

ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 118

OTOÑO

2010

Quentin Skinner

Una genealogía del Estado moderno

Quentin Skinner

Leonidas Montes

Sentido y comprensión de la historia del pensamiento político

Iván Jaksic y Sol Serrano

*El gobierno y las libertades:
La ruta del liberalismo chileno
en el siglo XIX*

Francisca Dussaillant

*Comportamientos riesgosos
entre los jóvenes: El caso de
la actividad sexual*

Claudio A. Agostini y

Carlos Budnevich

*El mercado de valores chileno:
Análisis y propuestas en el
ámbito tributario*

David Núñez y Diego Pardow

*¿Por qué no demandan
los accionistas?*

*El problema de las costas
en la acción derivativa*

Ricardo Gamboa

*Reforma del presidencialismo:
El caso de la jefatura de gabinete
de ministros en Argentina
(1995-2007)*

Ernesto Ottone

*Izquierdas, centro izquierdas y
progresismos en A. Latina hoy:
Algunas distinciones*

Héctor Soto

*Local y visita: El doble eje de
Joaquín Edwards Bello*

ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 118 otoño 2010

ESTUDIOS PÚBLICOS

editada por el Centro de Estudios Públicos (www.cepchile.cl)

Director Responsable Arturo Fontaine

Comité Editorial Enrique Barros, Harald Beyer, Sebastián Edwards,
Cristián Eyzaguirre, Juan Andrés Fontaine, David Gallagher,
Juan Pablo Illanes, Felipe Larraín, Lucas Sierra, Rodrigo Vergara

Secretaria de Redacción María Teresa Miranda H.

Secretaria Ejecutiva Ana María Folch V.

Estudios Públicos, revista de humanidades y ciencias sociales, es una publicación académica y multidisciplinaria. Aparece trimestralmente en forma impresa y electrónica (ISSN 0716-1115; ISSN 0718-3089). Los trabajos publicados han sido previamente aprobados por especialistas mediante un proceso de arbitraje ciego. Los artículos son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los editores ni del Centro de Estudios Públicos.

Toda colaboración debe ceñirse a las normas de *Estudios Públicos* que se indican al final de la revista. Las contribuciones, así como todo comentario y correspondencia, deben dirigirse a: *Estudios Públicos*, Monseñor Sótero Sanz 162, C. Postal 7500011 Providencia, Santiago, Chile. Teléfono: 328-2417. Fax: 328-2440.

© Centro de Estudios Públicos.

Toda reproducción total o parcial de los artículos está prohibida sin la debida autorización del Centro de Estudios Públicos.

Ediciones impresa y electrónica de *Estudios Públicos*

En la edición impresa sólo se publican trabajos en castellano. Los resúmenes de los artículos se incluyen en castellano y en inglés.

En el sitio de internet del Cep, www.cepchile.cl, aparte de los trabajos en castellano publicados en *Estudios Públicos* se incluyen también las versiones en inglés de algunos trabajos, así como los sumarios de todos los números anteriores e índices por autores y temas.

Print and online editions of *Estudios Públicos*

In the print edition of *Estudios Públicos*, papers and documents are published only in Spanish, and abstracts both in Spanish and English. The online edition of *Estudios Públicos* is published on CEP's web site, www.cepchile.cl, which includes all the papers in Spanish, as well as the contents of previous editions, and author and subject indexes. The English versions of a number of papers and documents are also available 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); *PAIS International in Print* (OCLC).

Suscripciones

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

Teléfono: 328-2400. Fax: 328-2440 (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, 2010.

