autoritaria. Opinión del ‘Grupo de los 24’”, *Mensaje* 298, mayo 1981, http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/msj/docs/1981/n298_171.pdf/

La nueva constitución nació deslegitimada desde el origen. Así lo hizo saber el ex Presidente de la República Eduardo Frei Montalva, en su discurso en el Teatro Caupolicán con ocasión del llamado a plebiscito que hacía la dictadura para aprobar la nueva constitución. Frente a toda la oposición presente, desde comunistas a demócratacristianos, planteó Frei la ilegitimidad de origen de la nueva carta constitucional, la que —además— en cuanto a su contenido no tendría precedentes en la historia de Chile, ya que solamente buscaba la consolidación del poder de Pinochet y su prolongación hasta finales del siglo.⁷⁰ En aquella ocasión también habló el filósofo Jorge Millas, quien rechazó el articulado de la nueva carta e impugnó la validez del plebiscito con el que la Junta Militar pretendía legitimarla. “El problema de la nueva Constitución, dijo Jorge Millas en aquella ocasión, seguirá siendo la gran tarea histórica de los chilenos libres.”⁷¹ El plebiscito, en las condiciones en que se lo estaba convocando, también fue rechazado por los obispos católicos, el Grupo de Estudios Constitucionales o de los 24, por figuras señeras de la sociedad chilena, incluso por organizaciones sindicales que habían logrado organizarse a pesar de la represión.⁷²

Pero no fue sino hasta el triunfo del NO a Pinochet en el plebiscito de octubre de 1988 que se pudo poner en primera línea de discusión el tema constitucional. La Concertación de Partidos por la Democracia recién triunfante buscó acordar con uno de los partidos afines al régimen —Renovación Nacional— un conjunto de reformas constitucionales. El momento era particularmente apremiante, dado que aún regía el articulado transitorio de la carta del 80, según el cual bastaba una consulta popular vía plebiscito para reformar la Constitución. En cambio,

⁷⁰ Eduardo Frei M., “Discurso con motivo del plebiscito de 1980. Teatro Caupolicán, 27 de agosto de 1980”, <http://www.casamuseoeduardofrei.cl/site/wp-content/uploads/2009/04/Discurso-con-motivo-del-Plebiscito-de-1980.pdf/> (última visita, 4 de enero de 2015). Frei propuso entonces un gobierno de transición que convocara al cabo de un par de años a una asamblea constituyente, entendiendo por tal un organismo electo por votación, representativo de todas las corrientes políticas, para que, decía Frei, tal como en 1925 redactara una nueva constitución, que como entonces se sometiera a plebiscito.

⁷¹ “Discurso de Jorge Millas en el Teatro Caupolicán, 27 de agosto de 1980”. Reproducido en Fuentes, *El fraude*, 123-127 (la cita se encuentra en página 126).

⁷² Frei M., *Teatro Caupolicán*.

una vez que entrara en vigencia el articulado permanente, en marzo de 1990, se imposibilitaba de hecho reformarla, dado los exigentes requisitos para ello.⁷³ La negociación entre los partidos de la Concertación y Renovación Nacional dio como fruto el acuerdo en un conjunto de reformas de la mayor relevancia, las cuales fueron propuestas al régimen a través del ministro del Interior.⁷⁴ Algunas de éstas fueron rechazadas por el poder militar, pero 54 reformas fueron aceptadas y plebiscitadas en julio de 1989. Entre ellas cabe mencionar: la derogación del artículo que prohibía a los partidos marxistas; la modificación de los modos de reformar la Constitución, para hacerlo más expedito; el aumento de los senadores electos, disminuyendo de este modo el poder de los senadores designados y vitalicios que contemplaba la Constitución; y la integración del contralor en el Consejo de Seguridad Nacional, con lo cual éste quedaba compuesto por cuatro civiles además de los cuatro comandantes en jefe de las fuerzas armadas. También se limitaron algunas de las atribuciones de dicho Consejo, particularmente, la de representar (se modificó por dar su opinión) respecto de materias que pudiesen atentar contra las bases de la institucionalidad, y se limitó y precisó ante qué autoridades podría hacerlo.⁷⁵

Un 86 por ciento de los votantes aprobó las reformas sometidas a plebiscito. Las fuerzas armadas continuaron tutelando la Constitución

⁷³ Mario Verdugo Marinkovic, “Modificaciones al procedimiento de reforma constitucional”, en *La reforma constitucional de 1989. Estudio crítico. Cuadernos de análisis jurídico* 13 (enero de 1990), 77.

⁷⁴ El general Pinochet se habría negado a aceptar las reformas negociadas, provocando la renuncia del ministro de Interior y de otros tres ministros, más la del subsecretario de Interior. La postura del Almirante Merino proclive a aceptar las negociaciones, y probablemente también la de algunos generales, habría obligado a Pinochet a ceder en su intransigencia y a mantener a los ministros ya renunciados. Véase *El Mercurio*, “Cáceres revela sus horas más tensas como ministro”, domingo 9 de noviembre de 2014, D13, nota periodística sobre el libro de Patricia Arancibia C., *Carlos F. Cáceres. La transición a la democracia* (Santiago: Ediciones LyD, 2014).

⁷⁵ Francisco Cumplido, “Reformas al poder de seguridad”, en *La reforma constitucional de 1989. Estudio crítico. Cuadernos de análisis jurídico* 13 (enero de 1990), 73-76; Claudio Fuentes, “Elites, opinión pública y cambio constitucional”, en *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, editado por Claudio Fuentes (Santiago: Henrich Böll Stiftung y UDP, 2010), 55-56, 58, 61-65.

a través de diversas disposiciones, tales como la consagración constitucional de su calidad de garantes de la institucionalidad, a través de su presencia decisiva en el Consejo de Seguridad Nacional y en el Tribunal Constitucional, y con los cuatro comandantes en jefe de las distintas ramas de las fuerzas armadas instalados en el Senado. Tampoco se reformó el sistema electoral binominal, según el cual cada circunscripción elige dos candidatos y con un tercio de los votos la segunda minoría puede elegir uno de los dos parlamentarios.⁷⁶

No pocos constitucionalistas han argumentado que la ratificación popular de las reformas le otorgó legitimidad a la carta fundamental.⁷⁷ Ruiz-Tagle ha enfatizado que por medio de este acto electoral el poder constituyente volvió al pueblo, lo que hace que la Constitución, siendo materialmente la misma, sea formalmente otra, aunque conserve el sello neoliberal y autoritario de sus orígenes.⁷⁸

Sin embargo, también se ha expresado una visión muy crítica del proceso de negociación en torno a las reformas constitucionales aprobadas en 1989. Tal es el caso del sociólogo Felipe Portales, quien ha afirmado que en esta negociación se habría generado un “pacto secreto” que llevó a que la Concertación aceptara modificar los artículos 65 y 68 que, de no haberse intervenido, le habrían otorgado al gobierno futuro de Patricio Aylwin la posibilidad de aprobar toda la legislación ordinaria, con mayoría absoluta en una Cámara y un tercio en la otra, reforma que habría pasado inadvertida en medio del conjunto plebiscitado en 1989.⁷⁹

Por otra parte, a pesar de las reformas consensuadas y aprobadas por el plebiscito de 1989, muchas de las propuestas que la Concertación venía elaborando desde los tiempos del Grupo de los 24 habían quedado en el tintero. Por de pronto, la intensa discusión académico-política

⁷⁶ Correa Sutil y Ruiz-Tagle, *Ciudadanos en democracia*, 129-132; Correa Sutil et al., *Historia del siglo XX*, 336-339.

⁷⁷ Pablo Ruiz-Tagle, “El constitucionalismo chileno”, 130; Mario Verdugo Marinkovic, “¿Nueva constitución?”, *Revista de Derecho Público* (edición especial, marzo de 2014), 46.

⁷⁸ Pablo Ruiz-Tagle, *ibidem*, 130.

⁷⁹ Felipe Portales, *Chile: una democracia tutelada*, citado por Correa Sutil et al., *Historia del siglo XX*, 336-337. La misma idea respecto al artículo 68, pero con una connotación diferente, se replica en el citado “Cáceres revela sus horas más tensas como ministro”.

que se generó desde mediados de los años 80, involucrando a todos los sectores, con el propósito de alejarse del presidencialismo extremo de la constitución heredada, cayó en un mortal olvido con el inicio del primer gobierno de la Concertación.⁸⁰ En efecto, a mediados de 1990, recién inaugurado el gobierno de Patricio Aylwin, el poderoso titular del Ministerio Secretario General de la Presidencia, Edgardo Boeninger, encargó al jefe de la División Jurídico Legislativa de dicho ministerio que constituyera una comisión para proponer un proyecto de reformas constitucionales, pero, eso sí, con la limitación de no intervenir en la forma de gobierno presidencial que aseguraba la Carta del 80. De modo que se creó una comisión de cuatro constitucionalistas, quienes estudiaron los proyectos anteriores no contemplados en la reforma del 89, a saber: las materias que, habiendo sido consensuadas entre la Concertación y Renovación Nacional, no fueron incorporadas por los militares en el poder; las proposiciones del Grupo de Estudios Constitucionales conocido como Grupo de los 24; las bases programáticas de la Concertación, entre otras.⁸¹ Surgió de esta comisión una propuesta de reformas constitucionales que el ministro Boeninger desglosó de modo de enviar al Congreso unas reformas muy precisas y limitadas, referidas a temas de administración y del poder judicial.⁸² Este episodio demuestra la poca voluntad reformadora de los primeros gobiernos de la Concertación, explicable en la medida en que la concentración de poder en el ejecutivo los favorecía, y dado que el Senado continuaba siendo integrado por

⁸⁰ Véase por ejemplo, Arriagada, “El sistema político chileno; Nogueira Alcalá, *El régimen semipresidencial*; A. Valenzuela, “Orígenes y características”; Linz y A. Valenzuela, “Presidencialismo, semipresidencialismo”; Sartori y otros, “Alternativas semipresidenciales”; A. Valenzuela, “Partidos políticos”; Correa Sutil, “El Congreso”.

⁸¹ En 1986 la Concertación había establecido una Comisión de Reformas Constitucionales integrada por nueve constitucionalistas, los que centraron sus propuestas en seis puntos: mecanismo de reforma de la Constitución, composición y generación del Congreso, proscripción de los partidos marxistas, composición y “estructura” del Consejo de Seguridad Nacional, inamovilidad de los comandantes en jefe e incompatibilidad entre dirigente gremial y militante de partido político. Véase Fuentes, “Elites”, 55-56, 58, 61-65.

⁸² Carlos Andrade Geywitz, “Proyectos de reformas constitucionales en tramitación y estudio y comentarios de las proposiciones del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República”, en *Temas constitucionales. Cuadernos de análisis jurídico* 20 (enero de 1992), 77-82.

senadores designados, entre los cuales estaban los cuatro comandantes en jefe.

A pesar de lo pétreo que aparecía la Constitución de 1980, entre 1990 y 2003 se aprobaron numerosas leyes de reforma constitucional, aunque éstas no tocaron puntos medulares.⁸³ De modo que no fue sino hasta 2005 que, a partir de un acuerdo de larga gestación entre la Concertación y la oposición de derecha, la Constitución de 1980 fue profundamente intervenida, al aprobarse 61 reformas, todas ellas sustantivas. Con respecto al Consejo de Seguridad Nacional, se cambió su composición sumando al presidente de la Cámara, lo que les dio mayoría a los civiles sobre los militares; se le quitó su injerencia en el nombramiento de los integrantes del Tribunal Constitucional, y se estableció que sólo podría ser convocado por el Presidente de la República, quedando como un ente asesor. Con respecto a las fuerzas armadas, se suprimió su condición de garantes de la institucionalidad, rol que se otorgó a todos los órganos del Estado, y se restituyó la facultad presidencial de llamar a retiro a los comandantes en jefe. Además, se eliminaron los senadores designados y vitalicios. Se fortaleció la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados, al introducir en la Constitución la interpelación a los ministros de Estado. Se suprimió la distinción entre legislatura ordinaria y extraordinaria, dándole continuidad al trabajo legislativo. Se retiró de la Constitución la referencia al sistema electoral binominal, el que quedó inserto en la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. Se modificó la composición del Tribunal Constitucional; en las Bases Fundamentales se reconocieron los principios de probidad y transparencia; y se ahondó en materias de derechos fundamentales.⁸⁴

Ciertamente la Constitución había cambiado, tanto así que el Presidente Ricardo Lagos estimó que había creado una nueva carta con estas reformas, una constitución definitivamente democrática, y le puso su firma al texto refundido, el cual promulgó el 17 de septiembre de 2005. Craso error político pues, a semanas de su promulgación, senadores de

⁸³ Carlos Carmona Santander, “Las reformas a la Constitución entre 1989 y 2013”, *Revista de Derecho Público* (edición especial, marzo de 2014), 65-83.

⁸⁴ Claudio Fuentes, *El pacto. Poder, constitución y prácticas políticas en Chile (1990-2010)* (Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2012); Fuentes, “Elites”, 55-56, 58, 61-65, y del mismo libro y autor, “Prólogo”, 9; Enrique Navarro Beltrán, “Reformas a la Constitución chilena”, *Revista de Derecho Público* (edición especial, marzo de 2014), 19-20.

la misma Concertación comenzaron a clamar por más reformas, por la derogación de varias leyes orgánicas constitucionales e incluso por una nueva constitución para el bicentenario de la República.⁸⁵

Desde entonces se ha insistido en la precariedad de las reformas de 2005. Al respecto, por ejemplo, Ruiz-Tagle hace notar que se mantuvieron las fuertes atribuciones presidenciales, una concepción subjetiva de los derechos, que privilegia el derecho de propiedad y las libertades por sobre los derechos económicos y sociales; además, el sistema electoral mantiene la noción de democracia protegida y genera un déficit de representación democrática. Tampoco a su juicio estaría asegurada la subordinación del poder militar al poder civil, porque persiste la doctrina de la seguridad nacional y el Consejo de Seguridad Nacional. En suma, la Constitución permanecería igual “en sus rasgos dogmáticos principales y en sus principios neoliberales y autoritarios”, de modo que sería la constitución “más deficitaria en cuanto a su carácter democrático.”⁸⁶ Couso y Coddou, por su parte, también critican “el sesgo neoliberal de los derechos constitucionales”, y “la legislación de súper mayoría”, es decir, las leyes orgánico-constitucionales y las de quórum calificado que se combinan con el sistema electoral binominal y obligan a llegar a acuerdos con las fuerzas heredadas de la dictadura. Critican también la “integración, designación y atribuciones del Tribunal Constitucional” con su capacidad de vetar la legislación y los actos administrativos en defensa del orden constitucional.⁸⁷

De modo que, a pesar de la magnitud de las reformas aprobadas en 2005, éstas fueron de inmediato percibidas como insuficientes, lo que a nuestro juicio se debe a que no se reformó el sistema electoral binominal. En efecto, las reformas de 2005 sacaron de la Constitución el sistema electoral, el cual pasó a formar parte de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, sin embargo, el sistema electoral binominal permaneció inalterable, limitando las posibilidades democratizadoras que abría la reforma constitucional de

⁸⁵ Fuentes, “Elites”, 55-56, 58, 61-65 y, “Prólogo”, 9; Fuentes, *El pacto*, capítulo 7.

⁸⁶ Ruiz-Tagle, “El constitucionalismo chileno”, 131, 135, 137; Ruiz-Tagle, “La trampa del neopresidencialismo: la Constitución ‘Gatopardo’”, capítulo 8 en *La República en Chile*, 198-200, 211-213.

⁸⁷ Javier Couso y Alberto Coddou, “Las asignaturas pendientes de la reforma constitucional chilena”, en Fuentes (ed.), *En nombre del pueblo*, 196-200. En la misma línea argumentativa se ha pronunciado también Fernando Atria.

2005. El binominal —tan ligado a la “democracia protegida” que instaló la dictadura militar— ha producido efectos nefastos para la vida política, así como también ha sido dañino para todos los partidos, los que terminaron acomodándose y amoldándose a éste.⁸⁸ Si se le hubiese puesto fin, entonces la elección de un Congreso Nacional que reflejara todos los matices de expresión ciudadana habría podido profundizar la transformación de la Constitución, en materias tales como la definición de los derechos fundamentales, los altos quórum, y también, por qué no, podría haberse revitalizado el fructífero debate de principios de la década de los 90 sobre el régimen de gobierno, para así poder abandonar el presidencialismo centralizador que tanto ha complicado el desenvolvimiento político chileno durante casi todo el siglo XX a nuestros días.⁸⁹ En otras palabras, habríamos tenido no uno sino varios congresos constituyentes, como sucedió en la década de 1870, produciendo una mutación constitucional como entonces.

¿ASAMBLEA CONSTITUYENTE AHORA?

La demanda por un cambio constitucional profundo ha estado asociada sobre todo desde 2013 a la convocatoria a una asamblea constituyente. Eso sí, hay que tener claro que ésta no es lo mismo que un Congreso constituyente. ¿Qué es entonces una asamblea constituyente?

No son muchos quienes precisan qué entienden por asamblea constituyente. Se habla sobre todo de participación de la ciudadanía, pero muy poco respecto a cómo se conformaría la asamblea. No obstante, en algunos casos se la ha definido con cierto detalle, y entonces la caracterización que han hecho de ella quienes la demandan con mayor ahínco no deja de ser sorprendente. Veamos.

⁸⁸ Sofía Correa Sutil, “¿Representación corporativa en las sombras? Una reflexión histórica sobre las tendencias políticas del presente”, en *Anales de la Universidad de Chile* Séptima Serie n.º 2 (2011), 67-76, <http://www.anales.uchile.cl/index.php/ANUC/article/viewFile/17299/20586/>. Sobre las discusiones en torno al sistema binominal véase Fuentes, *El pacto*, capítulo 8.

⁸⁹ Ruiz-Tagle habla del “presidencialismo ejecutivo”, tomando el concepto de Bruce Ackerman, para caracterizar un fenómeno epocal que se despliega en América Latina y más allá. Ver “Democracia y constitucionalismo ejecutivo en Latinoamérica y Chile”, ensayo V de *El Constitucionalismo del miedo. Propiedad, bien común y poder constituyente*, de Renato Cristi y Pablo Ruiz-Tagle (Santiago: LOM, 2014).

Una corriente de pensamiento de izquierda radical encontró en la candidata presidencial de 2013 Roxana Miranda una posibilidad para amplificar sus voces. En efecto, Miranda situó como un punto central de su programa de gobierno la convocatoria a una “Asamblea Constituyente Social”. Ésta consistiría en una organización a nivel nacional que debería recoger la deliberación que tendría lugar “en cada uno de los niveles de organización social y político-territorial, desde la junta de vecinos y otras organizaciones de base hasta el nivel nacional, pasando por la comuna, la región y el distrito.” La forma de operar debería ser de modo que: “Al concluir una fase, las unidades organizacionales definen a sus delegados y delegadas para que actúen de voceros y voceras en la deliberación que se producirá en el nivel político-territorial inmediatamente superior. Y así sucesivamente hasta la conformación de una gran Asamblea Constituyente Social de nivel nacional que se compone de voceros y voceras que han pasado por todo el proceso constituyente en cada nivel político territorial.” De dicha deliberación a nivel nacional saldría el texto final de la nueva constitución, escrito “a mano y hasta con faltas de ortografía”, el que “será sometido a aprobación por los pueblos de Chile a través de un referéndum vinculante.”⁹⁰ Es decir, estamos ante una propuesta de democracia directa, fundada en núcleos de base populares desde donde, a través de voceros nunca de representantes, debería salir la nueva constitución, sin intermediaciones. Los sectores de izquierda radical⁹¹ que portan esta propuesta de asamblea consideran inaceptable cualquier otra fórmula para crear una nueva constitución.

En líneas semejantes se ha expresado la ex presidenta de la FECh, hoy diputada por el Partido Comunista, Camila Vallejo, quien ha declarado que habría que hacer “muchas microasambleas constituyentes en nuestros barrios, en nuestros territorios.”⁹²

⁹⁰ Roxana Miranda, “Asamblea Constituyente Social: Hacia una constitución hecha a mano y sin permiso”, *El Ciudadano*, 16 de septiembre de 2013, <http://roxanamiranda.cl/984/asamblea-constituyente-social-constitucion-hecha-mano/> (última visita, 16 de noviembre de 2014).

⁹¹ Por ejemplo, Movimiento Nacional por una Asamblea Constituyente y Red de Estudiantes de Chile por la Asamblea Constituyente.

⁹² *El Mostrador*, “Camila Vallejo: El pueblo tiene que estar preparado para un proceso constituyente”, 2 de agosto de 2013, <http://www.elmostrador.cl/pais/2013/08/02/camila-vallejo-el-pueblo-tiene-que-estar-preparado-para-un-proceso-constituyente/#print-compact/> (última visita 23 de noviembre de 2014).

La organización Marca AC (marcaac2014@gmail.com) comparte con otras similares (con ONG Acción, por ejemplo) la idea expresada por Roxana Miranda de generar “poder social constituyente”, y por tanto ni siquiera acepta que una nueva constitución pueda surgir de cabildos, como también algunos han propuesto.⁹³ Veamos pues cómo conciben ellos una asamblea constituyente.

Auspiciada por Marca AC, se divulgó por correo electrónico y por internet una “Propuesta de composición y funcionamiento para una asamblea constituyente.” En ella se diseña una asamblea de doscientos integrantes, quienes quedarían inhabilitados para postularse como candidatos a cualquier elección nacional, desde presidencial hasta municipal. De estos doscientos integrantes, se elegirían directamente sólo un poco más de la mitad, 110, los cuales podrán ser presentados a la elección por cualquier organización social o política; los candidatos podrán ser chilenos o extranjeros. Adicionalmente se sortearían cincuenta cupos, pero de ese sorteo se excluiría a los militantes de partidos políticos y a quienes tuviesen cargos de representación popular; veinte lugares en la asamblea constituyente estarían reservados a miembros del Congreso Nacional, los cuales deberían suspender sus actividades como congresistas mientras integrasen esta asamblea, la que deliberaría durante un año; el mismo número de escaños, veinte, estarían reservados para indígenas. En todos estos casos se aplicaría una cuota de género de un 40 por ciento. La asamblea en pleno deberá elegir una mesa directiva con tres presidentes, y funcionará en comisiones, e implementará instrumentos de democracia directa para asegurar la participación popular. La constitución que de allí resultase debería ser aprobada por mayoría absoluta de los asambleístas, en cada comisión y en el pleno, y luego debería ser ratificada en referéndum. Si el proyecto fuese rechazado, se convocaría a una nueva asamblea constituyente.⁹⁴ Tal es la proposición de la organización Marca AC.

Como vemos, la asamblea constituyente va ligada indisolublemente a propuestas de democracia directa y representación sectorial o fun-

⁹³ *El Desconcierto*, 10 de octubre de 2014, <http://eldesconcierto.cl/marca-ac-mostro-preocupacion-por-la-posibilidad-de-que-cabildos-reemplacen-una-asamblea-constituyente/> (última visita, 8 de diciembre de 2014).

⁹⁴ “Propuesta de composición y funcionamiento para una asamblea constituyente”, en <http://abelpinones.blogspot.com/> (última visita, 17 de noviembre de 2014).

cional. Incluso, tal es el caso del manifiesto “Plebiscito para una nueva Constitución” suscrito inicialmente por 161 personalidades, incluyendo ex parlamentarios y ministros de Estado de los gobiernos de la Concertación, profesores universitarios, dirigentes sociales, e incluso un obispo de la Iglesia Católica. Allí, al proponerse una asamblea constituyente, se indica que ésta debe reflejar “representatividad social, cultural, regional, política, étnica y de género”.⁹⁵

Es llamativo en las propuestas de asamblea constituyente la desconfianza y rechazo hacia la democracia representativa, y por tanto hacia sus instituciones nucleares como son el Congreso Nacional, espacio por excelencia para el acuerdo y la negociación política, y los partidos en cuanto canales de representación plural y articuladores de intereses divergentes. Tal es el caso evidente de la organización Marca AC, cuya propuesta hemos analizado. En efecto, si bien en ella aún se contempla la posibilidad de elección nacional de una proporción de los integrantes de la asamblea, cuestión que grupos más radicalizados rechazan vehementemente, no obstante considera la integración de miembros de la asamblea por sorteo, y otorga tantos cupos a parlamentarios activos como los que estarían “reservados” para indígenas, quienes tendrían de este modo un doble voto, como electores nacionales y como voto étnico. ¿Y por qué no podrían tener dos o tres votos el resto de los chilenos, así a secas? Al abrir la puerta a la representación sectorial, la demanda por “escaños reservados” necesariamente se ampliaría a los más diversos grupos funcionales y corporativos. Ya vemos que las mujeres tienen en esta propuesta una cuota de 40 por ciento de representación. ¿Y los jóvenes?, ¿los universitarios en particular?, ¿los profesores?, ¿los pobladores?, ¿los obreros?, ¿los sindicatos?, ¿los subcontratados de la minería del cobre?, ¿las regiones?, ¿los empresarios?, ¿los militares?, ¿el clero?, ¿los evangélicos?, etc., etc., etc. Así fue como le oí a un personaje con mucho sentido del humor preguntar si acaso él podría participar también en la asamblea constituyente en calidad de aristócrata de vieja cepa, pues tenía verdaderas ganas de integrarla.

De modo que en la propuesta de asamblea constituyente estamos ante un planteamiento corporativista, aunque de izquierdas. La repre-

⁹⁵ Este manifiesto se puede encontrar en: http://issuu.com/nuevarepublica/docs/manifiesto_plebiscito_para_una_nueva_constituci_n/ (última visita, 23 de noviembre de 2014).

sentación corporativa con democracia directa y mandato imperativo en reemplazo de la representación a través de partidos políticos constituye un camino hacia el caudillismo autoritario, en la medida en que se excluye la negociación política, que es la que permite construir entendimientos mirando a la totalidad social en una temporalidad más extensa que el presente inmediato. En las experiencias de representación corporativa son los grupos más fuertes los que se imponen sobre el conjunto social, a diferencia de la democracia representativa que implica la búsqueda del acuerdo político en espacios institucionales, particularmente en el Congreso Nacional. Por eso, el modelo corporativista entroniza al caudillo y pone fin al pluralismo político.⁹⁶

En efecto, el corporativismo no ha sido ajeno a tradiciones de izquierda. Como hemos visto en este artículo, en las décadas de 1920 y 1930 hubo en Chile propuestas para la implantación de un corporativismo-socialista en un Estado funcional, con federalismo funcional, constituido desde la base social, sindical y de productores, desestimando la intermediación de los partidos políticos en la representación ciudadana. Para ello se propuso crear una constitución funcional, es decir, que asegurara la representación corporativa-sindical. Como es bien sabido, quienes portaban esta propuesta corporativista no tuvieron entonces la fuerza política para hacer prevalecer sus anhelos.

También fracasaron los partidos políticos, quienes en 1925 propusieron radicar en el Congreso Nacional un proceso constituyente que permitiera reformar significativamente la Constitución vigente. Contraponiendo la exigencia de una asamblea constituyente, se impuso, hemos visto, la decisión del ejército y del Presidente Alessandri. Por ello, la Constitución surgió de dos fuentes: de la discusión entre un puñado de hombres presididos por Alessandri, y de la venia del ejército. El plebiscito que consagró la Constitución presidencialista de 1925 no fue sino una imposición desde la fuerza ante una mayoría política que optó por abstenerse dadas las circunstancias. Si bien, en un comienzo, los partidos en el Congreso lograron neutralizar el fuerte presidencialismo, al final del período de vigencia de la Constitución de 1925 prevaleció la concentración de poder en el ejecutivo, hasta llevar el sistema político al quiebre institucional.

⁹⁶ Correa Sutil, “¿Representación corporativa?”.

Hay quienes han planteado que hoy en día sería imposible tener una mutación constitucional vía reforma, negando de este modo la posibilidad de radicar el proceso constituyente en el Congreso Nacional.⁹⁷ Quienes así argumentan, portan una visión inflexible de los procesos históricos y desconocen la historia constitucional chilena. Hemos analizado en este artículo cómo la Constitución de 1833 fue reformada tan profundamente en la década de 1870 que, produciéndose una mutación constitucional, esta carta, que concentraba el poder en el ejecutivo sin contrapesos, se convirtió en el sustento para un régimen de carácter parlamentario. La Constitución de 1833 hacía prácticamente imposible su reforma, dado el veto absoluto del Presidente, la necesidad de dos legislaturas para poder reformarla, y sobre todo dado el hecho de que el sistema electoral permitía al ejecutivo determinar la composición de ambas Cámaras. Ciertamente, un escenario mucho más cerrado que el de hoy. Y sin embargo, ya lo vimos, la Constitución fue reformada sustantivamente en conjunto con el sistema electoral.

Hemos argumentado, en este texto, que una reforma constitucional sustantiva es posible si va de la mano de una reforma electoral. Es decir, al reemplazarse el sistema electoral binominal por una fórmula de representación proporcional que dé cabida a las minorías partidistas, la composición del Congreso y la voluntad reformadora neutralizarían las exigencias de altos quórums necesarios para la reforma constitucional. Las mayorías parlamentarias podrían, en primer lugar, reformar la Constitución para suprimir dichos quórums y abrir así el proceso constituyente. Se ha objetado esta posibilidad argumentando que ninguna negociación política ha sido capaz de eliminar este núcleo inmovilizador. Sin embargo, a comienzos de 2012 las dirigencias de Renovación Nacional y de la Democracia Cristiana acordaron avanzar hacia nuevas reformas sustantivas de la Constitución, terminando con el binominal, descentralizando el poder político, y acercándose a un régimen de gobierno semipresidencial, entre otras significativas reformas.⁹⁸ No deja

⁹⁷ El más mediático de los exponentes de esta postura ha sido el abogado Fernando Atria, quien ha acuñado el *slogan* de “constitución tramposa” para argumentar la imposibilidad de una reforma sustantiva. Véase *La constitución tramposa* (Santiago: LOM, 2014).

⁹⁸ *La Segunda*, 18 de enero de 2012, <http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2012/01/714174/DC-y-RN-entregan-propuesta-de-reformas-politicas-Incluye-figura-de-un-primer-ministro/> (última visita, 8 de diciembre de 2014).

de ser inquietante la secuencia y proximidad temporal: 2012, acuerdo RN-DC para terminar con el binominal y reformar la Constitución; 2013, arremetida por una asamblea constituyente, sí o sí, por la razón o la fuerza, “por las buenas o por las malas”.

Ello no obstante, el fin del binominal ha sido aprobado (enero de 2015). El Congreso Nacional, portador de la representación democrática, podrá constituirse sin sombra de dudas en el asiento de los procesos constituyentes por venir.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Andrade Geywitz, Carlos. “Proyectos de reformas constitucionales en tramitación y estudio y comentarios de las proposiciones del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República.” *Temas constitucionales. Cuadernos de Análisis Jurídico* 20 (enero 1992): 77-111.
- Arriagada, Genaro. “El sistema político chileno (Una exploración del futuro).” *Colección Estudios Cieplan* 15 (diciembre 1984): 171-202. http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/117/Capitulo_4.pdf/
- Atria, Fernando. *La constitución tramposa*. Santiago: LOM, 2014.
- Barros, Robert. *La Junta Militar. Pinochet y la Constitución de 1980*. Santiago: Sudamericana, 2005.
- Bauer, Arnold. *La sociedad rural chilena. Desde la conquista española a nuestros días*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1994.
- Bengoá, José. *Historia social de la agricultura chilena*. Tomo I: *El poder y la subordinación. Acerca del origen rural del poder y la subordinación en Chile*. Santiago: Ediciones Sur, 1988.
- . *Historia social de la agricultura chilena*. Tomo II: *Haciendas y campesinos*. Santiago: Ediciones Sur, 1990.
- Bernaschina, Mario. “Génesis de la Constitución de 1925.” *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales III* 5 (1957).
- Campos Harriet, Fernando. *Historia constitucional de Chile*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1983.
- Carmona Santander, Carlos. “Las reformas a la Constitución entre 1989 y 2013.” *Revista de Derecho Público* (edición especial marzo 2014): 59-83.
- Carrasco Delgado, Sergio. *Génesis y vigencia de los textos constitucionales chilenos*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2002.
- Correa Sutil, Sofía. “El Congreso durante el parlamentarismo. Revisión crítica del centralismo presidencial.” *Hemiciclo Revista de Estudios Parlamentarios* 4 (primer semestre de 2011): 155-172. Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados. http://www.academiaparlamentaria.cl/Hemiciclo/revistahemiciclo_N4.pdf/

- . “El pensamiento en Chile en el siglo XX bajo la sombra de Portales.” En *Ideas en el siglo. Intelectuales y cultura en el siglo XX latinoamericano*, coordinado por Óscar Terán, 209-305. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina y Fundación OSDE, 2004.
- . “¿Representación corporativa en las sombras? Una reflexión histórica sobre las tendencias políticas del presente.” *Anales de la Universidad de Chile Séptima Serie 2* (2011): 67-76. <http://www.anales.uchile.cl/index.php/ANUC/article/viewFile/17299/20586/>
- Correa Sutil, Sofía, Consuelo Figueroa Garavagno, Alfredo Jocelyn-Holt Letelier, Claudio Rolle Cruz & Manuel Vicuña Urrutia. *Historia del siglo XX chileno. Balance paradójico*. Santiago: Sudamericana, 2001.
- . *Documentos del siglo XX*. Santiago: Sudamericana, 2001.
- Correa Sutil, Sofía & Pablo Ruiz-Tagle Vial. *Ciudadanos en democracia. Fundamentos del sistema político chileno*. Santiago: Debate Random House Mondadori, 2010.
- Couso, Javier & Alberto Coddou. “Las asignaturas pendientes de la reforma constitucional chilena.” En *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, editado por Claudio Fuentes. Santiago: Henrich Böll Stiftung y UDP, 2010.
- Cristi, Renato & Pablo Ruiz-Tagle. *El constitucionalismo del miedo. Propiedad, bien común y poder constituyente*. Santiago: LOM, 2014.
- . *La República en Chile. Teoría y práctica del constitucionalismo republicano*. Santiago: LOM, 2006.
- Cumplido, Francisco. “Reformas al poder de seguridad.” En *La reforma constitucional de 1989. Estudio crítico. Cuadernos de Análisis Jurídico 13* (enero de 1990): 73-76.
- Donoso, Ricardo. *Las ideas políticas en Chile*. Buenos Aires: Eudeba, 1975.
- Drake, Paul. *Between tyranny and anarchy. A history of democracy in Latin America, 1800-2006*. Stanford: Stanford University Press, 2009.
- Fuentes, Claudio. “Elites, opinión pública y cambio constitucional.” En *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, editado por Claudio Fuentes. Santiago: Henrich Böll Stiftung y UDP, 2010.
- . *El fraude. Crónica sobre el plebiscito de la Constitución de 1980*. Santiago: Hueders, 2013.
- , editor. *En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*. Santiago: Henrich Böll Stiftung y UDP, 2010.
- . *El pacto. Poder, constitución y prácticas políticas en Chile (1990-2010)*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2012.
- Gil, Federico. *El sistema político de Chile*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1969.
- Góngora, Mario. *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago: Editorial Universitaria, 1986.
- Heise G., Julio. *Años de formación y aprendizaje políticos 1810-1833*. Santiago: Editorial Universitaria, 1978.

- . *Historia de Chile. El período parlamentario 1861-1925. Tomo I. Fundamentos histórico-culturales del parlamentarismo chileno*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1974.
- . *El período parlamentario 1861-1925. Tomo II. Democracia y gobierno representativo en el período parlamentario*. Santiago: Editorial Universitaria, 1982.
- Jocelyn-Holt Letelier, Alfredo. *La independencia de Chile. Tradición, modernización y mito*. Santiago: Debolsillo, 2009.
- . “El Liberalismo moderado chileno. Siglo XIX.” *Estudios Públicos* 69 (1998): 439-485. http://www.cepchile.cl/dms/archivo_902_313/rev69_jocelynholt.pdf
- Joignant R., Alfredo. “El lugar del voto. La ley electoral de 1874 y la invención del ciudadano-electoral en Chile.” *Estudios Públicos* 81 (2001): 245-275. http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1115_875/rev81_joignant.pdf
- Linz, Juan & Arturo Valenzuela. “Mesa redonda. Presidencialismo, semi-presidencialismo y parlamentarismo.” *Estudios Públicos* 36 (1989): 5-70. http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1055_2455/rev36_avalenzuela_jlinz.pdf
- Linz, Juan J., Arend Lijphart, Arturo Valenzuela & Óscar Godoy Arcaya (editores). *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990.
- Meléndez Ávila, Felipe. “El rol de los partidos políticos en la determinación de la forma de gobierno bajo la Constitución de 1925”. Seminario Estudios de la República. http://www.estudiosdelarepublica.cl/plugins/news/images/37_felipe_melundez__el_rol_de_los_partidos_politicos_bajo_la_constitucion_de_1925_pdf.pdf
- Navarro Beltrán, Enrique. “Reformas a la Constitución chilena.” *Revista de Derecho Público* (edición especial marzo 2014): 15-25.
- Nogueira Alcalá, Humberto. *El régimen semipresidencial. ¿Una nueva forma de gobierno democrática?* Santiago: Grupo de Estudios Constitucionales, 1984.
- Palma González, Eric Eduardo. *Historia del derecho chileno (1808-1924)*. Facultad de Derecho Universidad de Chile, sin fecha.
- Recabal, Paulo. “Para entender la realidad electoral en los albores de la República: ciudadanía y representación en el primer Congreso Nacional.” Seminario Estudios de la República. http://www.estudiosdelarepublica.cl/plugins/news/images/17_paulo_recabal__congreso_pdf.pdf
- . “Reflexión crítica en torno al artículo ‘Construcción de Estado en Chile: la Asamblea Constituyente de Asalariados e Intelectuales (1900-1925)’ de Gabriel Salazar”. Seminario Estudios de la República. http://www.estudiosdelarepublica.cl/plugins/news/images/8_paulo_recabal__reflexion_salazar_pdf.pdf
- Ruiz-Tagle, Pablo. “El constitucionalismo chileno: entre el autoritarismo y la democracia”. En *La República en Chile. Teoría y práctica del constitucionalismo republicano*, de Renato Cristi y Pablo Ruiz-Tagle. Santiago: LOM, 2006.

- . “La trampa del neopresidencialismo: la Constitución ‘Gatopardo’”. En *La República en Chile. Teoría y práctica del constitucionalismo republicano*, de Renato Cristi y Pablo Ruiz-Tagle. Santiago: LOM, 2006.
- . “Democracia y constitucionalismo ejecutivo en Latinoamérica y Chile.” En *El constitucionalismo del miedo. Propiedad, bien común y poder constituyente*, de Renato Cristi y Pablo Ruiz-Tagle. Santiago: LOM, 2014.
- Salazar, Gabriel. *Del poder constituyente de asalariados e intelectuales (Chile siglos XX y XXI)*. Santiago: LOM, 2009.
- Sartori, Giovanni (expositor), Enrique Barros (moderador), Raúl Bertelsen, Bernardino Bravo, Arend Lijphart, Santiago Niño, Humberto Nogueira & Arturo Valenzuela. “Mesa redonda. Consideraciones sobre alternativas semipresidenciales y parlamentarias de gobierno.” *Estudios Públicos* 42 (1991): 7-44. http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1045_1239/rev42_sartori.pdf/
- Senado de la República de Chile. http://www.senado.cl/elecciones-durante-el-siglo-xx-el-inicio-y-consolidacion-de-la-democracia-en-chile/prontus_senado/2013-11-08/163850.html#vtxt_cuerpo_T7/
- Trujillo Silva, Joaquín. “La invención del parlamentarismo en Chile.” En *Democracia y derechos fundamentales desde la filosofía política. Tercer Congreso Estudiantil de Derecho y Teoría Constitucional. Facultad de Derecho Universidad de Chile*. Santiago: Editorial Jurídica, 2009.
- Urzúa Valenzuela, Germán. *Historia política de Chile y su evolución electoral (desde 1810 a 1992)*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1992.
- Valenzuela, Arturo. “Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: Proposición para un gobierno parlamentario.” *Estudios Públicos* 18 (1985): 1-69. http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1289_3048/rev18_AValenzuela.pdf/
- . “Partidos políticos y crisis presidencial en Chile: Proposición para un gobierno parlamentario”. En *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, editado por J. Juan Linz, Arend Lijphart, Arturo Valenzuela y Óscar Godoy Arcaya. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990.
- Valenzuela, J. Samuel. *Democratización vía reforma: La expansión del sufragio en Chile*. Buenos Aires: Ediciones del IDES, 1985.
- . “Hacia la formación de instituciones democráticas: prácticas electorales en Chile durante el siglo XIX.” *Estudios Públicos* 66 (1997): 215-257. http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1158_697/rev66_valenzuela.pdf/
- . “La ley electoral de 1890 y la democratización del régimen político chileno.” *Estudios Públicos* 71 (1998): 265-296. http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1152_730/rev71_valenzuela.pdf/
- Verdugo Marinkovic, Mario. “Modificaciones al procedimiento de reforma constitucional.” En *La reforma constitucional de 1989. Estudio crítico. Cuadernos de Análisis Jurídico* 13 (enero de 1990): 77-81.
- . “¿Nueva constitución?” *Revista de Derecho Público* (edición especial marzo de 2014): 45-49.

Vial, Gonzalo. *Historia de Chile (1891-1973). Volumen III. Arturo Alessandri y los golpes militares (1920-1925)*. Santiago: Editorial Santillana, 1987.

Fuentes primarias

Adelmar, Felipe. “La constitución autoritaria. Opinión del ‘Grupo de los 24’.” *Mensaje* 298, mayo de 1981. http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/msj/docs/1981/n298_171.pdf/

Anuario estadístico de la República de Chile correspondiente a los años 1870-1871.

Anuario estadístico de la República de Chile correspondiente a los años 1877-1878.

“Discurso de Jorge Millas en el Teatro Caupolicán, 27 de agosto de 1980.” Reproducido en *El fraude. Crónica sobre el plebiscito de la Constitución de 1980*, de Claudio Fuentes. Santiago: Editorial Hueders, 2013.

“Elecciones presidenciales, plebiscitos y consultas 1925-2000.” En *Documentos del siglo XX chileno*, de Sofía Correa Sutil, Consuelo Figueroa Garavagno, Alfredo Jocelyn-Holt Letelier, Claudio Rolle Cruz y Manuel Vicuña Urrutia. Santiago: Sudamericana, 2001.

El Desconcierto, 10 de octubre de 2014. <http://eldesconcierto.cl/marca-ac-mostro-preocupacion-por-la-posibilidad-de-que-cabildos-reemplacen-una-asamblea-constituyente/> (última visita, 8 de diciembre de 2014).

El Mostrador. “Camila Vallejo: El pueblo tiene que estar preparado para un proceso constituyente”. 2 de agosto de 2013. <http://www.elmostrador.cl/pais/2013/08/02/camila-vallejo-el-pueblo-tiene-que-estar-preparado-para-un-proceso-constituyente/#print-compact/> (última visita 23 de noviembre de 2014).

Frei M., Eduardo. “Discurso con motivo del plebiscito de 1980. Teatro Caupolicán, 27 de agosto de 1980.” <http://www.casamuseoeduardofrei.cl/site/wp-content/uploads/2009/04/Discurso-con-motivo-del-Plebiscito-de-1980.pdf/>

Informe del Grupo de los 24. 1979. Reproducido en http://www.archivochile.com/Partidos_burguesia/doc_gen/PBdocgen0013.pdf/

La Segunda, 18 de enero de 2012. <http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2012/01/714174/DC-y-RN-entregan-propuesta-de-reformas-politicas-Incluye-figura-de-un-primer-ministro/> (última visita, 8 de diciembre de 2014).

“Manifiesto. Plebiscito para una nueva constitución”. http://issuu.com/nuevarepublica/docs/manifiesto_plebiscito_para_una_nueva_constituci_n/ (última visita, 23 de noviembre de 2014).

Ministerio del Interior. “Actas oficiales de las sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisión encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República”. 1926.

Miranda, Roxana. “Asamblea Constituyente Social: Hacia una constitución hecha a mano y sin permiso.” *El Ciudadano*, 16 de septiembre de 2013. <http://>

roxanamiranda.cl/984/asamblea-constituyente-social-constitucion-hechamano/ (última visita, 16 de noviembre de 2014).

Navarrete, General Mariano. *Mi actuación en las revoluciones de 1924 y 1925*. Edición y presentación de René Millar Carvacho. Santiago: Centro de Estudios Bicentenario, 2004.

“Propuesta de composición y funcionamiento para una asamblea constituyente”. Marca AC. <http://abelpinones.blogspot.com/> (última visita, 17 de noviembre de 2014).

“Reglamento electoral de 1833.” Disponible en Seminario Estudios de la República. http://www.estudiosdelarepublica.cl/plugins/news/images/7_paulo_recabal___presentaciun_reglamento_electoral_de_1833_pdf.pdf/

Valencia Avaria, Luis (compilador). *Anales de la República. Tomos I y II actualizados*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1986. *EP*

ARTÍCULO

FRIEDRICH HAYEK Y SUS DOS VISITAS A CHILE*

Bruce Caldwell

Duke University

Leonidas Montes

Universidad Adolfo Ibáñez

www.cepchile.cl

BRUCE CALDWELL (EE.UU., 1952). Economista y PhD en economía en la Universidad de North Carolina en Chapel Hill. Profesor e investigador del Departamento de Economía en Duke University y director del Center for the History of Political Economy. Email: bruce.caldwell@duke.edu

LEONIDAS MONTES (Santiago, 1966). Ingeniero civil industrial, licenciado en filosofía y magíster en ciencia política por la Pontificia Universidad Católica de Chile. PhD y MPhil en economía en la Universidad de Cambridge (King's College). Entre 2009 y 2014 fue decano de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez (UAI), donde hoy es académico. Email: leonidas.montes@uai.cl

* Para los propósitos de *full disclosure*, Bruce Caldwell es editor general de *The Collected Works of F. A. Hayek*, y ha sido miembro de la Mont Pèlerin Society desde 2010. Y Leonidas Montes ha sido miembro del consejo directivo y del comité ejecutivo del Centro de Estudios Públicos (CEP) desde 2005. Este artículo es una versión adaptada y más breve de un trabajo publicado por Caldwell y Montes en inglés (ver sección "Referencias"). Los autores agradecen tanto el apoyo de Universidad Adolfo Ibáñez como el del Center for the History of Political Economy, del Departamento de Economía de la Universidad de Duke, para realizar esta investigación. También agradecen los comentarios de Robert Barros, Javier Couso, Renato Cristi, Andrew Farrant e Iván Jaksic, las entrevistas de Carlos Cáceres y Jorge Cauas, la autorización para reproducir extractos de los archivos de Friedrich Hayek, así como el acceso a los archivos de Pedro Ibáñez Ojeda, permitida por Adolfo Ibáñez Santa María.

RESUMEN: F. A. Hayek visitó Chile en dos ocasiones, en 1977 y 1981. Ambas visitas fueron polémicas. En su primer viaje se reunió con Pinochet. Esto dio pie para que se especulara en torno a su influencia en la Constitución de 1980. Después de cada visita Hayek se quejó porque la prensa extranjera no entregaba una imagen justa de la situación económica. Este artículo, basado en archivos, periódicos, revistas, entrevistas y publicaciones recientes, da cuenta de las circunstancias y los detalles de ambas visitas de Hayek a Chile y su influencia.

PALABRAS CLAVE: F. A. Hayek, Milton Friedman, Escuela de Chicago, Augusto Pinochet, régimen militar, Constitución de 1980, Centro de Estudios Públicos.

RECIBIDO: octubre 2014; ACEPTADO: diciembre 2014.

FRIEDRICH HAYEK AND HIS TWO VISITS TO CHILE

ABSTRACT: *F. A. Hayek visited Chile twice, in 1977 and 1981. Both visits were polemical. On the first trip he met with Augusto Pinochet. This led to some speculations about his influence on the Constitution of 1980. After each visit, Hayek complained that the western press did not provide a fair picture of the economic situation. Drawing on archival material, newspapers, magazines, interviews, and recent research, this essay provides a full account of the circumstances and details of Hayek's visits to Chile and his influence.*

KEYWORDS: *F. A. Hayek, Milton Friedman, Chicago Boys, Augusto Pinochet, military regimen, Constitution of 1980, Centro de Estudios Públicos.*

RECEIVED: *October 2014*; ACCEPTED: *December 2014*.

Dos libros recientes, de Stedman Jones (2012) y Burgin (2012), han desarrollado y analizado la influencia del neoliberalismo desde una perspectiva histórica e intelectual, destacando el rol protagónico que jugaron Milton Friedman y Friedrich A. Hayek. Y aunque resulta difícil definir lo que realmente queremos decir cuando hablamos de neoliberalismo (ver MacEwan 1999; Harvey 2005; Mirowski 2009, 417-55; Caldwell 2011, 301-34), la influencia de Hayek y Friedman es innegable, y su impacto, evidente. De hecho, durante el siglo XX su importancia es sólo comparable a la que tuvo John Maynard Keynes.

La visita de Milton Friedman a Chile en 1975 fue motivo de duras críticas y existe bastante literatura al respecto. En cambio, los dos via-

jes de Hayek a Chile, en noviembre de 1977 y abril de 1981, sólo han generado cierto interés reciente, dando origen a algunas publicaciones. Este ensayo investiga la historia de ambas visitas y cuestiona algunas interpretaciones que se han tejido en torno a éstas.

La primera sección se inicia con algunas circunstancias de la vida de Friedrich Hayek antes de su primer viaje a Chile. En seguida se investiga su visita a Chile en noviembre de 1977, invitado por la Universidad Técnica Federico Santa María para recibir el grado de Doctor Honoris Causa. La sección tres analiza críticamente algunas interpretaciones, argumentando que durante los años setenta el pensamiento de Hayek, más allá de su popular *The Road to Serfdom* (1945), era prácticamente desconocido en Chile. La sección cuatro analiza su segunda visita en abril de 1981, esta vez invitado como presidente honorario del Centro de Estudios Públicos (CEP). En esta sección se argumenta que sólo entonces sus ideas comenzaron a difundirse. Además, se analizan algunas diferencias que surgieron en los inicios del CEP entre los Chicago Boys y aquellos que proponían una mirada más hayekiana. El ensayo finaliza con algunas breves conclusiones.

1. HAYEK EN LA DÉCADA DE LOS SETENTA

En 1969, Friedrich Hayek y su segunda mujer, Helen Bitterlich, se trasladaron de la Universidad de Friburgo en Alemania Occidental, a la Universidad de Salzburg en Austria. No fue una buena decisión. Por una serie de razones, Hayek no estaba contento. Su estado de ánimo afectó su trabajo intelectual. Incluso se ha sugerido que sufrió una depresión (Kresge y Wenar 1994, 130-1). Pero a comienzos de 1974 salió de su depresión y volvió a trabajar con la intensidad de siempre. Ya recuperado e intelectualmente activo, en octubre de ese mismo año se anuncia que recibiría el Premio Nobel junto al economista sueco Gunnar Myrdal. Con este nuevo impulso, en los próximos años terminaría su trilogía *Law, Legislation and Liberty* (Hayek 1973, 1976, 1979) abriendo, además, una nueva línea de investigación con la publicación de su ensayo *The Denationalization of Money* (Hayek 1978).

El Premio Nobel lo convirtió nuevamente en una figura intelectual pública. Esa experiencia ya la había vivido en su *tour* por los Estados Unidos cuando la famosa e influyente revista *Reader's Digest* había pu-

blicado un resumen de su edición de *The Road to Serfdom*. El éxito de su libro, estimulado por la amplia difusión a través de *Reader's Digest*, lo convirtió en una figura conocida para millones de lectores (ver Hayek [1944] 2007, 18-22). En ese entonces sus ideas liberales recibieron mucha atención mediática. Casi treinta años después, con el Premio Nobel de 1974, esta historia se repetía. Los sombríos y poco productivos años en Austria quedaron atrás. Nuevamente Hayek estaba dando entrevistas para diarios, revistas, radio y televisión. Era invitado a dar clases inaugurales y *lectures* a distintas universidades. Visitaba diversos países, conocía a políticos, hombres de negocios y autoridades de gobierno. Como sus ideas económicas y políticas eran poco conocidas en los setenta, tenían la virtud de ser novedosas y originales. Una serie de artículos que explicaban —y con mayor frecuencia criticaban— su pensamiento aparecían con cierta regularidad en la prensa. El mismo Hayek participaba activamente del debate, escribiendo regularmente cartas a *The Times* de Londres y *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* en Alemania.

A fines de marzo de 1975, sólo dos meses después de que Hayek recibiera el Premio Nobel en Suecia, Milton Friedman acompañó, junto a su mujer Rose, a su colega de la Universidad de Chicago Arnold C. Harberger (“Al” para los americanos y “Alito” para los chilenos), en un viaje a Chile donde daría una serie de charlas y seminarios en economía.¹ En los seis días que duró dicha visita, Friedman participaría en una serie de seminarios y clases (Friedman y Friedman 1998, 398-9). De hecho, dio dos charlas sobre política monetaria, una en la Escuela de Negocios de Valparaíso y otra —el objeto principal de su visita— para la Fundación de Estudios Económicos.² Pero además dio dos charlas acerca de “La fragilidad de la libertad”, en la Universidad de Chile y en la Pontificia Universidad Católica de Chile, donde usó a Chile como un

¹ La invitación provino de la Fundación de Estudios Económicos dependiente del Banco Hipotecario de Chile, controlado por Javier Vial, cuyo grupo económico —Grupo Vial— colapsaría en la crisis financiera y económica de 1982. También lo acompañaba Carlos G. Langoni, que se había graduado como PhD en economía de Chicago en 1970 con su tesis “A Study in Economic Growth: The Brazilian Case”. Langoni entonces sólo tenía 30 años y era sub-director de la Escuela de Postgraduados en Economía de la Fundación Getulio Vargas en Brasil. Entre 1980 y 1983 Langoni sería presidente del Banco Central de Brasil.

² La charla para Fundación de Estudios Económicos, junto a las preguntas y respuestas, se encuentra íntegramente publicada en Friedman et al. (2012, 17-62)

ejemplo de esta fragilidad.³ *El Mercurio* sólo menciona escuetamente la charla que daría Milton Friedman en la Universidad de Chile (*El Mercurio*, 26 de marzo, 1975). Y *La Segunda* se refiere a la charla que dio en la Pontificia Universidad Católica de Chile, destacando que “se refirió a la condición que impone la libertad económica sobre la libertad política” (*La Segunda*, 26 de marzo, 1975). Lo que dijo en ambas universidades es consistente con su postura intelectual de que un sistema de libertad económica es condición necesaria para la libertad política (ver, por ejemplo, Friedman 1962).⁴

En su visita a Chile, Milton Friedman, junto a Harberger y Langoni, se reunieron con Augusto Pinochet durante 45 minutos (Friedman y Friedman 1998, 399).⁵ Si bien la inflación había retrocedido respecto al *peak* que alcanzó en 1973, ésta seguía siendo muy elevada (606,1 por ciento en 1973; 369,2 por ciento en 1974; 343,3 por ciento en 1975). Friedman le recomendó a Pinochet una disminución drástica de la oferta de dinero para controlar la inflación. En seguida le envió una carta con ésta y otras recomendaciones (Friedman y Friedman 1998, 399; la carta está en 591-4). Aunque generalmente se ha asumido que el llamado *shock therapy* o *shock treatment plan* sería consecuencia de la visita de Friedman a Chile, lo cierto es que dicho plan —el “Programa de recuperación económica”— ya había sido diseñado antes por Jorge Cauas y algunos Chicago Boys.⁶

³ Milton Friedman recuerda que después dio esencialmente la misma charla bajo el título “The Fragility of Freedom” en Brigham Young University, en diciembre de 1975, y publicó una versión revisada como “The Line We Dare Not Cross” en *Encounter*, noviembre de 1976 (8-14). Otra versión también fue publicada como “The Path We Dare Not Take” en *Reader’s Digest*, en marzo de 1977 (110-15) (Friedman y Friedman 1998, 631, nota 7). Para las charlas ver Friedman 1976a y 1977. Cabe notar que también dio esta charla en la Universidad de Cape Town, el 22 de marzo de 1976 (Friedman 1976b, 3-10).

⁴ *La Segunda* también reporta que en la Pontificia Universidad Católica de Chile respondió preguntas del público. Friedman recordaría más tarde que “... al escuchar dicha charla había una actitud de *shock* que permeaba a ambos grupos de estudiantes” (Friedman y Friedman 1998, 400). Más aún, Friedman no quiso aceptar grados honorarios de ninguna de estas universidades (Friedman y Friedman 1998, 598).

⁵ “La reunión [con Pinochet] se prolongó desde las 17:30 hasta las 18:15 aproximadamente” (*El Mercurio*, 22 de marzo, 1975).

⁶ Basta leer la carta de respuesta de Pinochet a Milton Friedman del 16 mayo de 1975, donde agradece sus consejos, agregando que “en gran parte coinciden con el ‘Programa de recuperación económica’ propuesto por el ministro Jorge Cauas” (Friedman y Friedman 1998). Para una interesante y entretenida historia de los Chicago Boys en Chile, ver Valdés (1995).

A comienzos de octubre de ese año, el viaje de Friedman a Chile fue criticado por el columnista Anthony Lewis en *The New York Times* (“For Which We Stand: II”, 2 de octubre, 1975). En seguida comenzaron las protestas de estudiantes en la Universidad de Chicago. Estas protestas, que incluyeron manifestaciones en el edificio del departamento donde Friedman vivía con su mujer, “fueron las primeras de muchas que seguirían en los próximos cinco años” (Friedman y Friedman 1998, 402). Las manifestaciones, artículos y columnas continuaron apareciendo con cierta frecuencia e intensidad.

Pero al año siguiente las cosas empeoraron. Orlando Letelier había escrito una columna en *The Nation* en la que criticaba a Friedman y a los Chicago Boys por aconsejar a Pinochet la imposición del “Programa de recuperación económica” (*The Nation*, 28 de agosto de 1976, 137-42).⁷ Sólo tres semanas después, el 21 de septiembre de 1976, Orlando Letelier sería brutalmente asesinado en Washington, donde también murió Ronni Moffitt, su colega y ciudadana estadounidense. En este contexto, el ensayo de Letelier, “The ‘Chicago Boys’ in Chile: Economics ‘Freedom’s’ Awful Toll” (Letelier 1976), que acusaba a Friedman de ser “el arquitecto intelectual y asesor no oficial del grupo de economistas que manejan la economía chilena” (137), sería citado y reproducido en diversas publicaciones.

El 14 de octubre de 1976, tan sólo tres semanas después del impactante asesinato de Letelier, se anunció que Friedman recibiría el Premio Nobel de Economía. Diez días después, *The New York Times* publicó una carta de dos Premio Nobel, George Wald (Medicina) y Linus Pauling (Química y Paz), en la que criticaban al comité de premiación por “una deplorable exhibición de insensibilidad” al otorgarle el premio a Friedman. Otra carta, ese mismo día, firmada por David Baltimore y

⁷ Letelier reacciona ante una respuesta de Friedman a una carta al *Newsweek*, donde un Comité de DD.HH. lo critica por aconsejar a la junta militar chilena en materias económicas (*Newsweek*, 14 de junio de 1976). En su respuesta, Friedman manifiesta su profundo desacuerdo con el gobierno autoritario chileno, pero no considera una “maldad” que un economista aconseje técnicamente a un gobierno, así como lo podría hacer un médico ante una enfermedad. Este mismo argumento ya lo había esgrimido en otras ocasiones (ver, por ejemplo, Friedman y Friedman 1998, 595-6). Por otra parte, para recalcar la imagen de Friedman como el “arquitecto intelectual y asesor no oficial” del régimen militar, Orlando Letelier se refiere a la primera visita de Friedman en 1975 como “la última visita conocida de Friedman y Harberger a Chile” (Letelier 1976, 137 y 140; ver también Hammond 2003, 142).

Salvador Edward Luria (ambos Premio Nobel de Medicina), calificaba la decisión del comité como “perturbadora” y “un insulto para la gente de Chile que cargaba con las reaccionarias medidas económicas avaladas por el profesor Friedman” (Friedman y Friedman 1998, 596-7).⁸

En diciembre, cuando Friedman viaja a Suecia para recibir el premio, se produjeron múltiples y masivas manifestaciones. En la ceremonia misma de la entrega del Premio Nobel, cuando Friedman iba a recibirlo, un manifestante gritó: “Abajo el capitalismo, libertad para Chile”. Las protestas perseguirían a Friedman por años. Por esta razón, con su habitual agudeza y franqueza, Milton Friedman se quejaría: nunca sabría si debía considerar “más divertida o más molesta la acusación de manejar la economía de Chile desde el escritorio de mi oficina en Chicago” (400).

Este episodio se relaciona con Hayek. El 14 de diciembre de 1976, cuatro días después de la ceremonia de entrega del Premio Nobel a Milton Friedman, Gunnar Myrdal publicó una larga columna en el diario sueco *Dagens Nyheter*, la que pronto aparecería reproducida en la popular revista americana *Challenge*. A causa del Premio Nobel dado a Friedman, Myrdal critica a la Academia Sueca de las Ciencias por sus prácticas secretas en la elección de los premiados. También argumenta que la entrega del Premio Nobel de Economía —una ciencia “blanda”— debería discontinuarse ya que es un acto político. En seguida discute el Nobel que compartió con Hayek —en su opinión, otro acto político—, destacando: “[Los] miles de cablegramas que recibí de colegas de todo el mundo, informándome que eran profundamente críticos de que el Premio Nobel le hubiera sido entregado a Hayek” (Myrdal 1977, 52). Termina su ensayo expresando su arrepentimiento por haber recibido el Premio Nobel. Su excusa es: “Debería haberme negado a aceptarlo, particularmente no necesitaba el dinero y lo doné [...]. Pero entonces no había pensado el problema en profundidad. Estaba solamente disgustado. Además, el mensaje me llegó muy temprano en la mañana en Nueva York, cuando estaba completamente fuera de guardia” (52).

⁸ Si bien las cartas fueron publicadas el 24 de octubre de 1976 en *The New York Times*, ambas tenían fecha del 14 de octubre, el mismo día en que se anunció el Premio Nobel de Economía para Milton Friedman.

Todo este debate era de público conocimiento. El 31 de mayo de 1977, *The New York Times* publica un artículo de Leonard Silk en el que relata las críticas sobre el Premio Nobel de Economía a Friedman, refiriéndose al ensayo de Myrdal como “un bombazo que ha seguido a esta tormenta”.

Hayek supo del ensayo de Myrdal antes de que apareciera su traducción al inglés.⁹ Durante toda su carrera académica, Hayek había sido reconocido por mantener las diferencias con sus adversarios a un nivel profesional y respetuoso.¹⁰ Ciertamente este episodio era, a lo menos, incómodo. El tratamiento que estaba recibiendo Friedman le tiene que haber molestado a Hayek, quizá tanto o más que los destemplados comentarios publicados por Myrdal.

También sabemos que en ese período Hayek estaba muy inquieto con el rumbo que tomaba la economía como profesión. De hecho, entonces pensaba escribir un libro titulado *What is Wrong with Economics* (“Qué está mal con la economía”). No llevó a cabo esta empresa, pero en los setenta dedicó mucho tiempo al “Paris Challenge”, un debate que esperaba organizar para contrastar el capitalismo contra el socialismo. Este proyecto tampoco se materializó, pero todo esto sirvió de base y fundamento para escribir *The Fatal Conceit: The Errors of Socialism* (1988), su última publicación importante.

Es precisamente en este contexto, y en medio de la Guerra Fría, cuando en mayo de 1977 Hayek recibe una invitación para visitar Chile. Ésta fue enviada a Friburgo y reenviada a The Hoover Institution, en la Universidad de Stanford, donde Hayek pasaba ese mes de verano. En ese entonces, Milton Friedman, quien recién el año anterior se había retirado —o, mejor dicho, jubilado a los 65 años como profesor de Chicago (Friedman y Friedman 1998, 559)—, era un *senior fellow* de The Hoover Institution en Stanford y vivía con su mujer, Rose, en San Francisco. Indudablemente se tienen que haber visto y conversado. Lo más probable es que hayan hablado acerca de la visita de Friedman a Chile en 1975 y sus efectos. También de la situación económica de Chile durante el gobierno de la Unidad Popular y algunas de las reformas

⁹ Ole-Jacob Hoff envió una carta a Friedman, con copia a Hayek, resumiendo el ensayo (ver Hayek Collection, box 147, en la colección de los archivos de Hayek que se encuentra en The Hoover Institution, en la Universidad de Stanford).

¹⁰ Schumpeter (1946, 269) en su reseña a *The Road to Serfdom* caracteriza a este texto como “un libro respetuoso que no asigna a sus oponentes nada más allá del error intelectual. De hecho, el autor es respetuoso demás...”.

que se estaban realizando después del golpe militar. Quizá la reciente invitación a Hayek también pudo ser tema de conversación.

Hayek confiesa que una vez que aceptó la invitación a Chile recibió una serie de cartas y llamadas telefónicas: “Mucha gente bien intencionada que yo no conocía [...] todas intentaban convencerme de que no visitara un país tan objetado” (Hayek citado en Farrant et al. 2012, 518). Evidentemente el tema de los derechos humanos en Chile era la motivación de quienes le aconsejaban no viajar a Chile.¹¹ Pero había otros factores en juego. El mundo estaba en medio de la Guerra Fría y Chile era censurado por haber derrocado por la fuerza a un gobierno marxista democráticamente electo. Hayek era un acérrimo crítico del socialismo y sin lugar a dudas debe haber sentido curiosidad por conocer un país que había transitado, mediante un golpe militar, de un gobierno marxista a un régimen militar autoritario que estaba promoviendo la liberalización económica a través de políticas de libre mercado. Considerando su carácter, lo que Hayek estaba viviendo y el contexto político de la Guerra Fría, no debería sorprendernos de que haya aceptado la invitación a Chile.¹²

2. HAYEK VISITA CHILE EN NOVIEMBRE DE 1977

2.1. La visita

Juan Naylor, rector de la Universidad Técnica Federico Santa María, envió una carta oficial, con fecha 12 de mayo de 1977, invitando a Hayek a dar una clase magistral y recibir un título honorífico. La

¹¹ Por ejemplo, Ralph Raico, estudiante de doctorado de Hayek en Chicago, el 13 de junio de 1977 le escribió una carta personal, advirtiéndole acerca de los abusos de los DD.HH. en Chile (Farrant y McPhail (2014) mencionan que esta carta se encuentra en la Hayek Collection, box 14, folder 20). Los reportes de la Comisión de las Naciones Unidas sobre los abusos de DD.HH. en Chile aparecieron en 1975 y 1976. Y también existían los informes de Amnesty International, a los que se refiere Raico en su carta.

¹² Charlotte E. Cubbit, secretaria de Hayek, recuerda en sus memorias: “Su visita a Chile fue, desde un comienzo, un asunto controvertido. Muchas personas estaban descontentas con que fuera para allá, algunos de sus amigos le pedían evaluarlo, otros le enviaban cartas de protesta y advertencias acerca del eventual daño que esta visita podía tener en su reputación. Sin embargo, Hayek no era una persona que podía ser influenciada con palabras de precaución mientras estuviera convencido de la propiedad de su acción” (Cubbit 2006, 19).

invitación formal agrega que “la Escuela de Negocios de Valparaíso, Fundación Adolfo Ibáñez, arreglará todos los detalles de su visita”. Esta invitación fue enviada nuevamente junto a una carta, fechada el 25 de mayo de 1977, de Pedro Ibáñez Ojeda, ex senador de la República y entonces presidente de la Fundación Adolfo Ibáñez, de la cual dependía la Escuela de Negocios de Valparaíso, que a su vez estaba “oficialmente asociada” con la Universidad Técnica Federico Santa María. En ella, Ibáñez dice:

Estimamos que una visita de una semana puede permitirle tener cierto conocimiento de nuestro país y sus problemas, y podría permitir varias oportunidades para promover los conceptos económicos y políticos desarrollados por usted [...]. Puede estar seguro que nuestro mundo académico así como la opinión pública en nuestro país escucharán con profundo interés sus iluminadores puntos de vista.¹³

En su carta, Pedro Ibáñez le recuerda a Hayek que su amigo común, Manuel Ayau, ya le había advertido acerca de esta invitación. Ayau, un prominente y entusiasta promotor del liberalismo clásico en Latinoamérica, fundador y rector de la Universidad Francisco Marroquín, era además miembro y activo participante de la Mont Pèlerin Society desde 1965, convirtiéndose en su presidente durante el período 1979-80. En efecto, el 30 de marzo de 1977 Ayau le había escrito a Hayek contándole que recientemente había recibido la visita del “ex senador Pedro Ibáñez, miembro de nuestra Mont Pèlerin Society y fundador y actual presidente de la Fundación Adolfo Ibáñez”.¹⁴ Agrega que la fundación, creada hace unos 25 años, tenía una escuela de economía y negocios “en la misma línea filosófica” de la Universidad Francisco Marroquín, “filosofía que el senador Ibáñez ha expresado en su carrera política en Chile”. En seguida le dice que la Universidad Técnica Federico Santa María ha recibido una beca de la “Earhart Foundation (Ann Arbor)” para invitar a algún economista distinguido, por lo que desea “transmitir esta invitación formal para que vaya a Chile a recibir el gra-

¹³ La correspondencia y el itinerario de esta visita se encuentran en Hayek Collection, box 54, folder 23.

¹⁴ Pedro Ibáñez Ojeda fue aceptado como miembro de la Mont Pèlerin Society en 1969.

do honorífico de la Universidad Técnica Federico Santa María y dicte algunas clases magistrales en su país durante este año, o cuando sea conveniente para usted”. Por último, Ayau le solicitó a Hayek “si podría considerar favorablemente dicha invitación” y, en ese caso, “lo haga saber para que ellos puedan proceder a enviarle una invitación formal. Ellos estarían muy honrados con su aceptación”.¹⁵

La carta de Ayau cumplió su objetivo. El 6 de abril de 1977, Hayek le responde: “Hace mucho tiempo he deseado ver la costa oeste de Sudamérica que no conozco y estaría complacido de recibir una invitación de la Universidad Santa María [sic]”.¹⁶ El 10 de junio Hayek le envía una carta manuscrita a Pedro Ibáñez en la que acepta la invitación y agrega que “en cuanto tenga acceso a una máquina de escribir, una vez que esté en The Hoover Institution, Stanford”, le enviará una respuesta oficial, y que la carta manuscrita se debe a que “sólo quería enviarle de una vez esta respuesta”.¹⁷ Finalmente, el 13 de junio de 1977, Hayek envía una confirmación formal desde The Hoover Institution aceptando la invitación.

Meses después, Hayek recibirá una carta de Carlos Cáceres, entonces decano de la Escuela de Negocios de Valparaíso (y más tarde presidente del Banco Central, ministro de Hacienda y ministro de Interior de Pinochet). En el intercambio afinaron detalles de la visita y a fines de octubre Cáceres le envió un itinerario preliminar para su visita a Chile.¹⁸

De acuerdo con ese itinerario, Hayek llegaría a Santiago el lunes 14 de noviembre, para viajar directamente a Viña del Mar. El martes 15 recibiría el Doctor Honoris Causa de la Universidad Técnica Federico Santa María y daría su charla magistral. Una conferencia de prensa estaba organizada para la tarde. El miércoles se reuniría con miembros de la Escuela de Negocios de Valparaíso y viajaría a Santiago en la tarde.

¹⁵ Carta de Manuel Ayau a Hayek, 30 de marzo de 1977, Hayek Collection, box 54, folder 21.

¹⁶ Carta de Hayek a Manuel Ayau, 6 de abril de 1977, archivos Pedro Ibáñez Ojeda.

¹⁷ Carta de Hayek a Pedro Ibáñez, 10 de junio de 1977, archivos Pedro Ibáñez Ojeda.

¹⁸ Después de su paso por Chile, el periplo también incluía visitas de casi una semana a Argentina, Brasil y Portugal, así como cuatro días en España (Hayek Collection, box 4, folder 29).

El jueves en la mañana realizaría “visitas a las más altas autoridades de gobierno”, almuerzo en *El Mercurio*, otra conferencia de prensa y un charla a estudiantes de la Escuela de Negocios de Valparaíso. El viernes se reuniría con miembros de diversas escuelas de economía y por la tarde daría una charla a hombres de negocios. Y para el sábado estaba organizada una visita a Colunquén, el campo de Pedro Ibáñez ubicado en el valle de Aconcagua. Finalmente el domingo viajaría a Buenos Aires, Argentina.

En la versión definitiva del itinerario aparecen nuevos eventos y algunas clarificaciones. Entre los primeros, “una visita al Presidente de la República” el jueves 17 de noviembre al mediodía, una entrevista con *Qué Pasa* a su llegada y otra con *Ercilla* el jueves a las 16:30. Finalmente una recepción en honor al político conservador alemán Franz Josef Strauss, fue agregada para el viernes. No sabemos si Hayek sabía con anticipación que iba a reunirse con Pinochet; no obstante, seis días antes de su llegada, el miércoles 9 de noviembre, *El Mercurio* informaba que el encuentro ya estaba planificado.

Carlos Cáceres y Pedro Ibáñez fueron las únicas personas que acompañaron a Hayek a su encuentro con Pinochet. Carlos Cáceres recuerda haber recogido a Hayek en el aeropuerto para llevarlo a Viña del Mar. En el camino pararon a comer una cazuela de ave en Casablanca y, una vez en el camino costero de Viña del Mar, pidió detenerse para investigar las formaciones rocosas. Cáceres recuerda poco de la reunión de Pinochet con Hayek, excepto que fue un encuentro breve, de unos veinte minutos, y que lo que se hubiera discutido, debido a los problemas de idioma (no había traductores), no había sido nada relevante.¹⁹ Es muy posible que Pinochet no haya sabido mucho de Hayek, excepto que era un Premio Nobel de Economía que apoyaba el programa de recuperación económica.

En los diarios de la época hay bastante información del encuentro con Pinochet, ya que habló con la prensa antes y después de la reunión. En *El Mercurio* se destaca en primera plana que Hayek “había conversado con el mandatario sobre el tema de la democracia limitada y el

¹⁹ Entrevista de Bruce Caldwell y Leonidas Montes a Carlos Cáceres, 16 de noviembre, 2010. En un reciente testimonio, Carlos Cáceres recuerda lo mismo (Arancibia 2014, 38-9).

gobierno representativo, sobre lo cual, según expuso, escribió un libro. Expuso que en ese trabajo señala que la democracia ilimitada no puede funcionar porque, en su opinión, crea una serie de fuerzas que después destruyen al régimen democrático. Señaló que el Jefe de Estado escuchó atentamente el tema y que le pidió le obsequiara los documentos que ha escrito sobre la materia” (*El Mercurio*, viernes 18 de noviembre, 1977). Esto es consistente con lo que recuerda su secretaria, Charlotte Cubbit, ya que a su regreso le solicitó que le enviara a Pinochet una copia del capítulo “A Model Constitution” de su obra *Law, Legislation and Liberty*.²⁰ Considerando la relevancia del concepto de democracia limitada para Hayek, que Ibáñez y Cáceres eran miembros del Consejo de Estado y que en 1981 regiría una nueva constitución, es muy posible que Hayek se haya referido a sus propias ideas acerca de la constitución y la democracia.²¹

En el mismo artículo de *El Mercurio*, Hayek manifiesta su sorpresa por lo que ha visto en Chile: “Pensaba que Chile era un país subdesarrollado y ahora me doy cuenta de que no puedo usar ese término”. Alaba al gobierno por las medidas económicas que está implementando y destaca que “observa una economía de mercado en la que quedan algunos resabios de estatismo que, en su opinión, serán superados”. Consultado por el costo social de las medidas —el desempleo en 1976 y 1977 alcanzaba 21,9 y 18,1 por ciento, respectivamente—, agrega: “Al haber un gobierno que está dispuesto a sacar adelante al país sin complejos, compromisos de popularidad o expectativas políticas, este costo es un mal necesario que rápidamente se va a superar”. Para Hayek, “el esfuerzo que está desplegando este país constituye un ejemplo a nivel mundial”.

²⁰ Cubbit (2006, 19). Ella recuerda: “[Hayek] debe haber esperado influir en Pinochet, el dictador militar de Chile entre 1973 y 1990, porque lo visitó, le dio la mano y después me pidió que le enviara una copia de su último capítulo de *Law, Legislation and Liberty* III; esto es, ‘A Model Constitution’ junto con una carta”. En la biblioteca personal de Pinochet, que está en la Academia de Guerra, sólo se encuentran copias de *Camino de libertad: Friedrich A. Hayek* (Centro de Estudios Públicos, 1981); *¿Inflación o desempleo?* (Madrid: Unión Editorial S.A., 1976) y *Los fundamentos de la libertad* (Buenos Aires: Centro de Estudios de la Libertad, 4ª edición, 1975).

²¹ De acuerdo con *La Segunda* (18 de noviembre de 1977), en nota titulada “Reformas institucionales propone Premio Nobel Friedrich von Hayek”, Hayek se refirió a algunas de sus ideas respecto de la constitución en una charla que dió en Valparaíso para la Corporación para el Desarrollo de la Empresa.

Sus declaraciones iniciales fueron académicas y más bien cautas respecto de la situación en Chile. Pero se fue convenciendo de que en Chile se estaban haciendo las reformas de mercado que él valoraba.²²

De hecho, en su primera entrevista para revista *Qué Pasa*, que de acuerdo con su itinerario fue dada a su llegada a Chile, al ser consultado por la política económica chilena, escueta y simplemente dice: “Considero que se está siguiendo el camino correcto”.²³ Respecto del uso del gasto público para generar empleo, dice que es “una práctica muy dañina, pero que desgraciadamente aparece como muy efectiva en el corto plazo. Aumenta el empleo, pero sólo se puede sostener mediante una inflación continuada y tal vez creciente. Los políticos la utilizan pensando en que: *Après nous, le deluge*”. Concluye con su idea de que “la democracia es un medio, no un fin; un método para una acción colectiva. El fin debe ser la libertad personal. Como un convenio que permite a la mayoría de los ciudadanos deshacerse en forma pacífica de un gobierno que no le gusta, es inestimable. Pero una democracia ilimitada es una de las peores formas de gobierno”.

En cambio, en la entrevista que dio a revista *Ercilla*, días después, el jueves en la tarde, al ser consultado por la recuperación económica chilena, exclama: “¡Es extraordinario! Estoy sorprendido. Nunca habría esperado encontrar este grado de prosperidad después de haber oído cómo estaba la economía hace tres años. Estoy completamente asombrado”.²⁴ No obstante, cuando le preguntan por una economía de libre mercado, donde Chile sólo tiene tasas de interés libre, pero salarios y tipo de cambio fijo, Hayek responde: “¿De veras? —pregunta asombrado—. Yo creía que tenían un tipo de cambio libre. Bueno, creo que esto no es muy dañino. El verdadero problema es la fijación de salarios y sueldos. Ninguna economía puede funcionar a no ser que los sueldos y salarios relativos estén equilibrados [...]. Si los salarios son

²² Hay dos temas que pudieron llamar su atención. Una medida de impacto significativo y fundamental fue la renuncia de Chile, en julio de 1976, al Pacto Andino, un acuerdo comercial con Colombia, Perú, Bolivia, Venezuela y Ecuador, lo que permitió abrir la economía y fomentar las exportaciones (en 1979 Chile alcanzaría una tarifa de importaciones uniforme del 10 por ciento, excluyendo vehículos; ver testimonio de Sergio de Castro en Arancibia y Balart 2007, 253-7). El otro tema es que las medidas para combatir la hiperinflación comenzaban a ver la luz: durante 1977 ésta llegaría a 84,4 por ciento.

²³ *Qué Pasa*, 17 al 23 de noviembre de 1977.

²⁴ *Ercilla*, 23 de noviembre de 1977.

inflexibles se transforman en el mayor obstáculo para el buen funcionamiento del mercado”. Al margen de su acertado diagnóstico, resulta evidente que Hayek no estaba tan bien informado acerca de la economía chilena de ese entonces.

En resumen, Manuel Ayau, a quien Hayek conocía hace tiempo por la Mont Pèlerin Society, fue la pieza clave para su visita de 1977. Hayek se reunió con diversas autoridades de gobierno, con Pinochet, con empresarios y hombres de negocios, pero su visita tuvo un carácter principalmente académico. Aunque no existe evidencia para decir que Hayek haya sabido que se iba a reunir con Pinochet, era un hecho conocido en Chile. Evidentemente, desde la perspectiva de sus anfitriones, la visita de Hayek cumplió con el objetivo de legitimar las reformas económicas y el régimen militar. Si bien Hayek no estaba tan imbuido del estado de la economía chilena, en pocos días llegó a la conclusión de que la situación era mejor a lo que esperaba, y que la prensa internacional no daba cuenta de esta realidad.

2.2. Algunas controversias

El domingo 20 de noviembre Hayek viajó a Buenos Aires²⁵ y una semana después, mientras estaba en Sao Paulo, le envió una carta a Jürgen Eick, editor del periódico alemán de corriente liberal *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ). En ella le ofrece un breve artículo sobre Chile que se titularía “Internationaler Rufmord: Eine Personalische Stellungnahme” (“Calumnia internacional: una opinión personal”).²⁶ El editor le responde rechazando su ofrecimiento. Eick argumenta que, si bien puede coincidir en lo sustantivo con el punto que Hayek quiere hacer, el artículo no lograría convencer a los escépticos y llevaría a sus

²⁵ En su visita a Buenos Aires, organizada por Alberto Benegas Lynch, Hayek se reunió con el Presidente general Videla el 22 de noviembre y también con el general Leopoldo Galtieri, entonces miembro de la junta militar. A fines de 1981, Galtieri reemplaza a Videla y en 1982 orquesta y lidera el conflicto de las islas Malvinas. Hayek apoya públicamente y con firmeza la reacción de Margaret Thatcher (carta al director *The Times* del 17 de febrero de 1983).

²⁶ Literalmente *Ruf* significa reputación o buen nombre, y *Mord*, asesinato. Entonces *Rufmord* tiene el sentido de matar el buen nombre o la reputación de alguien o algo. La correspondencia de Hayek con el FAZ se encuentra en la Hayek Collection, box 98, folder 13.

críticos a clasificarlo como un “Chile-Strauss”. Esto último refiere a las duras críticas que recibieron las declaraciones del político alemán Franz Josef Strauss después de su visita a Chile.

Strauss declaró, después de una visita de cinco días a Chile, que estaba impresionado “por la paz doméstica y la estabilidad política” que había encontrado en Chile. Agregó que el gobierno de Pinochet, “si bien autoritario, no es dictatorial y es mucho menos brutal que otros regímenes militares en el mundo”, aclarando, eso sí, que le había dicho “a Pinochet y otros miembros de la Junta que él estaba comprometido con la democracia parlamentaria y pensaba que los líderes en Chile deberían volver gradualmente a ese sistema” (Hoffman 1977, 4). Un grupo de sacerdotes alemanes reaccionaron ante estas declaraciones y un grupo de profesores universitarios hicieron un llamado al gobierno alemán para tomar acciones legales contra Strauss por “ayudar e incitar a una organización terrorista”, es decir, a la Junta Militar en Chile (Hoffman 1977, 4). Aunque Hayek había conocido a Strauss en una recepción en Chile, muy posiblemente no estaba al tanto de la controversia que se había generado en torno a la visita y a las palabras de Franz Josef Strauss.

Hayek le responde al editor del FAZ manifestándole su desilusión, y le ofrece su artículo como una carta al editor, de manera de eximir al periódico ante cualquier responsabilidad. Simplemente sería la opinión o el punto de vista de un lector, argumenta Hayek. Finalmente agrega que si bajo estas nuevas condiciones se negaba a publicarlo, lo enviaría a un *journal* conservador llamado *Politische Studien*. Su nueva propuesta también fue rechazada y el artículo fue finalmente publicado en 1978, bajo el título más breve de “Internationaler Rufmord”, en el *Politische Studien*.

Es precisamente en este ensayo donde Hayek narra cómo gente bien intencionada le habría recomendado no viajar a Chile. Y agrega que en Chile conoció “gente muy educada, razonable e inteligente —personas que honestamente esperan que su país pueda regresar a un orden democrático pronto” (Hayek citado en Farrant et al. 2012, 518). Como Farrant y otros concluyen, el objetivo de Hayek en este ensayo no era defender a Pinochet o escribir un reporte de la situación económica y política en Chile, “sino argumentar que el régimen de Pinochet es injustamente sometido a una campaña de propaganda negativa” (517). En opinión de Hayek, la prensa internacional sistemáticamente distorsionaba la reali-

dad tanto en Chile como en Sudáfrica.²⁷ Más aún, afirma que los boicots y embargos contra estos países han sido arbitrarios, contradiciendo los principios que inspiran sus fundamentos (518).

Después de recibir el Premio Nobel, Hayek contribuyó con frecuencia al *The Times* de Londres a través de cartas al director. Sus cartas en las que critica los privilegios y las inmunidades legales de los sindicatos en Gran Bretaña generaron duras réplicas. También escribió acerca de la inmigración, inflación, monetarismo y diversos eventos políticos. El 11 de julio de 1978, en una de estas cartas al director, Hayek defendió a Margaret Thatcher, notando que cuando ella se refería a que “la libre elección debe extenderse más al mercado que a la urna, ella solamente manifestó una verdad, que la primera es indispensable para la libertad individual y la segunda no: la libre elección al menos puede existir bajo una dictadura que pueda autolimitarse, pero no bajo el gobierno de una democracia ilimitada”. Esto provocó una reacción, en una carta publicada el 24 de julio, que lo acusaba de favorecer regímenes autoritarios.

Hayek respondió con otra carta, publicada el 3 de agosto. En ella escribe: “Ciertamente nunca he sostenido que generalmente los gobiernos autoritarios aseguran mejor la libertad individual que los democráticos, sino todo lo contrario. Esto no quiere decir, sin embargo, que en algunas circunstancias históricas la libertad personal no pudo haber estado más protegida bajo un gobierno autoritario que bajo una democracia”. Para ilustrar este punto, Hayek acude a un mal ejemplo, argumentando que “en la Grecia antigua hubo más libertad individual bajo los 30 tiranos que en la democracia que mató a Sócrates,²⁸ y más bajo Salazar en los comienzos de su gobierno en Portugal que en muchas democracias de Europa del Este, África y gran parte de Sudamérica”. Luego agregó la siguiente frase: “No he sido capaz de encontrar una sola persona en el desprestigiado Chile que no esté de acuerdo con que la libertad personal es mucho mayor bajo Pinochet que con Allende”.

²⁷ Hayek y su mujer estuvieron en Sudáfrica algunos meses después de su viaje a Chile, entre el 13 de marzo y el 10 de abril de 1978.

²⁸ Karl Popper no hubiera estado de acuerdo con esta aseveración acerca de los 30 tiranos. En su *Open Society and Its Enemies* escribió: “El número de los ciudadanos asesinados por los treinta tiranos durante los primeros ocho meses de terror llegaron a ser aproximadamente 1.500, lo que, por lo que sabemos, no es menos que el 8 por ciento de la población total de ciudadanos que quedaron después de la guerra, o un 1 por ciento cada mes; un logro que ni siquiera ha sido sobrepasado en nuestros días” (Popper 1966, 303 n48).

Un nuevo crítico, con crudo humor inglés, escribió que quizá era difícil encontrar adversarios si los habían matado. Lord Kaldor, su acérrimo enemigo, escribiría unos meses más tarde: “Si acogemos literalmente al profesor Hayek, una dictadura fascista de cualquier tipo debería ser considerada como una precondition necesaria (junto al monetarismo) de una ‘sociedad libre’” (*The Times*, 8 de octubre de 1978). Estos intercambios, incluyendo la carta de Kaldor, reflejan el tipo de reacciones que las palabras de Hayek generaban.

3. ALGUNAS INTERPRETACIONES SOBRE HAYEK Y CHILE

Antes de entrar en los detalles de la visita de 1981, es necesario detenerse en lo que se ha escrito respecto de las visitas de Hayek a Chile. Si la intención de este trabajo de investigación es entregar un relato de lo que realmente sucedió, es importante también detectar y corregir algunos errores y rebatir ciertas interpretaciones equivocadas.²⁹ No existe evidencia alguna para afirmar, como lo hacen Klein (2007, 103), Grandin (2006, 172) y Robin (2011, 74), que Hayek estuvo involucrado en la decisión para realizar la conferencia regional de la Mont Pèlerin Society en Viña del Mar el año 1981. Y contra el argumento de Fischer (2009), tampoco existe evidencia respecto de la eventual influencia de Hayek o sus ideas en la Constitución de 1980. Partamos por esto último.

3.1. Hayek y la Constitución de 1980

En efecto, Karin Fischer en su capítulo titulado “‘Authoritarian Freedom’: A Hayekian Constitution for Chile” (“Libertad autoritaria”:

²⁹ Los errores e imprecisiones no merecen más que un pie de página. Por ejemplo, Hayek visitó Chile dos veces, no “muchas veces” (Klein 2007, 163) o “un número de veces” (Grandin 2006, 172). Hayek, que no pudo lograr una posición en el Departamento de Economía de la Universidad Chicago y cuyos puntos de vista difieren en una serie de temas sustantivos respecto a los de los miembros de dicha escuela, no puede ser descrito como “el santo patrón de la Escuela de Chicago” (Klein 2007, 103). El primer viaje de Hayek a Chile fue en 1977, no en 1978 (Fischer 2009, 328; Cristi 1998, 168; Cristi [2000] 2014, 185), y su publicación en alemán en el *Politische Studien* no se titulaba “True Reports on Chile” y no fue “una defensa de las políticas económicas y sociales bajo Pinochet” (Fischer 2009, 339), sino, como ya se ha explicado, una crítica sobre la cobertura negativa que recibía Chile en la prensa internacional.

Una Constitución hayekiana para Chile”) sostiene, como el título lo indica, que Hayek tuvo una influencia sustancial en el contenido de la Constitución de 1980, así como en el proceso de su creación:

La Constitución fue redactada por el gremialista Jaime Guzmán, quien desde del comienzo sirvió como el arquitecto del marco legal y constitucional del gobierno militar. La Constitución no sólo fue llamada como su libro *La Constitución de la libertad*, sino que también incorporó elementos significativos del pensamiento de Hayek [...]. Guzmán claramente tomó de Hayek la distinción entre autoritarismo y totalitarismo para justificar, cuando sean requeridas, el uso por parte del Estado de medidas represivas [...]. No debe sorprender que Hayek haya tenido que hacer un gran esfuerzo para otorgarle legitimidad a la nueva Constitución chilena, ya que en el proceso de redacción del borrador final fue consultado personalmente por el gobierno chileno. Durante su primera visita a Chile en 1978 [sic., la visita fue en 1977], Pinochet lo invitó a una entrevista personal. Un miembro de la comisión encargada de redactar la Constitución, Carlos Cáceres, era un cercano seguidor de Hayek y eventualmente se unió a la MPS en 1980. (Fischer 2009, 327-8)³⁰

En este pasaje existen tres aseveraciones que requieren mayor reflexión. La primera es que Hayek fue consultado personalmente por el gobierno por el tema constitucional y que por eso se habría reunido con Pinochet. La segunda es que Jaime Guzmán, cuyo rol en la Constitución de 1980 está fuera de discusión, fue influenciado por las ideas de

³⁰ El original en inglés dice: “The constitution was drafted by gremialista leader Jaime Guzmán, who from the beginning served as the architect of the legal and constitutional framework of the military government. The constitution was not only named after Hayek’s book *The Constitution of Liberty*, but also incorporated significant elements of Hayek’s thinking [...]. Guzmán clearly drew from Hayek in distinguishing between authoritarianism and totalitarianism in order to justify a state’s use of repressive measures when they are required [...] Not surprisingly, Hayek went to some lengths to bestow *legitimacy* on the new Chilean constitution, since he had been personally consulted by the Chilean government in the process leading up to the final draft. During his first visit to Chile in 1978, Pinochet invited him to a personal meeting. Hayek’s influence extended beyond the merely personal, however. One member of the commission in charge of drafting the constitution, Carlos Cáceres, was a close follower of Hayek and eventually joined the MPS in 1980”. (Fischer 2009, 327-28)

Hayek. Y la tercera pareciera ser que Hayek ejerció mayor influencia a través de su relación con Carlos Cáceres.

Respecto del primer argumento, la visita de Hayek en 1977 fue intensa, pero corta. No existió asesoría constitucional alguna. Y su encuentro con Pinochet, que personalmente no tuvo mayor impacto en la redacción de la Constitución, fue algo formal y breve. Los siguientes dos puntos, en cambio, requieren mayor elaboración y análisis.

Quizá conviene partir aclarando que en los setenta Hayek era prácticamente desconocido en Chile.³¹ Quienes sabían algo de su pensamiento habían leído su *The Road to Serfdom* (*Camino a la servidumbre*, 1944), pero no más allá. La mejor evidencia es que la historiadora Lucía Santa Cruz, en su entrevista a Hayek (*El Mercurio*, domingo 19 de abril de 1981) durante su segunda visita, parte con un error que refleja este punto. Hayek le muestra algunos capítulos de lo que sería su *The Fatal Conceit: The Errors of Socialism*, publicado posteriormente en 1988. Pero ella se refiere a “los últimos capítulos del tercer volumen de *Ley, legislación y libertad*”, el que ya había sido publicado en 1979. De hecho, el rol de difundir el pensamiento de Hayek en Chile lo inició el CEP, y sólo comenzó cuando fue nombrado su presidente honorario en 1981.³² Por razones obvias, los libros de Milton Friedman *Capitalism and Freedom* (1962) y, posteriormente, su popular *Free to Choose: A Personal Statement* (1980) eran leídos y tuvieron gran influencia e impacto. En Chile, no ocurría en ese entonces lo mismo con *The Cons-*

³¹ Una posible y notable excepción podría ser Jorge Millas. Su ensayo “La concepción de libertad-poder de Friedrich von Hayek” (Millas, 1996) iba a ser presentado en el seminario “El neoliberalismo y la experiencia chilena” en marzo de 1983, pero Millas murió en noviembre de 1982. En su dura crítica a la filosofía política de Hayek se basa en la tercera edición de los *Fundamentos de la libertad*, de Hayek, publicada en 1978, lo que sugeriría que su interés en Hayek tendría fecha posterior. Agustín Squella recuerda, en correspondencia privada: “[En 1981] Jorge Millas dio en Viña del Mar uno de sus cursos particulares, destinados a sobrevivir luego de ser exonerado de la universidad. Asistí, y el curso consistió en una crítica a Hayek”. No hay que olvidar la activa participación de Millas contra la Constitución de 1980 y el plebiscito (ver su famoso “Discurso en el Teatro Caupolicán”, publicado en *El Mercurio* el 30 de agosto de 1980).

³² En efecto, el primer volumen de la revista *Estudios Públicos*, de 1981, tiene una traducción de los capítulos 12, 16 y 18 de *Law, Legislation and Liberty*, Vol. 3, publicados bajo el título: “El ideal democrático y la contención del poder”. Y ese mismo año se publica una colección de ensayos acerca de Hayek bajo el título *Camino de libertad*.

titution of Liberty o los tres volúmenes de *Law, Legislation and Liberty* (1973, 1976 y 1979).³³

Ciertamente Jaime Guzmán jugó un rol crucial en la Constitución de 1980.³⁴ Pero diversos testimonios apuntan a que si bien tenía intereses intelectuales, el ex senador era finalmente un político. Por ejemplo, Arturo Fontaine, en su introducción a una selección de escritos de Jaime Guzmán publicados por la revista de *Estudios Públicos* un año después de su asesinato, parte su introducción declarando: “Jaime Guzmán no era un intelectual: era un político” (Fontaine 1991, 251).³⁵ Aunque en la biblioteca de Guzmán había libros de Hayek, importantes testimonios cuestionan su influencia.³⁶

Las dos mayores influencias en Guzmán eran el tomismo —una corriente intelectual profundamente arraigada en la Pontificia Universidad Católica de Chile y en el gremialismo— y muy posiblemente, como sostiene Cristi (1998; [2000] 2014, especialmente capítulo 3), las ideas del jurista alemán Carl Schmitt. En su *Der Hüter der Verfassung* (1931), que puede ser traducido como “El protector (o guardián) de la democracia”, Schmitt desarrolla su idea de una democracia protegida, un concepto clave para Guzmán en su enfoque legal y cons-

³³ Jorge Cauas, en una entrevista del 31 de marzo del 2014 con Leonidas Montes, reconoció la influencia de Friedman y admitió, en tanto, que él sólo había leído *The Road to Serfdom* y que no conocía muchas personas que hubieran leído más allá de este libro, con la excepción, quizá, de Hernán Cortés Douglas y Juan Carlos Méndez.

³⁴ En el reciente libro acerca de Carlos Cáceres se habla de Guzmán como el “autor intelectual principal de la Carta” (Arancibia 2014, 83).

³⁵ Moncada dice: “Guzmán fue ante todo un político. [...] su pensamiento estuvo constantemente adecuándose a la realidad que le tocó vivir” (Moncada 2006, 23). Renato Cristi, en el prefacio a la segunda edición de su biografía intelectual de Jaime Guzmán, matiza la imagen de su primera edición, aclarando que era un “pensador práctico” (Cristi [2000] 2014, 18).

³⁶ Agradecemos a Renato Cristi la información sobre las obras de Hayek en la biblioteca de Jaime Guzmán. No obstante, Enrique Barros, quien regresó a Chile en 1979 después de su doctorado en München, en correspondencia privada recuerda que entonces “Hayek era poco conocido en Chile” y que “muy probablemente Guzmán no lo había leído”. Óscar Godoy, quien había leído a Hayek a fines de los sesenta, en correspondencia privada afirma, de manera más categórica, “no haber encontrado, con la excepción de Pedro Ibáñez, ningún interlocutor para cruzar ideas sobre el autor [Hayek]” en los setenta en Chile. Y concluye: “Tengo la creencia que Hayek no tuvo ninguna presencia o impacto en Chile”.

titucional.³⁷ Renato Cristi, en su fascinante y provocativa biografía intelectual de Jaime Guzmán, no sólo identifica la influencia de Tomás de Aquino y Carl Schmitt, sino que también agrega la importancia del carlismo español, que habría motivado la temprana admiración de Guzmán por Franco.³⁸

En relación con el rol de Jaime Guzmán como el redactor de la Constitución de 1980 que le asigna Fischer (2009, 327), este juicio ignora que el proceso de elaboración de este texto fue bastante más complejo. Desde los inicios del régimen militar, Guzmán fue el asesor más influyente en asuntos legales y constitucionales. La “Declaración de principios del Gobierno de Chile” (11 de marzo de 1974) y el discurso de Chacarillas (9 de julio de 1977) fueron muy posiblemente íntegramente escritos por Guzmán. Su influencia en la Constitución de 1980 fue fundamental. Pero no estuvo solo en este proceso. En realidad, la Constitución fue el producto de un largo, lento y elaborado proceso que involucró a diversos actores.

Sólo dos días después del Golpe, la Junta Militar asignó a Jaime Guzmán la tarea de liderar un grupo de estudio de la Constitución (Cristi [2000] 2014, 45).³⁹ Y diez días después del Golpe, la Junta Militar designó una comisión de abogados constitucionalistas para preparar un borrador de una nueva constitución. El grupo inicialmente se llamó “Comisión Constituyente”, en seguida “Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República” y finalmente sería conocida simplemente como “Comisión Ortúzar”. Trabajó entre 1973 y 1978, cuando finalmente entrega su anteproyecto constitucional al Consejo de Estado. En septiembre de 1976, después del asesinato de Orlando Letelier, se agudizó la presión, tanto externa como interna, sobre la Comisión

³⁷ Pese a que Hayek sólo cita a Schmitt críticamente, Cristi (1998, capítulo 7) encuentra algunas similitudes entre ambos pensadores. Shearmur, en un *paper* pronto a publicarse, cuestiona esta interpretación. Lo cierto es que si Hayek promovía una “democracia limitada”, ésta es muy distinta a la corporativista y paternalista “democracia protegida” de Carl Schmitt.

³⁸ Sobre el carlismo, el movimiento católico, popular, conservador y tradicionalista que nace oficialmente en 1833, ver Blinkhorn (1975). También hay que destacar la influencia de José Antonio Primo de Rivera, el fundador, líder político y mártir de la falange española (Cristi [2000] 2014, 273-4).

³⁹ El Acta de la sesión del 13 de septiembre de la Junta de Gobierno dice: “Se encuentra en estudio la promulgación de una nueva Constitución Política del Estado, trabajo que está dirigido por el Profesor Universitario Dn. Jaime Guzmán”.

Ortúzar. En julio de 1977, Pinochet se refirió, en su discurso de Charcarillas, a una transición y a una nueva constitución bajo la democracia protegida avalada por Guzmán. En noviembre de 1977, Pinochet envía las “Orientaciones básicas para el estudio de una nueva Constitución”, lo que aceleró la discusión para tener una propuesta. Ahora bien, si todo esto era una simple estrategia o un gesto político, no lo sabemos. Pero finalmente se convirtió en un compromiso.

En enero de 1976 Pinochet había establecido el Consejo de Estado. Entre 1978 y 1980 este organismo revisó y corrigió el borrador de constitución que le hizo llegar la Comisión Ortúzar. Si bien con cierta frecuencia se ha argumentado que el régimen de Pinochet era personalizado, quizá tanto como el de Franco (ver Arriagada 1986; Huneus 2007), la investigación seria y rigurosa de Robert Barros (1996; 2002; 2005) muestra que la Junta Militar impulsó leyes, reglas y procedimientos de manera colegiada.⁴⁰ De hecho, Chile tradicionalmente ha sido un país legalista y el régimen militar no fue una excepción. Y las negociaciones que llevaron a la redacción de la Constitución de 1980 son sólo otro ejemplo de este fenómeno. Barros (2005, 208) afirma que la Constitución “fue el resultado de una negociación”.⁴¹

Durante el debate constitucional, el fantasma de Allende, el marxismo y la crisis del gobierno de la Unidad Popular estaban muy presentes. Bajo el lema del orden y la paz, muchos mecanismos sumamente cuestionables, como el famoso artículo 8 derogado en 1989, fueron incluidos con el argumento de evitar otra crisis social y política. La “democracia protegida” implicaba un miedo a la mayoría que era compartido por casi todos los miembros de ambas comisiones. Y este miedo finalmente encontró su voz en la Constitución de 1980.

Todo esto nos trae de regreso a Pedro Ibáñez y Carlos Cáceres, los anfitriones de la visita de Hayek en 1977. El 7 de julio de 1978, Pedro Ibáñez le escribió a Hayek acerca del impacto de su primera visita.

⁴⁰ Ciertamente Pinochet quería obtener y asegurar el poder. Y si bien lo logró, existían límites. Por ejemplo, desde un comienzo había una clara delimitación de los poderes ejecutivo y legislativo (Barros 2002, 49-51; 2005, 72-4). Más aún, como Barros (2002, 38; 2005, 63) argumenta, en materias legales se requería la unanimidad de los cuatro miembros de la Junta.

⁴¹ La versión en inglés de Barros (2002, 167-8) afirma que, “contrario a la creencia popular de que la Constitución de 1980 fue diseñada y dictada por el general Pinochet”, se trató más bien de “el producto de un compromiso”.

Destacó en su carta la importancia de su visita “ahora que existe un creciente debate sobre las nuevas instituciones políticas. Por lo tanto, sus ideas constantemente emergen como temas de frecuente discusión. Sin embargo el resultado final de los argumentos constitucionales están todavía lejos de ser claros”. Tanto Pedro Ibáñez como Carlos Cáceres eran miembros del Consejo de Estado.⁴² En marzo de 1979, Pedro Ibáñez presentó un memorándum al Consejo de Estado con una serie de comentarios para la nueva constitución. En una entrevista, Carlos Cáceres aseguró que dicho memorándum estaba inspirado por *The Constitution of Liberty* y por *Law, Legislation and Liberty*, de Hayek.⁴³ Aunque Ibáñez y Cáceres promovieron algunas ideas hayekianas, en particular la de dos cámaras con dos propósitos diferentes, en lo fundamental se desvían del pensamiento hayekiano. En resumen, el memorándum finalmente proponía el sufragio limitado para un gobierno autocrático.⁴⁴ El presidente del Consejo de Estado, Jorge Alessandri, estuvo en completo desacuerdo. Y González Videla se refirió con mucho respeto a esta propuesta, calificándola de “totalitaria y fascista” (Arancibia, Brahm e Irrázaval 2008, vol. 1, 416). Finalmente, sólo Ibáñez y Cáceres apoyaron el memorándum: el 3 de abril de 1979 el Consejo votó 13 contra 2 por rechazar las consideraciones de la propuesta de Pedro Ibáñez (Arancibia, Brahm y Irrázaval 2008, vol. 1, 428-29). En resumen, lo que se conoció como el “voto de minoría” se oponía al sufragio universal, o lo “circunscribe”, optando por “un sistema de elección indirecta o restringida” para elegir al Presidente, instituciones jerárquicas y autocráticas.⁴⁵

⁴² El Consejo de Estado se inició con dieciséis miembros y su primera sesión fue el martes 20 de julio de 1976. Los ex Presidentes Jorge Alessandri y Gabriel González Videla actuaban como presidente y vicepresidente, respectivamente. Eduardo Frei Montalva no aceptó la invitación a participar, convirtiéndose en un activo y férreo opositor a la Constitución de 1980 y al plebiscito.

⁴³ Entrevista de Leonidas Montes con Carlos Cáceres, 5 de junio de 2014. Sobre este punto, desde la perspectiva de Carlos Cáceres, ver Arancibia (2014, 30-5).

⁴⁴ Para una discusión del memorándum y las actas del Consejo de Estado, ver Arancibia, Brahm e Irrázaval (2008, vol. 1, 405-27). También Brahm (2008, lxxii-lxxviii); Barros (2005, 266-68), y Sierra y MacClure (2011, 6-29).

⁴⁵ El “voto de minoría” plantea que “en ningún caso la elección de Presidente debería ser por elección popular”, y propone: “Afianzar el carácter militar del régimen y restringir considerablemente la utilización del sufragio universal”. El texto completo, junto a la opinión disidente de Hernán Figueroa, se encuentra en *El Mercurio*, 10 de julio de 1980. Los autores afirman que el costo y la corrupción que introducen los partidos políticos a la vida pública “ha dado fundamento a Hayek para

El 8 de julio de 1980, Jorge Alessandri presenta las recomendaciones del Consejo de Estado a Pinochet.⁴⁶ La Junta Militar, muy posiblemente asesorada por Jaime Guzmán, revisa la propuesta y un mes después publica la versión definitiva en *El Mercurio*. Inmediatamente, el presidente del Consejo de Estado envía, en protesta por los cambios, una carta de renuncia a Pinochet. Alessandri apoyaba un Congreso transicional y elecciones en un plazo menor (Carrasco 1987, 139-41).⁴⁷ Se eligió la fecha simbólica del 11 de septiembre para el plebiscito constitucional. Así, después de un “dudoso plebiscito que se lleva a cabo en medio de un estado de emergencia” (Barros 2002, 217), la Constitución de 1980 se aprobó. Posiblemente la frase “Constitución para la libertad” fue utilizada para promover la nueva Constitución,⁴⁸ pero no correspondía a una invocación del libro de Hayek que lleva el mismo nombre, como plantea Karin Fischer. En el contexto de ese entonces, la libertad se reducía a la negación del marxismo. Y es precisamente ésa la señal que se quería enviar, no una referencia a un libro que muy pocos chilenos conocían.

La nueva Constitución mantuvo a Pinochet, ahora como Presidente constitucional de la República, por ocho años. Si bien la Constitución de 1980 tenía muchas disposiciones antidemocráticas, incluyendo la prohibición de los partidos políticos, también descansaba en la de 1925. Pero fortalecía los derechos de propiedad y la libertad económica, estableciendo el rol subsidiario del Estado.⁴⁹ La Constitución de 1980 ha sido criticada por muchas de sus provisiones, entre ellas el poderoso rol

describir el sufragio universal como soborno legalizado”. Si bien Hayek fue muy crítico del poder de los sindicatos, de los funcionarios públicos y de los políticos, en sus obras, ya sea en *The Road to Serfdom* (1944), *The Constitution of Liberty* (1960), *Law, Legislation and Liberty* (1973, 1976, 1979), así como en sus colecciones de ensayos, no aparece esta aseveración o algo similar.

⁴⁶ El texto completo se publica el 9 de julio de 1980 en *El Mercurio*.