ESTUDIOS PÚBLICOS

REVISTA DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

Nº 118 otoño 2010

ÍNDICE

<i>Quentin Skinner</i>	Una genealogía del Estado moderno	5
<i>Quentin Skinner</i> <i>Leonidas Montes</i>	Sentido y comprensión de la historia del pensamiento político	57
<i>Iván Jaksic y</i> <i>Sol Serrano</i>	El gobierno y las libertades: La ruta del liberalismo chileno en el siglo XIX	69
<i>Francisca Dussailant</i>	Comportamientos riesgosos entre los jóvenes: El caso de la actividad sexual	107
<i>Claudio A. Agostini y</i> <i>Carlos Budnevich</i>	El mercado de valores chileno: Análisis y propuestas en el ámbito tributario	179
<i>David Núñez y</i> <i>Diego Pardow</i>	¿Por qué no demandan los accionistas? El problema de las costas en la acción derivativa	229
<i>Ricardo Gamboa</i>	Reforma del presidencialismo: El caso de la jefatura de gabinete de ministros en Argentina (1995-2007)	283
<i>Ernesto Ottone</i>	Izquierdas, centro izquierdas y progresismos en América Latina hoy: Algunas distinciones	315
<i>Héctor Soto</i>	Local y visita: El doble eje de Joaquín Edwards Bello	333
Abstracts		353

UNA GENEALOGÍA DEL ESTADO MODERNO*

Quentin Skinner

Trazar la genealogía del estado moderno es descubrir que nunca ha existido un concepto único al que el término *estado* se refiera. En la teoría política moderna diferentes escuelas han considerado al estado ya sea como (1) el nombre de un aparato de gobierno establecido, o (2) el nombre de un cuerpo de personas subordinadas a una cabeza soberana, o (3) como otro nombre para designar el cuerpo soberano del pueblo, o (4) como el nombre de una persona definida de quien se dice (a) que tiene una real

QUENTIN SKINNER. Historiador. Barber Beaumont Professor of the Humanities, de Queen Mary, Universidad de Londres, y Regius Professor of Modern History de la Universidad de Cambridge. Figura destacada de la Escuela de Cambridge en el estudio del pensamiento político. Ha sido autor y coautor de más veinte libros y de otras numerosas publicaciones académicas. Su *The Foundations of Modern Political Thought* (1978) es un clásico. Ha obtenido los premios Isaiah Berlin de la Political Studies Association, el Premio David Easton y el Bielefelder Wissenschaftspreis, y ha sido distinguido como Doctor Honoris Causa por las universidades de Oxford y Harvard. En 2009 fue nombrado Miembro Académico Honorario de la Universidad Adolfo Ibáñez.

* Esta es una versión ligeramente modificada de la traducción de “A Genealogy of the Modern State” (realizada por Susana Gazmuri) que apareció en la serie Res Publica de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez (UAI) con motivo del nombramiento de Quentin Skinner como Miembro Académico Honorario de la UAI (Santiago de Chile) en octubre de 2009.

Su publicación en esta edición de *Estudios Públicos* cuenta con la debida autorización de Quentin Skinner, de la British Academy y de la Universidad Adolfo Ibáñez.

voluntad propia o (b) que tiene voluntad en virtud de que la voluntad de algún poder público autorizado le ha sido atribuida. Entre los pensadores políticos contemporáneos predomina la perspectiva (1), sin embargo este ensayo concluye argumentando que tenemos buenas razones para recuperar y restablecer alguna versión de la perspectiva (4b).

Palabras clave: estado; república; representación; Thomas Hobbes.

Recibido: octubre de 2009.

I

Cuando trazamos la genealogía de un concepto, develamos los diferentes modos en que puede haber sido usado en el pasado. De esta manera, nos equipamos con un medio para pensar en forma crítica sobre cómo se entiende ese concepto en el presente. Con estas consideraciones en mente, en las páginas que siguen intento esbozar una genealogía del estado moderno. Sin embargo, antes de embarcarme en este proyecto debo hacer dos advertencias acerca de las limitaciones de su alcance. En primer lugar, asumo que el único método que nos permite identificar confiadamente las visiones de escritores específicos sobre el concepto de estado es examinar las circunstancias precisas en que estos escritores invocan y discuten el término *estado*. Por consiguiente, me concentro tanto como me es posible en cómo llegó a figurar esta palabra en particular en los sucesivos debates acerca de la naturaleza del poder público. La otra limitación que debo señalar es que me circunscribo exclusivamente a las tradiciones anglófonas. Esto, en parte, porque necesito someter mis materiales históricos a algún tipo de control, pero principalmente porque me parece que cualquier estudio de los cambios en los vocabularios en que son formulados los conceptos morales o políticos sólo puede ser llevado a cabo de manera fértil examinando la historia de comunidades lingüísticas individuales. Intentar un análisis más amplio equivaldría a suponer que tales términos como *lo stato*, *l'État* y *Der Staat* expresan el mismo concepto que el término *estado*, y esto sería presuponer algo que debería ser demostrado. De ahí la limitación aparentemente arbitraria de mi mirada histórica.