⁴⁷ En su carta de renuncia, Jorge Alessandri exigió que no se hiciera pública hasta después del plebiscito. Para entender el importante rol que jugó Alessandri basta leer las actas del Consejo y a Arancibia (2008, xxi-lxiii). Para un estudio comparado del proyecto constitucional del Consejo de Estado y la Constitución definitiva de 1980, ver Carrasco (1987, 147-223).

⁴⁸ De hecho, la idea de “reafirmar nuestra libertad” convirtiendo “este 11 de septiembre en una nueva victoria para Chile”, para rechazar “el regreso de los comunistas y los demás enemigos de la democracia que nos llevaron al borde de la guerra civil”, fueron parte de la campaña.

⁴⁹ En una evaluación de derechos constitucionales, Ginsburg (2014, 14) afirma que la Constitución de 1980 tiene 16 derechos más que su predecesora, la Constitución de 1925.

que les entregaba a las fuerzas armadas, las excepciones y sus manifiestas restricciones a la libertad política y civil (Loveman 1993, 353). Su origen autoritario también ha sido motivo de críticas, pero la verdad es que no es única en este aspecto. Se ha llegado a la conclusión empírica de que “hasta el año 2008 un 44 por ciento (79) de las constituciones vigentes en el mundo se pueden categorizar como democráticas y el restante 56 por ciento (79) como autoritarias” (Elkins et al. 2014, 145-6).

Collier y Sater resumen el asunto constitucional concluyendo que “el tenor de la versión final es marcadamente autoritario. Dentro de muchas cosas, entregaba un período presidencial extremadamente largo de ocho años (Pinochet quería 16 años, pero fue disuadido), un Congreso con poderes más limitados (y con un tercio de los senadores designados y no elegidos), y con varios mecanismos institucionales para atrincherar la influencia militar en los gobiernos futuros. Más aún, las ‘disposiciones transitorias’ (muy numerosas) estarían vigentes por casi una década” (1996, 364).⁵⁰ Por último debe agregarse que si la Constitución de 1980 “aparecía como una obra de arte autoritaria” (Barros 2002, 217), también impuso nuevas restricciones a la autoridad de Pinochet. Y finalmente permitió un plebiscito que significó el retorno a la democracia.⁵¹

Como reflexión final, es posible que la biografía intelectual de Jaime Guzmán (Cristi [2000] 2014) haya influenciado algunas interpretaciones recientes, ya que en ella se plantea “la poderosa influencia del pensamiento de Hayek en Guzmán” (59). A partir de este juicio, la influencia de Hayek en la Constitución de 1980 parecería evidente. Sin embargo, nuestra investigación concluye que en los setenta la influencia de Hayek en Chile prácticamente no existía. Muy pocos intelectuales habían leído más allá de *The Road to Serfdom*. Y Guzmán, muy po-

⁵⁰ Como parte de las negociaciones hacia la transición, nuevos cambios se realizaron en 1989, los que fueron aprobados en el referéndum del 30 de julio de 1989 (Barros 2002, 308-10; para algunos aspectos fascinantes de este proceso, ver Godoy 1999). Con el retorno a la democracia, muchas disposiciones antidemocráticas fueron eliminadas. En efecto, desde entonces la Constitución de 1980 ha sido periódicamente modificada, con cambios mayores en el año 2005.

⁵¹ La Constitución de 1980 creó instituciones, como el Tribunal Constitucional, que obligarían a la Junta Militar a efectuar un plebiscito debidamente regulado, permitiendo “una transición ordenada” (Ginsburg 2014, 14-6). La derrota de Pinochet en el plebiscito de 1988 implicaría el retorno a la democracia. Un notable grafiti de la época decía: “Lo echamos con un lápiz” (Barros 2002, 307).

siblemente, no era una excepción. En conclusión, la conjetura de que las ideas de Hayek habrían influido en Guzmán y en la Constitución de 1980 no es consistente con la evidencia histórica.

3.2. Hayek y la conferencia Mont Pèlerin Society en Viña del Mar

Algunos autores han afirmado que Hayek, como fundador de la Mont Pèlerin Society, y en ese entonces su presidente honorario, eligió Viña del Mar para la conferencia regional de la sociedad en 1981.⁵² Veamos la información disponible al respecto.

Pedro Ibáñez y Carlos Cáceres le escribieron a Hayek para manifestarle la idea de realizar una conferencia de la Mont Pèlerin Society en Chile. De hecho, Cáceres le plantea que en la próxima conferencia en Hong Kong, en 1978, Pedro Ibáñez le propondrá al comité ejecutivo de la Mont Pèlerin Society realizar su encuentro general de 1980 en Chile.⁵³ Y si bien al final Cáceres le pide su apoyo a Hayek, la carta de Pedro Ibáñez contiene más detalles y entrega algunos argumentos para realizarla en Chile. Dice Ibáñez:

El desarrollo económico y político de mi país puede ser valioso de revisar y analizar en el lugar.

Sin lugar a dudas, un grupo de destacados economistas, líderes de negocios y oficiales del gobierno, estarían muy contentos de cooperar y recibir a los miembros de la Sociedad.

⁵² Por ejemplo, Corey Robin afirma: “Hayek admiraba tanto a Pinochet que decidió realizar la conferencia de la Mont Pèlerin Society en Viña del Mar, el *ressort* a orillas del mar donde el Golpe de Estado contra Allende se planificó” (Robin 2011, 74). Naomi Klein escribe que Hayek “viajó al Chile de Pinochet muchas veces y en 1981 eligió Viña del Mar (la ciudad donde se realizó la conspiración del golpe militar) para realizar la conferencia regional de la Mont Pèlerin Society, el cerebro de la contrarrevolución” (Klein 2007, 103). Greg Grandin también dice que Hayek “visitó el Chile de Pinochet un número de veces. Estaba tan impresionado que allí realizó una conferencia de su afamada Sociéte du Mont Pèlerin”, e inmediatamente identifica a José Piñera, quien posee un PhD en economía en Harvard, como “un estudiante de Chicago” (Grandin 2006, 172). Ver también Robin (2012 (“The Road to Viña del Mar”, <http://coreyrobin.com/2012/07/17/the-road-to-vina-del-mar/>))

⁵³ Carlos Cáceres a Hayek, 28 de abril de 1978, Hayek Collection, box 54, folder 23. Cabe aclarar que la conferencia general de la Mont Pèlerin Society no es lo mismo que una conferencia regional.

Puedo asegurarle que el grupo chileno puede organizar un programa interesante y apropiado, incluyendo, de todas formas, entretenimiento para tan distinguido grupo.

Si bien Chile puede ser considerado por mucha gente como un país al fin del mundo, ¡dudo que Hong Kong esté más cerca!

Si usted comparte mi punto de vista, ¿cree que puedo contar con su respaldo y apoyo, cuando llegue el momento de plantear esta sugerencia al Consejo de la Sociedad?⁵⁴

Pedro Ibáñez, con perseverancia y empuje, envió esta misma carta a los más altos representantes de la Mont Pèlerin Society, incluyendo a George Stigler, su presidente, y a Milton Friedman. No existe respuesta de Hayek a Pedro Ibáñez o a Carlos Cáceres en los archivos de Hayek ni en los Pedro Ibáñez Ojeda. En cambio, sabemos que Stigler contestó que el asunto “sería seriamente considerado por el consejo”. Y Friedman respondió algo similar, agregando además que en su opinión personal sería mejor tener una conferencia regional en Chile, y no una general.⁵⁵

No obstante, en la conferencia general de la Mont Pèlerin Society en Hong Kong en 1978, a la que Hayek asistió, se decidió que la próxima conferencia general sería en septiembre de 1980 en The Hoover Institution, en la Universidad de Stanford, Palo Alto. Y fue precisamente en esta conferencia general donde se decidió que la próxima conferencia regional sería en Viña del Mar, en septiembre o noviembre de 1981. Hayek no pudo asistir a dicha conferencia general por razones de salud y no existe evidencia de que haya participado en esta decisión. En cambio, Pedro Ibáñez y Carlos Cáceres sí asistieron a la conferencia en The Hoover Institution y plantearon su propuesta.⁵⁶ Ésta fue acogida favorablemente mientras Manuel Ayau era presidente de la Mont Pèlerin Society. Después de más de dos años, la idea que Pedro Ibáñez ya había

⁵⁴ Carta Pedro Ibáñez a Hayek, 7 de julio de 1978, Hayek Collection, box 54, folder 23.

⁵⁵ Carta de George Stigler a Pedro Ibáñez, 4 de agosto de 1978; carta de Milton Friedman a Pedro Ibáñez, 22 de agosto de 1978; ambas en los archivos de Pedro Ibáñez Ojeda.

⁵⁶ Después de esta conferencia, Carlos Cáceres fue invitado a ser miembro de la Mont Pèlerin Society, ver Hayek Collection, box 72, folder 45.

comenzado a promover en julio de 1978, se hizo realidad.⁵⁷ La conferencia finalmente se realizó entre el 15 y 19 de noviembre de 1981, en Viña del Mar. Y contó con la asistencia de Rose y Milton Friedman, Arnold Harberger, James Buchanan y Gordon Tullock, entre otros.⁵⁸

4. HAYEK VISITA CHILE EN ABRIL DE 1981

4.1 La visita

En 1981, para el segundo viaje de Hayek, tanto las circunstancias que lo rodearon como el contexto en Chile son diferentes. Era la época del milagro económico. El crecimiento económico entre 1975 y 1981 promediaba 7,3 por ciento. Y en 1981 la inflación alcanzaría sólo 9,4 por ciento. Además, la Constitución de 1980 traía la promesa de las elecciones en 1988.

El 26 de marzo de 1980, Jorge Cauas, entonces presidente del Banco de Santiago, le envía una carta a Hayek. Le escribe: “La economía ha continuado su mejoría descansando crecientemente en el libre mercado. Sin embargo estamos conscientes de la importancia de complementar este panorama económico con un análisis de aquellos aspectos que conforman, en sus palabras, la base de un orden político en una sociedad libre”. Con esta inquietud, prosigue, él y un grupo de hombres de negocios están formando un centro dedicado al estudio de la “filosofía política, economía política y asuntos públicos”, y que sobre la base de sus contribuciones en trabajos como *The Constitution of Liberty* y *Law Legislation and Liberty* les parece natural que busquen su apoyo y consejo, “como líder intelectual”, para esta iniciativa.⁵⁹

⁵⁷ Cabe destacar que Pedro Ibáñez sugirió algunos invitados para la conferencia de la Mont Pelerin Society en The Hoover Institution, pero Milton Friedman junto a Manuel Ayau decidieron “no invitar a personas en posiciones de gobierno”, por lo que, como medida “precautiva”, tuvieron que “desinvitar” a Sergio de Castro, quien era ministro de Hacienda en ese entonces (carta de Manuel Ayau a Pedro Ibáñez, 28 de abril de 1980, archivo Pedro Ibáñez Ojeda).

⁵⁸ Las principales presentaciones de la conferencia regional de la Mont Pelerin Society en Viña del Mar, junto a un ensayo de Hayek titulado “Los principios de un orden social liberal”, fueron publicadas en la revista de *Estudios Públicos* 6, del segundo trimestre de 1982.

⁵⁹ Carta de Jorge Cauas a Hayek del 26 de marzo de 1980, en Hayek Collection, box 15, folder 16.

Jorge Cauas visitó a Hayek en Friburgo a fines de mayo. Recuerda que se reunieron en el escritorio de su casa, donde hablaron por cerca de una hora. Cauas le pidió que fuera presidente honorario y miembro del consejo del Centro de Estudios Públicos (CEP). De acuerdo con Cauas, Hayek comprendió la importancia del proyecto para el futuro de Chile, aceptó la invitación para convertirse en su presidente honorario, y le dijo que consideraría seriamente una nueva visita a Chile.⁶⁰

De regreso a Chile, en una carta del 5 de junio de 1980, Jorge Cauas le agradece que lo haya recibido y le informa sobre quiénes serán los demás miembros del consejo directivo del CEP. Además de los chilenos —Pablo Baraona, Jorge Cauas, Sergio de Castro, Arturo Fontaine A., Roberto Kelly, Julio Philippi y Carlos Urenda— han invitado a Karl Brunner, que aceptó; Armen Alchian, que lo está evaluando; como también a Milton Friedman, Ernst-Joaquim Mestmäcker, Arthur Seldon y Theodore W. Schultz. Cauas quería realizar la primera reunión del consejo que incluyera a los miembros extranjeros al año siguiente, dependiendo de la disponibilidad de Hayek.⁶¹ También le adjuntó los estatutos del CEP. Las bases generales establecían:

El propósito del Centro es el diagnóstico y análisis de los problemas filosóficos, políticos, sociales, económicos y públicos con el objeto de promover el entendimiento de los fundamentos que aseguran alcanzar y promover una sociedad libre.

Como Centro de pensamiento sustentado en las bases morales del mundo occidental, los valores que motivan sus acciones son aquellos que permiten la existencia de la más amplia libertad personal en una sociedad que vive en paz y armonía. Entonces el conjunto de valores que ordenan y centran el actuar del Centro le entregan prioridad a los ideales de la libertad.

El Centro implementará sus objetivos a través de estudios de investigación, publicaciones, seminarios y conferencias en las áreas de su interés.⁶²

⁶⁰ Entrevista de Leonidas Montes a Jorge Cauas, 31 de marzo y 28 de mayo de 2014.

⁶¹ Jorge Cauas era presidente del CEP; Julio Philippi, vicepresidente; Roberto Kelly, tesorero; Carlos Urenda, secretario; Hernán Cortés Douglas, director, y Juan Carlos Méndez, subdirector.

⁶² Carta de Jorge Cauas a Hayek del 5 de junio de 1980, en Hayek Collection, box 15, folder 16.

Hernán Cortés le escribió algunas cartas a Hayek, ya que no se sabía si finalmente viajaría a Chile. El 10 de octubre de 1980 Carlos Cáceres le envió una larga carta a Hayek, aparentemente respondiendo a algunas inquietudes que le habría manifestado antes de comprometerse a viajar a Chile.⁶³ En su carta, Cáceres apoya decididamente a Jorge Cauas y la iniciativa del futuro CEP. Le cuenta que Cauas fue presidente del Banco Central bajo el gobierno de Frei Montalva,⁶⁴ ministro de Hacienda de Pinochet entre 1975 y 1977, y después embajador ante los Estados Unidos entre 1977 y 1978. Cáceres alaba a Cauas por establecer el “sistema de economía libre” en un contexto difícil, agregando que “se necesitaba mucho coraje e ideas claras para tomar esas decisiones”. Cáceres continúa diciendo que, desde su regreso de los Estados Unidos, Cauas se ha dedicado a congregar “un grupo de intelectuales para apoyar las ideas básicas de un sistema social libre”. Para ello reunió a los miembros en el consejo del CEP, a quienes Cáceres identifica uno a uno. Su carta concluye con un fuerte apoyo a Cauas y al CEP, pidiéndole a Hayek aceptar la invitación de Cauas, que “le traerá prestigio al Centro”. Y dice: “Crearé un compromiso entre sus miembros en la constante búsqueda de las ideas que usted siempre ha avalado”.⁶⁵

Cáceres también le menciona que la próxima conferencia regional de la Mont Pèlerin Society será en Viña del Mar en septiembre o noviembre de 1981.⁶⁶ Dice: “Todos estaríamos muy contentos si usted pudiera participar de esta reunión. Por eso me gustaría proponerle que postergara su viaje a Chile para la fecha del encuentro, la que le confirmaré a la brevedad”. No obstante, al apoyar a Jorge Cauas y al CEP, Carlos Cáceres estaba consciente de que sería muy improbable que Hayek viajara nuevamente a Chile a la conferencia regional de la Mont Pèlerin Society. De hecho, en una carta de Hayek a Cáceres, del 17

⁶³ Desgraciadamente, la supuesta carta de Hayek a Cáceres no se encuentra en los archivos de Hayek.

⁶⁴ Jorge Cauas fue vicepresidente del Banco Central entre 1967 y 1970, y su presidente fue Carlos Massad (este error se acarrea en Caldwell y Montes (2014)).

⁶⁵ Carta de Cáceres a Hayek del 10 de octubre de 1980, en Hayek Collection, box 54, folder 23.

⁶⁶ El que Cáceres le mencione a Hayek que la conferencia regional de la Mont Pèlerin Society será en Viña del Mar “en septiembre o noviembre de 1981” avala la tesis de que Hayek no habría estado involucrado en la decisión.

febrero de 1980, ya se lo había dejado claro: “Después de visitar Sudamérica esta primavera existen muy pocas posibilidades de que pueda repetir este viaje en el otoño para asistir a la Mont Pèlerin en Viña del Mar”.⁶⁷ El 8 de mayo de 1981 Hayek cumpliría 82 años.

Finalmente Hayek decidió realizar otro viaje a Sudamérica. El 20 de octubre de 1980 les envía una carta a todos los involucrados en su próximo viaje (Cauas, Cortés y Cáceres en Chile, Maksoud en Brasil y Benegas Lynch en Argentina), en la que les informa que visitaría Sudamérica con su mujer “desde mediados de abril hasta mediados de mayo”. Dice que visitará Chile primero, y concluye: “Me temo que tengo que implorarles que la cantidad de trabajo que ahora puedo realizar es algo limitada, aunque por supuesto estaré disponible para hablar en dos o tres ocasiones durante mi estadía en cada uno de los tres países”.⁶⁸

Acompañado de su mujer, Hayek regresa a Chile el miércoles 15 de abril de 1981. Su carga de compromisos, en comparación con la visita anterior, fue mucho menor. Además, era semana santa, por lo que las actividades sólo comenzaron el lunes 20 de abril con el consejo ampliado del CEP. Para el martes tenía una visita a la Pontificia Universidad Católica de Chile y ese mismo día, por su propia iniciativa, Hayek tuvo una reunión privada con Eduardo Frei Montalva.⁶⁹ En los dos días siguientes participó de la conferencia organizada por el CEP titulada “Fundamentos de un sistema social libre”, en el hotel Sheraton de Santiago. El evento recibió amplia cobertura. Los miembros extranjeros del consejo del CEP, incluyendo a Hayek, presentaron sus trabajos. Después de una bienvenida de Jorge Cauas, Nishiyama comenzó la conferencia el miércoles en la mañana, con el ensayo “Expectativas racionales y sistema social libre”, seguido de Schultz con “El problema de la pobreza en la sociedad libre”. El jueves fue el turno de Mestmäcker con “Libertad y monopolio en la economía y los medios de comunicación”; Alchian habló de “La importancia de los derechos de propiedad en una

⁶⁷ Carta de Hayek a Cáceres del 17 de febrero de 1980, en Hayek Collection box 54, folder 23.

⁶⁸ Carta de Hayek a Cáceres del 20 de octubre de 1980, en Hayek Collection box 15, folder 16.

⁶⁹ *La Segunda* del 21 de abril de 1981 relata que la visita fue solicitada por Hayek y que llegó a casa de Frei Montalva sólo con una traductora.

sociedad libre”, y Hayek cerró el evento con “Los fundamentos éticos de una sociedad libre”.⁷⁰

El viernes 24 de abril, Hayek se reunió con Jorge Alessandri. Después del encuentro declaró: “Alessandri y yo pensamos parecido” (*La Segunda*, 24 de abril de 1981, y *El Mercurio*, 25 de abril de 1981). Ese mismo viernes, Hayek tuvo una entrevista con Jaime Guzmán, Ernesto Illanes y Hernán Larraín, la que fue publicada en la revista *Realidad* (n.º 24, mayo 1981, 27-35). Algunas de las ideas de Hayek acerca de la ley natural y la Iglesia Católica evidentemente contrastaban con el gremialismo, pero en esta entrevista básicamente repite lo que ha dicho en otras, donde cabe destacar sus dos largas entrevistas para *El Mercurio*.⁷¹ Sin embargo, en la página 28 los entrevistadores de *Realidad* colocan un recuadro con varios nombres y algún comentario corto de Hayek acerca de cada persona. Por ejemplo, sobre el “Presidente A. Pinochet” habría dicho: “un general honorable”; sobre Frei Montalva, con quien se había reunido hace sólo tres días: “conozco el tipo de persona”; y acerca de Karl Popper, Hayek supuestamente habría dicho: “mi mejor amigo”, lo que resulta sorprendente, ya que Hayek nunca antes había identificado a Popper como su mejor amigo. De hecho, siempre incluyó en esta categoría sólo a Walter Magg, su amigo de la niñez, y a su colega del LSE, el economista Lionel Robbins.

En seguida, el mismo viernes Hayek viajó a Viña del Mar para participar en una reunión de planificación para la conferencia regional de la Mont Pèlerin Society y dictó una clase a un grupo de estudiantes de la Escuela de Negocios de Valparaíso. El sábado almorzó en Colunquén, el campo de Pedro Ibáñez, tal como lo había hecho en su visita anterior. El domingo paseó con su mujer por Viña del Mar, y en la tarde participó en la inauguración y cóctel de una conferencia organizada por Miguel Kast titulada: “Conferencia internacional sobre experiencias de política económica”. Ésta se realizó en el hotel Miramar, comenzó el lunes y en la primera sesión de la mañana Hayek habló acerca del “Rol

⁷⁰ Este ensayo de Hayek sería publicado en *Estudios Públicos* 3, de 1981.

⁷¹ Estas son la de Renée Sallas, periodista argentina, en *El Mercurio*, domingo 12 de abril de 1981, y la de Lucía Santa Cruz en *El Mercurio*, domingo 19 de abril de 1981. Para un breve análisis, el lector interesado puede consultar Caldwell y Montes (2014), sección 8.

de las instituciones internacionales”.⁷² El martes 28 de abril dio su última clase en la Escuela de Negocios de Valparaíso, y en la tarde viajó a Buenos Aires, Argentina.

4.2. Hayek y Chicago

Es interesante que las actas de la reunión de consejo ampliado del lunes 20 de abril de 1981 revelan ciertas tensiones entre los miembros sobre el futuro del CEP. En la invitación inicial de Jorge Cauas la preocupación por la filosofía política, los asuntos públicos y los problemas constitucionales era evidente. Este sentido y objetivo estaba también explícito en los estatutos de la organización, donde se especifica que el CEP se centraría en “temas filosóficos, políticos, sociales, económicos y en asuntos públicos”. Esta motivación obedecía a que estos problemas estaban presentes con el nuevo contexto político iniciado por la Constitución de 1980. No obstante este amplio mandato, las actas del consejo al que asistió Hayek como presidente honorario del CEP dejan constancia de la influencia de los Chicago Boys:

La discusión se centró en las sugerencias de los miembros del Consejo Schultz y Alchian para concentrar los esfuerzos del Centro en áreas económicas quitando énfasis al área de la filosofía y teoría política. Hubo acuerdo en dedicar los esfuerzos del Centro hacia problemas económicos y mantener la Revista Estudios Públicos para propósitos multidisciplinarios.

Cuando la atención se sitúa en posibles temas para futuros seminarios, la división emerge nuevamente:

El profesor Mestmäcker enfatizó temas acerca de la Constitución y los profesores Alchian y Schultz enfatizan problemas sociales

⁷² Después de almuerzo, en un panel moderado por Carlos Cáceres titulado “Chile en los últimos 10 años”, Jorge Cauas hizo una presentación acerca de “Política fiscal y económica”; Sergio de la Cuadra tocó la “Política de comercio exterior”; Arnold Harberger, “La política económica y el tipo de cambio real”, y Florencio Ballesteros, economista principal de la OEA, “Perspectivas futuras para Chile en los organismos internacionales”. El martes presentaron Larry Sjaastad (Chicago), Sam Peltzman (Chicago) y Armen Achian (UCLA). El miércoles fue el turno de John Pencavel (Stanford), H. Gregg Lewis (Duke), Daniel Gressel (Chicago) y Martin Bailey (Maryland). Los comentarios de cierre fueron del ministro de Hacienda, Sergio de Castro (Hayek Collection, box 4, folder 33).

con un foco en la economía, como pobreza, capital humano, distribución del ingreso, además de los problemas económicos relacionados a diversas instituciones; gobierno local y legislación acerca de empresas públicas. Los estudios sobre organización industrial realizados en UCLA serán especialmente importantes para esto último.

Estas diferencias, de hecho, ya habían sido anticipadas en un editorial de *El Mercurio* del 22 de noviembre de 1977, sólo dos días después de que Hayek viajara a Buenos Aires luego de su primera visita a Chile. El editorial concluye que “la política del Gobierno no pertenece de suyo a la escuela de Chicago ni a ninguna otra en particular”. Las diferencias de Hayek con Friedman ya habían aparecido también en la entrevista de revista *Ercilla*. Al ser consultado por su opinión de Milton Friedman y del monetarismo, Hayek responde:

Milton Friedman es un viejo amigo mío. Coincido con él en lo general, pero hay dos puntos en los cuales discrepo. Friedman es un positivista estricto y le da demasiada importancia a los datos estadísticos. Esta interpretación macroeconómica es inútil. Sólo la microeconomía puede importar en economía. En cuanto a la teoría cuantitativa del dinero, es excelente, pero muy simple. Demasiado simple. (*Ercilla*, noviembre 23 de 1977)

En la notable entrevista de Lucía Santa Cruz en *El Mercurio*, durante la segunda visita de Hayek en 1981, estas diferencias se reiteran. Conviene reproducir parte de esta conversación:

LSC: Ahora, tradicionalmente el liberalismo ha sido una mentalidad más que una doctrina rígidamente estructurada, un enfoque pragmático y empírico, una aplicación del principio “trial and error”. Hay personas que creen que el neoliberalismo es esencialmente distinto en este respecto, porque ofrece una estructura muy sólida que podría clasificarse como una ideología muy coherente y global. ¿Cómo se puede compatibilizar eso, por ejemplo, con la idea de ese gran liberal Karl Popper de que la política, al igual que una hipótesis científica, es sólo una verdad conjetural, sin valor de verdad última?

FAH: Popper y yo estamos de acuerdo en casi todos los aspectos. El problema es que no somos neoliberales. Quienes así se

definen no son liberales, son socialistas. Somos liberales que tratamos de renovar, pero nos adherimos a la vieja tradición, que se puede mejorar, pero que no puede cambiarse en lo fundamental. Lo contrario es caer en el constructivismo racionalista, en la idea de que se puede construir una estructura social concebida intelectualmente por los hombres, e impuesta de acuerdo a un plan, sin tener en consideración los procesos culturales evolutivos.

LSC: ¿No cree usted que en el caso chileno, por ejemplo, donde se está tratando de aplicar un modelo muy coherente en todas las esferas de la vida nacional, se dan algunos rasgos de eso que usted llama constructivismo?

FAH: No conozco lo suficiente para opinar. Sé que los economistas son sólidos.

LSC: Pero el modelo abarca más que la mera economía...

FAH: Es posible que eso se deba a la enorme influencia que el positivismo y el utilitarismo han tenido en Latinoamérica. Bentham y Comte han sido las grandes figuras intelectuales del continente y el liberalismo en este continente siempre ha sido constructivista. Milton Friedman, por ejemplo, es un gran economista con el cual concuerdo en casi todos los puntos, pero discrepo no sólo en el uso mecánico del circulante. Yo también soy economista, pero me gusta pensar que soy algo más que eso. Yo siempre digo que un economista que es sólo un economista, ni siquiera puede ser un buen economista. Bueno, Friedman se crió en la tradición del *Bureau of Economic Research* bajo la influencia de Mitchel. Éste sostiene que, puesto que nosotros hemos creado las instituciones, podemos cambiarlas como queremos. Esto es una equivocación intelectual. Es un error. Es falso. En este sentido, Milton es más constructivista que yo. (*El Mercurio*, domingo 19 de abril de 1981)

A partir de la provocativa y sorprendente afirmación de Hayek —“no somos neoliberales”— y su fundamentación, surge otra interesante interpretación. El historiador Mario Góngora percibe, en su lectura de esta entrevista, las diferencias entre Hayek y los Chicago Boys. Finaliza su influyente y controvertido *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, publicado ese mismo 1981, con la siguiente reflexión:

¿Es compatible el liberalismo como idea con la planificación de un sistema liberal en un país en el cual esa idea no está incor-

porada en la tradición? Friedrich von Hayek, al responder a una pregunta sobre su afinidad con el pensador liberal Karl Popper, dice terminantemente que no: “El problema es que no somos neo-liberales. Quienes así se definen no son liberales, son socialistas. Somos liberales que tratamos de renovar, pero nos adherimos a la vieja tradición, que se puede mejorar, pero que no puede cambiarse en lo fundamental. Lo contrario es caer en el constructivismo racionalista, en la idea de que se puede construir una estructura social concebida intelectualmente por los hombres, e impuesta de acuerdo a un plan, sin tener en consideración los procesos culturales evolutivos”. A continuación señala, con buen conocimiento de la historia latino-americana, que este constructivismo puede deberse en parte al influjo del Utilitarismo de Bentham y al Positivismo. Y de Friedman dice que se formó en una escuela donde se enseñaba que, puesto que hemos creado instituciones, también las podemos cambiar cuando queramos.

[...] El espíritu del tiempo tiende en todo el mundo a proponer utopías (o sea, grandes planificaciones) y a modelar conforme a ellas el futuro. Se quiere partir de cero, sin hacerse cargo de la idiosincrasia de los pueblos ni de sus tradiciones nacionales o universales; la noción misma de tradición parece abolida por la utopía. En Chile la empresa parece más fácil cuanto más frágil es la tradición. Se va produciendo una planetarización o mundialización, cuyo resorte último es técnico-económico-masivo, no un alma.

En seguida remata su ensayo con las siguientes palabras:

En la inacabable crisis del siglo XX, que puede ser mirada desde diversos ángulos, hemos querido señalar en este ensayo tan solamente una, la crisis de la idea de Estado en Chile: es decir, la de una noción capital de nuestro pueblo, ya que es el Estado el que le ha dado forma a nuestra nacionalidad. (Góngora 1981, 137-8)

Mario Góngora, férreo opositor al principio de subsidiariedad, critica al neoliberalismo constructivista o lo que él llama la “revolución desde arriba”.⁷³ Y para ello, finaliza su ensayo destacando el contraste entre el pensamiento de Hayek y el enfoque económico de los Chicago

⁷³ Aunque al igual que Jorge Millas, Góngora es crítico de lo que sucede en educación, sobre todo en las universidades, es notable la diferencia con que ambos intelectuales interpretan a Hayek (cf. nota 31)

Boys. Ciertamente, la crítica hayekiana a los modelos y la planificación —todas ideas más propias de la Escuela de Chicago— es lo que tiene que haber llamado la atención del historiador. Son las diferencias entre el Old Whig, que admira la tradición de la ilustración escocesa y desconfía de los expertos, y el utilitarismo de Bentham, que cree conocer las recetas y las soluciones aplicando el principio de la mayor felicidad del mayor número.⁷⁴ En definitiva, la última es una mirada más dogmática y reduccionista, que contrasta con una mirada más escéptica de la realidad, que desconfía del uso y abuso de la razón.⁷⁵

Evidentemente, las diferencias metodológicas entre Friedman y Hayek son sustantivas. Por de pronto, está la oposición entre la economía positiva de Friedman, con su énfasis en el carácter predictivo, y la concepción hayekiana que reconoce la complejidad de los fenómenos sociales, políticos y económicos. Por otro lado, si Hayek es un crítico de la caricatura del *homo economicus*, la racionalidad económica es la base de la economía neoclásica que inspira a la Escuela de Chicago. En resumen, el contraste se encuentra entre el foco económico, más propio de Chicago, y la insistencia de Hayek en el marco más amplio de la institucionalidad política, legislativa y judicial. Estas divergencias son un tema muy interesante que recorre la historia de la Mont Pèlerin Society.⁷⁶ Y lo fascinante es que también emergen en Chile de manera espontánea.

La influencia de Hayek como presidente honorario del CEP se extendió más allá de la formalidad de su cargo. Su presencia contribuyó a la discusión en torno a la filosofía política, los temas públicos, filosóficos y culturales. Esta apertura, que no sólo reducía su ámbito de acción a la economía, fue particularmente importante desde la creación del CEP. Por ejemplo, Puryear, en su análisis del rol de los intelectuales y *think tanks* durante la transición chilena, se refiere al CEP en los siguientes términos:

[Fue] virtualmente el único *think tank* de centro-derecha que surge en los 1980s. El CEP fue fundado en 1980 por un grupo de

⁷⁴ El utilitarismo, no debemos olvidarlo, es la base filosófica de la economía neoclásica.

⁷⁵ Hayek, que provenía de una familia católica, fue un agnóstico. Al final de su entrevista con Renée Sallas del domingo 12 de abril de 1981 en *El Mercurio*, Hayek manifiesta con elegancia su posición.

⁷⁶ Burgin (2012) investiga las tensiones en la Mont Pèlerin Society entre los seguidores de Hayek, con una mirada más abierta a los problemas políticos y sociales, y los de Friedman, con un énfasis más económico.

economistas y líderes de negocios que buscaban ampliar la legitimidad del pensamiento político neoconservador distanciándose del régimen militar. Completamente independiente del gobierno, el CEP dependía del apoyo de grupos económicos y donantes extranjeros. Era una empresa intelectual seria, convocando a *top scholars* y *policymakers* para discutir asuntos políticos, sociales y económicos [...]. El CEP ayudó a establecer la identidad y legitimidad de la derecha democrática, y generar un diálogo con intelectuales de centro e izquierda. (Puryear 1994, 91)

4.3. Otras controversias

Así como Hayek tuvo sus controversias con la prensa en su visita de 1977, su segunda visita no estaría exenta de polémica. El 30 de diciembre de 1981, el *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ) publicó una caricatura de Fritz Barendt (1925-2008), un famoso caricaturista político de la época conocido por su rechazo a las dictaduras, mostrando a Pinochet y a Jaruzelski, el dictador polaco, ambos montando y espoleando a sus caballos exhaustos, que representaban a Chile y Polonia (*Hallo, Kollege*).⁷⁷

Una carta crítica de Hayek fue publicada en el FAZ el 6 de enero de 1982:

No puedo sino protestar en los más duros términos contra la caricatura de la página 3 de su publicación del 30 de diciembre en la que se igualan los gobiernos de Polonia y Chile. Sólo puede explicarse por completa ignorancia de los hechos o por las calumnias promovidas por el socialismo acerca de la situación actual en Chile, la que no habría esperado del *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. Creo que todos los participantes en la conferencia de la Mont Pèlerin Society, que se realizó en Chile unas semanas atrás, estarían de acuerdo conmigo en que le deben una humilde disculpa al gobierno de Chile por ese error de hecho. Cualquier polaco se sentiría afortunado de escapar a Chile.⁷⁸

⁷⁷ Es importante recordar que recién el 13 de diciembre de 1981 Jaruzelski había decretado ley marcial en Polonia.

⁷⁸ Hayek envió copias de la caricatura y su carta a Pedro Ibáñez, Miguel Kast, Carlos Cáceres y Hernán Cortés. Existen respuestas de Carlos Cáceres (carta del 12 febrero de 1982, Hayek Collection, box 54, folder 23) y Pedro Ibáñez (carta del 19 febrero de 1982, Hayek Collection, box 63, folder 8).



Hallo, Kollege

Por último, es importante mencionar la famosa carta de Margaret Thatcher a Hayek de esta misma época, en la que se refiere “al notable ejemplo de las reformas económicas [en Chile] de la cuales debemos aprender muchas lecciones”. Pero en esta carta continúa diciendo que Hayek estaría de acuerdo con ella en que “en Gran Bretaña, con nuestras instituciones democráticas y la necesidad de un alto grado de consenso, algunas de las medidas adoptadas en Chile serían inaceptables”. Thatcher reconoce que el proceso democrático se mueve lentamente, pero expresa su confianza: “Nosotros lograremos nuestra reformas a nuestra manera y en nuestro tiempo”, y que éstas perdurarán.⁷⁹

Tanto Charlotte Cubitt (2006) como Farrant et al. (2012, 535 N. 35) sostienen que la palabras de Thatcher serían en respuesta a una carta de Hayek para protestar por la caricatura del FAZ. De hecho, Thatcher le agradece su misiva del 5 de febrero. Pero no existe copia alguna de dicha carta ni en los archivos de Hayek, ni en los de Thatcher. No obstante, al comienzo de su carta, Thatcher dice que fue grato verla la semana anterior en Londres en la comida organizada por Walter So-

⁷⁹ Carta de Thatcher a Hayek del 17 de febrero de 1982, Hayek Collection, box 101, folder 26.

lomon y escuchar los puntos de vista de Hayek acerca “de los grandes problemas de nuestro tiempo”. Esto sugiere que la carta de Thatcher también pudo ser en respuesta a algo que se dijo en alguna conversación durante esa comida. Aunque no tenemos evidencia de lo que sucedió en esa cena, o de si efectivamente existe una carta que se perdió, la hipótesis sugerida por Farrant et al. (2012) respecto de que “Hayek habría urgido a Thatcher a prohibir las huelgas o limitarlas severamente” (535 n35) es una posibilidad como cualquier otra, especialmente considerando que Hayek sostenida y repetidamente criticó el poder de los sindicatos en Gran Bretaña.

5. CONCLUSIONES

Durante su primera visita, en noviembre de 1977, invitado por la Universidad Técnica Federico Santa María y Pedro Ibáñez Ojeda, Hayek quedó impresionado por lo que se estaba haciendo en Chile en materias económicas, convenciéndose de que había un sesgo de la prensa internacional en contra de Chile. Esto lo motivó a escribir la carta al FAZ mientras todavía se encontraba viajando.

Respecto de su eventual influencia, Hayek era muy poco conocido en los setenta en Chile. Por lo tanto es improbable, como sugiere Cristi ([2000] 2014), que Hayek haya tenido influencia en Jaime Guzmán y en la Constitución de 1980. Pedro Ibáñez y Carlos Cáceres, quienes conocían a Hayek, no necesariamente interpretaron sus ideas. Y recién a partir de 1981 comienza a difundirse el pensamiento de Hayek en Chile, gracias a una serie de traducciones que se publicaron en la revista *Estudios Públicos*. Sólo entonces sus ideas adquirieron mayor peso e importancia.

Su segundo viaje, en abril de 1981, fue diferente. Hayek regresa a un Chile donde el éxito de la liberalización económica, aunque efímero, parecía evidente, y donde la situación política después de la Constitución de 1980 permitía prever una transición a la democracia. En esta ocasión fue invitado por Jorge Cauas para asumir como presidente honorario del CEP. Algunos miembros de este centro de estudios, entre ellos su presidente, Jorge Cauas, y su director ejecutivo, Hernán Cortés Douglas, estimaban que la filosofía política y social de Hayek podía ser importante para el futuro de Chile.

Si bien el rol del CEP estaba ampliamente definido en sus estatutos como el “diagnóstico y análisis de los problemas filosóficos, políticos, sociales, económicos y públicos”, no existía consenso al interior del consejo directivo respecto de la dirección que debía seguir esta institución. Los Chicago Boys pretendían mantener el énfasis en los temas económicos por sobre los temas políticos, públicos y sociales. Finalmente, a juzgar por el rol que jugó el CEP durante la transición, fue el legado de Hayek el que prevaleció.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arancibia, Jaime. 2008. “Lecciones de un estadista ‘práctico’. El aporte de Jorge Alessandri al debate del Consejo de Estado sobre la Constitución de 1980”. En *Actas del Consejo de Estado en Chile (1976-1990) Vol. 1*, de Jaime Arancibia, Enrique Brahm & Andrés Irarrázaval. Santiago de Chile: Centro de Estudios Bicentenario.
- Arancibia, Jaime, Enrique Brahm & Andrés Irarrázaval. 2008. *Actas del Consejo de Estado en Chile (1976-1990)*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Bicentenario.
- Arancibia Clavel, Patricia. 2006. *Cita con la historia*. Santiago de Chile: Editorial Biblioteca Americana.
- Arancibia Clavel, Patricia. 2014. *Carlos F. Cáceres. La transición a la democracia 1988-1990*. Santiago de Chile: Ediciones LYD.
- Arancibia, Patricia & Francisco Balart. 2007. *Sergio de Castro. El arquitecto del modelo económico chileno*. Santiago de Chile: Editorial Biblioteca Americana.
- Arriagada, Genaro. 1986. “The Legal and Institutional Framework of the Armed Forces in Chile.” En *Military Rule in Chile: Dictatorship and Oppositions*, editado por J. Samuel Valenzuela & Arturo Valenzuela. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Barros, Robert. 1996. “By Reason and Force: Military Constitutionalism in Chile 1973-1989.” PhD dissertation, Department of Political Science, University of Chicago.
- . 2002. *Constitutionalism and Dictatorship. Pinochet, the Junta, and the 1980 Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2005. *La Junta Militar: Pinochet y la Constitución de 1980*. Santiago de Chile: Editorial Sudamericana.
- Blinkhorn, Martin. 1975. *Carlism and Crisis in Spain: 1931-1939*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brahm, Enrique. 2008. “Régimen de gobierno y cuestionamiento del sufragio universal en las Actas del Consejo de Estado 1978-1980.” En *Actas del Consejo de Estado en Chile (1976-1990) Vol. 1*, de Jaime Arancibia,

- Enrique Brahm & Andrés Irrarrázaval. Santiago de Chile: Centro de Estudios Bicentenario.
- Burgin, Angus. 2012. *The Great Persuasion: Reinventing Free Markets since the Depression*. Cambridge: Harvard University Press.
- Caldwell, Bruce. 2011. "The Chicago School, Hayek and Neoliberalism". En *Building Chicago Economics: New Perspectives on the History of America's Most Powerful Economics Program*, editado por Robert Van Horn, Philip Mirowski & Thomas A. Stapleford. Cambridge: Cambridge University Press.
- Caldwell, Bruce & Montes, Leonidas. 2014. "Friedrich Hayek and his Visits to Chile." *Review of Austrian Economics (on line)*. <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11138-014-0290-8>. Por publicarse en versión impresa.
- Carrasco, Sergio. 1987. *Alessandri. Su pensamiento constitucional. Reseña de su vida pública*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Collier, Simon & William F. Sater. 1996. *A History of Chile, 1808–1994*. New York y Cambridge: Cambridge University Press.
- Cristi, Renato. 1998. *Carl Schmitt and Authoritarian Liberalism*. Cardiff: University of Wales Press.
- . [2000] 2014. *El pensamiento político de Jaime Guzmán. Una biografía intelectual*. Santiago de Chile: LOM Editores.
- Cristi, Renato & Pablo Ruiz-Tagle. 2006. *La república en Chile. Teoría y práctica del constitucionalismo republicano*. Santiago de Chile: LOM Editores.
- Cubitt, C. E. 2006. *A Life of Friedrich August von Hayek*. Bedfordshire: Authros OnLine Ltd.
- Díaz, José, Rolf Lüders & Gert Wagner. 2014. *La República en cifras. Chile, 1810-2010*. EH Clio Lab, Pontificia Universidad Católica de Chile. <http://www.economia.puc.cl/cliolab>
- Elkins, Zachary, Tom Ginsburg & James Melton. 2014. "The Content of Authoritarian Constitutions." En *Constitutions in Authoritarian Regimes*, editado por Tom Ginsburg & Alberto Simpser. Cambridge: Cambridge University Press.
- Farrant, Andrew & Edward McPhail. 2014. "Can a Dictator Turn a Constitution into a Can-opener? F. A. Hayek and the Alchemy of Transitional Dictatorship in Chile." *Review of Political Economy* 26 (3): 331-348.
- . Manuscrito. "Hayek, Thatcher, and the Muddle of the Middle."
- Farrant, Andrew, Edward McPhail & Christian Berger. 2012. "Preventing the 'Abuses' of Democracy: Hayek, the 'Military Usurper', and Transitional Dictatorship in Chile." *American Journal of Economics and Sociology* 71: 513-38.
- Fischer, Karin. 2009. "The Influence of Neoliberals in Chile Before, During, and After Pinochet." En *The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*, editado por Philip Mirowski & Dieter Plehw, 305-46. Boston: Harvard University Press.
- Fontaine, Arturo. 1991. "El miedo y otros escritos: El pensamiento de Jaime Guzmán E." *Estudios Públicos* 42: 251-570.

- Friedman, Milton. 1962. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- . 1976a. “The Line We Dare Not Cross.” *Encounter* November: 8-14.
- . 1976b. “The Fragility of Freedom.” En *Milton Friedman in South Africa*, editado por Meyer Feldberg, Kate Jowell & Stephen Mulholland, 3-10. Cape Town: Graduate School of Business, University of Cape Town.
- . 1977. “The Path We Dare Not Take.” *Reader’s Digest* March: 110-15.
- Friedman, Milton & Rose D. Friedman. 1980. *Free to Choose: A Personal Statement*. Nueva York y Londres: Harcourt Brace Jovanovich.
- . 1998. *Two Lucky People: Memoirs*. Chicago: University of Chicago Press.
- Friedman, Milton, José Piñera, Sergio de Castro, Axel Kaiser & Jaime Bellolio. 2012. *Un Legado de Libertad. Milton Friedman en Chile*. Editado por Ángel Soto. Santiago de Chile: Fundación para el Progreso y otros.
- Ginzburg, Tom. 2014. “¿Fruto de la parra envenenada? Algunas observaciones comparadas sobre la Constitución chilena.” *Estudios Públicos* 133: 1-36.
- Godoy, Óscar. 1999. “La transición chilena a la democracia: Pactada.” *Estudios Públicos* 74: 79-106.
- Góngora, Mario. 1981. *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago, Chile: Ediciones La Ciudad.
- Grandin, Greg. 2006. *Empire’s Workshop: Latin America, the United States, and the Rise of New Imperialism*. New York: Henry Holt and Company.
- Hammond, J. Daniel. 2003. “Remembering Economics.” *Journal of the History of Economic Thought* 25 (2): 133-43.
- Hartwell, Ronald Max. 1995. *A History of the Mont Pèlerin Society*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Harvey, David. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hayek, Friedrich A., ed. 1935. *Collectivist Economic Planning: Critical Studies on the Possibilities of Socialism*. London: Routledge.
- . [1944] 2007. *The Road to Serfdom*. Chicago: University of Chicago Press.
- . [1945] 2014. “The Use of Knowledge in Society.” Reimpreso en *The Market and Other Orders*, editado por Bruce Caldwell. Chicago: University of Chicago Press.
- . [1946] 2014. “Individualism: True and False.” Reimpreso en *The Market and Other Orders*, editado por Bruce Caldwell. Chicago: University of Chicago Press.
- . [1960] 2011. *The Constitution of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.
- . [1966] 1967. “The Principles of a Liberal Social Order.” En *Studies in Philosophy, Politics, and Economics*, del mismo autor, 160-77. Chicago: University of Chicago Press.

- . 1973. *Rules and Order*, Vol. 1 de *Law, Legislation and Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.
- . 1973-1979. *Law, Legislation and Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.
- . [1973] 1978. "Liberalism". En *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, del mismo autor, 119-51. Chicago: University of Chicago Press.
- . [1978] 1999. "The Denationalization of Money." Reimpreso en *Good Money, Part II: The Standard*, editado por Stephen Kresge, 128-229. Chicago: University of Chicago Press.
- . 1978a. "Dangers to Personal Liberty." *The Times*, July 11.
- . 1978b. "Freedom of Choice." *The Times*, August 3.
- . 1980. "1980's Unemployment and the Unions." Hobart Paper. London: Institute of Economic Affairs.
- . 1982. Letter to the Editor. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, January 6.
- . 1988. *The Fatal Conceit: The Errors of Socialism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hofmann, Paul. 1977. "Strauss Again Becomes Center of Political Controversy in Bonn." *New York Times*, November 28, 4.
- Huneus, Carlos. 2007. *The Pinochet Regime*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Kaldor, Lord Nicholas. 1978. "Chicago Boys in Chile." *The Times*, October 18.
- Klein, Naomi. 2007. *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. New York: Henry Holt and Company.
- Kresge, Stephen & Leif Wenar, Eds. 1994. *Hayek on Hayek: An Autobiographical Dialogue*. London: Routledge.
- Letelier, Orlando. 1976. "The 'Chicago Boys' in Chile: Economics 'Freedom's' Awful Toll." *The Nation*, August 28, 137-42.
- Loveman, Brian. 1993. *The Constitution of Tyranny. Regimes of Exception in Spanish America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- MacEwan, Arthur. 1999. *Neo-Liberalism or Democracy? Economic Strategy, Markets, and Alternatives for the 21st Century*. London: Zed Books.
- Millas, Jorge. 1996. "La concepción de libertad-poder de Friedrich von Hayek." *Anuario de Filosofía Jurídica y Social – Sociedad Chilena de Filosofía Jurídica y Social*: 449-67.
- Mirowski, Philip. 2009. "Postface: Defining Neoliberalism." En *The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*, editado por Philip Mirowski & Dieter Plehw, 417-55. Boston: Harvard University Press.
- Moncada, Belén. 2006. *Jaime Guzmán: El político de 1964 a 1980*. Santiago de Chile: RIL editores.
- Myrdal, Gunnar. 1977. "The Nobel Prize in Economic Science." *Challenge*, March-April: 50-52.

- Popper, Karl. 1966. *The Open Society and Its Enemies*. Quinta edición revisada. Princeton: Princeton University Press.
- Puryear, Jeffrey M. 1994. *Thinking Politics: Intellectuals and Democracy in Chile, 1973-1988*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Robin, Corey. 2011. *The Reactionary Mind: Conservatism from Edmund Burke to Sarah Palin*. Oxford: Oxford University Press.
- Robin, Corey. 2012. "When Hayek Met Pinochet." Blog del autor: cinco posts. July 18. <http://coreyrobin.com/2012/07/18/when-hayek-met-pinochet/>
- Robin, Corey. 2013. "Nietzsche's Marginal Children: On Friedrich Hayek." *The Nation*, May 27. <http://www.thenation.com/article/174219/nietzsches-marginal-children-friedrich-hayek>
- Schuessler, Jennifer. 2010. "Hayek: The Back Story." *New York Times Sunday Book Review*. July 9.
- Schumpeter, Joseph. 1946. "Review: F. A. Hayek, *The Road to Serfdom*." *Journal of Political Economy* 54 (June): 269-70.
- Shearmur, Jeremy. Por publicarse. "The Devil's Disciple? Friedrich Hayek and Carl Schmitt." *Australasian Journal of Political Science*.
- Sierra, Lucas & Lucas MacClure. 2011. *Frente a las mayorías: Leyes supramayoritarias y Tribunal Constitucional en Chile*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Silk, Leonard. 1977. "Nobel Award in Economics: Should Prize Be Abolished?" *New York Times*. May 31.
- Stedman Jones, Daniel. 2012. *Masters of the Universe. Hayek, Friedman, and the Birth of Neoliberal Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Valdés, Juan Gabriel. 1995. *Pinochet's Economists: The Chicago Boys in Chile*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Valenzuela, J. Samuel. 1997. "La Constitución de 1980 y el inicio de la redemocratización en Chile." Working paper 242, Kellogg Institute for International Studies. *EP*

CONFERENCIA

LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: SU SENTIDO HISTÓRICO*

Alfredo Jocelyn-Holt Letelier

Universidad de Chile

www.cepchile.cl

RESUMEN: Esta conferencia analiza la Contraloría General de la República en tanto institución de la república, no del Estado. Para dichos efectos, se tiene en cuenta el contexto histórico en que fue creada: una dictadura militar y una creciente tendencia a querer fortalecer el presidencialismo mediante leyes no emanadas del Congreso. De ahí su papel fiscalizador, en especial su revisión de esta legislación (la “toma de razón”) y de otros actos de gobierno, que es lo que le ha permitido consagrarse como un considerable poder constitucional.

PALABRAS CLAVE: Contraloría General de República, institucionalidad, razón de Estado, “toma de razón”, dictadura, presidencialismo.

ALFREDO JOCELYN-HOLT LETELIER (Santiago de Chile, 1955). Historiador. DPhil Oxford University. Profesor de la Universidad de Chile. Es autor de los libros *La independencia de Chile. Tradición, modernización y mito* (1991); *Historia general de Chile* (tres tomos); *El peso de la noche. Nuestra frágil fortaleza histórica* (1997); *El Chile perplejo. Del avanzar sin transar al transar sin parar* (1998). Coautor de: *Historia del siglo XX chileno* (2001); *Documentos del siglo XX chileno* (2001). Email: alfredo.jocelynholt@gmail.com

* Esta conferencia es una versión revisada de aquélla dada por el autor frente a la Contraloría General de la República, en conmemoración del aniversario n.º 87 de su fundación. El autor agradece al señor contralor, Ramiro Mendoza Zúñiga, su gentil invitación.

COMPTROLLER GENERAL OF CHILE: ITS HISTORICAL SENSE

ABSTRACT: *This conference examines the Contraloría General de la República as an institution of the republic, not of the state. To this effect it takes into account the historical context in which it was created: a military dictatorship and a growing tendency to want to strengthen the Presidency by laws not originating in Congress. Hence its comptroller role, especially the review of this legislation (the “toma de razón”), and of other acts of government, which has allowed it to become a significant constitutional power.*

KEYWORDS: *Comptroller General of Chile, institution, reason of state, “toma de razón”, dictatorship, presidential system.*

Exponer sobre la significativa función que ejerce la Contraloría General de la República frente a quienes trabajan diaria y concienzudamente en ella puede resultar un tanto temerario, presuntuoso. Referirse a un asunto tan delicado —indagar el sentido, la razón de ser de esta institución— sólo puede justificarse porque la Contraloría es una entidad pública, de todos los chilenos, y como tal queda expuesta a ser analizada por cualquier ciudadano. La otra razón que podría aducirse es que nunca está de más oír reflexiones ajenas dichas de buena fe. La inmediatez de toda labor resta, a veces, perspectiva y contexto, que es lo único que nosotros los historiadores podemos ofrecer.

Lo primero que me llama la atención de la Contraloría es que es una institución. Esto, a primera vista, puede que parezca una obviedad, pero no si se lo piensa un poco. Las instituciones son creaciones, inventos (una palabra cada vez más en desuso, tal es la cantidad de inventos que se suceden hoy en día sin que podamos procesarlos). Obedecen las instituciones a una necesidad que antes no existía, por eso se las “crea”.¹ La Contraloría, de hecho, no es una corporación, no es un ente orgánico, una extensión natural del orden de las cosas y del gobierno. No son tampoco las instituciones “inmemoriales”, como sí serían casi todas las corporaciones —la Iglesia, las fuerzas armadas, la univer-

¹ Sobre la idea de institución, véase, por ejemplo: Arnold Gehlen, “El hombre y las instituciones”, 1960, conferencia reproducida en *Ensayos de antropología filosófica*, del mismo autor (Santiago de Chile: Universitaria, 1973), 94 y siguientes; también, Mario Verdugo M. y Ana María García B., *Manual de derecho político. Tomo I* (Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1979), 39 y siguientes.

sidad—, tan antiguas éstas que uno tiene la impresión de que nunca fueron fundadas, de que siempre habrían existido; nosotros simplemente las habríamos recepcionado, se nos las habría “legado”, serían un hecho dado de la tradición. Las instituciones son más recientes. En ese sentido discrepo de cierto propósito cada vez más frecuente de querer remontar los orígenes de muchas de nuestras instituciones al período colonial. Se ha tratado torpemente de hacerlo con la Universidad de Chile, mi universidad, remontándola torcidamente a la Universidad de San Felipe con la cual no tiene nada que ver (por eso se la eliminó y se creó “la Chile”, una institución completamente distinta). Este ejercicio genealógico —una suerte de construcción de tradición *ex tempore*— resulta patrimonialista, es decir, forzado y arribista, como cuando se confeccionan árboles de familia, fuleros los más. Está bien querer tener historia, pero hacerse de una historia prestada, imaginada, soñada, es como comprarse un retrato de cualquier individuo, a veces hasta desconocido, con pinta distinguida y elegante para hacerlo pasar como antepasado, cuestión que sucede bastante a menudo, es cosa de preguntarle a martilleros de casas de remates. Cuando se recurre a esa superchería de tradición se pasa por alto el por qué —en este caso la Contraloría— se creó a comienzos del siglo XX, en esa época, no antes, aunque —por cierto— existen antecedentes, una serie de instancias cuyas funciones prefiguran a la actual Contraloría: los oficiales encargados de las Cajas Reales, la Real Audiencia en un momento, la Contaduría Mayor, la Dirección de Contabilidad General, el Tribunal de Cuentas... Prefiguran pero no devienen en esta instancia que nos interesa analizar. Nuestra actual institución es tan antigua o reciente como su logo muy *art déco* (que celebro que lo mantengan), su edificio (modernista y funcional) y su ubicación en medio del Barrio Cívico, lo que también nos dice mucho de ella y del conjunto de otras instituciones con las que comparte la plaza y se hermana.

El historiador Julio Heise relata una anécdota que, aunque se refiere al ente inmediatamente antecesor a la Contraloría (el Tribunal de Cuentas), ya anuncia una manera de entender la fiscalización de los actos de Estado, en especial del ejecutivo, y la independencia de quienes ejercían dicha función *vis-à-vis* La Moneda. Escribe Heise:

La autoridad moral del Tribunal de Cuentas permitió que la institución de los decretos de insistencia tuviera muy escasa aplica-

ción entre los años 1891 y 1925. El Ejecutivo siempre acató las resoluciones del organismo fiscalizador. Arturo Alessandri Palma, a poco de asumir el mando (1920), quiso alejar de sus funciones a Joaquín Aguirre Luco, presidente del Tribunal de Cuentas. Para este efecto lo hizo llamar a su despacho manifestándole que no contaba con su confianza. El presidente del organismo contralor no renunció al cargo y se limitó a expresar que el Presidente de la República tampoco contaba con su confianza. Después de este incidente, Joaquín Aguirre Luco, con gran entereza y rectitud, continuó su misión fiscalizadora. El Tribunal de Cuentas objetó como ilegales cuatrocientos treinta y dos decretos en 1921, quinientos diez en 1922 y quinientos veintinueve en 1923 [nótese que las cifras van en aumento]. Estos decretos representaban un egreso ilegal de \$ 69.687.627 [una suma gigante para aquella época]. El año 1923 el señor Aguirre Luco se alejó temporalmente de la presidencia del Tribunal de Cuentas.²

Esta actitud frontal, sin cuidar los protocolos, en que un funcionario se enfrenta a la máxima autoridad del país, habría sido inconcebible en un organismo colonial (los funcionarios coloniales eran más obsequiosos); de haberse opuesto lo habrían hecho mucho más oblicuamente.³ En una república, en cambio, resulta más plausible una actitud frontal como la suya. Aunque esto tomó su tiempo, no fue de inmediato; una actitud así, al inicio del siglo XIX, también habría sido algo raro. Un abusivo uso de poder del Estado supone un Estado poderoso, y en el siglo XIX todavía el Estado era pequeño, bastante reducido, para nada lo que hemos conocido en menos de un siglo a esta parte. En efecto, la anécdota e incidente son propiamente del siglo XX. La actitud del funcionario —el señor Aguirre Luco— que se siente imbuido de una autoridad mandatada es muy tribunicia decimonónica. La desconfianza frente a un Presidente también, claro que respecto a un Presidente que clama por más poder, capaz incluso de querer pasar a llevar a empujones, a causa de su empoderamiento vía potestad administrativa y reglamentaria —lo cual supone un Estado cada vez más omni-acaparador—,

² Julio Heise, *Historia de Chile. El período parlamentario 1861-1925. Tomo I. Fundamentos histórico-culturales del parlamentarismo chileno* (Santiago: Andrés Bello, 1974), 318.

³ Por ejemplo, el “se acata pero no se cumple”, el incumplimiento de las leyes durante la colonia. Al respecto, véase: Mario Góngora, *El Estado en el derecho indiano, época de fundación 1492-1570* (Santiago: Universitaria, 1951).

calzando esto último, en cambio, más con el siglo XX que con cualquier otro período. La prepotencia soberbia y agresiva de Alessandri, por supuesto, es del XX. La desconfianza manifiesta de Aguirre Luco para con una persona como el “León” es todavía del XIX. El *impasse*, unos pocos años antes de que se creara la Contraloría, ilustra la necesidad de “inventarse” una solución institucional para salvaguardarnos de un Estado crecientemente arrebataador, entrometido y pulposo.

A lo que voy es que, quizá, debiéramos pensar la Contraloría como una de las pocas instituciones creadas durante el siglo XX, siglo por lo general despreciativo, deslegitimador de instituciones. No así el XIX, que es el siglo en que más instituciones se han establecido y han cundido. Pensemos en todas esas instituciones del siglo antepasado y su historia de descrédito posterior a lo largo del siglo recién pasado; concretamente, lo que ha estado ocurriendo ahora último con el Parlamento, los partidos políticos y, para qué decir, con la universidad nacional.

Decíamos que se trataría de una institución no colonial sino republicana. La insistencia en la ley, en la legalidad, es otra pista que nos permite reafirmar lo que hemos estado diciendo respecto a esta institución. Entendida, a su vez, la república como el gobierno de leyes antes bien, incluso, que de gobernantes (sean estos el pueblo o sus dirigentes), jefes u oficiales. Y la ley, por último, concebida como voluntad soberana, manifestada, prescrita conforme ciertas formalidades, concordante con las normas de máxima jerarquía dentro de nuestro ordenamiento, emanada de autoridad competente. Por eso también la reiteración de que la Contraloría controla, avala, la legalidad de los actos de la administración pública. Por lo mismo, ella no forma parte de la administración pública. Se asemeja, en su independencia y autonomía, a esos otros dos poderes, el legislativo y el judicial, columnas esenciales de la república. De ahí la actitud de don Joaquín Aguirre Luco frente a las pretensiones de superioridad de Alessandri. Si ni siquiera es un ente del Estado; no es la Contraloría General *del Estado*. Existió una Contaduría Mayor del Estado, suprimida definitivamente en 1883, y que es también un antecedente de nuestra Contraloría actual. Pero que se haya suprimido esta referencia al Estado en su nombre en 1927 me parece muy decidor, probablemente una corrección. La Contraloría no es “del Estado” ni incluso *de Chile* (como, de hecho, lo es el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y Carabineros, todos “de Chile”). Es quizás uno de nuestros más graves problemas el que sigamos teniendo un

Ejército de Chile y no de la República de Chile. Quienes concibieron la Contraloría, en cambio, tuvieron a bien la idea de que ésta fuese “de la República de Chile” —insisto— no del Estado ni de Chile a secas, lo que se presta para cualquier cosa. Me salto los detalles. La historia en este punto habla por sí sola.

¿Qué significaría, entonces, que no sea del Estado? ¿Por qué insistir sobre el asunto? Porque —si se me sigue en la lógica e interpretación que estoy tratando de argumentar— la Contraloría estaría fuera del alcance de las pretensiones monopólicas del Estado. Entendido el Estado, como en alguna medida lo concibe cierta doctrina, entre otros Max Weber, como una organización, un aparato que reclama y aspira para sí “el monopolio sobre la violencia legítima”,⁴ pero también —y aquí expando la tesis de Weber— reclama y aspira para sí el monopolio normativo sobre la sociedad toda, también el monopolio fiscal, tributario fiscal. Me tendrán que perdonar algunos más “progresistas”, pero tiendo a ver al Estado como un ente que, por definición, aspira a ser absoluto o totalitario (absoluto en los siglos XVII al XVIII, totalitario desde la Revolución Francesa en su fase de “terror” en adelante y ciertamente a lo largo del aterrador siglo XX, siglo de fascismos, comunismos, socialismos e incluso de totalitarismos algo más “suaves”, pero no por eso menos todo abarcadores y monopólicos). Admito que es una definición liberal a la que recurro, pero también, y esto no es menor, una definición “institucional”, sospechosa de este afán potencialmente totalitario del Estado. Es decir, una definición más histórica que filosófico-política, atendiendo no a las infinitas y posibles elucubraciones que podríamos contemplar y sostener, sino a la trayectoria liberal, republicano-liberal concreta, que ha guiado, por lo general, nuestra praxis política desde 1810 en adelante. Admito que es una concepción y praxis que otras líneas en competencia —posicionamientos antiliberales— han amenazado e intentado desvirtuar, sabotear, revolucionar, deconstruir, pero que, a pesar de todo, persiste —gústenos o no— gracias precisamente a la larga historia institucional decimonónica de este país y que subsiste —mal o bien, anacrónicamente o no— hasta nuestros días. Uno de esos capítulos, uno de esos hitos institucionales, es el de esta Contraloría “de la República” como he estado sosteniendo. Su sola existencia pretende-

⁴ Max Weber, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1944), 667 y 1.056.

ría limitar al Estado. Se trataría, pues, de un ente público que no es lo mismo que estatal o meramente fiscal, términos que con demasiada ligereza se equiparan no siendo sinónimos; lo equiparan incluso personas no vulgares, gente supuestamente docta, en esto, errada.

Otro signo de contemporaneidad de esta institución-creación es la “toma de razón” (curioso fraseo), una de las funciones primordiales de este cuerpo fiscalizador, que confiere una presunción de legalidad, en el fondo, a los decretos con fuerza de ley y a los decretos supremos, es decir, a gran parte si es que no al grueso de la acción del Estado; una “legislación” discutible toda vez que supone una delegación de funciones legislativas, propias del poder legislativo, al ejecutivo (como es el caso de los decretos con fuerza de ley), cuando no una usurpación que se ha ido dando por parte del Estado constructivista y vigilante respecto a los otros poderes y la sociedad en general, tolerada irresponsablemente por el resto. Y, quizá, si nos hemos de poner puristas, una apropiación de facultades legislativas que serían originalmente parlamentarias. Que, así y todo, sin embargo, la Contraloría entra a avalar. En el fondo, la Contraloría viene a remediar, a subsanar, elevando estos meros decretos a la más noble calidad de leyes, porque, después de todo, vivimos en una república, bajo un gobierno de leyes. Dicho de otro modo, la Contraloría controla la legislación del Estado a la vez que le confiere un valor de ley, en un sentido más propiamente republicano, a un nuevo tipo de legislación, más expedita, menos consensuada, menos discutida, arbitraria y eficaz (quizá hasta fáctica), siendo este tipo de “legislación”, como ya he dicho, el grueso de nuestra normativa por lo demás. Es justamente la aparición de este nuevo tipo de legislación, a la vez que de un Estado, una maquinaria estatal crecientemente potente, lo que, en buena medida, explica el surgimiento de la Contraloría. Reitero: esta situación es inédita. Sólo a comienzos del siglo XX, no antes, se hace imperativa la función fiscalizadora para este nuevo tipo de corpus legislativo y el ente del cual emana: el Estado. Una nueva situación exigía una nueva institución.

La “toma de razón” de este tipo de normas es posible que sea, incluso, la contrapartida de la “razón de Estado”. Me costó mucho entender qué era la “razón de Estado”; finalmente, después de darle muchas vueltas, llegué a la conclusión de que la razón de Estado no es otra cosa que el reconocimiento que hace el Estado de que no tiene la razón, que sólo posee fuerza bruta, y por ende precisa camuflar su arbitrariedad con lo más presentable, lo más potable que tiene a mano, que es la

invocación, vacua por cierto, a la razón. La razón de Estado es la reverencia discursiva, el homenaje hipócrita que rinde el Estado a la virtud del derecho.⁵ La toma de razón, en cambio, no es insincera. Si hemos aceptado que el Estado va a legislar y nos va a normar (no sólo ejecutar las leyes emanadas del poder legislativo) se precisa de una legitimidad externa, una legitimidad “legal” que sea ajena a la mera fuerza, que es lo que esgrime el Estado. Y es esa legitimidad “legal” la que le presta y confiere la Contraloría a buena parte de los actos de Estado. De lo contrario, nos regiríamos por meros estados de excepción, por puras razones de Estado. Cuando se estaba creando la Contraloría —en los años 20 aproximándonos a los 30— el temor a esta posibilidad y escenario radical, el querer someter a sociedades enteras a vivir y funcionar en un estado enteramente de excepción, no era del todo disparatado.

El sesgo de este tipo análisis es histórico. Me interesa la institución muy especialmente por su arraigo a un tiempo, a condiciones, a necesidades, de un período específico. Me atrevo a sostener que es ahí, no en otro antecedente, donde cabe encontrar buena parte de su sentido, su explicación, su razón de ser.

Si hilamos más fino en los orígenes históricos de la Contraloría, me llaman especialmente la atención dos aspectos concretos: uno, el referente de la Misión Kemmerer que antecede a la creación de la Contraloría, y dos, que su fundación nos remita a una dictadura, la de Carlos Ibáñez, es decir, a un estado de excepción. Esto, más que una curiosidad histórica, se trataría de aspectos cruciales que exigen explicación, de lo contrario no se entiende nada de nada.

La creación de la Contraloría sólo en parte responde a la necesidad de concentrar todas las atribuciones fiscalizadoras en una sola entidad, cuestión que se venía planteando desde bastante tiempo antes. Las recomendaciones que hiciera la Misión Kemmerer, presidida por Edwin Walter Kemmerer, economista de Princeton University, y contratada por el gobierno de Chile —recomendaciones concordantes con esta necesidad de fundir varias instancias fiscalizadoras previas— obedecen a un proceso continental que no se limitó sólo a Chile. Kemmerer —“the Money Doctor in the Andes” como lo llamara el historiador Paul Drake

⁵ Véase mi libro *El peso de la noche. Nuestra frágil fortaleza histórica* (1997, reimpreso en Santiago: Debolsillo, 2014), 169-171. Sobre la idea de “razón de Estado”, consúltese: Friedrich Meinecke, *La idea de razón de Estado en la edad moderna* (1952, reimpreso en Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983).

en su libro de 1989—⁶ aconsejó y estuvo en diversos otros países latinoamericanos: amén de Chile, en Colombia (ya antes) y en Ecuador, Perú, Bolivia, México y Guatemala. Como bien dice la historiadora Sofía Correa:

Las reformas propuestas por Kemmerer se entienden en función de la necesaria inserción de los países sudamericanos en el mercado financiero y comercial de los Estados Unidos después de la Primera Guerra Mundial, de modo que en cada uno de estos países hubo reformas monetarias (introducción del padrón oro), tributarias e institucionales (tales como la creación del Banco Central, la Superintendencia de Bancos y la Contraloría General de la República) que seguían el modelo de los Estados Unidos y aseguraban a sus inversionistas un marco de confianza para hacer negocios, a la vez que constituían un hito en la modernización institucional latinoamericana y posibilitaban la captación de créditos norteamericanos.⁷

Dicho de frentón, los norteamericanos no estaban dispuestos a canalizar platas vía empréstitos blandos directamente al Estado o a través del Estado sirviendo éste de aval, a no ser que el Estado chileno manejara en forma correcta, ordenada y con probidad suficiente sus cuentas públicas. En otras palabras, lo que vino a decirnos Kemmerer es que los Estados Unidos y sus inversionistas no estaban por tratar con cualquier Estado, por eso éste debía ponerse al día, cuadrarse y comportarse de acuerdo con los estándares más de punta en cuanto a fiscalización: los de los Estados Unidos y Gran Bretaña por aquella época.

Esta sugerencia, un tanto imperativa (“quieren créditos, bueno, aténganse a nuestras condiciones”), va a ser aún más impositiva e ineludible para Chile con posterioridad a la Gran Depresión, unos años después del establecimiento de la Contraloría en Chile. También la necesidad de que la Contraloría produjera informes estadísticos y financieros que permitieran al gobierno planificar y ejecutar sus políticas económicas y otorgaran la información indispensable para atraer a los inversionistas extranjeros. En consecuencia, la Contraloría apuntará a

⁶ Paul W. Drake, *The Money Doctor in the Andes. The Kemmerer Missions, 1923-1933* (United States of America: Duke University Press, 1989).

⁷ Sofía Correa Sutil, “La Contraloría General de la República”, texto inédito.

varias líneas —*creditworthiness* (solvencia), probidad y planificación— estimadas fundamentales para que un Estado como el de Chile se modernizara y fuese reconocido como contraparte de flujos de dineros que se van a tornar cada vez más frecuentes y cuantiosos.

No se les escapará —supongo— ciertas similitudes, analogías, afinidades de una propuesta como ésta de parte de los Estados Unidos con la de otras “misiones consultivas” que habríamos de tener décadas después. Estoy pensando, desde luego, en la Misión Klein-Saks de 1955, que también involucrara a economistas norteamericanos, también curiosamente en un gobierno de Carlos Ibáñez (aunque no en dictadura), y sirviera de antecedente clave del monetarismo y neoliberalismo tipo “Chicago” de nuestros días.⁸ Evidentemente, hay que poner ojo en este tipo de comisiones de expertos extranjeros cuyas consecuencias resultarán decisivas a lo largo del siglo XX chileno. La Contraloría General es parte de una nueva concepción de Estado, atendida la participación de ese Estado en un mundo crecientemente interrelacionado y pauteado desde fuera. No digo esto en son de crítica —no soy izquierdista ni crítico del capitalismo, y menos un nacionalista de derechas o izquierdas—, lo planteo simplemente en función del entramado de relaciones e interconexiones que van a suponer para Chile su participación en un mapa económico y político más amplio a partir de las primeras décadas del siglo pasado.

El otro aspecto que me llamaba la atención —recordarán— era que esta institución haya sido creada durante una dictadura. Paul Drake, en su libro sobre Kemmerer, hace especial hincapié en que la idea de una Contraloría existía desde 1925 y 26, pero la iniciativa estaba siendo torpedeada, saboteada, frenada por el Congreso, reacio a darle curso. Sólo cuando Ibáñez en 1927 se ha hecho del poder casi total e impone la fuerza, ésta se hizo posible.⁹ Sin apoyo de una dictadura lo más probable es que la iniciativa no hubiese sido posible. Ahora bien, resulta un tanto paradójico que una dictadura, es más, una dictadura militar con visos totalitarios la materializara. Uno podría suponer que una dictadura quisiera desembarazarse de limitaciones a sus facultades

⁸ Véase al respecto el trabajo de Sofía Correa, “Algunos antecedentes históricos del proyecto neoliberal en Chile (1955-1958)”, *Opciones* 6 (1985): 106-146, doi: historiapolitica.com/datos/biblioteca/scorrea.pdf

⁹ Drake, *The Money Doctor*, 103.

que ésta implicaba. Evidentemente, el asunto es bastante más complejo. Mencioné anteriormente que la Contraloría avalaría un nuevo tipo de legislación por decreto elevando gran parte de esta actividad a calidad de “leyes”. No quisiera dar a entender, en ningún caso, que la Contraloría por lo mismo estaría avalando a una dictadura ni mucho menos. El aval en última instancia es respecto al Estado y presupone —también he argumentado— una corrección o remedio al problema del origen de estos decretos y normas. Que se tratara de una dictadura no obsta que se trate también de un presidencialismo y de una creciente estatocracia; por consiguiente, que hayamos estado en medio de una dictadura no altera mayormente una tendencia —la del presidencialismo— que se va a acentuar dentro o no de un régimen de excepción. Es más, suele decirse (y correctamente) que ese primer gobierno de Ibáñez sería el creador, el que organiza el aparato estatal que se mantiene hasta nuestros días. Impugnar las creaciones bajo dictadura es algo que, de hecho y en la práctica, no ha ocurrido en este país, tanto entonces como también respecto a la dictadura reciente. En efecto, la dictadura e Ibáñez cayeron el '31, sin embargo, la Contraloría continuó. Podrá haber sido creada en dictadura, pero sobrevivió a la dictadura: ése es el punto en el que hay que detenerse. Adicionalmente, es conocido el argumento de que las dictaduras no son incompatibles con los regímenes republicanos. Esto puede que ofenda nuestras actuales sensibilidades políticamente correctas, pero históricamente hablando lo que digo no es del todo impropio. La historia europea, desde Roma, pasando por el período del Renacimiento e incluso con posterioridad (no olvidemos que la Commonwealth de Oliver Cromwell fue tan dictatorial como republicana), apoya lo que estoy argumentando. Por último, hay suficientes antecedentes de que Ibáñez no quiso hacer un gobierno militar, que “presidencializó”, civilizó, su mandato, de modo que el suyo no fue tan caudillista ni despótico-militar después de todo.¹⁰ Hans Kelsen, por su parte, sostuvo que la Constitución de 1925 habría sido, técnicamente hablando, una “dictadura legal” y en esta época estábamos, vivíamos —haya habido o no una dictadura— bajo un orden constitucional. Hago la salvedad,

¹⁰ Para una línea interpretativa en esa dirección, véase: Frederick M. Nunn, *Chilean Politics, 1920-1931. The Honorable Mission of the Armed Forces* (New Mexico: Albuquerque, 1970); y del mismo autor, *The Military in Chilean History. Essays on Civil-Military Relations, 1810-1973* (New Mexico: Albuquerque, 1976).

no para relativizar o exculpar ni el período dictatorial ni sus creaciones institucionales, sino para complejizar la naturaleza de nuestras “repúblicas”, cuestión que desde una perspectiva histórica, que es desde donde me manejo, admite matices que quizá desde otras perspectivas —filosófico-políticas, por ejemplo— resultan más inadecuados. Pienso, en todo caso, que el cargo de servilismo y obsecuencia es más aplicable al poder judicial que a una institución como la Contraloría, incluso durante la dictadura más reciente. Que yo sepa, el cargo o imputación no se ha hecho respecto a la Contraloría, como sí ha ocurrido con los tribunales. Por algo será. Es más, se podría argumentar que la Contraloría fue clave para evitar que la Unidad Popular se convirtiera en una dictadura socialista popular. También éste es un tema apasionante que daría para mucha discusión adicional.

Pero volviendo a algo más aterrizado, parece claro, sin embargo, que la Contraloría fortaleció al gobierno y al Estado. Y eso, también, puede que explique por qué un gobierno fuerte, no un congreso parlamentarista, haya terminado aceptando una iniciativa como la que estamos intentando comprender en su tiempo y en sus circunstancias. Una de las particularidades de nuestra Contraloría, en contraste con otras contralorías de otros países latinoamericanos, también fruto de las recomendaciones de Edwin Walter Kemmerer, es que sirvió para centralizar e imprimir un carácter más unitario al Estado chileno; tendencia muy “chilena” por lo demás. El punto está argumentado en el libro de Paul Drake.¹¹

Otro aspecto al que me gustaría referirme es respecto a la importancia de las personas en las instituciones. Se suele afirmar que las instituciones son impersonales. Lo son más que aquellos organismos que suponen, a veces, una membresía *funcional*, es decir, miembros que por derecho propio, por nacimiento, por estatus social o tradición, les correspondería participar en dichas instancias (por ejemplo, las corporaciones, las universidades, los senados o cámaras altas, como la Cámara de los Lores británica, en fin, antiguas corporaciones que —insisto— no serían instituciones y, por de pronto, las aristocracias no son impersonales). Con todo, es evidente que, incluso en las instituciones modernas, más igualitarias o simplemente meritocráticas en su reclutamiento, la persona que ha de dirigir, y a veces encarnar la idea de la institución, es

¹¹ Drake, *The Money Doctor*, 104.

o puede ser decisiva, emblemática incluso. La mejor ilustración a lo que me estoy refiriendo es el caso de la universidad, la universidad moderna ya no tradicional, como entre nosotros la Universidad de Chile. Evidentemente, el solo hecho de que su historia abarque desde Andrés Bello a Víctor Pérez Vera nos está diciendo muchísimo sobre lo que ha estado pasando con nuestra universidad. Obviamente, la universidad de Bello no es la universidad de Pérez. Algo ha ocurrido, algo se ha descompuesto y ha ido degenerándose en el camino. Las personas son clave en tanto sintomáticas del tipo de institución que estamos tratando en distintos períodos históricos. Pues bien, no deja de asombrarme la continuidad de un cierto tipo de funcionario, también los jefes que han presidido esta institución: los señores contralores y sus equipos. Un alcance como éste que estoy haciendo requeriría más trabajo; habría que hacer un estudio prosopográfico a partir del corpus de funcionarios y autoridades, estudio que no existe, que yo sepa. Con todo, me atrevería a afirmar que, en general, los funcionarios de la Contraloría se distinguen por su solvencia profesional (son muy buenos abogados, tienen que serlo), por su vocación pública, su transversalidad política cuando no su agnosticismo político, que en un país como el nuestro no deja de ser notable, y ciertamente por su bajo perfil, en sentido positivo, faltos de estridencias, de figuración, escándalos, cuestionamientos y acusaciones. Hay excepciones, por supuesto, pero la regla general prestigia a la institución.

Comenzamos mencionando la figura, el temple y desplante de don Joaquín Aguirre Luco, nada menos que frente a Alessandri. Esta tipología de funcionario viene de atrás, precede a la creación de la institución. En efecto, ya antes de la aprobación de las propuestas de Kemmerer nos encontramos también con don Julio Philippi, quien, en su calidad de superintendente de bancos, revisó dichas proposiciones. Razonable elección. Los planes de Kemmerer se centraban en temas económicos. Además, quien pudiera controlar los bancos bien podía disponer de experiencia útil para también intentar controlar otros actos y actividades, esta vez, del Estado. Pablo Ramírez Rodríguez, el primer contralor, es uno de los personajes más notables, fascinantes y desconocidos de la historia política de Chile. Se ha afirmado que es el creador del Estado moderno de Chile, sin embargo, sabemos poco de su vida y carácter en términos fehacientes, lo que se ha prestado para todo tipo de denostaciones y chismes sobre su persona. Gonzalo Vial, historiador copuchento y obseso, metiche sobre la vida privada de los actores históricos, ha

escrito parrafadas enteras dejando caer insinuaciones odiosas sobre Ramírez, motivadas seguramente por su descollante defensa del laicismo y la secularización.¹² Ramírez era una persona reservada, compleja, en lo personal, fácil blanco de insidias por lo mismo. Ramírez podrá haber sido uno de los hombres más poderosos que ha habido en este país, pero guardaba, a final de cuentas, cierto bajo perfil.

Ha habido contralores que perduraron tres períodos presidenciales (los casos de Enrique Bahamonde, Héctor Humeres y Osvaldo Iturriaga, este último contralor por casi veinte años). Estas largas permanencias hoy en día no están autorizadas, pero las hubo en su momento, y marcaron y confirieron un sentido de continuidad que pareciera ser un distintivo muy propio de las instituciones más venerables. Éstas se sostienen en el tiempo en la medida en que sus funcionarios y directivos permanecen ejerciendo sus cargos. Hoy en día esta idea, este criterio, es anatema, se le reprocha. Pero también es cierto, y quizá por lo mismo, que las instituciones (cada vez más carentes de soporte personal) se han estado debilitando. Hay dos casos relativamente recientes que podrían llamar la atención por lo discutibles: el de Sergio Fernández —desde luego, por cómo llegó al cargo de contralor general, y también por sus actuaciones como ministro, especialmente del Interior— y el caso de Mónica Madariaga. Ambos personajes, excepciones, o, mejor dicho, ambos personajes convertidos en excepciones, por lo mismo que uno asocia con el cargo de contralor general de la república todas esas otras virtudes que ellos parecieran desmentir. A lo que voy es a lo que decía anteriormente: la regla general es de un funcionario no protagónico, no comprometido políticamente, de bajo perfil aun cuando pueden ser o hayan sido poderosísimos, de óptimo rigor y desempeño profesional. Ni Fernández ni Madariaga calzan con ese prototipo.

Una última caracterización de la Contraloría obliga a visualizarla en su dimensión constitucional. Ya la representación de la inconstitucionalidad y de la ilegalidad de ciertas medidas ejecutivas presuponía la necesidad de elevar la institución a rango constitucional. Este atributo

¹² Véanse las siguientes referencias a Ramírez en Gonzalo Vial, *Historia de Chile (1891-1973)*. Vol. II (Santiago: Zig-Zag, 1983), 666; Vol. III (1987), 93, 97, 163-168; Vol. IV (1996), 121, 123, 130, 138, 141, 154, 187-193, 207, 232, 265, 279, 305, 378; Vol. V (2001), 14-15, 159. Recientemente ha aparecido un estudio biográfico sobre Pablo Ramírez, de Jaime Esponda: *Pablo Ramírez. El chileno desconocido* (Santiago: RIL, 2014).

se consagra en 1943, presumo que en parte debido al crecimiento que hacia esa década va adquiriendo el Estado. Si la Contraloría había de controlar al Estado, era imperioso que ella tuviera reconocimiento por parte de la máxima instancia legal de este país (la Constitución), de lo contrario se habría tratado de una institución desproporcionadamente débil frente a un Estado y un presidencialismo cada vez más entrometidos y acaparadores de prerrogativas. Fue sensato proveerle y mantenerle en ese carácter y disposición. De hecho, la Contraloría sobrevive a la Constitución de 1925, cuestión que hay que tener en cuenta; no es que quiera alarmar a nadie, pero igual me parece sensato precaverse ante cualquier intento de modificar esa conquista institucional. Lo señalo porque, de llegar a prosperar —ojalá que no— cierta predisposición radical por hacer borrón y cuenta nueva constitucional “por las buenas o por las malas” (tengo en mente a los Fernando Atria de este mundo en que vivimos), es aconsejable estar, a lo menos, atentos y en guardia. Hay mucho en juego. He escuchado, en estos días, la tesis que afirma que la opción “asamblea constituyente” sería, además de contraria y adversa respecto al Congreso y a los partidos, un intento para reforzar las prerrogativas del ejecutivo, y además de un ejecutivo afín a cierto populismo político presidencial (lo más preocupante). Si fuese efectivamente ése el caso estaríamos ante un intento encaminado a socavar equilibrios constitucionales establecidos desde hace décadas, antes incluso del 73. La facultad de revisar y fallar sobre la constitucionalidad de las acciones ejecutivas ha terminado por hacer de la contraloría chilena la contraloría más poderosa de las que surgieron del modelo inicial propuesto por Kemmerer. Según Paul Drake, Ibáñez convirtió a nuestra Contraloría en un verdadero cuarto poder constitucional.¹³ Cabe preguntarse si ello se va a mantener o no en un escenario constitucional como el que algunos vaticinan. Presumo que los militares están atentos. No tendría por qué no estar atenta también, y con mayor razón, una instancia legal como la Contraloría.

Mi insistencia en la necesidad de atender al “sentido” de esta institución, como también de otras (la universidad es la institución que mejor conozco y la que más me aflige), responde a una preocupación incluso mayor a la que puede llegar a producir la mera angustia política en esta época de creciente confusión. Vengo trabajando desde ya un

¹³ Drake, *The Money Doctor*; 104.

tiempo en una obra histórica de varios volúmenes, una propuesta de *Historia general de Chile*.¹⁴ La lógica central que ordena este trabajo es identificar en lo posible los distintos sentidos de la historia de este país. Sostengo, a diferencia de la escuela historiográfica liberal decimonónica, que Chile tiene varios otros “sentidos de la historia” que el que esa historiografía ofrece. Según los liberales, Chile se encaminó de una época de las tinieblas, una suerte de medioevo “colonial” y tenebroso, a una época de luz gracias a ese gran hito que fue la Independencia y que por último nos desembocó en el objetivo final de esta historia: la aparición y creación del Estado nacional. La tesis, aunque potente, elocuente y convincente, es peligrosa, además de que probablemente falsa en un punto al menos. Suponer que Chile se ha estado encaminando a un solo objetivo final peca de monista. Nuestra historia es más rica, más diversa, más plural. Chile es más plural, manifiesta múltiples sentidos, no sólo uno. Hemos tenido sentidos épicos (por ejemplo, lo que se deduce de un gran poema como *La Araucana*), sentidos utópicos (leyendas como la de los césares perdidos y de lugares que entrañarían un supuesto destino manifiesto como la Patagonia o nuestra proximidad cosmográfica con el “fin del mundo” antártico) y también sentidos políticos (como la vieja idea republicana en su versión no necesariamente revolucionaria, sino institucional). Es en función de esta lógica y sentido republicano que habría que situar una institución como la Contraloría, más aún si me aceptan, o al menos aceptan pensar que una institución como ésta, al igual que otras (como el Parlamento), pueden servir de antídoto frente a la amenaza “filantrópica”, ogro filantrópica,¹⁵ en que consiste la oferta estatal. El problema con la tesis historiográfica liberal es que, no siendo suficientemente pluralista, termina resultando una argumentación a favor de un estado-nación, pero también de un aparato de poder, no así a favor de una limitación de poder. Todo lo que signifique aumentar poder —ergo, el Estado— es de cuidado. Todo lo que sirva para cautelar el poder, es decir, las leyes y la legalidad, debiera provocarnos una cautela mínima, sensata y razonable. Tiendo a ver a la Contraloría en ese contexto y en ese predicamento. Por eso su constitucionalidad,

¹⁴ Alfredo Jocelyn-Holt Letelier, *Historia general de Chile. Vol. I* (Buenos Aires: Sudamericana, 2000); *Vol. II* (Santiago: Sudamericana, 2004); *Vol. III* (Santiago: Sudamericana, 2008).

¹⁵ Octavio Paz, *El ogro filantrópico* (Ciudad de México: Editorial Joaquín Mortiz, 1979).

su función fiscalizadora, guardián de límites para con el poder, son tan acertadas, aunque algo frágiles y vulnerables.

Celebré anteriormente que se mantuviera el logo de la Contraloría. Quien diseñó ese logo, esa representación simbólica e iconográfica, sabía a lo que estaba refiriéndose. Muestra a una matrona sentada en un tribunal, con atributos reales (la diadema y lo que parece ser un cetro), también el libro donde se escribe (en este caso) la ley, la norma válida, legítima, exenta de vicios que pudieran anularla. En un viejo libro, de allá por 1593, el famoso *Iconología* de Cesare Ripa, suerte de catastro de representaciones clásicas simbólicas para uso de diseñadores, su autor registra varias semblanzas análogas al logo de la Contraloría (los paréntesis son míos):

Ley: Envejecida Matrona de venerable aspecto que se sienta majestuosamente sobre un tribunal, tocando su cabeza con una Diadema [adorno femenino de cabeza, en forma de media corona abierta por detrás que se usa como símbolo de autoridad] y sosteniendo un cetro [vara, bastón o insignia de mando, generalmente de materiales preciosos, que exhibían emperadores y reyes como signo de su autoridad] con la diestra, en torno al cual se ha de ver un cartel con la siguiente leyenda: *Iubet et prohibet* [ordena y prohíbe]. Sobre la rodilla izquierda ha de pintarse un libro levantado y abierto, en cuyas páginas ha de estar escrito: *In legibus Salus* [*En las leyes está la salvación*] [...].

Puede la Ley semejarse a una venerable Matrona; pues así como ésta gobierna y conserva la familia, así también las leyes conservan y gobiernan la República [...].

Aparece sentada en un estrado o Tribunal, porque es desde ellos, y en la posición que decimos, como deben sentenciar los Juristas, juzgando doctamente sobre el contenido de las Leyes.

Lleva la diadema en la cabeza para mostrar su santa determinación; y en verdad que con razón se puede calificar de santa la imagen de la Ley, pues ésta viene a ser causa y motivo de que se ejerza el bien y que se evite el mal [etc., etc., etc.].¹⁶

Muchas gracias por la paciencia y atención. EP

¹⁶ Cesare Ripa, *Iconología*. Vol. 2 (Madrid: Editorial Akal, 1996), 15.

OPINIÓN

LA IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES: ALGUNAS REFLEXIONES

Vittorio Corbo

Centro de Estudios Públicos

RESUMEN: Con ocasión de cumplirse un cuarto de siglo de la autonomía constitucional del Banco Central de Chile, Vittorio Corbo, uno de sus ex presidentes, realiza un recuento de los logros institucionales y la estabilidad que este marco legal ha significado. A partir de este exitoso ejemplo, propone dos nuevas instituciones autónomas: un renovado Instituto Nacional de Estadísticas y una Comisión de Productividad.

PALABRAS CLAVE: Banco Central, institucionalidad, Instituto Nacional de Estadísticas, Comisión de Productividad.

THE IMPORTANCE OF INSTITUTIONS: SOME THOUGHTS

ABSTRACT: *As the Central Bank of Chile completes a quarter of a century of constitutional autonomy, Vittorio Corbo, a former president of this institution, recalls the achievements of the Central Bank and the stability that it has created. He proposes two new independent agencies: a renovated Statistics Bureau and a Productivity Commission.*

KEYWORDS: *Central Bank, institutional framework, Statistics Bureau, Productivity Commission.*

VITTORIO CORBO (Iquique, 1943). Economista de la Universidad de Chile. PhD en economía del MIT. Ha sido profesor en la Concordia University de Montreal, Canadá, de la P. Universidad Católica de Chile y de la Universidad de Chile. Presidente del Banco Central entre los años 2003 y 2007. Consultor internacional de instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo y del Fondo Monetario Internacional. Hoy es investigador asociado senior del Centro de Estudios Públicos (CEP) y director de empresas. Email: vcorbo@cepchile.cl

El autor agradece los valiosos comentarios de Agustín Hurtado y José Tessada.

1. INTRODUCCIÓN

Se acaban de cumplir 25 años de autonomía del Banco Central de Chile y ésta es una ocasión para reflexionar sobre la importancia que ha tenido en la estabilidad de Chile y las lecciones que se pueden sacar de este desarrollo institucional para otras áreas de políticas públicas en el país. Existe un amplio consenso en que tal autonomía ha contribuido, junto con la regla fiscal, a fortalecer significativamente la institucionalidad macroeconómica y financiera del país. En particular, le ha permitido al Banco Central tomar decisiones técnicas independientes, orientadas a velar por la estabilidad de precios y de los pagos internos y externos. El logro de esta preciada estabilidad ha creado las bases para un crecimiento alto y sostenido que le ha permitido a Chile no sólo dar un salto en su ingreso per cápita, sino además en el bienestar de todos los chilenos. En los últimos 25 años también se ha avanzado en la institucionalidad fiscal, en la promoción de la competencia, en el desarrollo de la infraestructura y, en menor medida, en las políticas sociales. Logros en esas áreas también se han realizado en las economías avanzadas, donde destacan los casos de Australia, Canadá y Nueva Zelanda. Estos desarrollos institucionales han jugado un rol importante en el progreso de estos y otros países. Así, es cada vez más reconocido que la calidad de las instituciones es un determinante sustancial de las diferencias de crecimiento entre las naciones (véase, entre otros, Olson 1984 y Acemoglu y Robinson 2012).

Los países avanzados han extendido el desarrollo institucional a otras áreas importantes. En particular, las oficinas de estadísticas son, por lo general, organismos del Estado con una gran independencia de los poderes ejecutivo y legislativo, lo que facilita la producción de información confiable para toda la sociedad. Las estadísticas producidas por estas instituciones son muy útiles no sólo para el diseño y evaluación de políticas públicas, sino que también son un bien público para la sociedad como un todo. En los últimos años se ha ido incluso más allá, creando organismos independientes para evaluar y diseñar cambios de políticas orientados a aumentar el bienestar de la población. En esta dirección, Australia ha sido pionera en la creación de un ente autónomo encargado de analizar y proponer cambios de políticas para aumentar la productividad y el crecimiento del país, con debida atención a aspectos medioambientales y territoriales. La Comisión de Productividad de

Australia analiza y formula opciones de políticas públicas orientadas a aumentar la productividad y el bienestar del país en las áreas solicitadas por el poder ejecutivo, y también en las que surgen de su propia iniciativa. La autonomía de esta institución facilita el cumplimiento de su mandato. Para este propósito cuenta con un equipo técnico permanente y altamente calificado, y un proceso de consulta ciudadana *ad hoc* para preparar reformas inclusivas que contribuyan a mejorar el bienestar de la población. La buena evaluación de esta experiencia llevó también a Nueva Zelanda a crear una Comisión de Productividad, con la asistencia técnica de Australia. La experiencia reciente de diseño y de economía política de reformas en Chile muestra que la creación de un ente autónomo que asista a los gobiernos y a la sociedad como un todo en el diseño de reformas orientadas a mejorar el bienestar agregado podría generar grandes beneficios.

El presente artículo está organizado de la siguiente forma: en la sección 2 abordo los alcances que la autonomía ha tenido en el funcionamiento y desarrollo institucional del Banco Central de Chile; en la sección 3, a la luz de la experiencia de autonomía del Banco Central, expongo las oportunidades para fortalecer la institucionalidad en Chile en las áreas estadísticas y productividad. Finalmente, en la sección 4, concluyo.

2. LECCIONES DE LA EXPERIENCIA DE UN BANCO CENTRAL DE CHILE AUTÓNOMO

La creación de un Banco Central autónomo tuvo su origen en la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile (BCCh), Ley N.º 18.840 del 10 de octubre de 1989. Esta ley fijó al BCCh el claro objetivo de velar por la estabilidad de la moneda (interpretado por su consejo como estabilidad de precios) y de los pagos internos y externos del país. Para poder cumplir con estos objetivos, la ley le otorgó al BCCh poderes para tomar decisiones técnicas independientes en el ejercicio de sus funciones. Desde el punto de vista patrimonial, la ley le concedió un patrimonio propio y la capacidad de administrar sus finanzas con total independencia del gobierno central.

Parte importante de la exitosa labor del Banco Central de Chile, y que se puede extender a otras instituciones, radica en su autonomía y

su gobierno corporativo transversal y de alto nivel técnico. El término “autonomía” alude a la necesidad de algunas instituciones de salvaguardar sus decisiones de influencias políticas indebidas, dotándolas de independencia política y operativa. Las instituciones autónomas deben contar también con un adecuado sistema de *checks and balances* y con un procedimiento adecuado de rendición de cuentas. Instituciones autónomas cumplen con tres tipos de independencia: financiera; en el nombramiento y permanencia de su cuerpo directivo; y en la toma de decisiones tanto de políticas como de personal y de operaciones.

El BCCh no está sujeto a la supervisión de la Contraloría General de la República o de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Tampoco es parte de la administración general del Estado. El BCCh es gobernado por su consejo y regido exclusivamente por sus propias normas, limitado por su Ley Orgánica Constitucional y por algunas cláusulas de la Ley de Bancos. Finalmente, se concede al BCCh la facultad de interpretación administrativa de sus decisiones, regulaciones, órdenes e instrucciones, limitada solamente por las atribuciones legales de los cuerpos judiciales.

El fortalecimiento de la institucionalidad del BCCh ha sido un proceso largo, en el cual han participado todos los consejos, los directivos y los funcionarios que han sido parte de la institución, especialmente desde el inicio de la autonomía. El primer consejo enfrentó no sólo el problema de poner en práctica la nueva institucionalidad, sino que también debió iniciar el proceso de reducción gradual de la inflación en una economía donde el producto efectivo superaba al producto potencial, lo que repercutía en una aceleración de la inflación y un aumento en el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos (Bianchi 2014). Los sucesivos consejos se concentraron en perfeccionar el diseño e instrumentalización de la política monetaria y la regulación macro del sistema financiero, logrando avances importantes en estas dos áreas. No obstante, los consejos del BCCh han tenido que enfrentar una serie de problemas adicionales: i) la compatibilización de una política monetaria restrictiva orientada a reducir gradualmente la inflación con abultados ingresos de capitales que dificultaban esta labor; ii) el problema de la deuda subordinada; iii) las dificultades derivadas de enfrentar los efectos de la crisis asiática con ajustes acotados en el tipo de cambio; iv) los problemas de control de riesgos y de gestión; v) la respuesta a la

gran crisis financiera (GCF) desatada a partir de la quiebra de Lehman Brothers; y vi), en años recientes, los problemas asociados a las políticas monetarias acomodaticias de los países avanzados. Cabe destacar que, luego de la experiencia de la crisis asiática, el BCCh dio un paso decidido hacia la implementación de un esquema pleno de metas de inflación, que incluyó la flexibilidad cambiaria (Mishkin y Schmidt-Hebbel 2007). En paralelo, se prepararon documentos sobre política monetaria, a fin de informar a la sociedad sobre la forma en que el BCCh operaba para cumplir con su objetivo de estabilidad de precios (Massad 2014; BCCh 2007), para facilitar así la comprensión de sus decisiones.

En los últimos años, el Banco Central, al igual que otros bancos centrales del mundo, ha hecho avances importantes en seguridad informática, la gestión de riesgos, el control de gestión y la transparencia. Para este propósito, se estudiaron experiencias internacionales de organización de otros bancos centrales e instituciones similares, estudios tendientes a desarrollar un proyecto destinado a lograr un cumplimiento más eficiente de los objetivos establecidos en la Ley Orgánica Constitucional y a fortalecer las labores de control interno (Corbo 2014).

Además, para fortalecer la autonomía, el banco ha hecho en los últimos diez años avances importantes en el acceso a la información, en materia de transparencia y en las comunicaciones, tanto internas como externas.

En paralelo, el Banco ha hecho notables esfuerzos en robustecer el trabajo técnico en el área macrofinanciera, con el fin de cumplir en mejor forma los objetivos fundamentales de estabilidad de precios y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos. De esta forma, se actualizó el marco de política monetaria, explicitando una meta de inflación de tres por ciento con un rango de tolerancia de uno por ciento y perfeccionando la operatoria de un esquema de metas de inflación flexible con flotación cambiaria, donde las intervenciones se hacen sólo en casos excepcionales, los que se encuentran explicitados en su marco de política.

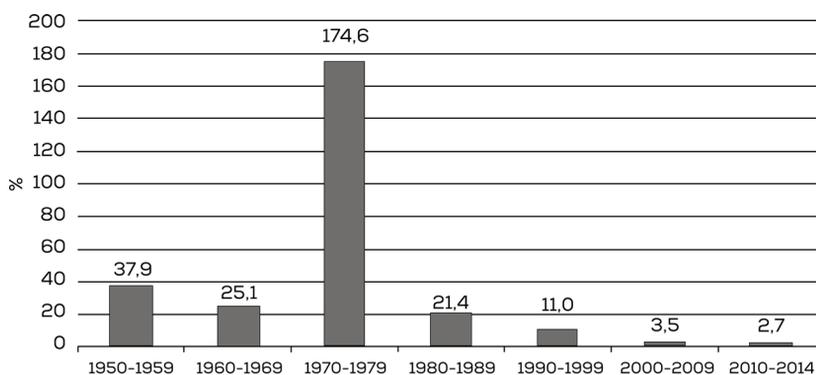
El trabajo técnico del banco, fruto del esfuerzo de un equipo profesional de excelencia, le ha permitido alcanzar un alto grado de reconocimiento, tanto a nivel nacional como internacional, el que se ve reflejado en el volumen, la calidad y el uso que se hace de sus publicaciones, y en el prestigio que ha alcanzado su conferencia anual.

El éxito del Banco Central para llevar la inflación de tendencia a la meta junto con el fortalecimiento de la autonomía le han permitido en años recientes implementar políticas para llevar a cabo cambios importantes en precios relativos, sin alejar la inflación de tendencia de su meta (véanse Gráfico 1 y Gráfico 2).

En años recientes, el Banco Central ha continuado fortaleciendo su marco de políticas, dándole más peso a su capacidad de respuesta frente a crisis financieras globales (De Gregorio 2014). Gracias a su marco institucional y a la contribución de muchos, el BCCh es hoy una historia de éxito que le ha permitido al país alcanzar y mantener la estabilidad de precios, condición necesaria para un crecimiento alto y sostenido. Ello ha posibilitado un gran avance en materia de estabilidad macrofinanciera y, a la vez, contar con una poderosa herramienta anticíclica para intentar mantener el producto en las cercanías del producto potencial, lo que ha permitido al país superar la gran crisis financiera sin consecuencias adversas para su sistema financiero y la población en general. Sin duda, estos logros le han merecido al Banco Central el respeto de la sociedad, lo que a su vez ha servido para fortalecer su autonomía.

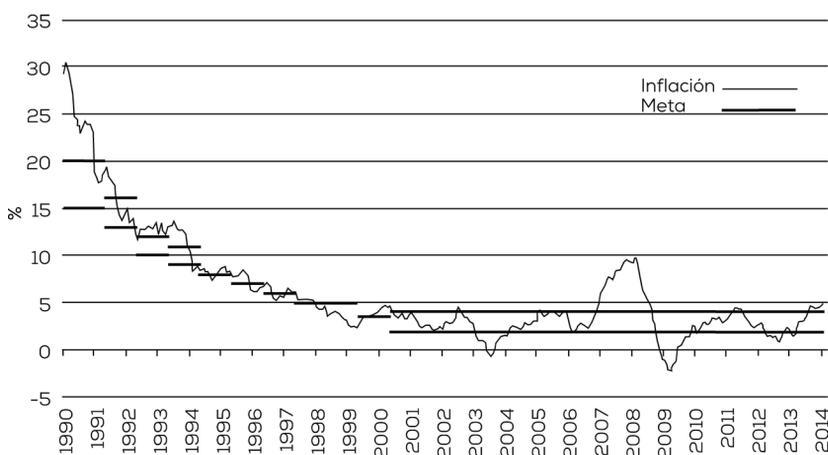
A estos logros han contribuido el marco de políticas utilizado por el Banco (BCCh 2007), la fortaleza de las finanzas públicas amparada

Gráfico 1. INFLACIÓN EN CHILE 1950-2014*



* Promedio simple de periodos indicados.

Fuente: Elaboración propia en base a World Development Indicators, Banco Mundial.

Gráfico 2. INFLACIÓN Y META EN CHILE 1990-2014

Fuente: Elaboración propia en base a Céspedes y Soto (2006), y Banco Central de Chile.

en una regla fiscal acíclica (CADPF 2011) y la estabilidad financiera, esta última apoyada por una apropiada regulación y supervisión financiera. Como lo ilustra esta narrativa, el Banco Central que tenemos ahora es el resultado de 25 años de aprendizaje, tanto de la experiencia interna como externa. En esto ha jugado un rol central el consejo del Banco y el profesionalismo de su personal.

3. OPORTUNIDADES A LUZ DE LA AUTONOMÍA DEL BANCO CENTRAL DE CHILE

Las instituciones autónomas son un elemento clave para una democracia. Junto con el poder ejecutivo, legislativo y judicial, las instituciones autónomas proveen un adecuado sistema de *checks and balances* y mejoran la rendición de cuentas. El término autonomía hace alusión a la necesidad de que algunas instituciones cuenten con las herramientas para salvaguardar sus decisiones de influencias políticas indebidas, dotándolas de independencia política y operativa.

Las condiciones básicas para que las instituciones autónomas operen libre y eficazmente son: i) independencia financiera, que asegure que puedan disponer de los recursos humanos y materiales para cumplir

su mandato; ii) independencia de nombramiento y permanencia, que asegure un *staff* de probada y reputada calidad profesional, y un consejo con permanencia fija, que no esté sujeto a remociones arbitrarias por parte del poder ejecutivo o legislativo; iii) independencia en la toma de decisiones, que asegure que el ejecutivo no tenga influencia en las recomendaciones hechas por estas instituciones; y iv) adecuada y frecuente rendición de cuentas, para responder así a la responsabilidad encomendada por la sociedad.

En Chile, a pesar de los avances en la construcción de instituciones, hay otras áreas en donde el país también se puede beneficiar de mejoras institucionales orientadas a aumentar la autonomía de órganos del Estado. Un área de particular relevancia para el país, y que puede beneficiarse de la experiencia de autonomía del Banco Central de Chile, es la producción y análisis de estadísticas oficiales. Otra área de mejora institucional clave para el país es la creación de una Comisión de Productividad, cuyo foco debería estar en reformas que estimulen el crecimiento de la productividad y el bienestar de los ciudadanos.

Un Instituto Nacional de Estadísticas y una Comisión de Productividad, que cuenten con un nivel aceptable de autonomía y gobiernos corporativos colegiados de alto nivel técnico, pueden contribuir a mejorar la calidad y confiabilidad de las estadísticas y a generar propuestas de políticas con un alto estándar técnico, y, tomando en consideración los problemas de economía política asociados a ellas, puede también contribuir a diseñar y sostener el proceso de reformas, de tal manera que la economía chilena avance en la implementación de reformas bien diseñadas y discutidas por la sociedad con miras a lograr el desarrollo.

Ahora analizaremos estas dos áreas de reformas en más detalle.

3.1. Instituto Nacional de Estadísticas

De acuerdo a la Comisión de Estadísticas de Naciones Unidas, las estadísticas oficiales constituyen un bien público y son un elemento indispensable para la rendición de cuentas en una sociedad democrática. Ellas deben procurar proveer al gobierno, a la economía y a los ciudadanos información confiable sobre la situación económica, social, demográfica y ambiental del país. Para cumplir estos fines, los organismos oficiales de estadísticas han de recolectar y producir, en

forma imparcial, cifras de comprobada calidad para ser utilizadas en el diseño y evaluación de políticas públicas y, en general, para la toma de decisiones de los distintos miembros de la sociedad (UN 2013). Para cumplir con estos objetivos, es fundamental fortalecer el actual Instituto Nacional de Estadísticas (INE), dándole autonomía y robusteciendo su carácter técnico. La autonomía de esta institución debería, por supuesto, incluir la designación de sus autoridades, su administración y financiamiento. Un INE autónomo, y con los recursos necesarios para atraer profesionales de alto nivel técnico, permitiría asegurar que las estadísticas generadas estén libres de interferencia política y su calidad sea reconocida por toda la sociedad. Esta independencia del gobierno sería especialmente importante en la elaboración de las cifras utilizadas en la evaluación de programas públicos.