Investigar la genealogía del estado es descubrir que nunca ha habido un concepto único al que la palabra *estado* haya respondido¹. La sugerencia, aunque laxamente formulada, de que es posible realizar un análisis neutral que podría en principio concitar un consenso general es a mi juicio desacertada². Incluso me atrevería a decir que cualquier término moral o político que ha estado enmarañado en tantas disputas ideológicas, por un período de tiempo tan extenso, está destinado a desafiar cualquier intento de definición³. En la medida que la genealogía del estado se despliega, lo que se revela es el carácter contingente e impugnabile del concepto, la imposibilidad de mostrar que tiene alguna esencia o límites naturales⁴.

Esto no significa negar que alguna definición particular haya llegado a predominar. Tal como suelen señalar los manuales de teoría política, en el último tiempo ha habido una notoria tendencia a pensar el estado —usualmente con un guiño en la dirección de Max Weber— nada más que como el nombre de un aparato establecido de gobierno⁵. Actualmente, esta perspectiva ha alcanzado una aceptación tan amplia que en el lenguaje cotidiano las palabras *estado* y *gobierno* han llegado a ser prácticamente sinónimos. La cuestión que persiste, sin embargo, es si nuestra reflexión se ha empobrecido por el abandono de un número de teorías anteriores y más explícitamente normativas que un análisis genealógico devela. ¿Puede una genealogía del estado liberarnos para re-imaginar el concepto de maneras diferentes y, quizás, más fructíferas? Ésta es la cuestión a la que me aboco en la última parte de esta exposición, después de presentar mi estudio histórico.

¹ Por su discusión de mi argumento estoy muy agradecido con Duncan Bell, Greg Claeys, Peter Hall, Hent Kalmo, Philip Pettit, David Runciman y Jim Tully; por la lectura de borradores anteriores tengo una deuda especial con John Dunn, Susan James y Janet McLean. Corrijo aquí el argumento que formulé en *Visions of Politics* (2002), Vol. 2, esp. pp. 395-396, donde todavía operaba con el supuesto de que existe un concepto definido del estado moderno que los historiadores pueden descubrir. Para una crítica, véase Goldie 2006, esp. pp. 11-19.

² Para un intento reciente, véase Morris 1998, esp. pp. 45-46. Para una aproximación más pluralista, véase Vincent 1987.

³ Nietzsche afirma que 'sólo lo que no tiene historia es definible'. Sobre esta observación y discusión, véase Geuss 1999, esp. pp. 13-14.

⁴ Para otras consideraciones en esta línea, véase Geuss 1999, Bevir 2008, Krupp 2008.

⁵ Forsyth 1991, p. 505; Morris 2004, pp. 195-196. Para la definición de Weber, véase Weber 1984; para la discusión en que esto se presupone, véase Poggi 1978; Jordan 1985; Canney 2005, esp. pp. 149-150.

II

Dentro de la teoría jurídica y política anglófona encontramos por primera vez extensas discusiones acerca del estado, lo estatal (*statehood*) y los poderes de los estados hacia finales del siglo dieciséis y comienzos del diecisiete⁶. Este desarrollo se debió en gran medida a la influencia de la discusión escolástica sobre la *patria potestas*⁷, así como a la creciente disponibilidad de tratados franceses sobre la soberanía⁸ y de manuales italianos acerca de la ‘política’ y la razón de estado⁹. Con la confluencia de estas corrientes, el término *estado* comenzó a ser usado con mayor confianza para aludir a un tipo específico de unión o asociación civil, la de una *universitas* o comunidad de personas que viven bajo la autoridad soberana de un monarca o grupo gobernante reconocido.