Toda propuesta para fortalecer la institucionalidad del INE debiera incluir: i) aumentar su capacidad técnica; ii) la creación de un gobierno corporativo colegiado, compuesto por profesionales de reconocida capacidad técnica, con distintas visiones sobre la sociedad y con objetivos claros de las principales estadísticas que se debieran recopilar y producir; y iii) un adecuado presupuesto, que le permita contratar al personal y los servicios necesarios para cumplir con sus objetivos. Un INE fortalecido debiera, también, apoyar técnicamente a otras reparticiones públicas encargadas de recolectar y generar estadísticas sectoriales. Muy buenas experiencias internacionales en esta área son las oficinas de estadísticas de Canadá, Australia, Dinamarca y Noruega.

3.2. Comisión de Productividad

La creación de una Comisión de Productividad (en adelante CP) es otra área de mejora institucional clave para el país, ahora que los beneficios de las reformas de primera generación ya están maduros. Su objetivo debiera ser el diseño y evaluación de reformas que apunten a estimular el crecimiento de la productividad y el bienestar de los ciudadanos. Como el crecimiento económico no es la única dimensión relevante del bienestar, los impactos sociales, regionales y medioambientales también deberían ser parte integral del diseño y de la evaluación de políticas llevadas a cabo por la CP. La reciente agenda de productividad anunciada por el Ministerio de Economía, que incluye la creación de una CP, puede ser una instancia propicia para avanzar en esta dirección.

Existen experiencias exitosas en cuanto al desempeño de una CP. De hecho, Australia y Nueva Zelandia, dos países ricos en recursos naturales, integrados al mundo y con economías de mercado que han podido alcanzar el desarrollo, crearon CPs para perseguir los objetivos señalados en el párrafo anterior. En estos países, las CPs son organismos autónomos del Estado, cuya independencia y mandatos están establecidos en la ley (similar a la operación del BCCh). En dichos países, las CPs analizan y evalúan las opciones de políticas públicas en las áreas solicitadas por el poder ejecutivo, y también en las que surgen de su propia iniciativa. Por esta razón, la autonomía de esta institución es fundamental para poder cumplir con su mandato.

Las CPs de Australia y Nueva Zelandia cuentan con dos elementos claves para el buen diseño de reformas: un equipo técnico permanente y altamente calificado (que no varía en función de los cambios de administración), y un proceso de consulta ciudadana. Este mecanismo incluye un exhaustivo debate público a través de audiencias, talleres y foros, donde se publican y actualizan los informes y resultados preliminares de las opciones de políticas públicas en áreas específicas en las que existen oportunidades para mejorar la productividad y el bienestar. Estas instancias entregan la oportunidad para que los diferentes puntos de vista sean escuchados y para que todas las partes interesadas y potencialmente afectadas puedan participar en el diseño de una reforma.

El trabajo de la CP concluye con la publicación de su recomendación final, y aunque el gobierno no está obligado a hacerla suya, en la práctica, la mayoría de las recomendaciones son eventualmente aceptadas. Además, la alta calidad de los estudios, que reúnen el contenido técnico de las reformas con las visiones de los actores interesados, fortalece el proceso deliberativo de éstas en el Congreso, a pesar de que la CP no participa en el debate de los proyectos presentados por el ejecutivo.

En Australia, la CP también evalúa las regulaciones y reformas recomendadas por ella, después de haber sido implementadas, lo que ayuda a sostener el complejo proceso político de elaboración de reformas y refuerza la credibilidad de la comunidad en la CP. De hecho, según la OCDE, la CP de Australia es la institución más efectiva en el diseño y sostenibilidad de las reformas para promover el desarrollo económico y social de su país (OECD 2010). Este éxito se debe a que, en parte, las reformas llegan mucho mejor preparadas al proceso legislativo.

Con todo, parte importante de la exitosa labor del BCCh, y que se puede extender a otras instituciones, radica en su autonomía y su gobierno corporativo de alto nivel técnico. De esta forma, un INE y una CP que cuenten con ambos aspectos, además de los recursos necesarios para atraer profesionales de altos estándares profesionales, contribuirán a generar mejor información, el primero, y a diseñar y sostener el proceso de reformas, la segunda, de tal forma que permitan a Chile avanzar en la implementación de reformas bien diseñadas y discutidas por la sociedad con miras a lograr el desarrollo.

3.3. Otras áreas para mejorar

Pero también hay otras áreas donde nos podemos beneficiar con fortalecimiento institucional. En particular, me refiero a la creación de un Consejo Fiscal independiente del ejecutivo, que analice en forma autónoma las cuentas fiscales y la solvencia de proyectos de ley como de desarrollos demográficos y tendencias globales y nacionales. Una propuesta en esta dirección ya la hizo el comité asesor para el diseño de una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile. La propuesta de ese comité fue la creación de un Consejo Fiscal, con un gobierno corporativo de tres consejeros elegidos entre especialistas académicos o de alta experiencia en materias fiscales, propuestos por el ejecutivo y ratificados por el Congreso, con períodos de permanencia traslapados, independientes del ciclo presidencial.¹ Se recomendó, también, que el ejercicio de la presidencia implique un cargo de tiempo completo mientras que los restantes miembros trabajarían a tiempo parcial (verificando que el cargo no entre en conflicto con sus restantes actividades). A su vez, el presidente sería seleccionado entre los consejeros por el Presidente de la República.

4. CONCLUSIONES

En el último cuarto de siglo, Chile ha implementado importantes reformas institucionales que han permitido fortalecer su estabilidad macroeconómica, construir un sistema financiero bien regulado y super-

¹ A modo de ejemplo, la primera vez podrían ser elegidos por dos, cuatro y seis años respectivamente, para que luego, en régimen, cada miembro sea elegido por seis años. Para detalles sobre esta propuesta ver CADPF (2011).

visado y crear una economía más competitiva y abierta al mundo. Estas reformas le permitieron a Chile dar un salto en su desarrollo, con un aumento notable en su nivel de ingreso per cápita y con grandes mejoras en la reducción de la pobreza y en una serie de indicadores sociales, lo que ha hecho del país un ejemplo para la región y el mundo.

En este artículo he expuesto una reforma institucional que, a mi juicio, ha sido muy importante para la calidad de la política económica de Chile: la autonomía del Banco Central.

En cuanto a oportunidades para robustecer instituciones en otras áreas, tanto el fortalecimiento del Instituto Nacional de Estadísticas como la creación de una Comisión de Productividad autónoma requieren que se cumplan tres tipos de independencia: en lo financiero; en el nombramiento y permanencia de sus consejeros; y en la toma de decisiones técnicas. En el caso particular del INE, se necesita aumentar su capacidad técnica, mejorar su gobierno corporativo y su presupuesto. Por su parte, la creación de una CP debe enfocarse en diseñar, analizar y legitimar reformas que estimulen el crecimiento de la productividad y, por lo tanto, del bienestar de la población.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, Daron & James Robinson. 2012. *Why Nations Fail*. New York: Crown Publishing Group.
- Banco Central de Chile (BCCCh). 2007. *La política monetaria del Banco Central de Chile en el marco de metas de inflación*. http://www.bcentral.cl/publicaciones/politicas/pdf/politica_monetaria_metas.pdf
- Bianchi, Andrés. 2014. “La independencia del Banco Central: los años iniciales.” Conferencia en seminario “The Role of Central Banks in Modern Times: Twenty-Five Years into the Central Bank of Chile’s Independence.” 24 de octubre. <http://www.bcentral.cl/conferencias-seminarios/otras-conferencias/pdf/Conference24102014/1-%20Andres%20Bianchi.pdf>
- Comité Asesor para el Diseño de una Política Fiscal de Balance Estructural de Segunda Generación para Chile (CADPF). 2011. “Propuestas para el perfeccionamiento de la regla fiscal. Informe final.” http://www.dipres.gob.cl/572/articles-76544_doc_pdf.pdf
- Corbo, Vittorio. 2014. “Algunas reflexiones sobre mi período en la presidencia del Banco Central de Chile.” Conferencia en seminario “The Role of Central Banks in Modern Times: Twenty-Five Years into the Central Bank of Chile’s Independence.” 24 de octubre. <http://www.bcentral.cl/>

conferencias-seminarios/otras-conferencias/pdf/Conference24102014/4%20-%20Vittorio%20Corbo.pdf/

- De Gregorio, José. 2014. “A 25 años de la autonomía del Banco Central: algunas lecciones de política”. Conferencia en seminario “The Role of Central Banks in Modern Times: Twenty-Five Years into the Central Bank of Chile’s Independence.” 24 de octubre. <http://www.bcentral.cl/conferencias-seminarios/otras-conferencias/pdf/Conference24102014/5%20-%20Jose%20De%20Gregorio.pdf/>
- Gredig, Fabián, Klaus Schmidt-Hebbel & Rodrigo O. Valdés. 2008. “El horizonte de la política monetaria en Chile y otros países con metas de inflación.” *Economía Chilena* 11(1): 5-27. <http://www.bcentral.cl/eng/studies/economia-chilena/2008/apr/v11n1abr2008pp5-27.pdf/>
- Massad, Carlos. 2014. “25 Years into the Central Bank of Chile’s Independence.” Conferencia en seminario “The Role of Central Banks in Modern Times: Twenty-Five Years into the Central Bank of Chile’s Independence.” 24 de octubre. <http://www.bcentral.cl/conferencias-seminarios/otras-conferencias/pdf/Conference24102014/3%20-%20Carlos%20Massad.pdf/>
- Mishkin, Frederic & Klaus Schmidt-Hebbel. 2007. “Monetary Policy under Inflation Targeting: An Introduction.” En *Central Banking, Analysis, and Economic Policies Book Series. Volume 11: Monetary Policy Under Inflation Targeting*, editado por Frederic S. Mishkin & Klaus Schmidt-Hebbel. Santiago de Chile: Central Bank of Chile. <http://www.bcentral.cl/eng/studies/central-banking/v11.htm/>
- Olson, Mancur. 1984. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Have: Yale University Press.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 2010. “Opening Markets to Competition.” En *Making Reform Happen: Lesson from OECD Countries*. OECD Publishing. <http://www.oecd.org/site/sgemrh/46159078.pdf/>
- Soto, Claudio & Luis F. Céspedes. 2006. “Credibility and Inflation Targeting in Chile.” Working Papers Central Bank of Chile 408. Central Bank of Chile.
- United Nations (UN). 2013. “Fundamental Principles of Official Statistics. Good Practices on National Official Statistics. United Nations Statistics Division.” <http://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/FP-New-E.pdf/>
- Zahler, Roberto. 2014. “25 años de independencia del Banco Central.” Conferencia en seminario “The Role of Central Banks in Modern Times: Twenty-Five Years into the Central Bank of Chile’s Independence.” 24 de octubre. <http://www.bcentral.cl/conferencias-seminarios/otras-conferencias/pdf/Conference24102014/2%20-%20Roberto%20Zahler.pdf/>. EP

ENSAYO

VERBALIDAD, POLÍTICA Y POESÍA EN EL TEATRO DE GUILLERMO CALDERÓN

Juan Andrés Piña

RESUMEN: El presente ensayo recorre la obra de uno de los más importantes autores del teatro chileno de los últimos años: Guillermo Calderón, quien en obras como *Neva*, *Diciembre*, *Clase*, *Villa* y *Discurso* recupera el valor esencial del dramaturgo como protagonista del acontecimiento escénico. Sus creaciones, apoyadas en una robusta verbalidad que adquiere tonos poéticos, elegíacos y realistas, hablan de temas políticos y sociales del Chile actual, planteados como conflictos aún no resueltos por la comunidad nacional.

PALABRAS CLAVE: verbalidad, política, drama nacional, dramaturgo, escena.

VERBALITY, POLITICS AND POETRY IN THE THEATRE OF GUILLERMO CALDERÓN

ABSTRACT: *This article covers the work of one of the most important authors of the Chilean theatre in recent years: Guillermo Calderón, who in works such as Neva, Diciembre, Clase, Villa y Discurso*

JUAN ANDRÉS PIÑA (Santiago, 1953). Periodista y magíster en literatura hispanoamericana, ambos títulos por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha ejercido el periodismo cultural por cuarenta años en diversos medios de comunicación, nacionales y extranjeros. Ha sido crítico teatral de las revistas *Mensaje*, *Hoy* y *Apsi*, del suplemento *Artes y Letras* del diario *El Mercurio* y de *La Tercera*. Entre su libros se encuentran *Conversaciones con la poesía chilena* (1990); *20 años de teatro chileno. 1976-1996* (1998); *El problema Shakespeare y otros temas del teatro contemporáneo* (2002); *Historia del teatro en Chile. 1890-1940* (2009); *Contingencia, poesía y experimentación: teatro chileno. 1976-2002* (2010); *Historia del teatro en Chile. 1941-1990* (2014). Email: juanandrespina@gmail.com

retrieves the essential value of the playwright as the protagonist of events on the stage. His creations, backed by a robust verblatency that acquires poetic, elegiac and realistic tones, speak of political and social issues of present-day Chile, posed as still unresolved disputes by the national community.

KEYWORDS: *verblatency, policy, national drama, play-wright, scene.*

El surgimiento del escritor y director chileno Guillermo Calderón¹ en la escena chilena en 2006 con *Neva* (estrenada por su compañía Teatro en el Blanco) ayudó a confirmar algo que desde hacía algún tiempo se venía observando en nuestra cultura contemporánea: la revitalización de la figura del dramaturgo como protagonista indiscutible del acontecimiento teatral. El cuestionamiento de su papel esencial en los montajes había sido progresivo desde mediados de los años sesenta, tanto en Estados Unidos como en Latinoamérica, donde los montajes generados por los actores de una compañía, con la decidida colaboración del director, trabajaron para sepultar a quien consideraban un sujeto esencialmente literario, libresco, lejano a la esencia propiamente escénica: el autor dramático.

Ya en esos años se formularon apocalípticos pronósticos respecto de la desaparición, incluso, de la escritura teatral. El dramaturgo, que antes había sido la sustancia ineludible de un montaje —reafirmado por la influencia del realismo psicológico de los cincuenta—, con el tiempo tuvo que dejar paso a las experiencias de los “teatro taller” y después a la “creación colectiva”, las que lo requirieron apenas como un “aportador de textos”, “organizador de la improvisación de los actores” o “coautor en la escritura de la obra”, y ya no como quien entregaba una personal visión de mundo que debía plasmarse sobre el escenario gracias al trabajo de una compañía. Estos calificativos resultaron humillan-

¹ Guillermo Calderón nació en Santiago en 1971. Estudió actuación en la Escuela de Teatro de la Universidad de Chile. Realizó estudios de postgrado en el Actor’s Studio, en Nueva York; en la Escuela de Teatro Físico Dell’Arte, en California, y un máster en teoría del cine, en la City University de Nueva York. Ganó el premio del Círculo de Críticos en los años 2006 y 2008, dos premios Altazor y el premio José Nuez Martín en 2008. Como director, ha llevado a escena textos de otros dramaturgos.

tes para algunos autores que se negaban a participar en una miscelánea creativa lejana a su formación y a sus intereses.

Sin embargo, quedaba más, ya que desde finales de los años setenta y por bastante tiempo su crisis se acrecentó: en esa época se consolidaron los espectáculos donde los aspectos visuales, plásticos, lumínicos y sonoros opacaron, por no decir hundieron, cualquier verbalidad posible. Entonces fue la palabra misma —la lengua como mecanismo de comunicación y de invención— la que quedó damnificada, al punto de que era normal afirmar que aquella palabra constituía un elemento más dentro del espectáculo, otro código entre los varios que poblaban el escenario, la que en ocasiones resultaba incómoda para muchos componentes de las nuevas generaciones de teatristas.

Para graficar esta repulsa por el lenguaje, usaban el calificativo de “teatro de texto” cuando se referían a determinados espectáculos, sentencia que acompañaban con un gesto despectivo. Incluso un montaje chileno como *Malasangre* (1991) se basaba sólo en música, gestualidad y movimientos, aunque nadie podía negar que allí había una obra de teatro. Los impulsores de estas poéticas contemporáneas se proclamaban intérpretes —cómo no— del teórico francés Antonin Artaud (1896-1948), a quien decían representar en toda su esencia. Con el paso de los años, se demostró que muchas veces aquellas lecturas fueron erradas, arbitrarias o deficientes.

Obviamente que esta voráGINE incluyó también al teatro psicológico-realista, sobre todo a las piezas de los autores norteamericanos clave en el desarrollo del arte de posguerra (Eugene O’Neill, Tennessee Williams, Arthur Miller). Se les censuró todo: que delinearán personajes, que narraran anécdotas, que fueran demasiado veraces. Sin embargo, contra todos los pronósticos, aquellas vapuleadas obras han vuelto a ser montadas en la última década en las principales capitales del mundo, y con éxito singular. Su renovada recepción se debió a que los nuevos espectadores, desprejuiciados y atentos, vieron que allí había profundidad en el tratamiento de las relaciones humanas, en sus pulsiones y enigmas; entendieron que sus historias estaban perfectamente organizadas y apreciaron sus potentes metáforas respecto de la condición de las personas, así como el retrato de los dolores y los anhelos de una sociedad que se interroga sobre problemas permanentes. Es decir, había allí una dramaturgia de asombrosa vigencia.

LA RESTAURACIÓN DE LA VERBALIDAD

La dramaturgia de Calderón es heredera de ciertos autores europeos que, en medio de aquellas crisis, trabajaron por la recuperación de la fuerza de la oralidad, la potenciaron y redescubrieron desde su esencia misma: la palabra como factor resolutivo y plasmador de un mundo. No se trata ya de aquella palabra sustancialmente utilitaria, al servicio de unos diálogos más o menos informativos, o de una palabra necesariamente puesta en la boca de personajes psicológicamente definidos e identificables, sino de un verbo cercano a la poesía y al mito, al tono narrativo; una especie de manantial expresivo, la recreación de una lengua a veces de registro lírico, inventora de una atmósfera y de una historia.

En esta restauración de la verbalidad, el dramaturgo francés Bernard Marié Koltès (1948-1989) y el alemán Heiner Müller (1929-1995), entre otros, influyeron significativamente en las nuevas generaciones de autores de todo el mundo. Sus obras están estructuradas sobre la base de extensos y poéticos diálogos que progresivamente se transforman en un torrente de extraña y hermosa sonoridad. En el caso de Koltès, los textos se alejan de los conceptos clásicos del uso de la palabra: no hay una entrega convencional de la información ni un relato que haga avanzar la historia, sino que es un incesante oleaje de oralidad que busca expresar un mundo íntimo y metafórico, encerrado en el cuerpo del personaje y que angustiosamente pugna por salir.

De esta manera, las tajantes profecías que anunciaban la desaparición del verbo en escena —así como la extinción definitiva del relato e, incluso, de los personajes más o menos identificables—, formuladas por gente del teatro en momentos de éxtasis, no se cumplieron. Es más, desvanecida la euforia del teatro visual y cinético, y cuando quedó patente su ausencia de contenidos así como la futilidad de sus temas, se buscó nuevamente a dramaturgos —de la antigüedad y del presente— que pudieran entregar contenidos verdaderos, ideas, conceptos, propuestas allí donde sólo quedaba una carcasa vacía y sin trascendencia. Así las cosas, incontables grupos de todo el mundo retornaron a aquello que antes habían despreciado: el famoso “teatro textual”. Desde entonces se asiste, igualmente, al reestreno de célebres piezas de todos los tiempos.

En este contexto, no es extraño que Calderón haya sido saludado como un dramaturgo de la renovación, por trabajar sobre la base de una poderosa verbalidad, para estructurar con ella un universo reflexivo y atento a los acontecimientos del mundo y de Chile, y capaz de formu-

lar interrogantes a las verdades recibidas. Todas sus obras se sostienen en largos parlamentos que los personajes se dicen a sí mismos o a los demás, creando con ello una singular poética que va desde la apagada sordina interior hasta alcanzar niveles épicos.

La importancia de la palabra es tan clave en su producción que si se observa en detalle se verá que los elementos físicos de la escenografía, incluida la iluminación, son aquellos mínimamente necesarios: una mesa en una habitación, un pupitre en una sala de clases, un austero comedor de una familia de clase media. En el caso de *Neva*, la lacónica información entregada al comienzo de la obra es la siguiente: “San Petersburgo en 1905. La sala de ensayos de un teatro. En el centro del escenario hay una pequeña tarima de un metro de alto sobre la que ocurre toda la acción. La única fuente de luz es una estufa eléctrica”.² Aquí tampoco el relato se organiza en torno al accionar físico de los protagonistas, quienes más bien se mantienen quietos y hasta inmóviles en largos pasajes, desplazándose apenas en esa “pequeña tarima”.

También en *Clase* las indicaciones son exiguas: “Una sala de clases. Al fondo hay un pizarrón blanco. La Alumna prepara su disertación sobre el escritorio del Profesor”.³

Pero no hay que pensar que este despojo escénico nace de un desinterés por los aspectos “formales” del montaje, sino por un esfuerzo de síntesis. Así lo aclaró el mismo Calderón en su momento:

Hay un texto de Peter Brook donde él describe la relación que tenía con su diseñadora teatral. Desecharon muchas escenografías elaboradas, hasta que ella le propone usar unos palitos de bambú. En cualquier circunstancia uno puede pensar que el diseño se hizo sin diseñador, pero no: detrás de eso había una tremenda intelectualización y revisión para llegar a lo más simple. Lo que quiero decir es que cuando uno se enfrenta al diseñador, tiene una idea, pero a medida que va avanzando el proceso, lo más probable es que se llegue a lo más simple. A mí me gusta que los diseñadores tengan esa visión de humildad, de decir lo que se puede hacer y lo que no.⁴

² Guillermo Calderón, *Neva*, en *Teatro I* (Santiago: Lom, 2012), 9.

³ Guillermo Calderón, *Clase*, en *Teatro I* (Santiago: Lom, 2012), 115.

⁴ Entrevista realizada por Javier Ibacache y Soledad Lagos, en *Escuela de espectadores, ciclos 2008-2009* (Santiago: Ediciones Escuela de Espectadores de Teatro, 2010), 51.

HACIA UN ASCETISMO MATERIAL

Sumado a esto, hay que agregar que las distintas presentaciones ofrecidas por Calderón apenas han echado mano a la música o a la iluminación como efecto dramático (a lo más, un sorpresivo apagón). Se trata, entonces, de creaciones de claro minimalismo, prácticamente desposeídas de recursos que podríamos considerar “externos”, carentes de cualquier espectacularidad. Como metáfora de ello es que los nombres de todas las obras de Guillermo Calderón son sólo una escueta palabra, una especie de disparo donde se juega el todo o nada: *Neva*, *Diciembre*, *Clase*, *Villa*, *Discurso*, *Beben* y *Escuela*.

La construcción esencial de estas creaciones opera sobre la base de la fuerza del texto, el que somete a los actores a una enorme exigencia expresiva, ya que no posee ningún otro elemento de apoyo más que su entrega física. Liberar la carga dramática intrínseca a sus parlamentos exigirá una comprensión cabal de los temas ahí presentes. Incluso, hay muchos pasajes donde el personaje se mantiene estático, y allí la voz y la economía gestual adquieren una extraordinaria intensidad representativa.

Hace un par de décadas, este ascetismo material hubiera movido a varias personas de teatro a la incredulidad o a la mofa, inmersas como estaban en el derroche pirotécnico. Para sorpresa de muchos, *Neva* se abre con un extenso monólogo de Olga Knipper, la protagonista, donde cuenta sus anhelos más preciados después de la muerte de su marido, el escritor Antón Chéjov. Y qué decir de una de las obras de Calderón titulada, precisamente, *Discurso*.

Igualmente, hace algunos años este recurso de sostenerse esencialmente en la palabra hubiera dado la impresión de pobreza y hasta de ignorancia, sobre todo si se piensa que la verbalidad aquí no deriva ni en el absurdo ni en la desintegración. Los parlamentos tampoco se convierten en un balbuceo idiotizado o en un remedo de los lenguajes de la publicidad o de los medios de comunicación, como estuvo tan de moda en los años sesenta.

En sentido contrario a la degradación lingüística, en Calderón la envolvente o incluso apabullante marea verbal alcanza por momentos una cima poética; en otros casos primará la fuerza ideológica de quien expone un argumento, su capacidad de representación de un desgarramiento íntimo, el soliloquio de alguien extraviado en el dolor y la soledad o,

también, el relato de una historia que un personaje narra a los demás. Esto último es claramente reconocible en el caso de *Diciembre*, por ejemplo, cuando Jorge, el soldado chileno que pelea en el norte visita su hogar y refiere las particulares experiencias tenidas por la tropa en el campo de batalla.

Otro ejemplo es cómo le habla el Profesor a la Alumna en uno de los pasajes de *Clase*, al momento de exponer su turbadora interioridad:

Lo más importante en la vida es encontrar el hambre y saciarla.
 Me vas a tener que perdonar, pero hoy no me siento muy humano.
 Siento que estoy en un cuerpo de hombre, pero no quepo.
 Siento las orejas peludas por dentro.
 Pienso en perros atropellados y me da hambre.
 Seguramente tú no me conoces de verdad.
 Para ti yo debo ser simplemente un hombre generoso, el que te enseña.
 [Quizá un poco gris, misterioso.
 Un hombre duro, ridículamente masculino, atractivo.
 Un libro abierto en la parte del clímax [...].
 Vivir es como caminar por el bosque.
 Ramas van a caer.
 Insectos van a morir.
 Cuando uno camina por la vida hace daño.⁵

Parecida intimidad se despliega en ciertas escenas de *Discurso*, donde la protagonista, Michelle Bachelet, dice lo siguiente:

A veces escribo “querido diario” y me quedo mirando el horizonte.
 Desde mi casa en el lago.
 Es preciosa.
 Y está rodeada de árboles.
 Yo miro el horizonte.
 Miro el agua.
 Respiro.
 Y siento que todo debería ser así.
 O quedarse así para siempre.
 La selva fría del sur.
 Y estos árboles coníferos perennifolios.
 Para siempre.
 Yo me siento tan bien en casa de madera.

⁵ Calderón, *Clase*, 126.

Con chaleco de lana.
 Me siento feliz.
 Me siento en la izquierda feliz.
 Y yo sé que estoy parada sobre un río de sangre.⁶

Y de esta manera imagina la actriz Olga Knipper el dificultoso estreno que le espera en el teatro de San Petersburgo, exhibiendo una mezcla de ocultos temores y esperanzas:

Ahora tengo pánico. Ya sé lo que va a pasar. Va a llegar la noche del estreno de la obra el próximo sábado y van a venir todas las mujeres sanpetersburguesas a verme. Y las otras actrices a verme. A verme caer, a ver caer a Olga Knipper. A verme desafinar y decir estas hermosas palabras sin alma. Se van a reír en las partes equivocadas y van a estrujar el papel del chocolate. Pero al final, cuando termine la obra y me vean sonreír agradecida y humillada... van a aplaudir felices, con los dientes apretados. Y me van a esperar en el pasillo a la salida del camarín para abrazarme y yo, tímida, ruborizada por el calor, con un halo de perfume cubriendo el olor a sudor del que hiede toda actriz dramática que tenga amor propio... yo voy a agradecer.⁷

Un ejemplo de la función de esta verbalidad desbordante la entregan los múltiples casos en que se impone el tono de gesta, la arenga ideológica, el llamado a modificar radicalmente una situación injusta, aun cuando estos discursos están también teñidos de una fuerte carga afectiva y sentimental, una combinación de elementos ideológicos con otros emocionales. Por ejemplo, hacia el final de *Neva*, el personaje de Masha exhorta largamente a sus compañeros de trabajo y constituye el centro neurálgico de la representación. Respecto de él, Calderón reflexionó de esta manera: “Lo que yo quise enfatizar en ese monólogo es que la experiencia no fuera estrictamente racional, que uno en un momento dejara de percibir lo que ella dice como discurso lineal y entrara en una actitud o posición emocional”.⁸

Así, en una de sus intervenciones, Masha dice lo siguiente:

⁶ Guillermo Calderón, *Discurso*, en *Teatro II* (Santiago: Lom, 2012), 79.

⁷ Calderón, *Neva*, 9.

⁸ Isabel Baboun, “Guillermo Calderón: tres motivos para una poética casi trágica”, *Apuntes* 131 (2009): 26.

Detesto tus gestos ensayados, tus lágrimas negras, tu risa de gorila, tus pausas de merengue. Gallinero, basurero de ideas muertas. Va a haber una revolución y los que quedemos vivos vamos a ser libres. Vamos a tomar, vamos a ganar guerras, vamos a cantar en los funerales. Pero Olga, Aleko, no me hablen de amor, háblenme de hambre. Funden un hospital, márchense, róbense armas, maten a un soldado, maten a un noble, hagan algo que no dé vergüenza ajena, por una vez no hablen con un nudo en la garganta.⁹

En *Neva*, el lenguaje también sirve para construir recuerdos que se han perdido o realidades imposibles de conocer. Es el ejercicio que reiteradamente ejecutan los actores para recrear un capítulo clave en la vida de Olga: la agonía y muerte de Chéjov. Aquí la palabra sirve, también, para inventar el pasado e incluso para crear una especie de ficción literaria.

LA RESPONSABILIDAD DEL TEATRO EN LA SOCIEDAD

Con el estreno de *Neva* (2006), de inmediato llamó la atención que Guillermo Calderón incursionara en temas políticos y, en este caso, uno en particular: la responsabilidad que le compete al teatro al interior de la sociedad donde se desenvuelve. Su trama se centra en el ensayo que tres actores intentan llevar a cabo de *El jardín de los cerezos*, de Chéjov.

Es el 22 de enero de 1905, llamado por la historia como el Domingo Sangriento. Ese día, unos doscientos mil trabajadores se reunieron a las puertas del Palacio de Invierno, la residencia del Zar Nicolás II. Pedían salarios más justos y mejores condiciones laborales. Se hacían acompañar por íconos religiosos y retratos del zar para demostrar que sus intenciones eran pacíficas. Sin embargo, se ordenó abrir fuego contra la multitud y se estima que murieron unos doscientos obreros y ochocientos quedaron heridos. A partir de ahí hubo una escalada de huelgas y de manifestaciones que, pasados unos años, desembocó en la revolución bolchevique.

Los tres actores de *Neva* —obviamente su título alude al río de San Petersburgo— están totalmente ajenos a esa terrible realidad que ocurre

⁹ Calderón, *Neva*, 51.

en la calle, ocupados en sus recuerdos, en sus sueños individuales y en sus intentos por ensayar la obra. En una primera etapa, los actores se plantean si es posible representar en el escenario el dolor, el amor o cualquier experiencia humana límite sin haberla vivido. Así lo confiesa Aleko: “No puedo actuar, Olga. Me da vergüenza que me miren. ¿Cómo voy a actuar, si nunca he sufrido lo suficiente? A veces me da pena cómo viven los pobres, pero nunca me han roto el corazón. ¿Cómo voy a actuar si nunca he llorado por amor?”.¹⁰

Poco después hay un viraje definitivamente conmovedor, ya que el agitado mundo externo va penetrando en la sala hasta invadir en su totalidad a los protagonistas, al punto de plantearles un dilema esencial: ¿se puede seguir haciendo teatro mientras afuera estalla una crisis social de hondas proporciones que afectará la vida de todos? ¿Pueden estar ocupados hablando de un mundo ficticio, en circunstancias de que el auténtico drama radica en el mundo verdadero? Hay aquí un cuestionamiento al quehacer mismo de una actividad que, al menos en el caso de ellos, sobrevive ensimismada, preocupada de asuntos intrascendentes o domésticos.

Es Masha quien se adjudica las banderas de la gesta revolucionaria que se fragua en la calle, y en la extensa arenga, antes citada, critica la pasividad y enajenación de la gente de su oficio:

La revolución se hizo para gentes como ustedes, para poderlos quemar. ¿Cuánto rato se puede hablar de amor? Me dan ganas de vomitar. Sí, Olga. Se murió tu marido y quieres revivir su muerte porque no puedes actuar. ¿A quién le importa? Afuera hay un domingo sangriento, la gente se está muriendo de hambre en la calle y tú quieres hacer una obra de teatro. La historia pasa como un fantasma, va a haber una revolución. ¿Y quién es tan imbécil para encerrarse en una sala de teatro para sufrir por amor y por la muerte? Me da vergüenza ser actriz. Es tan egoísta, es una trampa burguesa, un basurero, un establo de yeguas. Olga, eres una caba-lla, no, una burra. Aleko, eres una desgracia. Reza por mí cuando esta ciudad se queme y reza por mí cuando haya revolución para que yo muera en Siberia. Reza cuando te quemen las iglesias. Actores de mierda. Indolentes, ignorantes, pretenciosos, vacíos, cáscaras de maní, tomates podridos.¹¹

¹⁰ Calderón, *Neva*, 50.

¹¹ *Idem*.

LA INVASIÓN DE LOS ESPACIOS INTERIORES

Tal como ocurre en *Neva*, otras obras de Calderón exhiben este cerrado mundo interior que, de una u otra manera, es afectado por lo que ocurre afuera. Paulatinamente, ambos universos —aquel clausurado donde se desenvuelven los personajes, y el exterior, el de la ciudad— logran algún tipo de dramática fusión. En *Clase* (2008), la Alumna y el Profesor son los únicos miembros de la comunidad escolar que no han asistido a la marcha estudiantil que pide radicales cambios en la educación. Sin embargo, las demandas que se agitan en las calles determinan el accionar de ambos personajes, porque cada uno de ellos resiente interiormente lo que las manifestaciones externas solicitan. En *Diciembre* (2009), dos mellizas reciben a su hermano, el soldado, para las fiestas de Navidad de 2014, y casi todos los diálogos giran en torno a lo que de manera casi trágica y absurda ocurre afuera: no sólo que hay una encarnizada guerra contra Perú y Bolivia, sino que además se sabe que rebeldes mapuches se han independizado de Chile y amenazan con invadir el país hasta llegar a Santiago, y que el grupo Sendero Luminoso se ha unido a las fuerzas armadas de Perú.

La presencia de aquellos conflictos, que al comienzo parece insignificante, termina por influir en la conducta y en las decisiones de los personajes. Las hermanas Trinidad y Paula disputan agriamente respecto del camino que debe tomar Jorge, el militar: huir hacia el sur y refugiarse hasta que la guerra termine, o volver al frente y enfrentar una muerte segura. La lucha entre los países limítrofes hace brotar violentamente las posturas ideológicas —racista, una; humanista, la otra— de ambas mujeres, así como su discurso —patriotero o pacifista—, dejando en medio a un soldado extraviado en sus preferencias, dudoso y devastado.

Esta conexión entre zonas internas y externas y su mutua determinación es un mecanismo clave en la obra de Calderón para abordar el conflicto político, tan central en su dramaturgia como escaso en la tradición del teatro chileno.

En lugar de esquivar el bulto en relación con este asunto, el autor ha sido enfático en declarar abiertamente sus preferencias y orientaciones artísticas: “El rol de mi teatro es poner en el escenario preguntas que me han acompañado durante todo este tiempo, que tienen que ver

principalmente con la historia política de mi país. Yo crecí en dictadura, seguí creciendo en democracia y ese trauma de crecer en ese contexto todavía me sigue motivando para seguir escribiendo. El teatro es un excelente lugar para seguir explorando ese tipo de historias, que no son sólo mías, sino que son compartidas por una generación entera”.¹²

De forma semejante, en una entrevista, fechada a julio de 2013, declara: “Siempre he sido una persona muy interesada en la política, en la historia. Ocurre que con el tiempo uno va coleccionando opiniones acerca de la vida, acerca del país y esas opiniones se acumulan. Cuando escribo una obra, parto de esas ideas. Otros dramaturgos parten de personajes o de un mundo estético. Yo parto de ideas concretas que tienen que ver con una visión política”.¹³

En este contexto, no es extraño que Calderón, como director, haya decidido dirigir *Los que van quedando en el camino*, de Isidora Aguirre, en 2010: esta dramaturga chilena es una de las pocas voces nacionales que de manera abierta y frontal asumió ciertas realidades políticas, sociales e ideológicas del país.

Estrenada en 1969, *Los que van quedando...* se relacionaba directamente con la agitada vida ideológica y social de entonces, y su formato respondía al teatro épico-didáctico originado en las teorías de Bertolt Brecht. En su argumento se recreaba el alzamiento campesino en la zona de Ranquil, en 1934, y la posterior masacre ejecutada por la autoridad (los muertos se calculan en más de un centenar). Concebida como una pieza coral —intervienen cuarenta personajes—, al menos tres aspectos se desarrollan en su estructura dramática: el relato de los terribles sucesos ocurridos en el Alto Bío-Bío, las íntimas aspiraciones de los protagonistas por mejorar sus condiciones de vida y las enseñanzas explícitas respecto de la organización popular para acceder al poder y revertir esas injusticias.

El escenario inventado por Calderón para este montaje fue inusual y hasta extravagante: la hermosa sala de la Cámara de Diputados del ex Congreso Nacional, dada de baja en septiembre de 1973. De acuerdo con la obra, en ese exacto lugar los engolados políticos de entonces dis-

¹² Cita contenida en Alejandra Moffat y José Luis Torres Leiva, “Neva, de Guillermo Calderón”, video de Escuela de Espectadores, 2011, subido en YouTube el 23 de julio de 2011, https://www.youtube.com/watch?v=FNM_AKZcQno.

¹³ Daniela González, “Guillermo Calderón, el dramaturgo de la memoria”, en revista *PAT* 56 (2013): 12, www.revistapat.cl/numeros/PAT56/

cutieron las noticias referidas a la masacre. Por supuesto, nada hicieron para paliar la tragedia. En este caso, el cerrado recinto que albergaba a los parlamentarios no se conmovió por aquello que exteriormente remecía a la sociedad: una matanza absurda y cruel.

UNA ESTÉTICA POLÍTICA: LOS TEMAS CHILENOS AÚN PENDIENTES

El llamado teatro “político” que brotó durante la dictadura consistió en plantear sobre el escenario —de manera elusiva, metafórica, poco realista e incluso en clave, nunca de un modo evidente— aquellas realidades impronunciadas que escondía el discurso oficial: cesantía, desaparición de personas, restricción al pensamiento disidente, penumbra y opresión de la vida cotidiana. Posteriormente, ya en democracia, en un sector importante del teatro chileno surgió una vigorosa corriente escénica —mayoritariamente juvenil y no necesariamente masiva—, que giró insobornablemente en torno a ciertos temas recurrentes: la asfixiante pobreza material de un importante sector social, la religiosidad alienante, la violencia en las relaciones humanas, los conflictos al interior de la familia, el desconcierto ante un orden social incomprensible y, en fin, la persistencia de marginalidades sexuales que aspiraban a un mínimo reconocimiento del entorno.

La propuesta política de Calderón, en cambio, se planteó de forma más directa, es decir, interpeladora, crítica y cuestionadora del poder, asumiendo una narrativa ideológica que quiere hacerse cargo de temas tan actuales como apremiantes y, de pasada, desmentir que el crecimiento económico de Chile a partir de la década del noventa haya traído bienestar al conjunto de la sociedad. Uno de esos temas, qué duda cabe, es la educación.

En *Clase*, la perspectiva elegida es mostrar los recónditos fracasos y frustraciones que un sistema deficitario ha infligido a sus protagonistas, ya no sólo estudiantes, sino que también educadores. Y es justamente el Profesor, quien ostenta una visible herida en cabeza, el encargado de exhibir ante su única alumna las otras heridas, las más íntimas, las que hablan de su devastación, tristeza y abatimiento, en un largo y despiadado monólogo que por momentos alcanza un hermoso lirismo. El énfasis no está puesto aquí en el perfil psicológico del perso-

naje, sino en todo aquello que encarna: él es representante de una legión de maestros que también soñó que un mundo mejor se podía formular desde la sala de clases, y que ahora reconoce su desengaño. Así relata sus orígenes a la Alumna:

Vengo de una familia sencilla.
Guardamos las cosas viejas por si acaso.
Comemos muchísimo pan.
Nunca botamos comida.
Curamos las enfermedades con cariño.
No tenemos ideas, tenemos ganas.
Hemos hecho cosas increíbles por plata.
La belleza nos dura sólo un par de años.
Encontramos todo el vino bueno.
Somos una familia pobre.
De ahí vengo.
Y para allá voy.
A la carbonada.
A la hallulla especial.
A la carne de cañón.¹⁴

Y en otro pasaje habla de esta manera, al describir su actual realidad:

Mírame.
Yo soy la revolución triunfante.
Porque la revolución es como la belleza.
Va por dentro.
Por eso yo soy como la revolución.
Estoy lleno de errores irreparables y de fracasos vergonzosos.
Yo era mejor cuando me soñaba.
Después de tantos años lo único que queda de mí son las canciones.
Cuando me pongo triste en la calle o en los días helados, cierro los
[ojos y oigo charangos.

Oigo zampoñas.
Oigo quenás.
Cuando me río en las noches heladas mi saliva tiene sabor a vino
[navegado.

Nadie entiende al Che como lo entiendo yo.

¹⁴ Calderón, *Clase*, 161.

Porque yo entiendo lo que es querer matar por amor.
 Es muy triste ser pobre porque uno se siente bueno.
 Uno se siente un Jesús.
 Pero la gente no nos reconoce.
 Debe ser porque no hacemos milagros.¹⁵

Y frente a su desencanto por una vida consumida sin éxitos visibles, la Alumna contrapone las esperanzas juveniles de sus compañeros que marchan por las calles:

Quieren ser artistas y vivir del dolor propio. Llorar por no haber tenido todas las oportunidades. Lo que quieren es tener una juventud feliz, una juventud indignada. Tener amigos muertos, cargar armas en vez de fotocopias. Quieren el auto volador. Quieren separarse a susurros y tomar la pastilla del amor. Tienen tantos sueños. Esperan tanto de la música. Quieren parecerse a los animales, principalmente a los cisnes de cuello negro y morirse lento con pasos de ballet. Pero también quieren que se los mire con respeto. Quieren destruir un poco el transporte público. Y tener una relación ambivalente con la policía. Insultarlos pero al mismo tiempo ver en sus manos abiertas la historia triste de los obreros y los campesinos. Quieren sufrir por no poder comer como reyes. Mis compañeros quieren educación, pero necesitan aprender a sentarse.¹⁶

¿QUÉ HACER CON UN PASADO DOLOROSO?

En el caso de *Villa* (2011) se muestra otro tema político y social tan pendiente como lacerante: la herencia relativa al atropello de los derechos humanos sufridos en dictadura. Se trata de la discusión en tiempo real de tres jóvenes mujeres de izquierda, a quienes una comisión especializada les ha encargado que decidan el destino de Villa Grimaldi, que durante los primeros años del régimen militar sirvió a los servicios de seguridad como lugar de detención y tortura (cuartel Terranova). Como se sabe, después de unos años la villa fue destruida para que no quedaran rastros físicos de los terribles acontecimientos que allí habían ocurrido.

¹⁵ Calderón, *Clase*, 160.

¹⁶ Calderón, *Clase*, 163.

Para estas protagonistas —sólo al final saben que fueron escogidas por ser hijas de mujeres que pasaron por la villa—, son dos las posibilidades: restaurarla punttilosamente tal y como era, y así ofrecer a los visitantes el espacio que cobijó aquellos horrores, o levantar un museo de arte vanguardista que por una vía más indirecta y artística guarde la memoria nacional. Aunque la áspera polémica del trío sirve para evocar las reales circunstancias vividas por la sociedad chilena del período, otro es el tema central que se perfila: la complejidad, y hasta incomodidad, que significa para el Chile actual la existencia de aquellos sucesos y de qué manera se pueden enfrentar.

En relación con ello, Francisca se opone a la idea de un museo porque suena parecido a colocar “punto final”. Dice: “Como que el tema ya pasó, como que se están sanando las heridas, como que estamos tan unidos como país que ya podemos gastar la plata en un museo de la memoria que parece museo de arte contemporáneo”.¹⁷

Así, Villa Grimaldi se convierte aquí en la metáfora de una herencia indeseada (torturas, vejaciones, violaciones); un legado engorroso y triste que nadie ha sido capaz de asumir en plenitud; un tema todavía pendiente, aunque su presencia es inevitable y su olvido, inconcebible. Las indecisiones, dudas, planteamientos y replanteamientos de las tres protagonistas muestran precisamente ese no saber qué hacer con aquel pasado. La única solución, imposible, por cierto, es que no hubiera existido, tal como lo propone Macarena casi al final de la obra:

Pasó. Pasó. Pasó. Y ya no hay nada que hacer. Porque ya pasó. Y si me confundo con lo que ustedes dicen, es que me da lo mismo. Me da lo mismo. No me importa lo que hagan con la villa. Lo que a mí me gustaría es que nunca hubiera habido villa. Nunca. Y yo lo que realmente haría sería reconstruir la villa como era antes de que fuera villa. Reconstruiría la antigua casa solariega. Para mirarla y tener la ilusión de que aquí nunca pasó nada. Y sería una casa feliz. Y la llenaría de niñas. Sería la máquina del tiempo. Aquí no ha pasado nada. Como si estuviéramos todas vivas. Y tendría olor a carbonada. Y tendría gallinas. Y vacas [...]. En la puerta que da a la calle pondría una placa de bronce que diga VILLA. Villa. Sí. VILLA va a decir. *Lo que pasó aquí, no debería haber pasado nunca. Pero pasó.*¹⁸

¹⁷ Guillermo Calderón, *Villa*, en *Teatro II* (Santiago: Lom, 2012), 41.

¹⁸ Calderón, *Villa*, 64.

Discurso también fue estrenada en 2011. Se trata del hipotético discurso de despedida de la Presidenta Bachelet en las últimas horas de su primer mandato. El personaje es encarnado por tres actrices, quienes se alternan los parlamentos. Cada una tiene terciada en el pecho una banda de un solo color: blanca, azul y roja, respectivamente.

Aquí, la mandataria saliente se aleja del protocolo formal que imponen las circunstancias y habla de sus íntimos sentimientos y contradicciones vitales: a pesar de su antigua militancia socialista, de ser hija de un general de la Fuerza Aérea torturado por sus subalternos hasta morir, de haber estado ella y su madre detenidas después del Golpe de Estado de 1973, era imposible que como Presidenta asumiera una actitud revanchista frente a lo ocurrido. Tampoco era imaginable que intentara imponer un modelo socialista ortodoxo, una especie de neo Unidad Popular. Así lo rememoran sus palabras:

Pero si se acuerdan bien tampoco me eligieron para cambiarlo todo.
Me eligieron para otra cosa.
Para darse un gusto.
Para ser felices por un rato.
Para que les amasara un pan con sabor a justicia.
Para ver mi foto sonriendo en oficinas públicas.
Para que fuera la mejor Presidenta de la historia.¹⁹

En su monólogo, este único personaje desarrolla reflexiones, historias, impresiones personales y duras confesiones. En relación con su percepción de la pobreza y al dolor que todo aquello le causa, sus palabras están henchidas de emoción y sinceridad. Sin embargo, debajo de su humanista compasión va trazando la dificultad central de su gobierno: la imposibilidad de solucionar a fondo los problemas sociales de la nación, ceñida por la camisa de fuerza de un sistema económico heredado que no estaba en el origen de su impronta:

Porque este modelo económico sí ha creado trabajo.
Pero muy mal pagado.
Muchos trabajan y siguen siendo pobres.
Y parece que a mucha gente eso igual le gusta.

¹⁹ Calderón, *Discurso*, 76.

Mal que mal me eligieron para administrar ese modelo.
Ese modelo.
La economía social de mercado.
El modelo neoliberal de la derecha.
El mismo modelo que ahora no le da trabajo a más del diez por ciento.
Tienen que entenderme.
Yo he sido médica por años.
He tratado de ayudar a niños que son nietos de la guerra.
Pero la economía no la entiendo profundamente.
Y nadie la entiende realmente.
Los economistas son gente simpática, pero les pasa lo que nos pasa a
[todos.
Se nos muere el paciente.
Se nos cae la casa.
Nos queda chueca la basta del pantalón del matrimonio.²⁰

Discurso es un perfil no sólo humano —atravesado por un fino humor—, sino también una radiografía de las modificaciones sufridas por aquellos remotos soñadores que anhelaban transformar radicalmente la sociedad, y que ahora se focalizan en temas más domésticos y acotados, en una especie de resignación respecto del devenir de la historia. Es decir, para la dramaturgia de Calderón, la caída de las utopías es otro tema político pendiente de la sociedad chilena. *EP*

²⁰ Calderón, *Discurso*, 86.

CONFERENCIA

ESCRIBIENDO CON EL ENEMIGO: LENGUAJE, PERIODISMO Y DEMOCRACIA*

Ascanio Cavallo

RESUMEN: En esta conferencia, el autor indaga, a través de un diálogo ficticio pero posible, la posibilidad de un lenguaje democrático para el periodismo. Las preguntas, sin embargo, terminan por llevarlo más lejos, para enfrentar la doble naturaleza del lenguaje: una fuerza redentora innegable, por un lado, y una herramienta del mal, por el otro.

PALABRAS CLAVE: periodismo, lenguaje, democracia, dictadura militar, totalitarismos, Guillermo Blanco.

WRITING WITH THE ENEMY: LANGUAGE, JOURNALISM AND DEMOCRACY

ABSTRACT: *At this conference, the author inquires, through fictitious yet plausible dialog, as to the possibility of a democratic language for journalism. However, the questions end up taking him further, to confronting the dual nature of language: an undeniable redeeming force, on the one hand, and a tool for evil, on the other.*

KEYWORDS: *journalism, language, democracy, military dictatorship, totalitarianism, Guillermo Blanco.*

ASCANIO CAVALLO (Santiago de Chile, 1957). Periodista de la Universidad de Chile. Columnista político del diario *La Tercera* y crítico de cine de la revista *Sábado de El Mercurio*. Fue director del diario *La Época* y de la revista *Hoy*. Ex decano de la Escuela de Periodismo de la Universidad Adolfo Ibáñez y actual director de Tironi y Asociados. Entre sus muchos libros figuran *La historia oculta del régimen militar*, con Manuel Salazar y Óscar Sepúlveda (1988); *Cien claves del cine*, con Antonio Martínez (1995) y *La historia oculta de la transición* (1998). Email: ascanio.cavallo@tironiasociados.com

* Versión corregida de la conferencia dada por el autor el 2 de septiembre de 2014, al incorporarse como miembro de número a la Academia Chilena de la Lengua.

Este es uno de los días más misteriosos que me hayan sido depa-
rados. Vengo a incorporarme como miembro de número de esta
ilustre academia, el honor más alto que puede recibir un periodista que
en la mayor parte de su carrera ha trabajado con la lengua escrita. Me
recibe un amigo, Abraham Santibáñez, al que conozco hace casi cuarenta
años y al que por todo ese tiempo no he dejado de considerar uno de
mis maestros. Y vengo a ocupar el sillón que dejó vacante otro amigo,
Guillermo Blanco, a quien también estimé como a un maestro.

El destino es extraño. O es un conjunto azaroso de acontecimientos
que siguen el principio del caos, o es una cadena de sucesos que se or-
denan según alguna lógica secreta.

En la segunda mitad de 1978, después de un par de intentos frus-
trantes por emprender una práctica profesional decorosa, fui a pedir
auxilio a quien había sido mi profesor de política internacional en la
Universidad de Chile. Abraham Santibáñez era entonces el subdirector
de la revista *Hoy*, que desde su creación en 1977 se había convertido en
el sueño de los estudiantes de periodismo, un parnaso donde se reunían
los mejores profesionales jóvenes de entonces.

Con la silenciosa generosidad que es su marca de estilo, Abraham
Santibáñez me comunicó unos días después que podría ingresar como
practicante en la sección Cultura, que a su turno era el sueño de los es-
tudiantes pretenciosos. El editor era Guillermo Blanco. Tenía a su cargo
a una sola redactora, Irene Bronfman, quien después ha sido mi gran
amiga de toda la vida. Y tenía una montaña de crónicas despachadas
por correo desde todos los puntos del orbe a donde el exilio había en-
viado a una gran cantidad de periodistas notables.

Esa montaña fue mi primera misión. Con cualquier otra persona
habría sido una cosa sencilla: ordenar, pulir, retocar y ya. A Guillermo
Blanco había, además, que convencerlo. Es decir, había que convencer
a quien, además de jefe, era ya un tótem de la literatura chilena, un
autor al que venía leyendo desde la enseñanza básica y cuya prosa tem-
plada me había cautivado muchos años atrás, en una difícil lucha contra
la prosa estilosa de Julio Cortázar y la prosa impresionante de Mario
Vargas Llosa, con quienes compartía su pasión por el drama pasado,
presente y continuo de América Latina.

No era sólo él. Guillermo Blanco participaba de un grupo profesio-
nal, el de la revista *Hoy*, con una aguda conciencia del lenguaje como

herramienta y como problema. Lo acompañaban en eso grandes redactores, como Emilio Filippi, Abraham Santibáñez, Hernán Millas, María Paz del Río, Jaime Moreno Laval, Ignacio González Camus, Mónica Blanco, Juan Andrés Piña, Manuel Délano, Antonio Martínez y muchos otros, un equipo cuya atención por el idioma no he visto en ningún otro medio periodístico. Me hubiese gustado hablar de esas personas y en especial de Emilio Filippi, quien dirigió *Hoy* y más tarde *La Época*, donde cometió la audacia de entregar el proyecto y el manejo de ese diario a un grupo de “jóvenes turcos”, entre los cuales tuve el honor de contarme.

Pero la síntesis y la tradición me circunscriben a mi antecesor en el asiento que ocuparé. Sólo que estas palabras no contendrán el homenaje usual, sino que ese homenaje será su desarrollo.

Por aquellos días, Guillermo Blanco ya había iniciado su investigación sobre Miguel de Unamuno, que 25 años más tarde se convertiría en el libro *El león sin sus gafas*.¹ Su centro era ese dramático incidente en el Paraninfo de Salamanca, el 12 de octubre de 1936, cuando el ya veterano don Miguel, que había apoyado el alzamiento de Franco contra la República, se enfrentó al general Millán-Astray, héroe de guerra, luego de oírlo gritar dentro de la universidad la consigna de su legión: “¡Viva la muerte!”.

No quiero reducir el interés de Guillermo Blanco por Unamuno a un incidente político, aunque éste fue el último antes de que el año 1936 y la España desangrada terminaran con su vida. Pero vivíamos en una situación que nos parecía similar. La violencia y el odio se habían instalado en Chile como si este país hubiese sido su hogar. La nación estaba quebrada entre vencedores y vencidos. Las persecuciones adquirían las formas repetidas de la exclusión o la crueldad. Un lenguaje de descalificación y aniquilamiento invadía el espacio público. Nuestras universidades estaban ocupadas por oficiales militares y no costaba imaginar a Millán-Astray en cualquiera de sus claustros.

En una época oscura de su nación, medio siglo antes que nosotros, el profesor Unamuno, viejo, solo, desarmado, había tenido que buscar, de manera desesperada y urgente, algún lenguaje para hacer frente a otro lenguaje, el del fascismo, que arrancaba aplausos y elogios de oportunidad entre sus propios colegas.

¹ Guillermo Blanco, *El león sin sus gafas* (Santiago: Editorial Andrés Bello, 2003).

La historia de Unamuno nos planteaba a todos —a los maestros y a nosotros, los debutantes— el problema de cómo decir y cómo escribir en medio de la violencia.

Hasta aquí llegan mis recuerdos fidedignos. Con el tiempo he llegado a dudar de que algunas de las conversaciones con Guillermo Blanco que creo recordar hayan ocurrido realmente. Me he encontrado a veces expandiendo los dos años en que trabajamos juntos más allá de toda realidad posible, y hasta puedo imaginar que ese diálogo se haya extendido como un rumor, bajo el pavimento, bajo la noche, bajo la muerte, por mucho tiempo después.

—En Salamanca —comenzó el Uno—, Unamuno respondió al general Millán-Astray con una profecía: “Venceréis, pero no convenceréis”. La fuerza no superará a la razón.

—Gran idea idealista —dijo el Otro, en plan burlesco—. Pasaron cuarenta años antes de que fuese confirmada. Pero recuerda que aquel mismo día Unamuno agregó unas cosas feroces acerca de la condición del general: “símbolo de la muerte”, “inválido”, “mutilado”. Aunque es difícil juzgarlo ahora, creo que no eran las palabras justas. Demasiada ira, demasiada rabia convertida en agresión personal. No calza con su apelación a la razón.

—Es un buen punto —respondió el Uno—. Que nos lleva al problema del decir en medio de la violencia.

—¿Te parece —preguntó el Otro— que realmente haya algo diferente en decir o escribir en la violencia? ¿Dónde puede estar lo distintivo, si siempre que se escribe se trabaja con un instrumento elusivo, polisémico, por decir lo menos inestable? La escritura podrá ser privada, secreta, incluso clandestina. ¿Pero se podrá decir lo mismo a propósito de, por ejemplo, el periodismo, que debe estar más atento a la claridad y a la eficacia?

—Es cierto —dijo el Uno—. Pero la verdadera pregunta es la inversa: ¿es posible que la violencia, con su fuerza invasiva, no afecte al problema de la palabra pública? Peor aún, ¿podrían ignorarlo quienes están expuestos día por día a la amenaza de la censura o el silenciamiento violento? El que escribe bajo esas condiciones no puede escribir como sus opresores. No puede hablar como ellos. Necesita hallar otro lenguaje.

—Lo dices —comentó el Otro— como si no fuese una interrogación política, ni siquiera moral, sino un problema profesional.

—Claro —dijo el Uno—. ¿No es el periodismo una función de la democracia? Llámalo una condición, llámalo una excrecencia si prefieres.

—O sea que —se apuró el Otro— sería necesario que su lenguaje fuese democrático, o al menos que reflejase los valores, los modales, el talante, las condiciones de la conducta democrática. Un lenguaje antifascista o, para ser más amplios, antiautoritario.

—Y para eso lo primero —dijo el Uno, con una sonrisa— sería no creer que alguien, incluso uno mismo, es el dueño de toda la verdad. *Nullius in verba*, “de nadie en su palabra”, recomendó Horacio, quien pensaba en los filósofos pero en realidad hablaba a los periodistas.²

—Supongo —se inquietó el Otro— que aquí no distinguimos ideologías.

—Desde luego —dijo el Uno, enderezando el cuello como si fuese a enunciar un desafío—, e incluso con conciencia de que siempre hay residuos ideológicos en el lenguaje, así como toda ideología se construye sobre el lenguaje. La dialéctica entre lenguaje e ideología, regulada por el principio de la tolerancia, puede ser fecunda. No hablo de eso. Me sitúo mucho antes, en la contradicción esencial entre democracia y dominación, y la forma en que ella se materializa en el lenguaje.

—Ah, eso sí —se entusiasmó el Otro, con ganas de ser elocuente—. Los regímenes totalitarios siempre son más sensibles a este problema. Conocemos el control del hierro sobre el lenguaje escrito y audiovisual en los regímenes soviético y nazi, los remedos de prensa que han sido los boletines oficiales en Cuba y Corea del Norte, la penosa historia de la “revolución cultural” en la China de Mao, el aplastamiento de toda discrepancia en los medios bajo control islámico en Afganistán y así, *ad nauseam*, casos en que la represión de los medios fue siempre acompañada por la persecución de los artistas, los escritores y los intelectuales. Corrijamos al pastor Martin Niemöller, ¿te acuerdas?: “Primero vinieron a buscar a los comunistas...”. Digamos: “Primero vinieron a buscar a los periodistas...”. Toda la historia de los experimentos antidemocráticos del siglo XX muestra la pertinacia de ese patrón, un largo repertorio de censura, manipulación y amenaza.

—Eso es —dijo el Uno—. Pero tu descripción queda incompleta si no agregas que en muchos de esos casos, si no en todos, el deterioro del

² Horacio, *Epístolas. Libros I y II* (México: UNAM, 1986).

lenguaje público precedió a la imposición dictatorial. La degradación de ese lenguaje, que es el de los medios de comunicación, ha sido con frecuencia el anticipo y el síntoma de la descomposición social. No tienes que ir muy lejos: mira el papel de los medios en la equívoca Primavera Árabe, mira el estallido del Maidan, fíjate en la conducta del Isis.

El Uno se detuvo un momento, como si lo inundase una ola de recuerdos. Siguió:

—En Chile vivimos ese fenómeno. Primero con sorpresa, después con una curiosidad desaprensiva y más tarde con el dolor de las desgracias. En sólo un par de años pasamos del titular de un diario de izquierda que calificaba a los ministros de la Corte Suprema como “viejos de mierda” al titular de un diario de derecha que describía una masacre con una frase de escalofrío: “Miristas se matan como ratas”. La prensa chilena de los setenta contribuyó a la tragedia nacional casi tanto como los grupos armados, los partidos, la policía y la justicia, aunque siempre se percibió a sí misma a la zaga de la convulsión política. Por desgracia, ésta es una verdad ilusoria. Sin el idioma del incendio, la devastación y la intolerancia, el país no habría entendido, como lo hizo, que todo lo que estaba ocurriendo era normal y anodino; no habría continuado con el insensato rumbo al precipicio. Por lo menos, lo habría pensado algo más.

—El lenguaje del odio —pensó el Otro, con voz apenas audible—. Orwell identifica el poder político del odio cuando hace que los habitantes de Oceanía tengan esos inolvidables “dos minutos de odio” en *1984*.³ Pero nadie lo ha descrito mejor que el “Che” Guevara en su discurso ante la Asamblea Tricontinental, en abril de 1967: “El odio convierte a un hombre en una máquina de matar”.⁴ Él quería eso; máquinas de matar para crear uno, dos, muchos Vietnam.

—No parece que esos deseos hayan sido compartidos por los chilenos —comentó el Uno—. Pero lo que ocurrió es que en este país decenas, quizás cientos de hombres corrientes fueron convertidos en “máquinas de matar” por la sola incitación al odio. “Tenemos que matar al odio”, había advertido el cardenal Silva Henríquez, “antes de que el

³ George Orwell, *1984* (Barcelona: Destino, 2009).

⁴ Fernando Díaz Villanueva, *Che Guevara, fraude o leyenda* (Madrid: Destino, 2010).

odio envenene y mate el alma de Chile”.⁵ Casi nadie entendió que se refería, sobre todo, al lenguaje, el lenguaje público.

—Es extraño —dijo el Otro—. Hasta finales de los setenta, ese ambiente no había terminado de desaparecer de nuestros medios de comunicación, a pesar de que una parte de ellos había sido borrada de la escena por la fuerza.

—Bueno —recordó el Uno—, la revista *Hoy* no nació al margen de esa tragedia, sino con la voluntad de evitar su repetición. Yo no venía de la inocencia, sino de la posición de testigo y en ocasiones hasta participante. Conocí Vietnam a fines de los 60. Sabía lo que quería decir Vietnam.

—Así que los que estuvimos en esos días empezábamos a procesar la experiencia de comienzos de los setenta. Y entonces, ¿habría algo así como un lenguaje antifascista, antitotalitario, antidominación? ¿Habría un lenguaje para la democracia?

—Uf, qué problema —respondió el Uno, con cierto agobio—. Para ensayar esta respuesta hay que preguntarse primero qué es la democracia, al menos como condición intelectual, sin entrar en los debates de las ciencias políticas, que suelen referirse a las dimensiones prácticas de la democracia —mayorías, elecciones y normas— y a veces a las de la moral pública. Desde un punto de vista epistémico, no es lo mismo.

—Claro, la democracia no tiene por requisito ser racional —se apresuró a comentar el Otro—. Bobbio mostró que las decisiones públicas pueden ser tomadas con motivos emocionales o instintivos.⁶ Una de las imperfecciones lícitas de la democracia es que mientras su naturaleza apela a la racionalidad, su ejercicio puede ser dominado por los sentimientos.

—Bien —dijo el Uno—, pero sí es condición esencial que sea un estado intelectual definido por la tolerancia, o sea, una disposición a reconocer a los otros como iguales y legítimos, y a cambiar de opinión sin que eso constituya una apostasía. Así entendida, la democracia supone de manera inevitable un cuerpo de valores: la vida sobre la muerte, la paz sobre la violencia, la tolerancia sobre el sectarismo, y así por delante.

⁵ Cardenal Raúl Silva Henríquez, “Hay que matar el odio. Funerales de don Edmundo Pérez Z”, 1971, http://www.cardenalsilva.cl/pdf/27_hay.pdf/

⁶ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia* (Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 1996).

—Mira qué curioso —comentó el Otro—, tu definición es casi la misma del mejor crítico de cine que conozco, Robin Wood, quien hasta su muerte en 2009 sostuvo con firmeza que no hay estética sin ética, y que la ética del arte sólo puede tener en su centro al ser humano.⁷ La ausencia de esa ética elimina el arte. Mira qué radical. Pero no te voy dar la lata con el cine... Ya sabes que es lo mío, y yo sé que no es lo de todos.

—Sigue, me interesa mucho —dijo el Uno, con vivacidad renovada.

—Bueno, Wood afirma que el cine, la literatura, el arte, es totalitario cuando elimina la ambigüedad (la ambivalencia, como la ha llamado Paolo Virno⁸), cuando te obliga a una sola mirada y no te permite elegir ni pensar por ti mismo. El cine no es fascista porque lo haya producido Mussolini, ni totalitario porque lo financiara Lenin, sino que se hace fascista o totalitario cuando es unilateral y abusivo. Da lo mismo si el artista es la execrada Leni Riefenstahl o el apreciado Sergei Eisenstein. Una de las películas más admiradas de la historia, *El acorazado Potemkin*, le parece a Wood un mero panfleto. Y va más lejos: rechaza a Kubrick porque su cine transluce un profundo desprecio por el ser humano. Tras ese desprecio divisa un fascismo *fusi*, líquido, diluido, “ordinario” como lo llamó un memorable documental soviético,⁹ o quizás un fascismo postmoderno. No puedo estar en desacuerdo con él: si no nos sostiene una moral humana, pro humana, humanista, ¿qué puede sostenernos...? Ya, hasta aquí no más llego. Los periodistas no somos artistas y sólo algunos fungimos de críticos de estética.

—No —dijo el Uno—, los periodistas se mueven, nos movemos, a una escala muchísimo más modesta. Y sin embargo, su impacto social inmediato no tiene parangón. ¿No sería una gran idea que adoptasen el tipo de pensamiento crítico que relaciona la estética con la ética? ¿O que se pudieran pensar al menos con el orgullo de los artistas?

—No creo —replicó el Otro—. Prefiero la modestia. Mucho antes de que el periodismo existiera, San Agustín condenó a una de nuestras materias primas, la curiosidad social, como una forma de concupiscen-

⁷ Robin Wood, *Personal views* (Detroit: Wayne State University Press, 2006).

⁸ Paolo Virno, *Gramática de la multitud* (Madrid: Traficantes de Sueños, 2003).

⁹ Mijail Romm, *Obyknovennyy fashizm*, 1965.

cia.¹⁰ Imagínate a San Agustín viendo nuestros noticiarios nocturnos, o inscrito en una cuenta de Twitter... Pero volvamos a lo nuestro. Aún no me dices si puede existir algo así como un lenguaje democrático. ¿Cumpliría con esas normas un cierto lenguaje neutral, deslavado, anodino, que lo evite todo, que huya del conflicto? Sería insufrible, ¿no te parece? “Políticamente correcto”, es decir, acomodaticio, timorato, un poco hipócrita.

—No, no parece que la cosa sea tan simple —respondió el Uno—. El lenguaje es responsable de una enorme proporción de las bellezas que conocemos. ¿Por qué el periodismo tendría que renunciar a ellas? No veo la razón para no extremar el esfuerzo por un lenguaje que sea bello y verdadero y, por eso mismo, democrático. Como sugiere tu amigo Robin Wood, la belleza es un conjunto de valores, no es sólo una proporción áurea. Él le exige al cine, al arte, que no traicione esos valores. Quizás sería cosa de preguntarnos si somos fieles a ellos cada vez que escribimos.

—Eso suena voluntarista —replicó el Otro—. ¿No te parece más útil aceptar que el lenguaje tiene una capacidad maligna? El doctor Fernando Lolas ha recordado hace poco la admonición del cervantino perro Cipión: “Vete a la lengua, que en ella consisten los mayores daños de la humana vida”.¹¹ O como les dice Vallejo a los niños de América: “La letra en que nació la pena”.¹²

—Estoy de acuerdo —dijo el Uno—. Hay que admitir que el lenguaje comparte las potencias de creación y destrucción que definen a todas las obras humanas, la doble levadura de nuestra naturaleza.

—Quiero llevarte un poco más lejos —propuso el Otro—. Tengo la impresión de que nuestra idea del lenguaje se ha construido sobre las maneras más arcaicas de entender el mundo, un detritus de los sistemas religiosos y su necesidad de explicar el origen de las cosas.

—Es bueno que lo definas como una necesidad —puntualizó el Uno—. La primera de todas las necesidades, diría yo, para no hundirse en el vacío.

¹⁰ San Agustín, *Confesiones* (Madrid: Ediciones Ciudad Nueva, 2003).

¹¹ Fernando Lolas, “Unir y dividir. Sobre la lengua, la academia, la política”, conferencia en la Academia Chilena de la Lengua, 21 de abril de 2014.

¹² César Vallejo, *España, aparta de mí este cáliz* (Madrid: Árdora Ediciones, 2013).

—Bien. Pero cuando la traslada a nuestros días, Slavoj Žižek designa esa necesidad como “la tentación del sentido”: el impulso de muchas personas para enfrentar los grandes problemas mediante explicaciones totalizantes y, por lo general, maniqueas. Žižek se refiere al ecologismo radical, reforzado en nuestros días por convicciones apocalípticas, como las del calentamiento global.¹³

—Sin embargo —dijo el Uno—, y ya que hablas de eso, el lenguaje también nos ha enseñado a amar la naturaleza. Hay dos amores allí: la materia y lo que la describe. ¿No te parece un valor extraordinario?

—Ya, pero mira —dijo el Otro, montándose en una pendiente más radical—: sin ánimo de herir tu catolicismo, creo que a esa misma tradición pertenece la frase más autoritaria de la historia: “Hágase la luz”. Refleja una manera de entender la palabra, el verbo, como una fuerza capaz de dar origen a la realidad material en un sentido literal.

—Claro —replicó el Uno, con perfecta serenidad—, es parte de lo que llamaste necesidad de entender las cosas.

—Sí, pero pone al verbo antes que al hombre —siguió el Otro—. Convierte a la palabra en algo más sagrado que la conciencia que la concibe. Invierte el orden de las cosas y entrega el poder a los administradores de la palabra. El lado satánico de lo divino.

—No exageres —respondió el Uno—. Fue la necesidad primordial, muchos siglos antes de que dispusiéramos de Darwin o Einstein. La compartieron los hebreos con los griegos, los asiáticos, los africanos, los americanos, todos los pueblos originarios.

—¿Sabías —preguntó el Otro— que esa frase, “Hágase la luz”, no estaba en el primer texto del Pentateuco, o la Torá? Harold Bloom y David Rosenberg han mostrado que ese texto original se atribuye a un autor llamado J (o Y, por el Yahvista) y que fue modificado más tarde por generaciones de revisores a los que se identifica con una letra: E (Elohísta), D (Deuteronomista), P (Padres), R (Redactor).¹⁴ Bloom infiere del relato básico que J pudo ser una mujer y, como nunca ha sido tímido, agrega que pudo ser una integrante de la corte postsalomónica de Roboam. Al desacralizar el texto, Bloom da base a la idea de que J

¹³ Slavoj Žižek, *Examined life. Philosophy in the streets*, documental de Astra Taylor, 2008.

¹⁴ Harold Bloom y David Rosenberg, *El libro de J* (Barcelona: Interzona, 1995).

escribió un relato acerca de un personaje literario superior, Yahvé, y las necesidades de la fe lo convirtieron en la palabra autoritaria de la Creación.

—Es curioso lo que dices —reflexionó el Uno—. Te respondería que, al menos en la tradición cristiana, la figura del Hijo, esa extraordinaria simbiosis de lo humano y lo divino, vino a equilibrar el lenguaje autoritario con el lenguaje de la salvación, y no se me ocurre un lenguaje más justo, igualitario, lo que en último término llamaríamos democrático.

—La levadura del mal y del bien —dijo el Otro, divertido y algo picado—. Desde entonces, ese autoritario “Hágase la luz” se ha asociado también a la creación humana, especialmente la artística, con la metáfora del demiurgo...

—¿Y no te parece —agregó el Uno— que las ideologías, estándares del racionalismo, parten siempre de metáforas literarias con una carga similar, construcciones lingüísticas que procuran interpretar el mundo?

—No lo había pensado —dijo el Otro, descolocado—. Lo que veo es que ese impulso autoritario llega hasta nosotros en esa consigna según la cual “el lenguaje crea realidad”. Es una linda idea literaria, muy cara al Pentateuco reescrito tanto como, digamos, a Borges. La modernidad la sacó de su significado literal para que más tarde deviniera en creación de realidad psicológica, social o política, pero siempre autoritaria. Alain Touraine nos ha recordado que el movimiento feminista fue pionero en demostrar que la forma autoritaria del lenguaje ha sido uno de los pilares de la discriminación sexista.¹⁵

—Debió agregar a los movimientos antirracistas... —añadió el Uno, con una sonrisa leve que al Otro le pareció una oblicua ironía—. Las ultrafeministas, en todo caso, nos tienen hablando de “chilenos y chilenas”, que es una manera ruborizante de confundir el género como sexo con el género como categoría gramatical. La filóloga Maria Carne Junyent ha dicho que esta fiesta irreflexiva termina por ridiculizar a las mujeres: la bicicleta que pide ser *bicicleta*, o el lenguaje la *lenguaja*, por no hablar de otros precipicios. ¿Imaginas un discurso que empezara diciendo: “Señores *hombres públicos*, señoras *mujeres públicas*”?

¹⁵ Alain Touraine, *Un nuevo paradigma* (Barcelona: Paidós, 2005).

—No quería bromear, aunque me tientas —replicó el Otro—. Supongo que las ultrafeminatas, como las llama Arturo Pérez Reverte, parten de esa frase, “el lenguaje crea realidad”. Yo la veo siempre más peligrosamente cerca de la política. La veo con fuerza en la propaganda y a veces en la publicidad. Quiero decir que todos los políticos y los amantes de la ingeniería social han llegado a creer que “el lenguaje crea realidad” con un fervor que hay que temer, porque al final del camino refulge otra luz, la del poder puro y duro. El visionario Lewis Carroll puso en boca de Humpty Dumpty esta afirmación que sobrevuela todo el siglo XX: “Cuando yo uso una palabra quiere decir lo que yo quiero que diga... ni más ni menos”. Alicia le discute si una palabra puede ser ocupada con diversos significados y Humpty Dumpty responde, taxativo: “El problema es quién manda”.¹⁶ El significado es el poder. El mensaje es el masaje.

El Uno rió, aceptando el juego. Y agregó:

—Te cambio esas frases por las de otro insidioso, el judío Shylock: “¿Acaso no sangramos si nos pinchan?... ¿Acaso no morimos si nos envenenan?”¹⁷ El significado es la igualdad. El mensaje es el pasaje.

—Eres un poco tramposo —dijo el Otro—. Con Shakespeare me rindo.

—No, no era una trampa. Sólo era una manera de decirte que uno de los cínicos más grandes de la historia pudo pronunciar una de las frases más nobles jamás concebidas. Eso es el lenguaje: una fuerza redentora que no se compara con nada. “Padre, padre, ¿por qué me has abandonado?”. ¿No está toda la historia de la humanidad comprimida en esas siete palabras castellanas, apenas cuatro en arameo y en hebreo (*Eli, Eli, lema' sēbaqtani*)? Así como tú ves una tradición autoritaria en la palabra, yo veo al mismo tiempo una tradición salvífica o, en la esfera que tú prefieres, estética, una función que no consiste en fundar el mundo, sino en describirlo, comprenderlo, aprehenderlo. Es la función eminente, el don apacible, si me permites usar mal ese gran título de Sholajov. Por cada Goebbels han existido centenares de poetas libres; por cada Thomas Dixon han florecido las palabras contra el racismo;

¹⁶ Debo esta idea a una gran escritora española: Belén Gopegui, *Rompiendo algo* (Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2014).

¹⁷ William Shakespeare, *El mercader de Venecia* (Madrid: Alianza Editorial, 2005).

por cada ayatola Jomeini hay millares de escritores que desafían el oscurantismo.

—Bueno —dijo el Otro, con un asomo de cansancio—, comprendo que no podemos escapar de estas dos tradiciones que hemos descrito. Pero, ¿qué nos dice esto acerca del lenguaje público, el del periodismo?

—Ya sabes —dijo el Uno—, el lenguaje del periodismo nos proporciona algunas de nuestras mejores sonrisas. En Chile, la gente nunca muere, siempre *fallece*. Los acusados de delitos suelen ser *sujetos* en vez de personas y si pasas de los cincuenta y te caes en la calle bien puedes ser considerado un *anciano*. El agua pierde su estado líquido para ser un *vital elemento*, todo incendio es un *siniestro* y todo problema de tránsito es un *colapso*. El ministro ya no hace una declaración, sino que *tiene una vocería*. Las cosas no se sitúan, se *posicionan*. Los cuerpos perdidos *no logran* ser rescatados. He oído de *fallecidos* que *no lograron* no fallecer.

—Yo también me río —admitió el Otro—, pero hay un aspecto que me molesta: la sensación de inconsciencia, de alienación del lenguaje. Por lo que sé, un periodista que dedica un minuto a pensar en lo que dice hace toda la diferencia. Y eso es porque todos los periodistas entendemos que una palabra no es igual a otra, que cada término implica una elección, cada adjetivo una selección. No hay inocencia posible. Nadie es tan tonto para defender tal inocencia, pero todos los días incurrimos en la irreflexión, hasta que una tarde de nuevo nos pillarán volando bajo los *viejos de mierda* y las *ratas que se matan*. Tengo poca simpatía por el periodismo de denuncia, ése que anda capturando rateos de poca monta y ni se acerca a los grandes guarenes, pero me gustaría ver un periodismo que cazara los brotes de la intolerancia, como un buen gato, apenas los sintiera aparecer. Lo digo sin esperanza. No me gusta el periodismo como policía.

—No seas tan pesimista —propuso el Uno—. Por encima de sus flaquezas idiomáticas, el periodismo suele cultivar la democracia, hasta que la democracia deja de cultivarse a sí misma.

—Me consuelas bien poco —ironizó el Otro—. ¿Podrías decirme una frase, una sola, como el justo de Sodoma, que representara el lenguaje democrático en el periodismo de nuestros tiempos?

—Ah, sí. Debe haber muchas, pero tengo la mía. Es la siguiente: “El País con la Constitución”. Fue el titular con que amaneció el diario

español *El País*, el 24 de febrero de 1981, después de que el coronel Tejero amenazara con conculcar la democracia ocupando el congreso. Fue un golpe de genio y ambigüedad, o de ambigüedad y por eso de genio: el diario mezclaba su posición con la de su público, el país unido con *El País* y ambos con la legalidad que debía poner coto a una insurrección ilegítima. Periodismo y moral pública.

—Te gustan las paradojas —comentó el Otro—. Yo me quedo con el inmenso titular de *France Soir*, de 1985: “Orson Welles est mort”. Por una vez, por una sepulcral vez, el arte sobre todo. Pero bien: ¿y si *El País* hubiese titulado ese día: “A parar el golpe fascista”?

—Se habría equivocado —sentenció el Uno.

—Un paso en falso en el lenguaje —dijo el Otro, casi para sí mismo—. El lenguaje es el enemigo. Uno escribe con el enemigo.

—No y sí —aclaró, sin aclarar, el Uno—. El enemigo somos nosotros. Alguien lo dijo, ¿no?

—Teilhard de Chardin, creo. Jesuita y ortogenista, ya me dirás tú. Sartre le salió al paso: “El infierno son los demás”. ¿Con qué nos quedamos los periodistas?

—Con los dos —dijo el Uno—. Yo prefiero al primero, pero si pienso en las tiranías, no puedo rechazar al segundo. Hay un momento en que somos culpables, otro en que somos inocentes. Sólo la conciencia nos pone a uno u otro lado de esa triste frontera. Y puesto que andamos muy ocupados para regalarle tiempo a la tristeza, propongo que le entreguemos esos minutos a la conciencia. No tengo otro consejo para ofrecer. Salud, compañero.

—Salud —dijo el Otro—. Esta conversación me recuerda, viciosamente, las del *Stalker*,¹⁸ con esos tres personajes que buscan alguna verdad en un espacio donde todo ha sido contaminado. La verdad que desean es una justificación de sí mismos, pero también una idea del futuro posible. En fin... Sólo te pregunto una cosa más: ¿es posible un lenguaje democrático?

Un delgado sonido le hizo entender que el Uno ya dormitaba. El Otro advirtió entonces que sobre la tarde caía una llovizna sucia de esmog. Se marchó sin saber si habían encontrado la movediza encrucijada entre el lenguaje y la democracia. En los siguientes treinta años, por de-

¹⁸ Andrei Tarkovski, *Stalker*, largometraje, 1979.

bajo del pavimento y de la muerte, el Uno y el Otro siguieron debatiendo sobre lo mismo en el silencio de los mediodías, y siempre terminaban perturbados y riéndose. Alguno de los dos murió, alguno sobrevivió para recordarlo en alguna tarde como ésta. *EP*

Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, trad. Arthur Goldhammer (Cambridge, Mass: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014).

RESEÑA

LAS CARENCIAS DE PIKETTY

Claudio Sapelli

Pontificia Universidad Católica de Chile

1. INTRODUCCIÓN

Este es un libro importante, independientemente de si uno está o no de acuerdo con él. Y yo, como se verá más abajo, estoy principalmente en desacuerdo. ¿Por qué es importante? Porque tiene el potencial de transformarse en un libro muy influyente, justamente por el enorme interés que ha causado, y por proveer el consecuente apoyo a determinadas políticas públicas. Por ejemplo, cabe preguntarse hasta qué punto este libro —o la literatura en torno al libro— habrá influido para determinar la fuerza con que la Nueva Mayoría ha decidido reformar el FUT y atacar las fuentes de elusión, a toda costa, en la reciente reforma tributaria del año 2014.

Siendo un libro de setecientas páginas, abre muchos frentes y uno no puede más que tocar algunos. Creo que hay tres preguntas claves que una revisión de este libro debiera considerar, y voy a aclarar desde ya cuáles de esas contestaré en detalle y cuáles no. Las tres preguntas son:

1) ¿Está bien la identificación del fenómeno analizado? O sea, ¿hay una creciente concentración de ingreso y de riqueza?

2) ¿Está bien diagnosticado el mecanismo que lleva a dicho fenómeno? O sea, ¿el mecanismo que propone Piketty (r mayor que g) está en el centro del fenómeno analizado?

CLAUDIO SAPELLI (Montevideo, 1956). PhD en economía por la Universidad de Chicago. Profesor titular de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Email: csapelli@uc.cl

3) ¿Está bien la política pública recomendada? O sea, ¿resuelve el problema diagnosticado con el menor costo?

Adelanto que mi respuesta a estas preguntas es, respectiva y básicamente: sí, no y no; y también adelanto que en esta revisión me voy a centrar en la segunda pregunta, respecto de la cual, después de un breve análisis del mecanismo propuesto por Piketty, resumiré lo que yo creo es el aporte de la ciencia económica que está detrás de la concentración de ingresos de los países desarrollados en las últimas décadas. Todo esto sin dejar de mencionar que el fenómeno identificado por Piketty lo es en países desarrollados, mientras que otros, como Chile, han tenido mejoras en la distribución del ingreso en los últimos años. En el caso de Chile, estas mejoras ocurren en el Gini global (en la última década) y en el Gini por generaciones (desde hace varias décadas).

Como considero que el aporte del libro está centralmente en la primera pregunta, concluyo que el valor agregado del libro de Piketty, por encima de sus trabajos publicados, es pequeño. Creo que en términos de guiar la política pública se equivoca, tanto en el foco como en la interpretación. En este comentario trataré de fundamentar brevemente esta apreciación y trataré también dar líneas respecto de cómo se debiera abordar el tema, con algún énfasis en Chile.

2. PIKETTY Y LA ECONOMÍA

En parte, el problema que tengo con el libro de Piketty es el que han tenido muchos economistas que han leído y hecho comentarios sobre el mismo (Summers, Feldstein, Levine, Sala-i-Martin, Ray, Krusell y Smith, Furman, Cowen, Acemoglu y Robinson, y Rognlie, entre otros). O sea, que la interpretación de los hechos que hace Piketty, su diagnóstico del mecanismo que lleva a la concentración del ingreso y la riqueza, no se condice con la evidencia empírica, y tampoco con la teoría económica aceptada, en la cual no creo sea necesario ir más allá de aquella teoría económica contenida en los textos introductorios de economía. Es cierto que la teoría económica contenida en los libros introductorios, y su utilidad para analizar la realidad, es objeto de discusión, pero en este caso se ve acompañada de una carencia de base, ya que el mecanismo postulado no se asienta en la evidencia.

Dicho esto, hay que destacar que, en algún sentido, este libro nos lleva a discusiones “grandes” y eso para algunos es bueno. Como por ejemplo, ¿quién tenía razón: Adam Smith o Marx? En el libro Piketty habla de Kuznets versus Marx, pero creo más apropiado enmarcar la discusión de esta manera. Piketty parece afirmar que Marx es quien tiene razón. Nos dice que, aunque Marx no tenía correctamente identificado el mecanismo, el capitalismo sí siembra la semilla de su autodestrucción. O sea, es un sistema esencialmente inestable. Pero, en buena parte, toda la economía moderna se basa en los *insights* de Adam Smith. Y descartarlos de plano para interpretar un fenómeno en particular no suena como una avenida que respete los principios de la navaja de Ockham; o sea, de encontrar la explicación más simple, que además contribuya a entender otra serie de fenómenos. Al alejarse del criterio metodológico de navaja de Ockham, se corren riesgos. ¿Por qué? Porque las afirmaciones de Piketty cuestionan muchos desarrollos teóricos, por lo que sus consecuencias van mucho más allá del fenómeno que él quiere estudiar. Por ejemplo, la noción de equilibrio. En algún sentido, uno podría decir que la noción de equilibrio es central a la economía moderna. Sin embargo, Piketty descarta todos los mecanismos que llevan a un sistema de nuevo al equilibrio, muchos de ellos sin siquiera mencionarlos. Entonces, o los economistas tenemos razón y existen fuerzas de primer orden que hacen que los mercados tiendan al equilibrio, o no existen. O Adam Smith tenía razón y hay fuerzas (que él llamó la “mano invisible”) que son como la marea y el viento y que uno sólo ignora su riesgo, o no las hay. Es tanto lo que está en juego que el diagnóstico del libro merece discutirse. No es por casualidad que economistas de todo el espectro político se han tropezado unos con otros para mostrar las deficiencias de este libro.

A su vez, es un libro importante porque, si tiene razón, haremos una cosa en términos de política pública, y si no la tiene, haremos una cosa dramáticamente diferente. Y es un libro importante para Chile porque, como mencionaba, en mi opinión éste ya ha influenciado la política económica recomendada por los principales economistas de la Nueva Mayoría.

Por ello es que la discusión es apasionada, y muchos se congratulan de que se haya abierto, especialmente aquellos que por múltiples razones no encuentran que la economía provea de un instrumental útil para analizar la realidad. No es raro: Piketty, en su libro, los apoya.

3. PIKETTY Y LA LITERATURA

Ahora que he argumentado por qué creo que el libro es importante, déjenme contarles cuál fue la impresión que tuve al comenzar a leerlo. Fue una gran desilusión. Esperaba mucho del libro de Piketty, ya que trata un tema en el que he trabajado desde hace muchos años —el de la desigualdad— y proviene de un hombre que ha hecho mucho para que entendamos las tendencias de nuestro tiempo. Además, las revisiones del libro hablaban de lo grato que era que un economista fuera capaz de citar a Austen o Balzac. Sonaba muy atractivo ver cómo dicha erudición era puesta al servicio de discutir eventos económicos de primera importancia.

Sin embargo, al partir encontré que su uso de la literatura no era para ilustrar cosas que se ven en los datos y, con ello, hacernos más cercanos sus *papers* académicos, sino que para apoyar la tesis principal en el libro. Piketty invoca a los autores como testigos de su época, en este caso respecto de la importancia de la herencia como mecanismo de transmisión de la riqueza. El uso de novelas de ficción como ilustraciones de lo que era “normal” en su época es extraño y poco científico. ¿Qué pasó en el siglo XIX? Veamos, por ejemplo, qué dice Dickens. Pero entre historiadores hay una discusión respecto de cómo interpretar lo ilustrado en los libros de Dickens. Por ejemplo, se discute si lo que él describe nos habla de cómo la revolución industrial sometió a un grupo importante de personas o, por el contrario, le abrió oportunidades a una generación que de otra manera hubiera apenas sobrevivido en el sector rural de Inglaterra. Dickens fue testigo de algo que lo acongojó, pero no por ello fue capaz de ponerlo en contexto, ni de darse cuenta cuál era el contrafactual.

A partir de allí, no me fue para nada fácil avanzar en la lectura de Piketty. Casi en cada página encontraba algo que encontraba insatisfactorio, respecto de lo cual discrepaba. Es cierto que, por otro lado, casi cada página me llevaba a pensar, lo que es bueno, pero esto da una idea de la dimensión de mis discrepancias y de mi imposibilidad de transmitir las completamente en un breve espacio.

Si parte de la tarea de un revisor es aconsejar al lector respecto de leer o no leer el libro, mi consejo es no hacerlo. Es mucho más entretenido —y uno aprende mucho más— leyendo las críticas al libro.

4. LA TESIS PRINCIPAL DEL LIBRO

Según Piketty, la revolución industrial da lugar a una tendencia que es sólo quebrada en el siglo XX por las dos guerras mundiales y la gran depresión. Aquello que observaron Austen y Balzac ha sido la regla salvo por un “veranillo”, producto de las peores tragedias de la historia moderna.

La economía, de acuerdo con Piketty, ha oscilado entre los apocalípticos (Marx) y los de cuentos de hadas (Kuznets o Smith). ¿Adam Smith, un cuento de hadas? Esto habla montones de su visión de la economía moderna. Además, si bien posa de colocarse en terreno intermedio, logra distanciarse sólo un pelo de Marx. Es cierto que el mecanismo con el que explica por qué el capitalismo es inherentemente inestable es diferente, pero su incapacidad de ver los fenómenos que llevarán el sistema al equilibrio es idéntica. Al final, lo que Piketty nos dice es que la tendencia al equilibrio de los mercados es un cuento de hadas. Nos dice: “Furthermore, there is no natural, spontaneous process to prevent destabilizing, inegalitarian forces from prevailing permanently”¹ (Piketty 2014, 21). Como veremos, que ello sea así implica que fallan los mecanismos equilibradores que un economista moderno postularía.

Piketty postula que como la tasa de interés, o el retorno al capital (r), es mayor que la tasa de crecimiento (g), el ingreso y la riqueza se irán concentrando *ad infinitum*. Lo curioso es que la teoría económica nos dice que “ r mayor que g ” es un resultado posible en múltiples situaciones (o sea, no es raro) y que, además, es eficiente (o sea, es bueno que suceda). Uno podría pensar que hay una contradicción entre llamar al resultado eficiente y constatar que lleva a la concentración del ingreso, pero no la hay. No la hay porque “ r mayor que g ” no lleva *necesariamente* a una concentración del ingreso. El tema central es que el “ r mayor que g ” no es más que una estrategia de *marketing* de Piketty ya que en su argumento no es la razón central que lleva a la concentración de ingresos. Y no lo es porque “ r mayor que g ” no es la causa de que se acumulen ingresos y la riqueza en forma desequilibrante. El resultado “ r mayor que g ” también es compatible con evoluciones totalmente di-

¹ Lo que en castellano sería: “No existe un proceso natural, espontáneo, que prevenga que fuerzas desestabilizantes antiigualitarias prevalezcan en forma permanente”.

ferentes de la distribución del ingreso. Los supuestos de Piketty respecto a las tasas de ahorro y las herencias cumplen en realidad el rol central de su argumento, a pesar de que de éste no lo reconoce.

Como dijimos antes, Piketty niega los mecanismos equilibradores de la economía. Su afirmación no reside en que haya demostrado que esos mecanismos no existen, sino que postula que ellos no existen. ¿Cuáles son tales mecanismos? Hay al menos dos muy claros. Por ejemplo, Piketty afirma que los retornos al capital permanecerán altos por siempre y que la acumulación de capital no los disminuirá. Un primer mecanismo equilibrador nos indica que a mayor oferta de capital, menor será el retorno. Él postula que no funcionará. Un segundo mecanismo equilibrador está en que la acumulación de capital aumentará los salarios, ya que al haber más capital por trabajador éste aumenta su productividad y, en consecuencia, su remuneración. Piketty nuevamente postula que esto puede pasar sin un importante aumento en los salarios.

O sea, el mecanismo que Piketty postula como la causa central de la concentración de la riqueza consiste en un proceso de acumulación continua de capital que no afectaría ni al retorno al capital ni a los salarios. Todas las fuerzas que llevarían a este sistema al equilibrio, e impedirían el futuro que predice Piketty, son ignoradas o denegadas por él.

En los modelos que se enseñan tradicionalmente en macroeconomía, si se diera un aumento del capital, esto llevaría a disminuir la tasa de retorno al capital (éste es ahora menos escaso y su remuneración cae). Al mismo tiempo, aumentaría la productividad del trabajo (hay más capital por trabajador) y consecuentemente su demanda y su remuneración, es decir, los salarios (los trabajadores son ahora relativamente más escasos y su productividad es mayor). O sea, la acumulación de capital lleva a una menor rentabilidad del capital y una mayor remuneración al salario, una fuerza equilibradora, que impide la concentración de ingresos.

La tasa de retorno al capital permanecería constante sólo en el caso de que no hubiera retornos decrecientes al capital, sino que retornos constantes al capital. Tradicionalmente, la ley de los rendimientos decrecientes es de lo primero que se les enseña a los alumnos de economía, por lo cual uno supondría que el peso de la prueba está en aquellos que postulan algo diferente. La pregunta obviamente es empírica. ¿Observamos que los retornos al capital no cumplen con la ley de los rendimientos decrecientes? Si los retornos al capital no son decrecientes,

¿cuál es la evidencia? Piketty no la provee, sino que más bien especula al respecto.

A su vez, al aumentar la dotación de capital debiera aumentar la productividad del trabajo y, por consiguiente, los salarios. O sea, un aumento exógeno del capital disminuye la remuneración del capital y aumenta la del trabajo. Alternativamente, si la remuneración del capital es alta, ello debiera aumentar la demanda por trabajo y los salarios. ¿Cuándo uno podría esperar que no fuera así? Ésta es una pregunta para los estudios de función de producción a nivel agregado y, al final, la respuesta tiene que ver con la elasticidad de sustitución entre capital y trabajo. Acá, Piketty está postulando una bajísima elasticidad de sustitución que, como dicen, entre otros Summers (2014a), no se observa en las estimaciones empíricas.

5. PIKETTY Y LA BOLA DE CRISTAL

Vaticinar una tasa de retorno alta para el capital en el futuro entra en el terreno de las predicciones macro, que compite con tantos otros oráculos. Y en ese terreno se han escuchado recientemente buenos argumentos de por qué Piketty está equivocado, argumentos que hablan de que las tasas de retorno al capital permanecerán muy bajas en el futuro. Importantes economistas sostienen, de hecho, que estamos a las puertas de una larga época de retornos bajos al capital.

Existe, por ejemplo, la tesis del “estancamiento secular”, de Lawrence Summers (2014b). La preocupación de Summers es que, en la actual coyuntura macroeconómica, no seremos capaces de fijar una tasa de interés suficientemente baja que equilibre ahorro e inversión, porque hay mucho ahorro y muy pocas oportunidades de inversión, y necesitamos una tasa de interés suficientemente negativa para que no haya exceso de ahorro. La tasa de interés nominal es hoy lo más baja que puede ser (casi cero) y la real es negativa, pero no lo suficiente a su juicio. Summers, para explicar por qué estamos enfrentados a este dilema, se pregunta si una cara del cambio tecnológico reciente (el que discutiremos más adelante) no sería que el nuevo crecimiento es “sin inversión” (o con mucho menos inversión). En otras palabras, se cuestiona si como consecuencia del cambio tecnológico no habrá una caída en la demanda del capital tradicional, lo que es casi lo opuesto a lo que argumenta Piketty.

Por otro lado, me resta argumentar por qué afirmo que “ r mayor que g ” no es el mecanismo central de la tesis de Piketty, pese a que el economista francés insista en ello. Para partir, conviene subrayar que este planteamiento ha sido el más criticado en las revisiones de su trabajo. Yo no haré acá más que un breve resumen. Para los interesados, recomiendo la lectura de Krusell y Smith (2014) y Ray (2014).

Piketty postula un alto retorno al capital y que los capitalistas no consumen casi nada de sus ingresos del capital, por lo tanto el *stock* de capital crece y crece, a la tasa r . Como esa tasa es mayor al crecimiento del PIB (g), entonces los capitalistas concentrarán cada vez más un porcentaje mayor del ingreso. Por otro lado, postula que los trabajadores consumen casi todo su ingreso y, por lo tanto, no pueden tener capital ni acceder a esos premios. Todo se centra entonces en que las tasas de ahorro sean dramáticamente diferentes. Esto es lo fundamental del argumento de Piketty.

¿Cuál es la relación entre el cambio en la desigualdad y el hecho de que r sea mayor que g ? Lo notable es que no hay relación. La relación que encuentra Piketty es producto de un supuesto según el cual las personas ahorran más (en el extremo, todo) de su ingreso del capital que de su ingreso del trabajo (del que ahorrarían poco y nada). O sea, esto nos retrotrae a una vieja discusión entre keynesianos y neoclásicos respecto de la teoría del consumo (y del ahorro). Keynes postuló que la tasa de ahorro era más alta para los más ricos y Friedman, que era proporcional (o sea, igual). Esto no quiere decir que un rico no ahorre más, sino que proporcionalmente consume lo mismo que un pobre. Esto, eso sí, es respecto de su ingreso permanente; es decir, del ingreso promedio a lo largo de la vida, y no del ingreso corriente de un año en particular. Una tasa proporcional de ahorro del ingreso permanente puede dar lugar a ahorro o desahorro respecto del ingreso corriente a lo largo de la vida, tanto de pobres como de ricos.

En pocas palabras, la predicción conforme a la cual la riqueza se concentrará *ad infinitum* conjuga las condiciones de un alto r , la no aparición de ninguno de los mecanismos reguladores automáticos que tiene la economía y el postulado tradicional del keynesianismo respecto del ahorro. Marx al menos aceptaba que más oferta produce una caída en el precio, o sea, que habría una caída en la tasa de ganancia del capital.

6. OTROS PUNTOS IMPORTANTES

En este breve punteo, mencionaré otras críticas que me parecen importantes.

- Por un lado, Piketty estaría explicando un fenómeno inexistente. Jason Furman (2014) muestra que el aumento en la desigualdad en Estados Unidos no tiene que ver con un movimiento desde los ingresos laborales a los ingresos del capital. Más bien, es un cambio al interior de los ingresos laborales. Y este tema sí tiene una literatura importante, con mucha evidencia empírica. Como a mi juicio éste sí es el camino para entender lo que ha pasado en las últimas décadas con la distribución del ingreso en los países desarrollados, resumiré brevemente esta literatura más adelante.

- Piketty tampoco tiene correctamente identificado el mecanismo de acumulación de riqueza. El crecimiento en riqueza observado es todo del sector vivienda y, por lo tanto, el mecanismo propuesto por Piketty nada tiene que ver con ese proceso. En vivienda, normalmente, todo el retorno es consumido (y no ahorrado en cien por ciento como postula Piketty), esto porque las personas ocupan sus casas y consumen el flujo de renta que podría generar.

- Xavier Sala-i-Martin (2014), junto con otros, nos recuerda que r mayor que g es eficiente, y que g mayor que r es ineficiente, y, por lo tanto, que se dé el primer escenario no debiera ser una sorpresa. A su vez, nos ilustra que r mayor que g puede estar asociado a importantes herencias, a pequeñas herencias o a cero herencias. Piketty postula altas herencias para los capitalistas, que perpetúan la desigualdad.

- Feldstein (2014) nos dice que, en buena parte, el aumento observado en la desigualdad es medido y no real, porque mucho ingreso estaba en activos libres de impuestos antes de que cambiaran las reglas impositivas. Ésta sería la razón por la cual inicialmente no aparece en las estadísticas impositivas utilizadas por Piketty y, después del cambio de reglas, sí aparece, artificialmente, generando una concentración de ingresos que no ocurre en ese momento, sino mucho antes.

- En ningún momento se habla del rol de la toma de riesgos, y que una tasa de retorno no puede ser de cinco por ciento real en el largo plazo sin tomar riesgos. Lo que nos lleva a que ese promedio oculta mucha heterogeneidad. Hay quienes pierden y quienes ganan, por lo tanto ese

promedio también oculta mucha movilidad, ya que no sólo es cierto que algunos ganan mucho (que es el punto en que se concentra Piketty), sino que algunos pierden sus fortunas.

7. EXPLICACIONES A LA CONCENTRACIÓN RECIENTE DE INGRESOS

Ante eso, surgen varias dudas. Siguiendo el principio de la Navaja de Ockham, hay que preguntarse: ¿no hay explicaciones al fenómeno de la desigualdad que no requieran cuestionar tanto el aparato analítico de la economía moderna? ¿No hay explicaciones alternativas para su aumento? ¿Hay buena evidencia en favor de ellas? ¿Era necesaria una explicación macro? ¿Es útil? Mis respuestas son: sí, sí, sí, no y no.

En esta sección resumiré una explicación alternativa que, a mi juicio, es la que mejor da cuenta de lo ocurrido y que posee un importante consenso de la profesión.

En mis clases con Sherwin Rosen, en la Universidad de Chicago, él dedicaba mucho tiempo justamente a tratar de entender la desigualdad. Para él, el que las personas fuéramos diferentes y que, como producto de ello, eligiésemos vidas diferentes, era un tema de primera importancia. Y las consecuencias de esas elecciones para el equilibrio del mercado también. Una de estas consecuencias es la gorda cola derecha de la distribución de ingresos, un fenómeno detectado desde hace más de un siglo. Disculpen si me pongo un poco estadístico en términos de caracterizar distribuciones de variables, pero un tema central en la distribución de ingresos radica precisamente en un puzzle detectado hace muchas décadas. Es el tema de cómo de una distribución normal de habilidades (normal en el sentido estadístico, una distribución con forma de campana) resulta una distribución de ingresos que *no* es una “normal”. La distribución de ingresos observada en todo el mundo tiene, si uno la compara con una normal, una cola derecha “gorda”. Esto quiere decir que hay más ricos (mayor densidad) y de mayor riqueza (más varianza) que lo que uno predeciría en una normal. Éste era uno de los temas centrales que intrigaba a Rosen, y logró implantarme el bichito de la curiosidad al respecto. Esto es importante, porque el fenómeno que estudia Piketty no es más que el agrandamiento, o engordamiento, de esta cola derecha. Por lo cual entender por qué se genera en un princi-

pio es de primer orden para entender lo que está sucediendo. Hay varias explicaciones de dicha “cola derecha” en la literatura.

La pregunta más importante es la formulada antes, respecto de por qué, si pensamos que la distribución de habilidades en la población es “normal” (tiene una distribución normal), es que en todos lados la distribución del ingreso es “no normal” (tiene en general una distribución con una cola derecha “gorda”, y se parece más bien a una distribución log normal).

Ya a mediados del siglo XX había quienes decían que esta discrepancia entre distribuciones no podía ser más que consecuencia de que los procesos de mercado poco tenían que ver con la distribución de ingresos y que en dicho proceso participaban hechos “de fuerza” o políticos.

La primera explicación satisfactoria de cómo una distribución “no normal” de ingresos podía resultar de una distribución normal de habilidades por un proceso de mercado (de equilibrio) es planteada por un economista inglés, Andrew Roy, en los cincuenta. El mecanismo es simple. Resulta que el modelo macro tradicional en que las personas tienen solamente un tipo de habilidades no resulta suficiente. Sobre la base de esa intuición, para explicar la distribución “no normal” de ingresos como resultado de un mecanismo de mercado, bastó con pensar que en lugar de una habilidad hay dos habilidades, y que las personas se autoseleccionan en aquellos sectores en que sus ingresos son más altos, y que la economía se divide en sectores que distribuyen sus ingresos en un esquema de “todos pueden hacerlo bien”, o sea, con poca varianza en la distribución de la productividad, y consecuentemente de ingresos, y sectores en que “sólo pocos pueden hacerlo bien”, con alta varianza.

Al juntar la distribución de ingresos de ambos sectores, cada uno demandando un tipo de habilidades diferente, resulta que aun cuando ambas habilidades tengan una distribución normal (aunque con diferente varianza) la distribución del ingreso (que resulta de juntar una cola de una distribución y otra cola de la segunda) no será normal y tendrá una cola derecha larga y gorda. Habrá más personas con muchos ingresos de lo que uno predeciría si pensara que la distribución tiene que ser normal. Y esto nos dice que la distribución del ingreso tiene mucho que ver con la tecnología, que es la que nos dice si una habilidad es valiosa

o no, y qué tan importante es ella en lograr una alta productividad (la varianza de los ingresos).

En otras palabras, el gran faltante del libro de Piketty es el fundamental cambio tecnológico desde Marx al presente.

Esta literatura ha continuado enriqueciéndose desde Roy, con los aportes de Rosen (ver su importante artículo en el *American Economic Review*: “The Economics of Superstars”), Robert Lucas (1978), que nos enseña cómo las jerarquías en las empresas potencian la habilidad del gerente general y hacen que su aporte a la empresa se relacione en forma multiplicativa con su habilidad, resultando en una distribución del ingreso “no normal” a partir de una distribución de habilidades “normal”) y otros.

También hay en la literatura explicaciones de cómo el modelo de Roy nos permite entender el reciente aumento de la desigualdad en las economías modernas. Este tipo de modelos nos permite entender cómo el cambio en la tecnología de los últimos treinta años se traduce en un empeoramiento de la distribución del ingreso.

Me refiero, en particular, al paper de Gould (2002), que nos muestra que el progreso tecnológico básicamente disminuyó sensiblemente la demanda por la habilidad usada en los sectores “todos pueden hacerlo”, y aumentó la demanda por la habilidad utilizada en los sectores “sólo pocos pueden hacerlo bien”. Esto puede ilustrarse por la sustitución, en la cadena de producción industrial, de personas que contribuían al armado del producto con fuerza física o con motricidad fina, habilidades que han sido reemplazadas por máquinas y robots manejados por *softwares*. El mundo de la robótica y del *software* requiere de ingenieros, de personas con importante capacidad de abstracción, habilidades muy diferentes a las que eran necesarias en la antigua cadena de producción.

Este cambio en las habilidades que se necesitan, el aumento en la demanda de unas y la disminución en la demanda de otras, sumado a las restricciones en la oferta, son suficientes para explicar lo que ha pasado recientemente con la distribución del ingreso.

Quizás a esto haya que sumar el mecanismo descrito por Rosen en su artículo “The Economics of Superstars”, y que está dado por la globalización. Este mecanismo es el mismo que nos explica por qué la remuneración de los actores de teatro será muy diferente a la de los

actores de cine. Es un tema de tecnología. En un caso, un actor hace una actuación puntual, que es remunerada por el público presente (la capacidad de la sala de teatro). En el cine, un actor puede repetir su actuación muchas veces en diferentes tomas y lograr plasmar en la película su mejor desempeño. Luego, su audiencia es el mundo. Los grandes actores tienen acceso a ese mercado mundial; los que no son tan buenos, siguen actuando en el teatro. Como consecuencia de la tecnología, diferencias relativamente pequeñas en el desempeño actoral resultan en recompensas muy diferentes. La tecnología del cine, entonces, resulta en un alargamiento importante de la cola derecha de la distribución de ingresos de los actores, sin que la distribución de habilidades actorales haya cambiado.

Es justamente este modelo el que nos explica por qué los salarios en los deportes se han multiplicado tantas veces y hoy efectivamente son similares a los de los actores de cine. Los grandes deportistas son proveedores de entretenimientos para un público compuesto por toda la humanidad.

También es el mecanismo de recompensa a quien desarrolla un *app* exitoso. Como pasó con *Angry Birds* o *Candy Crush*. Cuando el mercado es el mundo, una pequeña diferencia de calidad hace una gran diferencia en términos de premios. La diferencia entre que “a one dollar game makes you a millionaire” y que no.

El que desarrolla un *app* puede salir de cualquier lado (claro que tiene que saber desarrollar un *software*) y no requiere nada de capital para hacerse millonario (bueno, un mínimo). Por eso estos nuevos millonarios pueden partir en un garaje y no necesitan una planta industrial. Esto lleva a la enorme diferencia entre el mundo que analiza Marx y el que analiza Piketty, y a la mucho menor importancia que tiene el capital hoy en comparación con hace un siglo (o dos). Sin embargo, en su explicación Piketty no le da ningún rol a este cambio.

Como dice Cowen (2014): “Otros dos factores han demostrado ser más importantes: los cambios tecnológicos de las décadas pasadas han creado un mercado laboral globalizado, que premia a aquellos con conocimientos técnicos y habilidades computacionales, y la competencia por trabajos de baja calificación desde el extranjero, especialmente desde China. Piketty discute ambos temas, pero los deja a un lado, en vez de ponerlos adelante y al centro”.

7.1 Movilidad

Piketty también une, en forma innecesaria, el tema de la concentración de la riqueza, o ingreso, con el de la movilidad. El mecanismo postulado por Roy no requiere de ningún vínculo entre ambos. Piketty, a través de su hipótesis sobre las herencias, piensa que sí. Con ello se une a quienes postulan que, a peor distribución del ingreso, menos movilidad (ésta es una relación introducida por Alan Krueger, hoy conocida como la “Gatsby curve”). Pero si bien la evidencia de corte transversal parece apoyar este vínculo, la evidencia de series de tiempo no lo hace.

En el caso de Estados Unidos, el aumento de la desigualdad de las últimas décadas no ha afectado la movilidad. Un *paper* clave en demostrar esto es uno realizado en coautoría por un colaborador de Piketty, Emmanuel Sáez (ver Chetty et al. 2014). El argumento de mi libro *Chile: ¿Más equitativo?* puede ponerse en estos términos también. Chile está caracterizado por cohortes viejas con mala distribución del ingreso y baja movilidad; y cohortes jóvenes con mejor distribución del ingreso y más movilidad. El país se ha ido trasladando a lo largo de la *Gatsby curve*, pero los datos globales no lo muestran porque suman cohortes con realidades muy diferentes, poniendo a Chile en un lugar “malo” en las comparaciones de corte transversal entre países.

La cuestión de la movilidad es clave para entender el libro de Piketty, porque si bien no está tratado en forma tan abierta, cuando se habla de la importancia del capital (mal que mal, es el título del libro) y de los capitalistas, se plantea un tema clave, que resuena a los temas de Marx, que es la lucha de clases. Según Piketty, estamos ante otro episodio de la guerra de los asalariados contra los capitalistas. Esto se produce por los supuestos analíticos de Piketty, que, como veíamos, tienen que ver centralmente con la diferencia entre la tasa de ahorro de los capitalistas y los asalariados.

Según Piketty tenemos capitalistas que consumen poco y ahorran mucho y asalariados que consumen mucho y ahorran poco. Por lo cual la (según él, alta) tasa de retorno al capital sólo les importa a los capitalistas. A su vez, los tan frugales capitalistas dan en herencia grandes fortunas, generando baja movilidad.

Pese a que no hay buena evidencia empírica que lo sostenga, la baja movilidad es postulada y resulta de los supuestos de Piketty. Piketty requiere que el acceso al ingreso nuevo y a la capacidad de acu-

mular riqueza o capital esté restringido a un grupo —los capitalistas—, y necesita que este capital se replique, es decir, se herede. Para ello, necesita que la tasa de consumo del ingreso del capital sea baja, que la tasa de consumo de los ingresos del trabajo sea alta y que los motivos de herencia dominen, o sea, necesita que haya grandes herencias (hablaré de esto más adelante). Sin embargo, todo esto no es cierto. Porque la gran fuente de acceso a los altos ingresos (y consecuentemente a la acumulación de capital) está en las habilidades abstractas, está en las buenas ideas, y no en tener un alto capital heredado.

Quizás por esto es que a Piketty le molesta que a la educación se la llame “capital humano”, porque hace de todos nosotros capitalistas y quiebra la separación en clases con la cual él quiere analizar la realidad. Pero el punto central acá tiene que ver con la movilidad. Cuando Piketty afirma que los capitalistas se van a quedar con “todas las piezas del juego” lo hace pensando que es una minoría que siempre se repite. Pero eso es un grueso error. Los datos nos indican una realidad diferente.

Vayamos a la evidencia empírica. En el libro *Chasing the American Dream*, Rank, Hirschl y Foster (2014) nos dicen que, en cuarenta y cuatro años, el 12 por ciento de la población de Estados Unidos se encontró, al menos por un año, en el 1 por ciento más rico de la población. O sea, ese puesto privilegiado por el cual Piketty tiene tanta preocupación no fue ocupado por una persona determinada por siempre, sino que cada uno de estos “puestos” fue ocupado por doce personas diferentes a lo largo del tiempo.

Dicho estudio también encuentra que el 39 por ciento de la población estuvo por al menos un año entre el 5 por ciento más rico.

A su vez, el 56 por ciento de la población estuvo al menos un año en el 10 por ciento más rico.

Finalmente, el 73 por ciento de la población estuvo al menos un año en el 20 por ciento más alto (el quintil más rico).

Puede verse que a medida que ascendemos en la distribución, la movilidad hacia afuera de determinado lugar aumenta. Eso es exactamente lo contrario a lo que se requiere para que exista una clase de “ricos” o “capitalistas” (a la que postula Piketty).

Puede observarse que en el caso del 1 por ciento más rico, en esos cuarenta y cuatro años 12 personas estuvieron en cada “puesto” en

dicha categoría. En el 5 por ciento más rico fueron ocho personas por cada puesto, en el 10 por ciento más rico casi seis por cada lugar y en el 20 por ciento más rico casi cuatro.

Más aún, Chetty et al. (2014) nos dicen que la movilidad no ha cambiado en Estados Unidos en las últimas décadas, mostrando que el proceso de concentración del ingreso no se ha visto acompañado de cambios en la movilidad como predeciría Piketty.

7.2 Ya no se modela con sólo capital y trabajo

En el campo de las explicaciones alternativas, o más simples, también entra el tema de que ya hace mucho tiempo que los economistas no utilizamos una función de producción con capital y trabajo para entender la realidad (y principalmente este tipo de problemas). Hoy se incluye como un tercer factor de producción al capital humano; o sea, se separa a los trabajadores en aquellos con altas habilidades y aquellos con bajas habilidades. Esto es importante, porque el capital humano es complemento del capital físico, en tanto que el trabajo con baja educación es sustituto del capital físico. Si bien Piketty rechaza que llamemos capital humano a la educación, podría haberlo rebautizado, pero nada justifica que no lo incluya en el análisis. Si bien se entiende que ideológicamente no quiera hablar de capital humano, ya que eso haría de todos nosotros capitalistas y le arruinaría su intento de lograr un análisis paralelo al de Marx, lo cierto es que la realidad hoy exige que, si se la va a analizar con una función de producción agregada, se utilicen tres factores de producción y no dos.

La razón está en que si queremos considerar la influencia del cambio tecnológico y de la globalización, la forma correcta de conceptualizarlo en una función de producción agregada es hablando de tres factores de producción y no de dos. Trabajar solamente con dos lleva a un modelo poco útil, y es posible que ésta sea una de las fuentes de los errores que comete Piketty.

7.3 El verdadero puzzle

Leyendo el libro de Piketty uno supondría que el puzzle más importante que los economistas han tratado de entender en las últimas décadas, en relación al cambio en los precios de los factores, es el del

capital en relación con los salarios. Sin embargo, no es así. El puzzle más importante de las últimas décadas es la persistencia del alto premio a la educación universitaria. En otras palabras, la alta remuneración al capital humano.

Al explicar este proceso, los protagonistas han sido el cambio tecnológico —con el consecuente aumento de la demanda de capital humano— y la globalización. Sin embargo, el problema central del puzzle ha estado en la poca respuesta de la oferta, donde radica la fuente de la persistencia en el premio al capital humano. O sea, enfrentamos un proceso en el cual hay una remuneración relativa que aumenta (aquella asociada al capital humano) y en el que no pareciera haber un mecanismo equilibrador (por ahora). Resolver este puzzle ha estado en el corazón de la agenda de los economistas que tratan de comprender el aumento en la desigualdad de ingresos.

En concreto, esto se ve, por ejemplo, en el fuerte aumento del premio a la educación universitaria en Estados Unidos, así como en otros países desarrollados y en el mismo Chile.

La razón de por qué la oferta no se ajusta es que no todos tenemos el mismo retorno a la educación terciaria. Esto a su vez se debe a que los sistemas educativos no logran equilibrar la cancha. La persistencia en la alta remuneración al capital humano se debe a la incapacidad de actuar lo suficientemente temprano en la vida del niño, con intervenciones de alta calidad, que sean mejores cuanto mayor es la pobreza del hogar, de manera que compensen por las limitaciones de la familia de cada niño.

Los puntos mencionados en los últimas dos secciones son tan importantes que los explicaré en detalle en la sección siguiente. Usaré un artículo reciente, que además conecta dicha literatura con la que se ha generado en torno a la investigación de Piketty y sus colaboradores.

8. EL PREMIO A LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

Entender el origen de la mayor desigualdad en los países desarrollados es clave para hacer política económica. No basta con decir que Piketty está equivocado, sino que es necesario proveer una explicación. La ciencia económica la tiene y, como creo que este tema es clave, voy a expandirme al respecto, basándome en el *paper* de David Autor

“Skills, Education, and the Rise of Earnings Inequality among the Other 99 Percent”, publicado en la revista *Science* en mayo de 2014.

El punto central de Autor, que comparto, es que el enfocar el debate en el ingreso o la riqueza del percentil más alto (el 1 por ciento más rico) ignora al otro 99 por ciento de la población. Ello sería útil si el cambio en la distribución del ingreso se concentrara solamente allí, pero Autor muestra que en los países desarrollados la desigualdad ha aumentado a todo lo largo de la distribución. Y en relación a por qué aumentó para el 99 por ciento, tenemos, al parecer, mejor idea de por qué aumentó para el 1 por ciento más rico, así como más consenso entre los economistas. Además, por otro lado, este proceso del 99 por ciento sí tiene incidencia para entender lo que pasa con el 1 por ciento.

El importante aumento de la desigualdad que se produce en Estados Unidos y en otros países desarrollados (pero no en Chile) está asociado al aumento de la demanda de personas educadas y el consecuente aumento de la tasa de retorno a la educación, y en particular el retorno a la educación universitaria (y aunque mucha de la historia que voy a contar ahora es también aplicable a Chile, es notable que este mismo proceso se ha visto acompañado, en nuestro país, de una *mejora* de la distribución del ingreso).

Este aumento de la tasa de retorno a la universidad es un fenómeno generalizado en el mundo. Está medido que su contribución al aumento de la desigualdad al interior de los países desarrollados es muy importante. A su vez, literatura valiosa —simbolizada por el libro de Goldin y Katz (2008)— lo ha asociado a una “carrera” entre el desarrollo de habilidades (*skills*) y la tecnología. En otras palabras, una carrera entre la demanda y oferta de habilidades, en la cual, dependiendo de cuál se mueva (o corra) más rápido, los retornos a la educación suben o caen.

De esta manera, los cambios tecnológicos han aumentado la demanda por habilidades a un ritmo tal que la oferta no ha podido responder, y eso ha llevado al aumento de los retornos a la educación (o a las habilidades). El poner la discusión del tema en un marco de oferta y demanda es útil porque tiene gran poder explicativo y es un marco simple. Por otro lado, todo cambio en los precios que ocurre en equilibrio tiene el valor social de señalar escasez y mover tanto a la oferta como a la demanda a llenar el vacío. O sea, ponerlo en este marco nos muestra que el aumento de la desigualdad tiene un valor social positivo, ya que señala a la sociedad la necesidad de invertir más en educación (un punto hecho mucho antes por Welch (1999), en “In Defense of Inequa-

lity”). Por supuesto, esto puede tener costos asociados, y es el rol de la política social maximizar los beneficios y minimizar los costos, pero para hacerlo adecuadamente es necesario reconocer que tiene sus beneficios. La política, aparentemente elegida por Chile, de hacer gratuita la educación superior parece ignorar esto. Hacer gratis un bien escaso no parece el mejor camino para resolver dicha escasez.

El aumento de la remuneración del capital humano como consecuencia de un aumento en la demanda, y de una lenta reacción de la oferta, tiene que ver con lo lento con que se expande la oferta universitaria. Crear una universidad nueva, o aumentar la oferta de una existente en una cantidad importante, es un proceso que lleva años. Por otro lado, hay una limitante aún más importante que tiene que ver con el porcentaje de una cohorte que está preparado para asimilar las habilidades que provee la educación universitaria. De manera que una de las razones de por qué la tasa de retorno no cae más rápido es porque la oferta es inelástica (en el corto plazo). En este contexto, la pregunta es: ¿por qué la demanda de capital humano ha aumentado tan marcadamente? En la respuesta a esta pregunta, en mi opinión, se encuentra la definición de la política pública que mejorará la vida del 99 por ciento de la población.

A fin de demostrar precisamente esto, o sea, a fin de mostrar que en realidad es más fundamental entender el proceso de desigualdad al interior del 99 por ciento de la población que la concentración de la riqueza del 1 por ciento más rico, David Autor realiza una estimación ilustrativa. Este economista calcula cuánto podría ganar el trabajador promedio si el aumento de ingresos que tuvo el 1 por ciento más rico entre 1979 y 2012 se redistribuyera al restante 99 por ciento. Encuentra que el ingreso anual del hogar mediano de Estados Unidos aumentaría en 14 por ciento. Luego, estima cuánto se han distanciado aquellas familias en que ambos padres trabajan y tienen educación universitaria de aquéllas en que ambos trabajan pero tienen educación media. La distancia entre ambas familias ha aumentado en cuatro veces la cantidad que podría ser redistribuida del aumento del ingreso del 1 por ciento más rico. Autor dice textualmente (la traducción es mía):

Este aumento en la brecha de ingresos entre el típico hogar con educación universitaria y con educación secundaria es cuatro veces más grande que la redistribución que habría ocurrido desde

el 99 por ciento de la parte inferior de la distribución de ingresos de los hogares hacia el 1 por ciento superior. Lo que sugiere este simple cálculo es que el crecimiento de las diferencias salariales al interior del “otro 99 por ciento” es aún más importante que el crecimiento del 1 por ciento para el bienestar de la mayoría de los ciudadanos. (Autor 2014, 844)

El ejercicio, entonces, demuestra que la desigualdad del ingreso ha aumentado a lo largo de toda la distribución y no solamente en los percentiles más altos.

Esto está en sintonía con el aporte de Goldin y Katz (2008), que determinó que la “carrera” entre educación y tecnología explica muy bien el aumento del retorno a la educación universitaria. De hecho, su estudio cuantifica que el aumento en la diferencial de ingresos entre aquellos con educación universitaria y aquellos con educación media explica entre 60 y 70 por ciento del aumento en la desigualdad de salarios para el período 1980 a 2005.

Quizás hay una pregunta relevante en la que conviene detenerse. ¿Por qué en la literatura se habla de educación y habilidades como si hubiera una relación muy directa? Porque sabemos que la hay. Se ha medido la alta correlación entre educación y habilidades, y hay importantes premios tanto a la mayor educación como a las mayores habilidades (Hanushek et al. 2013).

En las últimas tres décadas, la demanda por habilidades cognitivas ha aumentado fuertemente, al tiempo que la demanda por otras habilidades (fuerza física, motricidad fina) ha disminuido, ya que han sido reemplazadas por máquinas y robots. El aumento de la demanda de las habilidades que proveen aquellos con educación universitaria y la disminución de la demanda de lo que pueden ofrecer los menos educados están en la raíz del aumento de la desigualdad.

Esto se explica porque las economías tecnológicamente avanzadas requieren una fuerza de trabajo letrada, que sepa manejar los números, la ciencia, las computadoras, el *software*. Esto no siempre fue así. El cambio tecnológico impulsado por las computadoras aceleró el proceso. Autor así lo resume:

Las últimas tres décadas de computarización, en particular, han extendido el alcance de este proceso al desplazar a los trabajadores que realizaban tareas rutinarias y codificables cognitivamente

(como por ejemplo, contabilidad, trabajos de oficina y tareas de producción repetitivas) que ahora son secuenciadas por comandos de *software* y realizadas por máquinas digitales de bajo costo. Este proceso en curso, de sustitución de trabajo humano rutinario por maquinaria, es complementario de trabajadores educados, que sobresalen en tareas abstractas que requieren de capacidad de resolución de problemas, intuición, creatividad y persuasión —tareas que son en la actualidad difíciles de automatizar, pero esenciales de llevar a cabo—. Al mismo tiempo, devalúa las habilidades de trabajadores que no tienen educación postsecundaria, quienes compiten más directamente con maquinaria en realizar actividades rutinarias. El efecto neto de estas fuerzas es de elevar aún más la demanda por educación formal, *expertise* técnica y habilidad cognitiva. (Autor 2014, 844)

En relación con la oferta, es el sistema educativo el principal proveedor de habilidades. ¿Por qué no ha podido responder a la mayor demanda? Está el tema que mencionábamos antes respecto de que una universidad requiere de años para crecer. Pero hay un tema central que no tiene que ver con el crecimiento de las universidades en el margen, sino con el potencial alumno en el margen. El punto central acá es que, lamentablemente, no todo el mundo llega al final de la educación media con las habilidades para aprovechar una educación universitaria tradicional.

Si miramos el caso particular de Chile, quizás muchos sí podrían aprovechar una educación compensatoria, que mejore alguna de sus habilidades (cuya oferta está siendo equivocadamente asediada en Chile). Pero también es cierto que habrá habilidades clave que no todos podrán dominar, como, por ejemplo, manejar *software* o desarrollar cualquiera de las tareas con alto grado de abstracción que se requieren en las economías modernas. Peor aún, esas condiciones en buena parte quedan determinadas en las personas antes de cumplir los diez años. Esto significa que para resolver la falta de oferta habría que esperar la llegada a la universidad de una cohorte con mejor preparación de base.

En esta carrera entre la educación y la tecnología parece relevante el uso del famoso aforismo de Lewis Carroll (1968): “Hace falta correr todo cuanto uno pueda para permanecer en el mismo sitio”. Si la demanda de capital humano, impulsada por la tecnología, crece a una

tasa que la oferta no puede seguir, entonces el premio a la educación se incrementará y la desigualdad aumentará. No importa si los graduados universitarios crecen en forma importante, ya que si la demanda sube aún más, el proceso de aumento en la desigualdad continuará.

Este enfoque permite ver que el premio a la educación universitaria surge como un premio a la escasez, y constituye una señal de que la sociedad requiere de más personas con las habilidades propias de la educación universitaria.

¿Debiera uno preocuparse por esto? ¿Tiene esto consecuencias de política pública, más allá de aquellas que remueven toda traba para el desarrollo de la educación universitaria? ¿Cuáles debieran ser los cursos de acción? Estos no son los temas de esta reseña, pero surge la preocupación de si los cambios propuestos en la educación universitaria en Chile no van en la dirección opuesta a la necesaria. Se requieren medidas por el lado de la oferta, aumentándola, destrabándola, ya que estamos en presencia de exceso de demanda. Esto es casi exactamente al revés a lo que se pretende hacer en Chile, donde la esperada gratuidad probablemente restrinja la oferta y agrave el problema de la escasez (al menos en educación de calidad). Se arriesga, así, a aumentar la desigualdad.

Citamos nuevamente a Autor:

Una economía de mercado necesita algo de desigualdad para crear incentivos. Si, por ejemplo, los estudiantes no se vieran recompensados por pasar sus primeros años de adultez tratando de obtener títulos de pregrado, postgrado y profesionales, o si a los trabajadores más esforzados o a los más productivos se les pagara lo mismo que al trabajador mediano, entonces las personas tendrían pocos incentivos para desarrollar conocimientos, esforzarse o sobresalir en su trabajo. (Autor 2014, 848)

9. CONCLUSIONES

Volviendo al libro de Piketty. Este desvío nos ilustra cómo su texto no analiza —o no integra a su análisis— algunos de los principales desarrollos de nuestro tiempo en materia de la distribución del ingreso.

Por otro lado, hay un vínculo no explorado entre la mayor remuneración al capital humano y la acumulación de riqueza (capital). Los

altos retornos al capital humano que se han observado en las últimas décadas sin duda que generaron importante acumulación de riqueza.

Pero ésta es, al final, una explicación alternativa a la provista por Piketty a la dinámica de la distribución del ingreso y de la riqueza en los últimos años. En esta versión, la acumulación de riqueza es la otra cara de la altísima tasa de retorno a la educación universitaria en el mundo. Piketty elige aislar su análisis de la acumulación de riqueza de la evolución del capital humano, y, por lo tanto, no puede explorar esta avenida, que parece la más natural. Y este proceso de concentración de ingresos lo entendemos mejor.

Para concluir: la desigualdad es un tema importante, pero, como he dicho en otros lugares, no tan importante como el de la movilidad social y el de la pobreza. Al preocuparse de un problema que no es de primer orden con modelos que no son de frontera, Piketty no nos ayuda ni a explicar lo que ha pasado en los últimos años ni en el diseño de políticas que contribuyan a la vez a una menor pobreza, más movilidad social y más equidad.

10. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, Daron & James A. Robinson. 2014. "The Rise and Fall of General Laws of Capitalism." <http://polisci2.ucsd.edu/pelg/AcemogluRobinsonGeneral%20Laws.pdf>.
- Autor, David. 2014. "Skills, Education, and the Rise of Earnings Inequality among the Other 99 Percent." *Science* 344 (6186): 843-851.
- Carroll, Lewis. 1968. *A través del espejo y lo que encontró Alicia allí*. Buenos Aires: Brújula.
- Chetty, Raj, Nathaniel Hendren, Patrick Kline, Emmanuel Saez & Nicholas Turner. 2014. "Is the United States Still a Land of Opportunity? Recent Trends in Intergenerational Mobility." *American Economic Review* 104 (5): 141-47.
- Cowen, Tyler. 2014. "Capital Punishment: Why a Global Tax on Wealth Won't End Inequality." *Foreign Affairs*, May/June issue. <http://www.foreignaffairs.com/articles/141218/tyler-cowen/capital-punishment>.
- Feldstein, Martin. 2014. "Piketty's Numbers Don't Add Up." *The Wall Street Journal*, mayo 14. <http://www.wsj.com/news/articles/SB10001424052702304081804579557664176917086>.
- Furman, Jason. 2014. "Global Lessons for Inclusive Growth." Discurso para The Institute of International and European Affairs (IIEA), Dublin, Ireland, mayo 7.
- Goldin, Claudia D. & Lawrence F. Katz. 2008. *The Race Between Education and Technology*. Cambridge: Harvard University Press.

- Gould, Eric. 2002. "Rising Wage Inequality, Comparative Advantage, and the Growing Importance of General Skills in the United States." *Journal of Labor Economics* 20 (1): 105-147.
- Hanushek, Eric A., Guido Schwerdt, Simon Wiederhold & Ludger Woessmann. 2013. "Returns to Skills Around the Evidence from PIAAC." NBER Working Paper 19762.
- Krusell, Per & Anthony Smith. 2014. "Is Piketty's 'Second Law of Capitalism' Fundamental?" aida.wss.yale.edu/smith/piketty1.pdf
- Levine, David. 2014. Economic and Game Theory (blog). www.dklevine.com/.
- Lucas, Robert E. 1978. "On the Size Distribution of Business Firms." *Bell Journal of Economics* 9 (2): 508-523.
- Piketty, Thomas. 2014. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, Mass: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Rank, Mark Robert, Thomas A. Hirschl & Kirk A. Foster. 2014. *Chasing the American Dream: Understanding What Shapes Our Fortunes*. Oxford: Oxford University Press.
- Ray, Debraj. 2014. "Nit-Piketty: A Comment on Thomas Piketty's *Capital in the Twenty First Century*." Chhota Pegs (blog), mayo 25. econ.nyu.edu/user/debraj/Papers/Piketty.pdf.
- Rognlie, Matthew. 2014. "A Note on Piketty and Diminishing Returns to Capital." Junio 15. http://www.mit.edu/~mrognlie/piketty_diminishing_returns.pdf.
- Rosen, Sherwin. 1981. "The Economics of Superstars." *American Economic Review* 71 (5): 845-858.
- Sala-i-Martin, Xavier. 2014. "Piketty y 'Capital en el Siglo XXI.'" Random Thoughts (blog), mayo 8. salaimartin.com/randomthoughts/item/720.
- Sapelli, Claudio. 2010. *Chile: ¿Más equitativo?* Santiago: Editorial Universidad Católica de Chile.
- . 2014. "Desigualdad, movilidad, pobreza: Necesidad de una política social diferente." *Estudios Públicos* 134: 59-84.
- Summers, Lawrence H. 2014a. "The Inequality Puzzle." *Democracy: A Journal of Ideas* 33 (summer). doi: democracyjournal.org/33/the-inequality-puzzle.php
- . 2014b. "US Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound." *Business Economics* 49: 65-73.
- Welch, Finis. 1999. "In Defense of Inequality." *American Economic Review* 89 (2): 1-17. *EP*

Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, trad. Arthur Goldhammer (Cambridge, Mass: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014).

RESEÑA

A PROPÓSITO DE PIKETTY*

José De Gregorio

Universidad de Chile
Peterson Institute for International Economics

1. INTRODUCCIÓN

No cabe duda de que Thomas Piketty es el economista más influyente de los últimos años, probablemente de las últimas décadas. Académicamente es excepcional. Antes de los 20 años obtuvo su máster en matemáticas en París, luego se doctoró en la London School of Economics, de donde fue contratado como profesor en MIT a los 22 años. Recibió el premio bianual Yrjö Jahnsson el año 2013 en conjunto con Helen Rey, premio que es otorgado por la Asociación de Economistas Europeos a los mejores economistas europeos menores de 45 años. Pero su fama e influencia han trascendido la academia. Su libro *Capital en el siglo XXI* (Piketty 2014a) es un *best seller*, lo citan presidentes y autoridades económicas y políticas de todo el mundo, y ha recibido reseñas de economistas de la talla de Daron Acemoglu, Charles Jones, Paul Krugman, James Robinson, Xavier Sala-i-Martin, Robert Solow, Larry

JOSÉ DE GREGORIO (Santiago, 1959). Ingeniero civil de la Universidad de Chile. PhD en economía en MIT. Ex ministro de Economía, Minería y Energía durante el gobierno de Ricardo Lagos. Presidente del Banco Central entre los años 2007 y 2011. Profesor titular de la Universidad de Chile. Asesor de organismos internacionales y empresas. Investigador senior del Peterson Institute for International Economics. Email: jdegregorio@fen.uchile.cl

* El autor quiere agradecer los valiosos comentarios de Manuel Agosin, Soledad De Gregorio, Sebastián Edwards, Eduardo Engel, Pablo García y Alejandro Micco.

Summers y Joseph Stiglitz, entre muchos otros. Su trabajo ha generado también múltiples simposios a lo ancho del mundo, y recientemente, en la reunión anual de la Asociación Americana de Economistas, se hizo una sesión especial para discutir su libro. No recuerdo un economista académico que haya causado tanto revuelo en el mundo.

Existen muchas clases de comentarios a la obra de Piketty. Desde los “crispados”, que lo descartan porque lo consideran un peligro a las “buenas políticas capitalistas”, para lo cual recurren a críticas superficiales, que a veces denotan un desconocimiento abismante de lo que sus trabajos realmente dicen, hasta una crítica de corte más radical, pues su teoría es de origen neoclásico ya que se deriva del celebrado modelo de Solow, un esquema de análisis muy convencional.¹ Pero también hay quienes aplauden y festejan su obra pues da sustento empírico sólido a sus preferencias, y eso está bien, pero en este caso también hay que conocer las implicancias que este análisis tiene respecto de muchas otras áreas de la política económica. En el análisis y las conclusiones de política de este prolífico economista hay que ser consistente. No basta ver los datos y adoptar las conclusiones: es necesario también explicar los datos y para ello se requiere de un esquema conceptual. Las conclusiones de su análisis no dejan de ser controvertidas, y algunas contra intuitivas, y es ése el propósito de esta nota. Intentaré explicar su lógica (“su modelo”) y qué implicancias de política tiene, lo que naturalmente podrá incomodar a algunos de sus seguidores. Este análisis es particularmente importante dada la discusión actual en Chile y los esfuerzos por reducir los elevados grados de desigualdad.

De hecho, el análisis de Piketty puede usarse para discutir la reforma tributaria, el sistema de pensiones y la legislación laboral. Desde el punto de vista del sistema de pensiones, su teoría sugiere que es preferible un sistema de capitalización; desde el punto de vista tributario, sugiere tener un sistema que no atente contra los futuros inversionistas (“emprendedores”) respecto de los actuales y que sea progresivo; y desde el punto de vista laboral, sugiere tener cuidado con elevar artificialmente salarios pues la sustitución de trabajo por capital es fuerte.

En todo caso, si bien los datos de Piketty son controvertidos (pero sus grandes tendencias no), su teoría es aún más controvertida y está

¹ Respecto a este último tipo de críticas, ver Taylor (2014).

muy lejos de constituirse en la teoría del futuro del capitalismo. Obviamente ésta es una de las tantas perspectivas que se puede adoptar para analizar estos temas, pero la de Piketty es relevante dado lo importante que es su enfoque en *Capital en el siglo XXI*.

Este trabajo continúa con una breve revisión de la evidencia, para después tratar de explicar de manera resumida las principales características de su interpretación de los datos. El trabajo concluye con unos breves comentarios finales.

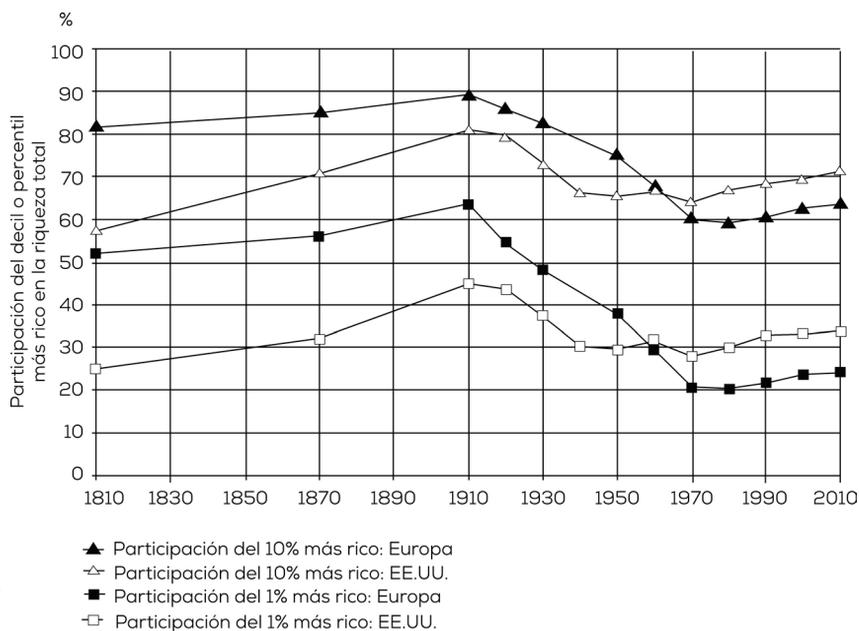
2. LA EVIDENCIA

En términos simples, para producir bienes y servicios en una economía se necesita trabajo (capital humano más en general) y capital (capital físico: maquinarias, equipos, obras de infraestructura y plantas, entre otros). Los hogares derivan sus ingresos de estas dos fuentes, o sea, de su trabajo y de su propiedad sobre el capital (intereses, dividendos y utilidades). Por lo tanto, la distribución de los ingresos autónomos de los hogares (que excluyen transferencias del gobierno) depende de la distribución de ingresos laborales —es decir, de la dispersión de años de escolaridad, calidad de la educación y las habilidades de las personas— y de la distribución de ingresos del capital, el que Piketty llama riqueza, aunque no son exactamente lo mismo como se discute más adelante.

Piketty y sus colegas han producido una masiva cantidad de evidencia sobre la distribución de la riqueza. Su esfuerzo se ha centrado en cómo se distribuye el capital y no el trabajo, aunque, tal como reconoce en Piketty (2014b), la distribución de las habilidades y la educación son también muy importantes a la hora de entender la desigualdad.

La figura 1, tomada de Piketty (2014a, fig. 10.6), muestra la evolución del porcentaje de la riqueza que han poseído el 10 y el 1 por ciento más rico en los Estados Unidos y Europa entre 1810 y 2010. Ahí se ve que hubo una tendencia creciente de la desigualdad hasta la Primera Guerra Mundial, la que se revirtió hasta los 90, cuando comenzó a ampliarse nuevamente. No se ha llegado a los niveles de principios del siglo XX, pero la tendencia es clara. En el pasado, en Europa la concentración de riqueza era mayor que en Estados Unidos, pero eso cambió en los años 60. Una pregunta central es si esto es excepcional o se trata

Figura 1. DESIGUALDAD DE LA RIQUEZA. ESTADOS UNIDOS Y EUROPA 1810-2010



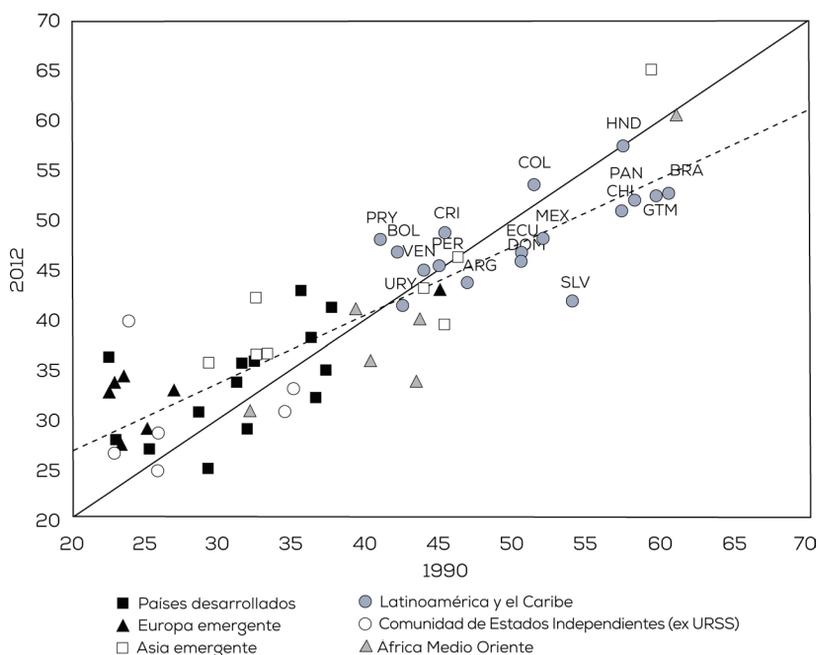
Fuentes y series: ver piketty.pse.ens.fr/capital21c.

de una tendencia inexorable del capitalismo, como lo afirma Piketty basado en su teoría que comento más adelante.

Antes de continuar, es bueno tratar de entender por qué este tema ha aumentado su relevancia en todo el mundo en los últimos años. Un panorama general de la evolución de la distribución de ingresos —la que, recuérdese, combina distribución de trabajo y capital— entre 1990 y 2012 se presenta en la figura 2. Los datos corresponden a los coeficientes de Gini, los que miden desigualdad. El Gini toma valores entre 0 y 1, y mientras mayor es su valor, mayor es la desigualdad.

El eje horizontal muestra el Gini en 1990 y el vertical el Gini en 2012. Por lo tanto, en los países que están sobre la diagonal el Gini aumentó, en consecuencia, su desigualdad en este período se amplió. Lo contrario ocurre con países bajo la diagonal. La línea punteada es un ajuste de los datos, que indica que a niveles bajos de desigualdad ésta, en promedio, aumentó, es decir se ubicó sobre la diagonal, y a niveles altos se redujo.

Figura 2. DESIGUALDAD DE INGRESOS EN EL MUNDO, 1990-2012



Fuente: Banco Mundial, <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm>

Dos resultados saltan a la vista. Primero, los países desarrollados y los más igualitarios, como Europa emergente, han experimentado un aumento de la desigualdad de ingresos, comparable con lo ocurrido con la desigualdad de la riqueza. Segundo, en América Latina, una de las regiones más desiguales del mundo, la desigualdad se ha reducido, aunque sigue siendo alta.² Por lo tanto, el tema de la desigualdad ha adquirido creciente relevancia por el deterioro en las economías avanzadas y los elevados niveles en América Latina.

Es difícil pensar que en América Latina, donde la desigualdad de ingresos es elevada, la desigualdad de la riqueza sea menor que en el mundo desarrollado. Dado que la desigualdad proviene de desigualda-

² Los datos excluyen países con menos de dos millones de habitantes o dos mil dólares per cápita, para excluir los países muy pequeños o muy pobres. Esto deja afuera a gran parte de África, donde los datos son menos confiables, aunque la evidencia disponible indicaría que sus niveles de desigualdad son del orden de los de América Latina.

des de ingresos laborales y de capital, ambos factores debieran explicar las diferencias de América Latina con el resto del mundo. Por lo tanto, más allá de poder discutir los órdenes de magnitud, no tiene sentido tratar de justificar que Chile y el resto de América Latina no son desiguales en la distribución de la riqueza, aunque ha habido progresos en materia de igualdad de ingresos.³

No obstante, aquí surge un primer problema con los datos y es que riqueza no es lo mismo que capital productivo. La dinámica capitalista que enfatiza Piketty se refiere a la reproducción del capital productivo, pero parte importante de la riqueza está constituida por activos no productivos, como las viviendas, que en muchos países, incluido los Estados Unidos, experimentaron una burbuja en sus precios, y pasaron a constituir una parte cada vez más importante de la riqueza, pero no del capital productivo.⁴

Otro tema importante es que la reproducción del capital en el modelo de Piketty la hacen las dinastías, lo que requeriría que los más ricos de principios del siglo XX sean los mismos que de principios del siglo XXI. En el caso de Estados Unidos, hoy los más ricos son dueños de empresas tecnológicas, superestrellas del deporte, la música, etcétera, y los sobrepagados máximos ejecutivos de la industria financiera, quienes no son los herederos de las fortunas de la *Gilded Age* de finales del siglo XIX.⁵ Con esta evidencia podemos analizar el modelo de Piketty y sus implicancias de política.

3. EL MODELO DE ACUMULACIÓN DE CAPITAL

El mecanismo fundamental de la divergencia es que el retorno de las inversiones es mayor que la tasa de crecimiento de la economía (Piketty 2014a, 24). Esto es lo que denota como $r > g$, donde r es el

³ Para más detalles, ver López-Calva y Lustig (2012).

⁴ Auerbach y Hassett (2014) y Weil (2014) discuten las diferencias entre las medidas de capital productivo y riqueza, mostrando el impacto del precio de las viviendas. Weil (2014) también enfatiza el rol de riqueza que no es valorada en el mercado, como es el caso del capital humano y la riqueza pública transferida a los jubilados. Técnicamente, estas omisiones explicarían mayor estabilidad en las razones capital-producto.

⁵ Se debe destacar en todo caso que a este respecto no hay evidencia rigurosa sobre persistencia en la propiedad del capital, sólo evidencia anecdótica.

retorno al capital (la tasa de interés) y g la tasa de crecimiento de la economía. Esto permitiría que los capitalistas puedan ahorrar los retornos del capital y aumentar más que proporcionalmente su riqueza, ya que la economía crece más lento que el retorno. Este análisis ignora que el retorno de las inversiones cae a medida que hay más capital (en un país la primera central eléctrica es muchísimo más rentable que la centésima, y así para todos los bienes de capital). Esto obviamente lo contempla Piketty, pero con ciertas características especiales discutidas más adelante.

El hecho de que el retorno a la inversión sea mayor que el crecimiento de la economía no es suficiente para explicar un crecimiento permanente de la riqueza de los dueños del capital, lo que es muy conocido en economía.⁶ De hecho, es esperable que en una economía eficiente se cumpla $r > g$ sin necesidad de que esto resulte en un crecimiento del ingreso del capital mayor que el ingreso del trabajo. Más aún, es enteramente posible, y así pareciera ocurrir en muchos períodos, que la participación del capital y trabajo se mantengan constantes en un mundo con $r > g$.

Si ocurriera lo contrario, que el retorno a las inversiones fuera inferior a la tasa de crecimiento ($r < g$) tendríamos una economía ineficiente, con excesivo capital, donde se podría consumir parte de dicho capital y producir lo mismo, con una tasa de ahorro más baja. Una tasa de interés muy baja debiera ser sostenida con una tasa de ahorro muy alta, lo que conduciría a una ineficiencia. Ni siquiera reinvertiendo todos los retornos de la inversión se podría mantener el capital constante (en términos del PIB). Habría que ahorrar más sólo para evitar la descapitalización. Más aún, una economía donde el crecimiento siempre fuera mayor que la tasa de interés podría vivir permanentemente endeudándose y pagar los intereses del crecimiento, y sobraría plata. Esto no es sostenible. Lo razonable, y deseable, es que $r > g$.

El argumento de Piketty es ciertamente más sofisticado y plantea que r es mucho mayor que g y no hay tendencia a una reducción rele-

⁶ Piketty (2014b) destaca que esto no basta para el aumento de la desigualdad y argumenta sobre la necesidad de *shocks* persistentes. Lo natural que es $r > g$ en teoría del crecimiento se desarrolla con más detalle en Mankiw (2014). Ver también Jones (2014). Los modelos de crecimiento tradicional se encuentran presentados en De Gregorio (2007), capítulos 11 y 14, donde se discute este tema en relación con la conocida *regla dorada*.

vante en r a medida que el crecimiento de la economía baja. En otras palabras, cuando la economía se desarrolla y crece menos, producto entre otras cosas de la inversión pasada, el retorno al capital cae poco y lento, con lo cual la renta al capital (que no es más que el retorno del capital por la cantidad de capital) aumenta y la del trabajo disminuye.

El colorario natural de aceptar esta relación que explica la gran divergencia en Piketty es difundir la propiedad del capital, pues rentaría en exceso y todos los ciudadanos debieran tener acceso a ese elevado retorno. De acuerdo con el modelo de Piketty, un objetivo central de política debiera ser entonces el favorecer que la mayor cantidad de gente tenga acceso a poseer capital.

Las consecuencias de este punto de Piketty son importantes, pues esto implicaría que un sistema de pensiones de capitalización produciría significativamente más beneficios que un sistema de reparto.

El “retorno” del sistema de reparto es el crecimiento de la economía. Esto es, cada jubilado es financiado por una generación que tiene g por ciento más de ingresos. La población activa de hoy produce g por ciento más que lo que produjeron en su época activa los actuales jubilados. Los trabajadores actuales transfieren sus aportes a los pensionados, con lo cual el aporte retorna g . En cambio, si estos mismos pensionados hubieran ahorrado sus contribuciones a la seguridad social hubieran obtenido un retorno r por ciento, muy superior a g por ciento. Ésa es la base de la gran divergencia en Piketty.

Obviamente el tema de seguridad social es más complejo. Existen muchas aristas para no trivializar la discusión. Por ejemplo, los niveles de riesgo-retorno que la sociedad está dispuesta a aceptar, la estructura y organización industrial del mercado de manejo de fondos, y las formas de generar redistribución y verdadera seguridad social. De hecho, un sistema puramente de ahorro forzoso no tiene el componente de “seguro” que debiera tener la seguridad social, algo que en Chile se avanzó de manera importante a fines de la década pasada. Por ello la discusión no puede hacerse sólo en el contexto de un modelo de crecimiento sin considerar heterogeneidades y riesgos. No obstante, la conclusión de que los fondos debieran invertirse en el mercado de capitales (algo razonable dado que $r > g$) es mucho más preferible en el modelo de Piketty que en los modelos más tradicionales.

De hecho, en el capítulo 12 Piketty sugiere que China podría optar por un sistema de capitalización dadas sus altas tasas de ahorro. En el capítulo 13 discute más en detalle el futuro de la seguridad social en las economías avanzadas. Entre otras cosas, sugiere que con las actuales edades de jubilación los sistemas vigentes enfrentarán serias dificultades. Respecto del tipo de mecanismo, afirma que “es tentador concluir que el sistema de reparto debiera ser remplazado por un sistema de capitalización” (Piketty 2014a, 488), dado que $r > g$, pero a continuación agrega que las dos dificultades principales son, por una parte, la transición de un sistema a otro, tema que no es relevante en países que ya la hicieron, y por otra parte la volatilidad de los retornos, por cuanto, a pesar de que r sea mayor que g , el primero es más volátil. Aun cuando hay formas de mitigar la volatilidad, este argumento de Piketty es inconsistente con su propio análisis. Si el retorno de la inversión es volátil, el que éste sea mayor que el crecimiento no sería un problema intrínseco del proceso de acumulación, sino simplemente una prima por riesgo. En todo caso, yo también agregaría como condición para un sistema de capitalización efectivo que éste debe asegurar que el mayor retorno llegue efectivamente a los jubilados y no quede en los intermediarios.

Como mencionaba antes, en el modelo de Piketty los dueños del capital siguen ahorrando, invirtiendo y aumentando su participación en el PIB. Esto es lo que llama dinastías, sobre las cuales la evidencia no es concluyente porque, tal como mencioné antes, en los Estados Unidos los ricos de hoy no son los mismos que los de principios del siglo XX. Sin embargo, es importante que las instituciones económicas permitan la aparición de nuevos empresarios que puedan tener éxito, y en este contexto podemos analizar el sistema tributario. Es común que la tasa de impuesto al capital sea más baja que la de los ingresos consumidos, ya que es un incentivo al ahorro, en tanto que el resto de los impuestos se pueden cobrar después, cuando los retornos son usados para consumir.

La reforma tributaria chilena establece dos regímenes distintos, con una tasa máxima de impuesto al ingreso de 35 por ciento. No obstante, quien invierta en empresas en el sistema semiintegrado pagará un impuesto de 44 por ciento al momento del retiro para consumir, mayor que si consume de inmediato. La razón es que el crédito tributario es sólo una fracción (65 por ciento) del impuesto pagado. Difícil que haya

mucho interés en invertir en estas empresas si se termina cancelando un impuesto más alto que el que se paga por no ahorrar. Difícil que la propiedad de dichas empresas se difunda si no hay nuevos inversionistas. Se beneficiarán sólo quienes no tienen contemplado en su horizonte de vida consumir toda su riqueza, al igual que las empresas extranjeras que tendrán una preferencia, ya que su tasa de retiro será de 35 por ciento. Este es un ejemplo de instituciones que no favorecen la difusión del capital en el sentido de Piketty.

Sin embargo, hay que reconocer que la reforma tributaria tuvo entre sus objetivos ser progresiva, algo que coincide con los planteamientos de *Capital en el siglo XXI*, y eso se logró. Hoy día tendremos un sistema más progresivo del casi neutral que teníamos antes, y eso es, a mi juicio, muy positivo. Es importante también cerrar espacios de elusión que, por lo general, están disponibles para quienes tienen mayores ingresos para gastar en asesorías tributarias, y en eso también se avanzó mucho.

No basta con $r > g$ para la divergencia. También es necesario que, a medida que se invierte, el retorno del capital se reduzca lentamente con respecto al crecimiento del capital, así sus ingresos irán aumentando paulatinamente. Para que esto ocurra se necesita que haya alta sustitución entre capital y trabajo. En jerga económica, se requiere de una alta elasticidad de sustitución entre capital y trabajo. Si esta elasticidad es unitaria, como la mayor parte de los análisis asumen, los ingresos del capital y trabajo tendrán siempre una participación constante. De hecho, esto es uno de los conocidos hechos estilizados de Kaldor, quien habría argumentado que la participación del capital en el PIB se ubicaría entre el 30 y 35 por ciento. No obstante, si la sustitución es elevada, la participación del capital sería creciente.⁷

¿Qué nos dice la evidencia? La mayoría de los trabajos indicaría que esta elasticidad es menor que uno; es decir, no hay mucha sustitución entre capital y trabajo.⁸ No obstante, el propósito de esta discusión

⁷ Un análisis más formal se puede encontrar en Piketty y Zucman (2014), sección 5.

⁸ Para trabajos recientes, ver Semieniuk (2014) y sobre todo el detallado estudio de Rognlie (2014). Karabarbounis y Neiman (2013) encuentran que ha habido una caída global en la participación del trabajo del orden de cinco puntos porcentuales desde 1980, pero ellos lo atribuyen principalmente a una caída en el precio relativo de los bienes de inversión producto del rápido avance de las tecnologías de la información.

no es ir al detalle de los argumentos técnicos, sino describir algunas de sus implicancias en política económica.

Si el capital y el trabajo son fáciles de sustituir, medidas que aumenten los costos laborales artificialmente afectan de mayor forma al empleo. Mientras mayor es esta sustitución, mayores serán los efectos que tendrá sobre el empleo el reemplazo de trabajadores por maquinaria y equipo. En todo caso, la evidencia a favor de la hipótesis de Piketty, que la elasticidad es mayor que uno, no ha recibido un apoyo importante. Este supuesto analítico puede explicar por qué las propuestas de Piketty para reducir la desigualdad se enfocan en el sistema tributario, algo en la educación y poco en el mercado del trabajo.

4. COMENTARIOS FINALES

No cabe duda de que el *Capital en el siglo XXI* es un libro muy importante. Las investigaciones de Piketty y sus asociados nos han hecho mirar las dinámicas de la desigualdad, no sólo en la desigualdad salarial y de la educación, sino que también lo que pasa en la parte superior de la distribución y cómo esto se relaciona con las desigualdades en los ingresos del capital. Más allá de discusiones sobre los datos, no cabe duda del avance de la desigualdad en los países desarrollados, y esto se relaciona con los ingresos de la parte superior de la distribución. Por supuesto que para proponer políticas es necesario tener una explicación convincente de la evidencia. No basta la evidencia: hay que entender cuál es el origen de esa evidencia.

No obstante, la teoría de Piketty aún no es convincente. Aun cuando la teoría es convencional y basada en el modelo neoclásico de crecimiento, los supuestos necesarios para reproducir la evidencia no lo son. Más allá de la interpretación de los datos, como por ejemplo si es riqueza o capital productivo lo que debemos mirar, la mecánica de la acumulación necesita alta sustitución de capital y trabajo.

Algo que no discutí fue que también para replicar la evidencia se necesitan tasas de ahorro muy elevadas y crecientes. De hecho, la evidencia de Piketty es que ha habido mucha inversión en el mundo desarrollado, bastante más de lo que se había pensado tradicionalmente, esto es, que la inversión ha sido baja (Rowthorn 2014). Empíricamente, Piketty ve esto en el gran aumento del valor de la riqueza, pero estaría

más asociado al aumento del precio de las viviendas que a un *boom* del capital productivo. Asimismo, sus prescripciones de política, en particular en el mercado del trabajo, podrían ser incluso contrarias a lo que sus seguidores pensarían.

El aumento de la riqueza del 1 por ciento superior y los niveles de desigualdad que observamos en las economías en desarrollo, como es el caso de América Latina, probablemente no son una consecuencia inexorable de la economía de mercado y del sistema capitalista, pero es necesario entender estos fenómenos para proponer políticas. En este ámbito me parece más convincente, con todos los sesgos de mis propias preferencias, la idea de que las desigualdades están más relacionadas con la evolución de las instituciones políticas y económicas de las naciones, tal como lo han propuesto Acemoglu y Robinson (2014).⁹ La dinámica del desarrollo va acompañada de evoluciones políticas y económicas que van configurando las tendencias de la desigualdad, y es por ello que podemos ver cómo países han ido por trayectorias distintas en este ámbito.

El análisis de Piketty es de una economía cerrada, y al mirar al mundo se ven también otras tendencias. La desigualdad en el mundo ha estado cayendo desde fines de los años 80, lo que coincide con el período de globalización y los grandes avances en materia de crecimiento de economías muy pobladas y con ingresos bajos, como es el caso de India y, en especial, de China (Sala-i-Martin 2006; Milanovic 2013). Obviamente esto no reemplaza la preocupación que debiera haber por la desigualdad al interior de los países, pero sí muestra cómo se beneficia el mundo del crecimiento y la convergencia de los países más pobres.

La concentración de los ingresos es relevante pues genera captura del poder político y políticas populistas inefectivas.¹⁰ Esto, a su vez, limita el espacio para políticas que promuevan la inclusión y una verdadera igualdad de oportunidades. Existe un amplio ámbito de mejoras para construir economías más inclusivas, por ejemplo: políticas que promuevan la competencia y castiguen prácticas reñidas con ella, regu-

⁹ Es interesante el contraste que este trabajo hace con las leyes del capitalismo de Marx.

¹⁰ Ver De Gregorio (2014, cap. 6) y el trabajo inicial en esta área, con especial énfasis en la historia económica de América Latina, de Dornbusch y Edwards (1991).

laciones en el mercado de valores que castiguen el uso de información privilegiada y operaciones que expropien a los accionistas minoritarios, emparejamiento de la cancha en materia educacional, laboral y de integración urbana, y, por supuesto, toda mejora en el financiamiento y la transparencia de la actividad política.

El revuelo que ha causado Piketty con su libro *Capital en el siglo XXI* es saludable. La discusión sobre la equidad ha ido crecientemente tomando relevancia en círculos académicos y políticos. No obstante, tomarlo como un nuevo paradigma económico es una exageración, pues su virtud es que nos hace pensar en lo que conocemos y abre la curiosidad para seguir pensando en estos temas tan relevantes. Como se discute en esta reseña, sus conclusiones pueden ser incómodas. No obstante, la generalidad de su teoría es muy discutible, lo que puede aliviar esa incomodidad.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, Daron & James Robinson. 2014. "The Rise and Decline of General Laws of Capitalism." NBER Working Paper 20766.
- Auerbach, Allan J. & Kevin Hassett. 2014. "Capital Taxation in the 21st Century." Mimeo, UC Berkeley.
- De Gregorio, José. 2007. *Macroeconomía. Teoría y políticas*. Ciudad de México: Pearson Educación - Prentice Hall.
- . 2014. *How Latin American Weathered the Global Financial Crisis*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Dornbusch, Rudiger & Sebastián Edwards. 1991. *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: National Bureau of Economic Research y University of Chicago Press.
- Jones, Charles I. 2014. "Pareto and Piketty: The Macroeconomics of Top Income Inequality." Mimeo, Stanford University.
- Karabarbounis, Loukas & Brent Neiman. 2013. "The Global Decline of Labor Shares." *Quarterly Journal of Economics* 129(1): 61-103.
- López-Calva, Luis F. & Nora Lustig. 2012. "Explaining the Declines in Inequality in Latin America: Technological Change, Educational Upgrading and Democracy." En *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, editado por Luis F. López-Calva y Nora Lustig. Washington: Brookings Institution Press & United Nations Development Program.
- Mankiw, N. Gregory. 2014. "Yes $r > g$. So What?" Mimeo, Harvard University.
- Milanovic, Branko. 2013. "Global Income Inequality in Numbers: In History and Now." *Global Policy* 4(2): 198-208.

- Piketty, Thomas. 2014a. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, Mass: The Belknap Press of Harvard University Press.
- . 2014b. “About *Capital in the Twenty-First Century*.” Mimeo, Paris School of Economics.
- Piketty, Thomas & Gabriel Zucman. 2014. “Wealth and Inheritance in the Long Run”. CEPR Discussion Paper No. DP10072.
- Rognlie, Matthew. 2014. “A Note on Piketty’s and Diminishing Returns to Capital.” Mimeo, MIT.
- Rowthorn, Robert. 2014. “A Note on Thomas Piketty’s *Capital in the Twenty-First Century*.” Mimeo, Cambridge University.
- Sala-i-Martin, Xavier. 2006. “The World Distribution of Income: Falling Poverty and ... Convergence, Period.” *Quarterly Journal of Economics* 121(2): 351-397.
- Semieniuk, Gregor. 2014. “Piketty’s Elasticity of Substitution: A Critique.” Mimeo, New School for Social Research.
- Taylor, Lance. 2014. “The Triumph of the Rentier? Thomas Piketty vs. Luigi Pasinetti and John Maynard Keynes.” Mimeo, New School for Social Research.
- Weil, David. 2014. “Capital and Wealth in the 21st Century.” Mimeo, Brown University. *EP*

Sebastián Edwards, *Toxic Aid. Economic Collapse and Recovery in Tanzania* (Oxford: Oxford University Press, 2014).

RESEÑA

LECTURA OBLIGADA PARA LOS INTERESADOS EN EL DESARROLLO ECONÓMICO

Daniel Artana

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL)

www.cepchile.cl

En este libro, Sebastián Edwards hace un análisis exhaustivo de la economía de Tanzania desde 1961 a 2011. El caso de Tanzania es particularmente interesante, porque el análisis se hace dividiendo la historia económica de este país en dos periodos: uno de gran fracaso económico, seguido por otro de (aparentemente) gran éxito, ambos con una activa participación de la comunidad internacional de donantes. Tanzania fue, de hecho, el principal receptor per cápita de ayuda internacional, muy por encima de otros países comparables de África.

El libro utiliza, en palabras del autor, la narrativa analítica. Así, se combinan a lo largo del texto detalles de momentos clave en la historia de Tanzania, en que se describe cuidadosamente la escena, con la rigurosidad del enfoque económico. Edwards aprovecha al máximo tres elementos que lo convierten en un candidato único para poder entender el caso bajo análisis y desarrollarlo en una forma amena y cautivante, incluso para un lector no dedicado a la economía: a) su experiencia como novelista, con dos libros ya publicados, lo que le permite usar un

DANIEL ARTANA (Buenos Aires, 1958). Licenciado en economía en la Universidad Nacional de La Plata. PhD en economía en la Universidad de California en Los Angeles. Economista jefe de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). Profesor titular de política económica en la Universidad Nacional de La Plata y profesor invitado de economía de la tributación en la Universidad Torcuato Di Tella. Email: daniel@fiel.org.ar

lenguaje y una narrativa que atrapa al lector; b) su experiencia como economista profesional enfocado en los problemas del desarrollo económico, cualidad que lo ha convertido en uno de los más destacados en su profesión en las últimas décadas, carrera en la que ha publicado 14 libros y más de 200 artículos en revistas especializadas; y c) su conocimiento en persona de varios de los actores principales de la historia de Tanzania, ya que ha visitado el país en variadas ocasiones para realizar trabajos para organismos internacionales.

En una economía con una gran dependencia de ayuda externa hay una interacción permanente —y muchas veces una contradicción— entre los intereses de los funcionarios del gobierno y las agencias que aportan las donaciones o los organismos multilaterales que, además de contribuir con fondos, evalúan la sostenibilidad de las políticas económicas aplicadas. En *Toxic Aid*, Sebastián Edwards se preocupa por entender esa interacción y en qué medida puede haber influido en la toma de determinadas decisiones. El autor aplica a lo largo del libro el rigor de varias disciplinas de la teoría económica: la literatura de desarrollo económico (con el foco en las mejoras de productividad, la importancia de las instituciones, etcétera), la macroeconomía en economías abiertas (el problema de atraso cambiario, por ejemplo) y un análisis riguroso de las políticas sociales.

En un caso como éste, en el cual se observa un gran contraste en el desempeño económico a lo largo del tiempo, el enfoque aplicado por Edwards es un aporte importante para entender cómo y cuándo es más efectiva la ayuda internacional a países pobres, y qué puede explicar grandes éxitos y grandes fracasos en la toma de decisiones. Por ejemplo, ante la desesperante situación económica que vivía Tanzania a finales de los setenta, ¿qué puede explicar la profundización de políticas que ya habían demostrado su fracaso? ¿Por qué la insistencia en el error? En este ejemplo, como en otros a lo largo del libro, el enfoque de Edwards (mezcla de narrativa y de análisis económico riguroso) es central. Mi conclusión, luego de leer el libro, es que no hay una explicación única.

Las decisiones a veces obedecen a las tradiciones del país y a la visión de Julius Nyerere, quien fue su Presidente formalmente hasta 1985 pero que luego ejerció una influencia que se extendió hasta su fallecimiento, en 1999; a veces obedecen a una concepción errada de los analistas domésticos e internacionales sobre la eficacia de determinadas

políticas de desarrollo (que a su vez fue cambiando notablemente en el tiempo); y a veces obedecen a una visión de la ayuda internacional excesivamente paternalista, que no tomaba en cuenta de manera adecuada las restricciones de la economía de Tanzania. Y es aquí donde aparece el aporte de Edwards al debate sobre “ayuda internacional sí o no”. De mi lectura del libro, es claro que el autor demuestra que, dependiendo de cómo se la instrumente, la ayuda puede ser tóxica o ser efectiva para remover obstáculos al desarrollo y mejorar las condiciones de vida del país receptor.

Toxic Aid también permite ver que hay fenómenos que se repiten de un país a otro. En el momento de gran crisis de las decisiones populistas del gobierno de Tanzania surge casi “naturalmente” la búsqueda de “culpables” dentro y fuera del país, o se profundizan medidas erradas a la espera de una solución mágica que evite pagar costos políticos. La utilización de regulaciones y controles innecesarios que sólo generan grandes costos en el mediano plazo y, en el mejor de los casos, un pequeño beneficio de corto plazo fue un tema recurrente en las experiencias de los países latinoamericanos y africanos en las décadas de los setenta y ochenta, e incluso encuentra hoy algunos ejemplos aislados en nuestra región (por ejemplo, la Argentina y Venezuela).

En el capítulo dos del libro, Edwards resume la visión de los organismos multilaterales que consideran a Tanzania post 1996 como un éxito económico; sin embargo, destaca que uno no puede entender lo ocurrido desde ese año en adelante sin tener en cuenta el desempeño desastroso de los años previos, consecuencia, entre otros factores, de políticas erradas avaladas por los donantes. Además, hay problemas con la calidad de las estadísticas oficiales y muchas veces se pasa por alto la corrupción. Eso abre la puerta para el análisis detallado del resto del libro.

El capítulo tres es un excelente resumen de las diferentes visiones sobre desarrollo económico y ayuda internacional que han existido desde 1950 a la fecha. En el momento en que los países desarrollados le dan mayor peso a la ayuda —cosa que ocurre desde mediados de la década del 40—, en un extremo está la idea de que sólo es necesaria la ayuda humanitaria, en tanto que debe primar la economía de mercado; en el otro, se sostiene que la ayuda internacional a países pobres es indispensable para aumentar el stock de capital y desarrollar la industria

sustitutiva de importaciones. Con el pasar del tiempo, estas posiciones diferentes van incluyendo nuevos desarrollos a partir de los trabajos de numerosos analistas, al punto de que hoy podemos decir que hay dos visiones opuestas respecto de la eficacia de la ayuda internacional.

Por un lado, un grupo, liderado por William Easterly, destaca el problema de incentivos “dobles” entre quienes son los que en verdad aportan los fondos (los contribuyentes de los países ricos), los que deberían recibir la ayuda (las familias pobres de los países receptores) y los agentes ejecutores, que persiguen sus propios intereses (las burocracias de las agencias de ayuda y del gobierno receptor). Esto produciría una suerte de cartel de agencias de ayuda, renuente a innovar y que “cobran caro por su servicio”. La conclusión es que, en el mejor de los casos, mucha ayuda tiene escaso impacto.

Por otro lado, el grupo liderado por Jeffrey Sachs sostiene que la ayuda internacional puede ser efectiva, pero sólo si está focalizada en determinados programas (agua potable, infraestructura, agricultura, enfermedades contagiosas y educación). La clave es un análisis “clínico” que tenga en cuenta las características de cada país.

La importancia del trabajo de Edwards, que realiza un recorrido detallado a lo largo del tiempo en un mismo país, es evidente cuando se analizan los problemas de los estudios empíricos sobre ayuda internacional. Los estudios de corte transversal o paneles que incluyen varios países en diferentes momentos del tiempo no pueden más que aportar evidencia frágil. Ello ocurre porque al mirar datos agregados se pierde de vista que la ayuda actúa a través de varios canales y su efecto sobre el desarrollo depende de varios factores (la condicionalidad, cuál es el conocimiento del país en cuestión, la habilidad del gobierno de implementar las políticas, etcétera). Ése es, precisamente, el foco de *Toxic Aid*.

Al final del capítulo tres, Edwards incluye una síntesis de dos aportes importantes: a) el trabajo de Paul Collier de 2007,¹ quien encuentra que la ayuda internacional ha aumentado el crecimiento de los países africanos pero tiene rendimientos decrecientes, para concluir que la condicionalidad en los programas de ayuda es un error, de allí la importancia de la ayuda técnica; y b) el trabajo de Abhijit Banerjee y Esther

¹ Paul Collier, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It* (Oxford: Oxford University Press, 2007).

Duflo de 2011,² quienes enfatizan que hay ejemplos exitosos y grandes fracasos y que se requiere la utilización de modelos de evaluación, por ejemplo, los llamados análisis de *diff in diff*, que comparan los resultados de un grupo que ha recibido un tratamiento (que sería en este caso la ayuda) con un grupo de control sin tratamiento.

En el capítulo cuatro, Edwards incluye información que demuestra la importancia de la ayuda recibida por Tanzania, tanto durante el período de fracaso como en el de éxito. También demuestra que la ayuda osciló en función de la relación del gobierno con los donantes y los organismos multilaterales. Apunta, además, que sí parece haberse observado un cambio entre ambos períodos: en el primero abundan los proyectos de inversión grandes, con varios ejemplos de “elefantes blancos”, mientras que en el segundo la ayuda estuvo más orientada a programas sociales.

El capítulo cinco es importante porque Edwards narra los sucesos de noviembre de 1979, que terminaron con la expulsión de la misión del Fondo Monetario Internacional (FMI) del país, cuando Nyerere decidió que no iba a devaluar ni a reducir el déficit de las empresas públicas. Allí el autor se remonta a la Declaración de Arusha de 1967,³ en la cual el Presidente Nyerere sienta las bases del socialismo africano que quiso para su país. En la visión del mandatario —que no era marxista, sino católico y admirador del socialismo fabiano—, el Estado debía ser dueño de los medios de producción (quizás ello explica su resistencia a reconocer el fracaso en la gestión de las empresas públicas) y los agricultores debían trabajar en granjas colectivas. En esta visión, las señales de precios eran poco relevantes y ello quizás explique el porqué de la negativa a mejorar el tipo de cambio real.

Lo curioso es que ese programa esbozado en 1967, y que va cobrando forma en varios planes quinquenales, fue apoyado por los donantes nórdicos e incluso recibió pocas críticas del Banco Mundial. La idea de forzar la colectivización de la producción agrícola, aun a pesar de la resistencia de los campesinos, se sumó a precios muy distantes de

² Abhijit Banerjee y Esther Duflo, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2011).

³ Documento presentado por Nyerere el 3 de febrero de 1967 al comité ejecutivo nacional del Tanganyika African National Union (TANU), entonces único partido de Tanzania, el que lo aprobó rápidamente.

los internacionales para generar un colapso de la producción del sector. Las reservas internacionales cayeron a sólo 3,5 semanas de importaciones en 1978 (comparado con las 30 semanas una década antes), lo que aumentó la dependencia de la ayuda. La brecha cambiaría se disparó y la economía se contrajo.

El colapso económico es analizado con detalle en el capítulo seis. Edwards analiza por qué Nyerere no aceptó la sugerencia de devaluar la moneda para resolver la crisis externa. Quizás fue influido por alguno de sus ministros que descreían de los incentivos de precios o esperaban un efecto contractivo de la devaluación (a la Díaz-Alejandro). El hecho es que en 1980 los funcionarios del Gobierno se reunieron con otros representantes de países en desarrollo que criticaban al unísono las políticas del FMI y equivocadamente descreían de los incentivos de precios. No es el primer ejemplo ni el último de países que apoyan las decisiones equivocadas de un tercero, que termina siendo una especie de conejillo de Indias que paga los costos de las decisiones equivocadas.

El cambio de opinión entre los economistas respecto de la eficacia del Estado, así como la literatura citada por Edwards, que hubiera servido de soporte para adoptar políticas alternativas, lamentablemente llegaron algunos años más tarde de lo necesario para influir en un cambio radical en la política económica adoptada por Tanzania. El gobierno recibió algún apoyo de los organismos multilaterales en 1980, pero lo perdió al incumplir todas las condicionantes de los programas acordados. De todas maneras, Edwards destaca que Tanzania mantuvo la ayuda bilateral hasta mediados de los ochenta, cuando los países nórdicos reaccionaron ante la percepción de que se malgastaban los fondos. El propio Nyerere admitió en un reportaje concedido a la televisión Noruega en 1985 que las políticas no habían sido exitosas. Así empezó a gestarse la semilla del cambio: una pequeña liberalización de las restricciones del mercado cambiario, lo que coincidió con cierto avance de las ideas pro mercado en el mundo. Es interesante destacar que el problema del déficit de las empresas públicas, el atraso cambiario y las distorsiones de precios relativos también aparecieron en otros fracasos económicos de la región, como atestigua el caso de Zimbabwe muchos años después.

En el capítulo siete Edwards relata la decisión del Presidente Nyerere de no presentarse a nuevas elecciones. De todas maneras, retuvo el

poder de facto. El nuevo mandatario firmó en 1986 un acuerdo con el FMI que comprometía pocos fondos (sólo el 60 por ciento de la cuota del país), lo que revela dos cosas: la desconfianza del organismo luego de siete años sin relación formal con Tanzania y que el FMI era el sello de calidad que permitiría desbloquear otros fondos, en especial de los donantes.

El programa requería una maxi devaluación (135 por ciento como la medimos en Latinoamérica), consistente con cambios en las políticas fiscal y monetaria y reformas estructurales que tenían por objetivo remover varios controles innecesarios, de modo de crear un marco adecuado para ganar eficiencia y productividad. La aprobación del programa fue un golpe importante para la vieja guardia del partido TANU, la que, a la larga, terminó ganando la batalla al diluir buena parte del esfuerzo de ajuste macroeconómico.

Pero entonces no había muchas alternativas al programa, porque el país había entrado en una etapa de destrucción. Edwards aporta varias razones que pueden explicar tanta demora en corregir desequilibrios tan obvios. Por un lado, las oportunidades de expresar disenso eran muy limitadas. Luego, los donantes nórdicos mantuvieron la ayuda hasta 1983-1984, ya que atribuían los problemas del país a los gastos que había generado la guerra con Uganda, la sequía de mediados de los setenta y al deterioro en los términos del intercambio. Además, todavía no era evidente el fracaso de las ideas de planificación centralizada y controles por doquier. Pero la razón más importante, para Edwards, es la economía política del proceso de reformas. Los funcionarios públicos y los obreros que trabajaban en las ciudades disfrutaban de la renta capturada a los agricultores gracias a la fijación de precios menores a los internacionales. Junto con eso, se generó el típico caso de ganadores de las reformas dispersos y perdedores concentrados con gran capacidad de *lobby*. Aunque varios años de crisis profunda fueron licuando el poder de los grupos que obtenían favores del Estado, ellos continuaron resistiendo, otorgando más prebendas y apelando al nacionalismo anti-FMI y a las teorías conspirativas (rasgo típico en algunos países de Latinoamérica incluso en la actualidad). Pero la duración de la crisis fue produciendo un apoyo creciente a aceptar un programa con el FMI. En otros países, en esas circunstancias se abre el juego a los tecnócratas. Sebastián Edwards destaca aquí una particularidad de Tanzania: la es-

casez de tecnócratas, al menos influyentes o con posibilidades de tener puestos claves para realizar las reformas. Es interesante la mención al seminario organizado por una universidad local en 1984, en el cual se discuten varios trabajos y aparece un consenso acerca de la necesidad de cambiar el rumbo. Pese a esto, los académicos que participaron no formaron parte del gabinete de ministros.

A fines del año 1986 y como resultado de la firma del acuerdo con el FMI, las “ruedas de la ayuda internacional” empezaron a girar de nuevo, pero con condicionantes atadas al cumplimiento de las metas del programa firmado con el Fondo. Además, y a diferencia de lo ocurrido en las décadas anteriores, la ayuda no financió grandes proyectos de inversión, sino variados programas, algunos poco habituales, como proveer fondos para importaciones. La economía de Tanzania estaba destruida y se necesitaba reconstruirla. Sirva como ejemplo que la producción industrial había caído en 70 por ciento entre 1979 y 1984. Esta tarea es la que revisa Edwards en el capítulo ocho de su libro.

La descripción que realiza el autor de la difícil reconstrucción me hizo recordar la monumental tarea de las economías detrás del muro de Berlín: lograr un mínimo de confianza y que empezaran a funcionar los mercados era un serio desafío.

La reconstrucción fue ambiciosa, con reformas en varios frentes. A pesar de que estaban poniéndose de moda las propuestas que en 1989 dieron lugar al llamado Consenso de Washington, el enfoque adoptado en Tanzania fue muy pragmático, lo que no evitó, sin embargo, que fuera resistido por la vieja guardia que había disfrutado de los privilegios del sistema anterior. El propio ex Presidente Nyerere se encargó, a través de su influencia como líder del partido oficial, de enlentecer el cambio. Los gerentes de las empresas públicas obviamente lo apoyaron con entusiasmo e hicieron todo lo posible para no perder sus privilegios (entre otros, protección desmedida y subsidios del Tesoro).

La depreciación de la moneda fue acompañada de una flexibilización que le dio aire a la economía: la posibilidad de importar con dólares propios o de exportación le permitió al sector privado acceder mínimamente a insumos básicos para la producción, así como a algunos equipos importados. Pero el escaso avance en otras medidas de “liberalización” impidieron una recuperación en la producción agrícola, y el FMI empezó a perder la paciencia con el gobierno. Esta tensión explotó

cuando en 1988 las autoridades decidieron frenar el deslizamiento cambiario gradual —también conocido como “crawling peg”—, lo que produjo una nueva apreciación de la moneda medida en pesos constantes.

Pero la renuncia de Nyerere al partido oficial en 1990 movilizó nuevas reformas apoyadas por el Banco Mundial. Muy importante fue la autorización de algunas operaciones en un mercado cambiario libre que, al extenderse, permitió virtualmente eliminar la brecha cambiaria para el año 1993. No obstante, las demoras en avanzar en otras medidas que promovieran aumentos en la productividad (por ejemplo, reformas pro competencia o privatizaciones) impidieron una mejora más rápida de la economía. A pesar de la presión de los organismos multilaterales, se frustraron casi siempre las propuestas orientadas a dar al sector privado un mayor papel en la economía.

Los donantes nórdicos pusieron el énfasis en revertir la seria declinación que se observaba en la educación. Desde comienzos de los noventa, y por presión del Banco Mundial, se trató de cobrar un cargo por acceder al nivel medio y las universidades, pero luego de protestas estudiantiles el gobierno abandonó la idea. Sí se logró alguna flexibilidad en 1995, al permitirse las escuelas privadas. En el campo de la salud hubo mucha superposición y falta de coordinación entre los variados programas apoyados por los donantes.

Dado el mísero punto de partida, la economía mostró un fuerte crecimiento en la segunda mitad de la década de los ochenta, pero luego se paralizó nuevamente durante el primer quinquenio de la década siguiente. Aumentó la inversión, pero la medición de productividad total de los factores —negativa— sugiere que se concretaron muchos proyectos malos. El mal desempeño de la economía y las sospechas de corrupción llevaron a los donantes nórdicos a reducir la ayuda.

Aquí, Edwards destaca un punto central para explicar el desempeño mediocre de la economía: la falta de apoyo de los funcionarios públicos de alto rango, quienes atribuían los problemas a la sequía, al deterioro de los términos del intercambio o a las consecuencias de la guerra con Uganda. El acercamiento al FMI era una movida desesperada ante la falta de divisas. Pero la falta de apoyo del *establishment* local se mostró como una diferencia importante, comparado con los casos de Chile o Colombia, que tuvieron reformas importantes más o menos en esa misma época.

El servicio de la deuda externa comenzó a trepar nuevamente y alcanzó el 60 por ciento de las exportaciones en 1991. Los funcionarios de Tanzania comenzaron a solicitar una condonación de una parte de lo adeudado (lo que finalmente se logró una década más tarde dentro de la iniciativa Debt Relief Under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC), llevada adelante por el FMI y el Banco Mundial a partir de 1996).

Las idas y vueltas entre el gobierno y la comunidad internacional de donantes permitieron algunas adaptaciones del liderazgo local posiblemente con el fin de ganar algún espacio. Por ejemplo, luego de la caída del muro de Berlín, el todavía líder del partido único, Nyerere, propuso una reforma constitucional para abrir el juego a otros partidos. Esta reforma se aprobó en 1992.

En el capítulo nueve, Sebastián Edwards analiza el gran cambio que aparece cuando el gobierno empezó a hacer suyos los programas de ayuda. En 1994, un gran escándalo de corrupción fue descubierto y puso en evidencia un faltante importante de ingresos públicos. La consecuencia sobre el flujo de ayuda fue inmediata. Entre 1994 y 1995, los donantes redujeron el apoyo en forma coordinada y se decidió crear un grupo independiente que evaluara los programas de ayuda. Curiosamente, este grupo tenía (y de hecho lo hizo) que mediar entre el gobierno y la comunidad de donantes. El informe Helleiner se distribuyó a mediados de 1995, confirmó los problemas y sugirió un mayor involucramiento del gobierno local en la elección y diseño de los programas a financiar. La palabra final debía tenerla el gobierno. La idea de la “propiedad” de los programas en manos de la administración central fue clave en el éxito posterior (e incluso generó externalidades positivas en el diseño de programas de ayuda en otros países pobres).

La pérdida de popularidad del gobierno motivó el apoyo creciente a un candidato que, *a priori*, tenía pocas chances pero que contaba con un activo valiosísimo: su gran honestidad. Finalmente, Benjamín Mkapa fue elegido Presidente a finales de 1995. Su estrategia fue acercarse a la comunidad internacional para lograr un alivio respecto de la deuda externa. Además, el nuevo Presidente comprendía que el mundo se había movido hacia economías más orientadas por el mercado y que una economía pequeña como Tanzania no podía seguir remando contra la corriente.

Con avances concretos hacia una mayor transparencia, más la convicción de cambiar, el gobierno de Tanzania logró un nuevo apoyo del FMI y de la comunidad internacional. Para lograr vencer la resistencia interna, Mkapa implementó un sistema de premios (participar en las nuevas actividades abiertas al sector privado) y castigos (despidos e investigaciones por corrupción). Se inició así el camino hacia el “éxito” económico.

En el capítulo diez, Sebastián Edwards menciona que el Presidente Mkapa tenía una visión diferente sobre la Declaración de Arusha y su objetivo de mover la sociedad hacia el colectivismo, idea que había gobernado Tanzania durante años. Esto queda plasmado en el documento oficial de 1997 que, en el tercer año del primer mandato presidencial de Mkapa, presenta un programa de desarrollo al 2025 que mantiene los objetivos sociales de la Declaración de Arusha, pero toma distancia de su filosofía económica. Se enfatiza la importancia de los mercados, la competencia, las instituciones, la transparencia y el estado de derecho, revelando la influencia del Banco Mundial en el contenido del programa.

Las reformas de la década 1986-1995 habían puesto el foco en temas macroeconómicos con un énfasis particular en reducir la brecha cambiaria y aliviar la restricción de divisas. En el período post 1996 se incluye una serie de reformas micro, que procuran aumentar la eficiencia y la productividad, incrementar la inversión y achicar el Estado. El Presidente empujaba las reformas y trataba de ganar espacio respecto de la vieja guardia, mediante medidas que apuntaban a reducir la corrupción que la mayoría de la sociedad percibía como un problema importante. Sin embargo, los avances hacia la transparencia reclamados por la comunidad de donantes se frustraron. Aquellos que reemplazaban a los funcionarios sospechosos de corrupción pronto aparecían envueltos en nuevos escándalos.

Las reformas orientadas a mejorar las cuentas públicas eran necesarias para que el gobierno de Tanzania pudiera aportar fondos propios al desarrollo de los programas, aportes conocidos como fondos de contraparte, requeridos por los donantes como complemento a las divisas que entregaban ellos. A comienzos de 1997, el Club de París concedió una reducción en la deuda de mil millones de dólares, que fue seguida por importantes aportes de agencias de desarrollo de los países desa-

rollados y, algunos años después, por un alivio dentro de la iniciativa HIPC.

La descripción que hace Edwards de las medidas adoptadas por el gobierno de Mkapa muestra varios puntos de contacto con la experiencia de otros países en desarrollo con dificultades económicas: se reemplaza un anticuado impuesto a las ventas por un IVA, se reducen exenciones tributarias, se privatizan (al principio tímidamente) algunas partes de la provisión de energía, se trata de mejorar el servicio civil y achicar una planta de empleados estatales sobredimensionada luego de años de decisiones populistas, se controlan los excesos (por ejemplo, pagos a empleados fantasma), se reforma la legislación para permitir inversionistas extranjeros en recursos naturales (minería en el caso de Tanzania) y, en una novedad para el país, se flexibiliza el acceso a la tierra agrícola, incluso a las mujeres.

Durante la segunda presidencia de Mkapa, que empezó a finales del año 2000, el proceso de privatizaciones cobró mayor relevancia. En sólo dos años se transfirieron a manos privadas 326 de las 390 empresas públicas contenidas en la lista de entidades a privatizar (incluso algunas se vendieron a inversores extranjeros).

Durante la gestión de Mkapa, Tanzania promedió un crecimiento de casi 6 por ciento anual, mejoró la solvencia fiscal y se expandieron las exportaciones. Las principales críticas se centraron en la educación y en la poca mejora en las instituciones, especialmente debido a los escasos avances en transparencia y en reducir la corrupción.

El Presidente Mkapa influyó decisivamente en la elección del candidato oficial para las votaciones presidenciales. Apoyó a quien fuera su rival en la interna del partido oficial en 1995, Jakaya Kikwete, quien se había desempeñado como ministro de Relaciones Exteriores y, por ende, aparecía alejado de sospechas de corrupción. Kikwete asumió como Presidente a finales de 2005, trayendo consigo los tres ejes de su campaña: el sector agrícola, la lucha contra la corrupción y la seguridad ciudadana. Estas prioridades se destacaron en los programas de desarrollo de su administración, que profundizaron el sesgo pro mercado de la gestión del Presidente Mkapa. La mejora de la economía de Tanzania se reflejó también en los indicadores del “Doing Business” que publica el Banco Mundial: en 2012 el país aparece en el primer tercio de los países de África Subsahariana (y en el puesto 134 de las 185 naciones del mundo incluidas en el estudio de ese organismo).

En los quince años posteriores a 1995, la economía de Tanzania tuvo una mejora importante. El alto y sostenido crecimiento económico fue acompañado de: a) un aumento en la inversión de 17 por ciento del PIB en 1999-2002 a 30 por ciento del PIB en 2010-11; b) una reducción a la mitad de la deuda externa a 30 por ciento del PIB y una mejora en la posición de reservas internacionales; c) una inflación de un dígito anual en la mayor parte del período y estabilidad cambiaria; d) un salto en las exportaciones de 15 por ciento del PIB a finales de los noventa a 30 por ciento del PIB; y e) mejoras en los indicadores sociales básicos (un aumento de ocho años en la expectativa de vida, matrícula primaria superior al cien por ciento de los niños en edad escolar y un fuerte aumento en la matrícula secundaria).

El aumento en la tasa de crecimiento se explica en buena medida por un alza en la productividad total de los factores, que, de mostrar registros negativos, pasa a incrementos del orden de 2 a 3 por ciento anual luego de 1996.

Una medida más amplia del progreso, como el Indicador de Desarrollo Humano (IDH) que elabora las Naciones Unidas, también refleja el progreso de Tanzania. En 1990, el IDH de Tanzania era 10 por ciento inferior al de África Subsahariana y en 2012 lo superó levemente. Sin embargo, Edwards destaca algo que elabora en los capítulos finales de su libro: la impresionante mejora económica no llevó a una reducción importante en la pobreza —sólo se redujo en tres puntos porcentuales en casi tres décadas—, como sí ocurrió en otras experiencias exitosas.

El éxito económico también se nota en los temas de debate. En el pasado, la brecha cambiaria, la falta de divisas, la recesión, el desempleo y la migración interna del campo a la ciudad eran los problemas más debatidos. Más recientemente, el foco de discusión se centra en dos problemas: la corrupción y la relación tirante entre el gobierno local de la isla de Zanzibar (muchas veces administrado por un partido local) y el gobierno central de Tanzania (siempre en manos del partido oficial).

Sebastián Edwards menciona que, sorprendentemente, los donantes y los organismos multilaterales le dan menos peso del debido al problema de la corrupción.

En el último capítulo del libro el autor hace un análisis profundo (y a la vez provocativo) para responder a la pregunta: ¿Es Tanzania una historia exitosa?

La historia relatada por la comunidad internacional puede resumirse en un ejemplo del éxito de políticas de mercado y de la eficacia de la ayuda internacional desde 1996 en adelante. Muchos datos macroeconómicos avalan esta conclusión. Sin embargo, una visión más larga, como la que adopta Edwards en su libro, muestra que la ayuda fue tóxica en las décadas previas a 1996 y no pudo evitar (quizás contribuyó a) la virtual desintegración de la economía del país.

El autor discute, además, dos temas cruciales para completar el análisis del caso de Tanzania: la calidad de los datos oficiales y el impacto de las reformas sobre la calidad de vida de la población. Y finalmente cierra con un análisis contrafáctico de qué hubiera pasado si en lugar de adoptar medidas intervencionistas extremas el país hubiera adoptado políticas más sensatas antes de 1996.

La calidad de los datos oficiales es mala. En parte, ello se debe a la dificultad de medir apropiadamente al sector de subsistencia informal, que tiene una participación importante. Las revisiones del PIB que se hicieron en Tanzania para medir mejor la economía informal no permiten encadenar las series hacia atrás. Las serias distorsiones de precios relativos complican incluso la medición del nuevo año base y producen subestimaciones serias. Un ejemplo obvio son las exportaciones registradas en momentos de alta brecha cambiaria, que son menores a las verdaderas (que incluyen las subfacturadas para poder ser contrabandeadas a dólares libres). Otro ejemplo es la inversión, que en el caso de bienes de capital importados también sufre de una exageración para poder acceder a más dólares al precio oficial.

Estos problemas aparecen en otros casos de países en desarrollo con alta informalidad y serias distorsiones cambiarias y de precios relativos. Pero el caso de Tanzania va más allá. Edwards relata que el PIB del sector agrícola parece ser “inmune” a los cambios climáticos. Por ejemplo, en 2005 el PIB agrícola prácticamente no cae a pesar de que el país sufrió la peor sequía en veinte años.

Los datos de la Encuesta de Gasto de los hogares tampoco reflejan el mayor crecimiento que en principio debió reflejarse en mayor consumo (aunque una explicación parcial podría ser que la gente aumentó el gasto en bienes durables, lo que no se registra adecuadamente en las encuestas de gasto). Tampoco la pobreza se redujo en la medida en que hubiera sido esperable en una economía creciendo al 6 por ciento anual.

La paradoja de alto crecimiento y poca reducción en la pobreza (incluso comparado con otros países africanos) confirma el escepticismo sobre las estadísticas oficiales.

Los ejercicios contrafactuales presentados por Edwards permiten ver que más que una historia muy exitosa post 1996, Tanzania es un ejemplo de una gran recuperación luego de un gran desastre. De todas maneras, la pérdida acumulada por los errores anteriores a 1996 es monumental y, en definitiva, la capacidad de la sociedad de cambiar su curso no debe ser subestimada.

La última sección es la que le da el nombre al libro. Aquí Edwards resume el análisis de capítulos anteriores con ejemplos de ayudas internacionales que apoyan programas muy malos (como la obligación impuesta a los agricultores de trabajar en granjas colectivas) o que ignoran distorsiones serias de precios relativos en contra del sector más importante de la economía. Edwards rescata al FMI como el organismo que mantuvo una visión coherente a lo largo del tiempo sin dogmatismos y aceptando cierta heterodoxia.

La conclusión de Edwards es que la ayuda internacional durante las dos primeras décadas post independencia fue tóxica y corresponsable de uno de los mayores fracasos económicos vividos por una nación pobre. Los cambios posteriores son consecuencia de múltiples factores: los problemas crónicos en Tanzania, el cambio de visión en los países desarrollados respecto de la política económica y nueva evidencia acerca de qué ayuda es más efectiva. También es cierto que la presión de los donantes desde 1985 impulsó los cambios políticos que hicieron posible que el país modificara el curso e iniciara un proceso de recuperación diez años más tarde.

Y la nueva forma de ayuda, con mayor participación del gobierno de Tanzania y mayor preponderancia de programas más pequeños, fue crucial para el cambio. En resumen, Edwards califica a la ayuda internacional a Tanzania con un desaprobado contundente entre 1961 y 1981, con un aprobado entre 1981 y 1994 y con una buena nota (pero no sobresaliente) luego de 1995.

En resumen, el libro de Edwards nos muestra que la eficacia de los programas de ayuda no puede medirse con regresiones de corte transversal. Es necesario analizar el caso de cada país con detalle, tratando de entender que existen muchas cajas negras que necesitan ser abiertas

y analizadas en detalle para poder concluir respecto de qué funciona y qué no. En mi opinión, esto hace más difícil replicar las historias exitosas. La economía política de las reformas varía de un país a otro y la interacción con la comunidad de donantes, también. Ello destaca todavía más la importancia de contar con una burocracia calificada, que pueda aportar al diseño y ejecución de los programas con adecuados controles que reduzcan las oportunidades para la corrupción y la ineficiencia. *EP*

NÚMEROS ANTERIORES

Nº 136, primavera 2014

Ignacio Echevarría, *La antipoesía y el boom latinoamericano*; **Niall Binns**, *Nicanor Parra y la Guerra Fría: Poesía política en los años cincuenta*; **Matías Ayala**, *Nicanor Parra y la política (1954-2006)*; **Raúl Zurita**, *Voy y vuelvo Nicanor*; **Juan Guillermo Tejeda**, *La simpatía de Nicanor Parra*; **Efraín Kristal**, *Soneto XVIII, Hamlet y El rey Lear: Los shakespeare de Nicanor Parra*; **María Luisa Fischer**, “*Ella hallará también cosas extrañas*”: *Figuraciones de la mujer y lo femenino en Parra*; **Leonardo Sanhueza**, *Nicanor Parra, profesor*; **Claudio Bertoni**, *Modestamente*; **Patricio Pron**, *Nicanor Parra, la revolución permanente*; **Eduardo Milán**, *Nicanor Parra: El riesgo de antescibir*; **Cristóbal Joannon**, *La comedia parriana: Un vistazo*; **Miguel Naranjo Ríos**, *La poesía popular en la obra de Nicanor Parra Sandoval*; **César Soto**, *Los libros de Nicanor Parra*; **Adán Méndez**, *Parra en primera persona*; **Jaime Vadell**, **José Manuel Salcedo**, *Hojas de Parra / Salto mortal en un acto*.

Nº 135, invierno 2014

Cristóbal de la Maza, **Sandra Briceño**, **Isabel Rojas**, **Paulina Schulz**, **Julio Recordón** y **Luis Abdón Cifuentes**, *Instrumentos económicos para la gestión de la calidad del aire: Aplicación de impuestos y permisos de emisión en Chile*; **Rodrigo Cerda**, **Juan Luis Correa**, **Francisco Parro** y **José Domingo Peñafiel**, *El Fondo de Utilidades Tributables (FUT): Elementos para la discusión*; **Gustavo Yamada**, **Pablo Lavado** y **Luciana Velarde**, *Habilidades no cognitivas y brecha de género salarial en el Perú*; **Pablo Beytía**, *La libertad de los dominados. Aportes y límites de la teoría del poder de John Searle*; **Michael Livermore** y **Jennifer Rosenberg**, *La forma del análisis distributivo*; **Hugo Herrera**, *La derecha ante el cambio de ciclo*; **Héctor Soto**, *Los plenos poderes de Gabriel García Márquez: Asombros y conjeturas*; **Carlos Franz**, *Se me olvidó que te olvidé. Un “eslabón perdido” entre Mariano Latorre y José Donoso*; **Alan Angell**, *Crónica de una tragedia*; **Joaquín Fermandois**, *Por qué la historia escrita está abierta y siempre lo estará*.

N° 134, otoño 2014

Oswaldo Larrañaga, Gustavo Cabezas y Francisca Dussailant, *Traectorias educacionales e inserción laboral en la enseñanza media técnico profesional*; **Claudio Sapelli**, *Desigualdad, movilidad, pobreza: Necesidad de una política social diferente*; **Thomas M. Scanlon**, *La moral individual y la moral de las instituciones*; **Eduardo Bitran, Cristián González U., Fernando Greve y Marcelo Villena**, *¿Innovar para exportar o exportar para innovar? Un análisis a nivel de firma de la industria manufacturera chilena, 1995-2010*; **Ricardo Capponi**, *¿Puede durar el amor?*; **Lucas Sierra**, *Democracia y dos sentidos de libertad*; **Juan Pablo Mañalich**, *¿Democracia liberal o libertad democrática?*; **Ernesto Ottone**, *Cambio de ciclo político*; **Sofía Correa Sutil**, *¿Democracia popular en Chile?* (La revolución inconclusa, de Joaquín Fermandois, 2013).

N° 133, verano 2014

Tom Ginsburg, *¿Fruto de la parra envenenada? Algunas observaciones comparadas sobre la Constitución chilena*; **Alonso Bucarey, Miguel Jorquera, Pablo Muñoz y Sergio Urzúa**, *El efecto del Instituto Nacional. Evidencia a partir de un diseño de regresión discontinua*; **Paola Bordón**, *Efectos del prestigio de los colegios de enseñanza media, de las universidades y el aprendizaje del empleador sobre los salarios en Chile*; **Joaquín Barceló**, *En torno a filosofía, retórica y política*; **Ernesto Rodríguez S.**, *La amistad de los amigos*; **Marcelo Maturana, José Donoso**: *La conjetura como arte narrativo*; **José Joaquín Brunner**, *Sociología de la sociología*; **María Teresa Infante Caffi**, *La revolución inconclusa. La izquierda chilena y el gobierno de la Unidad Popular*, de Joaquín Fermandois.

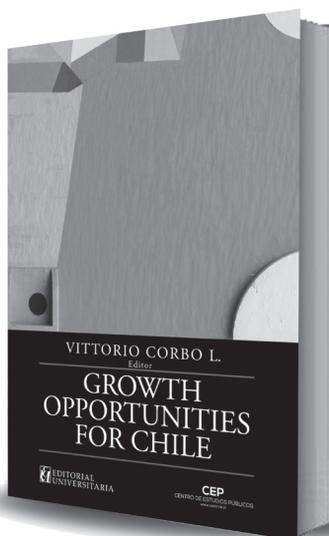
N° 132, primavera 2013

Roberto Torretti, *¿Cómo entiendo el pragmatismo?*; **Aldo González, Alejandro Micco y Constanza Caicha**, *El impacto de la persecución pública en los juicios de libre competencia en Chile*; **Javier Tapia**, *Las aplicaciones de multas a agentes económicos en el derecho chileno de la libre competencia: Una propuesta metodológica*; **Iván Jaksić, Alan Knight**, *La revolución mexicana y la historiografía de las revoluciones*; **Iván Jaksić**, *“Imparcialidad y verdad”: El surgimiento de la historiografía chilena*; **Juan L. Ossa Santa Cruz, Gonzalo Bulnes**: *Historiador nacionalista, político civilista*; **Luis Izquierdo**, *La forma en la arquitectura*; **Carlos Ominami, Ricardo Solari, Lucas Sierra**, *Vidas Revolucionarias*, de Cristián Pérez.

UNA PUBLICACIÓN DEL
**CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS
Y EDITORIAL UNIVERSITARIA**

Growth Opportunities for Chile

Vittorio Corbo (editor)



Autores

Daron Acemoglu, Harald Beyer, Ricardo Caballero, Vittorio Corbo, Fernando Díaz, J. Rodrigo Fuentes, Alexander Galetovic, Francisco Gallego, Ricardo González, Cristián Hernández, Fernando Lefort, Jorge Marshall, Patricio Meller, Alejandro Micco, Verónica Mies, Marco Morales, Cristián Muñoz, Luz María Neira, Andrea Repetto, Klaus Schmidt-Hebbel.

Más información en www.cepchile.cl

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

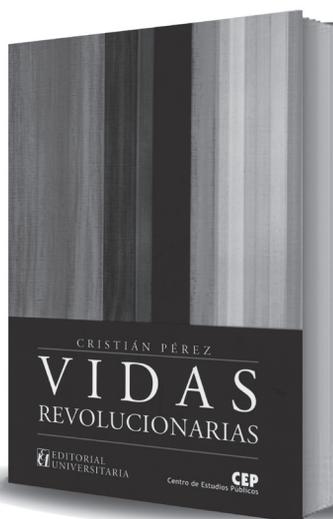
Monseñor Sótero Sanz 162 - Fono 2328 2400 - Fax 2328 2440

Santiago de Chile

EN VENTA EN LIBRERIAS

UNA PUBLICACIÓN DEL
**CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS
Y EDITORIAL UNIVERSITARIA**

Vidas revolucionarias
Cristián Pérez



www.cepchile.cl

Ambientado en los años más álgidos de la Guerra Fría (1965-1989) *Vidas revolucionarias* es un libro del pasado reciente, compuesto por seis historias de la izquierda nacional. Éstas tratan de responder a las interrogantes de las que se hizo eco la prensa por décadas: ¿Tuvo la izquierda nacional alguna capacidad militar? De ser cierto, ¿fue suficiente para que la estrategia de lucha armada resultara viable?

Más información en www.cepchile.cl

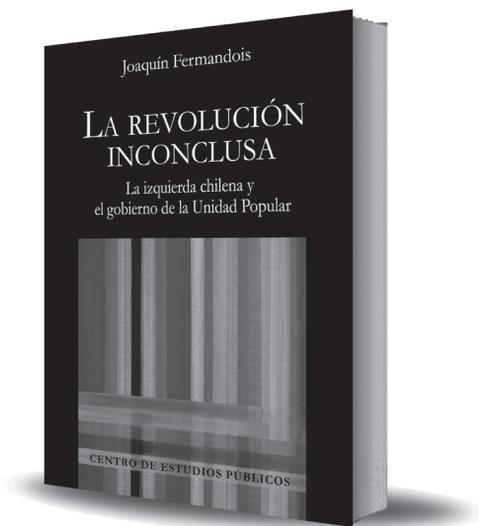
CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS
Monseñor Sótero Sanz 162 - Fono 2328 2400 - Fax 2328 2440
Santiago de Chile

EN VENTA EN LIBRERIAS

UNA PUBLICACIÓN DEL
CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

La revolución inconclusa

Joaquín Fernandois



www.cepchile.cl

El golpe de estado tuvo “mil orígenes”, que, como hilillos de agua que derivan en un mar, fueron convergiendo poco a poco, cada día más. La crisis de la democracia chilena exige todavía una acuciosa reflexión e invita a formular una serie de preguntas: ¿Qué significaba ser marxista? ¿Fue Estados Unidos el árbitro inescapable de la trama política chilena? ¿Era inevitable el desenlace? ¿Por qué el golpe? El lector podrá hallar en estas páginas una perspectiva seria y fundamentada sobre el proceso político que terminó ese incesable 11 de septiembre.

Más información en www.cepchile.cl

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Monseñor Sótero Sanz 162 - Fono 2328 2400 - Fax 2328 2440

Santiago de Chile

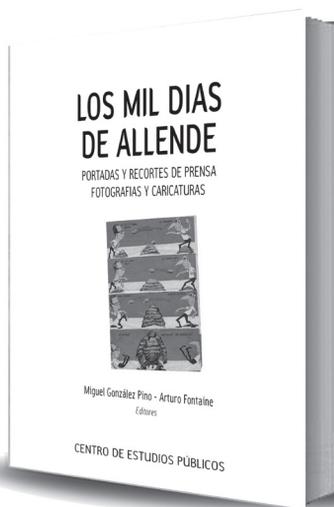
EN VENTA EN LIBRERIAS

REEDICIÓN

UNA PUBLICACIÓN DEL
CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Los mil días de Allende

Miguel González Pino y Arturo Fontaine (editores)



www.cepchile.cl

Con motivo de cumplirse los 40 años de estos sucesos, el CEP ha querido reeditar tres anexos del tomo II de esta antología, que contienen portadas, recortes de diarios y revistas, caricaturas y fotografías.

La caricatura que inicia este libro se publicó casi 10 años antes del Golpe en 1964, en la revista *Topaze*, durante la campaña presidencial, en la que los principales contendores eran Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende Gossens.

El lenguaje, las fotografías, los titulares que aquí se reproducen hablan por sí solos acerca de ese convulsionado e importante período de la historia de Chile.

Más información en www.cepchile.cl

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Monseñor Sótero Sanz 162 - Fono 2328 2400 - Fax 2328 2440

Santiago de Chile

EN VENTA EN LIBRERIAS

Sumario

- Manoel Leonardo Santos,
Aníbal Pérez-Liñán y
Mercedes García Montero* El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina
- Michael Penfold,
Javier Corrales y
Gonzalo Hernández* Los invencibles: La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina
- Emilia Simison* Estrategias distributivas presidenciales en contextos cambiantes de centralización fiscal y nacionalización partidaria: Transferencias discrecionales en Argentina durante presidenciales peronistas
- Sergio Toro Maureira y
Nathalie Jaramillo-Brun* Despejando mitos sobre el voto indígena en Chile: Preferencias ideológicas y adhesión étnica en el electorado mapuche
- Luis Villavicencio Miranda* Minorías étnico-culturales y derechos de las mujeres
- Alejandro Monsiváis Carrillo,
Alejandra Pérez Torres y
Ligia Tavera Fenollosa* Protesta social, política deliberativa y democracia: Un análisis de los "Diálogos por la Paz" en México
- Teresa Cierco y
Liliana Reis* Impacto de Eulex en el Estado de Derecho en Kosovo
- George Kateb* Individualidad existencial democrática: Una conversación con George Kateb

Recensiones

- Fernando Rosenblatt* Luna, Juan Pablo y Cristóbal Rovira Kaltwasser, eds. (2014). *The Resilience of the Latin American Right*

VOL. 51 No. 1 | MAY, 2014

**Could an increase in education raise income inequality?
Evidence for Latin America**

Diego Battistón | Carolina García | Leonardo Gasparini

**Inflation targeting and an optimal Taylor rule for
an open economy: Evidence for Colombia 1990-2011**

Edgar Villa | Martha A. Misas | Andrés F. Giraldo

**Has the National Agreement for the Modernization
of Basic Education contributed to improving levels
of basic education and reducing disparities between the states?**

Manuel Gómez-Zaldívar

Teenage pregnancy in Mexico: Evolution and consequences

Eva O. Arceo-Gómez | Raymundo M. Campos-Vázquez

A cohort analysis of the college premium in Mexico

Francisco Benita

SUBMISSIONS

We invite you to submit your original research article for consideration for publication in the Latin American Journal of Economics, formerly Cuadernos de Economía, at:

www.editorialexpress.com/laje

For instructions, please visit:

www.laje-ce.org/submissions

SUBSCRIPTIONS

Prices for annual subscription
(2 issues, May and November)

Chile	\$9,000
Latin America	US\$30
Rest of the world	US\$40

Please fill out the form available at:

www.laje-ce.org/subscriptions

INSTITUTO DE ECONOMÍA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

CAIP.

CENTRO DE ANÁLISIS E
INVESTIGACIÓN POLÍTICA.

REVISTA
PLÉYADE

NÚMERO 14 | JULIO-DICIEMBRE 2014 | ISSN: 0718-655X

www.cepchile.cl

DOSSIER

COSMOPOLÍTICAS

ARTÍCULOS

Israel Rodríguez-Giralt,
David Rojas e
Ignacio Farías

Cosmopolíticas

Isabelle Stengers

La propuesta cosmopolítica

Bruno Latour

*¿El cosmos de quién? ¿Qué cosmopolítica?:
Comentarios sobre los términos de paz de Ulrich Beck*

Martín Tironi, Pablo
Hermansen y José Neira

*El prototipo como dispositivo cosmopolítico:
Etnografía de prácticas de diseño en el Zoológico
Nacional de Chile*

José Manuel de Cózar
Escalante

*¿Una cosmopolítica de lo salvaje?:
La composición técnica del mundo natural*

Ignacio Farías

*Planes maestros como cosmogramas: La articulación
de fuerzas oceánicas y formas urbanas tras el tsunami
de 2010 en Chile*

Francisco Tirado,
Enrique Baleriola,
Andrés Gómez, Tiago
M. do A. Giordani y
Pedro Torrejón

*Cosmopolítica y biopolítica en los regímenes de
bioseguridad de la Unión Europea*

Manuel Tironi

*Hacia una política atmosférica: Químicos, afectos y
cuidado en Puchuncaví*

Fernando Beresñak

*Problemáticas cosmopolíticas frente al orden físico-
matemático*

ESTUDIOS DE ECONOMIA

VOLUMEN 41 • Nº 2 / DICIEMBRE 2014

ARTÍCULOS

JUDICIAL VERSUS PRIVATE AUCTIONS:
BETTER WITHOUT PROTECTION?

Ricardo Paredes, Andrés Crisosto, Philippe Martí

DETERMINACIÓN DEL RIESGO DE FRACASO FINANCIERO
MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE MODELOS PARAMÉTRICOS,
DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL, Y DE INFORMACIÓN DE AUDITORÍA

Manuel Rodríguez, Carlos Piñeiro, Pablo De Llano

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, CALIDAD DE GESTIÓN
DE GOBIERNO Y DISPARIDADES REGIONALES EN URUGUAY

Leonel Muinelo-Gallo, Adrián Rodríguez

INTERNATIONAL TRADE AND MIGRANT NETWORKS:
IS IT REALLY ABOUT QUALIFICATIONS?

Joan Martín-Montaner, Francisco Requena, Guadalupe Serrano

DESAJUSTE EDUCACIONAL Y DE COMPETENCIAS:
EFECTOS DIFERENCIALES SOBRE LA SATISFACCIÓN LABORAL.
UN ESTUDIO APLICADO AL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL

Nuria Sánchez-Sánchez, Adolfo Fernández

UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

ÚLTIMAS PUBLICACIONES

VENTA ONLINE EN WWW.LYD.ORG



Activismo judicial en Chile
¿Hacia el gobierno de los jueces?
(2013)
José Francisco García y
Santiago Verdugo

"El paciente se pone
impaciente" (2014)
Mikel Uriarte P.



Migraciones en Chile:
Oportunidad Ignorada
(2014) Álvaro Belloio A.,
Hernán Felipe
Errázuriz C.

Sentencias Destacadas
2013 (2014),
Varios autores



La transición a la
democracia 1988-1990.
(2014)
Carlos F. Cáceres.



Claves en Educación
Técnico profesional:
10 modelos a replicar,
(2013), Varios Autores

Un Viaje a la Venezuela
de Chávez: La Revolución
Fallida (2013),
Marcel Oppliger



LYD ES
REPRESENTANTE
EXCLUSIVO EN CHILE
DE LIBROS UNIÓN
EDITORIAL DE ESPAÑA.

**NO SE PIERDA
ADEMÁS LAS
NOVEDADES EN
EL CATÁLOGO DE
LIBROS DE UNIÓN
EDITORIAL.**

FORMULARIO DE SUSCRIPCIÓN

ESTUDIOS PÚBLICOS

NOMBRE: _____
DIRECCIÓN: _____
COMUNA: _____
CIUDAD: _____ PAÍS: _____
TELÉFONO: _____ FAX: _____
PROFESIÓN/CARRERA: _____
UNIVERSIDAD/INSTITUTO: _____
INSTITUCIÓN: _____
RUT: _____
EMAIL: _____

TIPO DE SUSCRIPCIÓN

NUEVA RENOVACIÓN 1 AÑO 2 AÑOS

Adjuntar cheque cruzado a nombre de Centro de Estudios Públicos por la suma de (US\$) \$ _____ por ____ suscripción(es).

TIPO DE DOCUMENTO

BOLETA FACTURA

SUSCRIPCIÓN*	1 AÑO (4 Revistas)	2 AÑOS (8 Revistas)
Nacional*	\$ 13.000	\$ 18.000
Estudiantes**	\$ 7.000	_____
América	Aéreo US\$ 70	US\$ 120
Europa y otros	Aéreo US\$ 100	US\$ 190

* No incluye gastos de envío para direcciones fuera de la Región Metropolitana.

** Se debe acreditar esta condición.

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Monseñor Sotero Sanz 162 - Fono 22328 2400 - Fax 22328 2440

Santiago de Chile

RUT: 70.649.100-7

Giro: Analizar y divulgar problemas filosóficos,
políticos, sociales y económicos