Esto no significa que la palabra *estado* fuese la más usada para describir la forma de unión que subyace al gobierno civil. Algunos escritores preferían hablar de *reino* (*realm*)¹⁰, algunos incluso hablaban de *nación*¹¹, mientras que la terminología más difundida se refería al *cuerpo político*, indicando generalmente que tales cuerpos son incapaces de actuar en ausencia de una cabeza soberana a la que deben su dirección y obediencia. Fue gracias a un proceso relativamente simple, sin embargo, que la palabra *estado* llegó a incluirse en este léxico. Una de las cuestiones que siempre abordaban los libros de consejos a los príncipes del Renacimiento era cómo debían actuar los gobernantes para mantener su estado, esto es, para sostener su estatus o posición como príncipes. Maquiavelo fue sólo el más célebre de un sinnúmero de pensadores políticos que habían subrayado la importancia de ser capaz de *mantenere lo stato*¹², y cuando Edward Dacres publicó su traducción de *El Príncipe* en 1640, como era de esperar hizo que Maquiavelo se playara sobre

⁶ Destaco aquí Maitland 2003, p. 38.

⁷ Brett 1997; Höpfl 2004, pp. 186-223.

⁸ Skinner 1978, Vol. 2, pp. 254-275.

⁹ Mattei 1979; Borello 1993. Para Francia véase Thuau 2000; para Inglaterra, Baldwin 2004; Malcolm 2007, esp. pp. 30-73.

¹⁰ Sobre el *reino*, véase King James VI y I 1994, pp. 138, 189; Hayward 1603, Sig. J, 4^v; Sig. O, 3^v; Sig. R, 2^r. (La paginación de Hayward 1603 es confusa, de ahí que cito por párrafo).

¹¹ Sobre *nación*, véase Bodin 1962, 1. 2, p. 10; Hayward 1603, Sig. E, 1^r; Sig. O, 1^r; Downing 1634, pp. 9, 15; Ball 1642, pp. 4, 6.

¹² Hexter 1973, pp. 150-172.

cómo debe actuar un príncipe ‘para mantener su Estado’, sobre cómo un príncipe prudente debe ‘tomar el curso más seguro que pueda para salvaguardar su vida y su Estado’ y sobre cómo los gobernantes en general pueden ‘conservar a salvo sus Estados’¹³.

El mismo vocabulario ya había arraigado en la lengua inglesa una generación antes gracias a la traducción de un grupo de tratados franceses —de François de La Noue, Pierre La Place, Jacques Hurault y otros— acerca de los deberes de los consejeros y otros *officiers d'état*. Si revisamos, por ejemplo, la versión de Arthur Golding de *Trois Livres* de Hurault, que apareció como *Politicke, moral and martiall discourses* en 1595, ya lo encontramos escribiendo acerca del estado o la posición de los monarcas y las ciudades¹⁴, y sobre las maneras en que un príncipe debe conducirse si desea garantizar la ‘mantención de su estado’¹⁵. Hurault critica al emperador Augusto por actuar con excesiva crueldad ‘para la mayor seguridad de su estado’, y agrega, denunciando a Maquiavelo, que un príncipe ‘no debería hacer ningún mal para conservar su estado’¹⁶.

Si consultamos a los teóricos del derecho de la misma generación, frecuentemente los encontramos hablando en términos similares sobre la importancia de mantener el propio estado o posición como príncipe¹⁷. Según ellos, sin embargo, hay algo de significación más impersonal que los gobernantes deben preservar si quieren evitar un *coup d'état*, un golpe contra su estado. Deben preservar el bienestar del cuerpo político, y se les advierte que no pueden aspirar a mantener su propio estatus a menos que conserven este cuerpo a salvo y en buena salud. Fue en esta coyuntura que algunos teóricos del derecho comenzaron a describir este *cuerpo político* subyacente como el estado. El deslizamiento lingüístico fue leve, pero el cambio conceptual fue fundamental: en vez de concentrarse en la necesidad de los gobernantes de mantener su propio estatus o estado, estos escritores comenzaron a hablar de su obligación de mantener los estados sobre los que gobernaban¹⁸.

¹³ Maquiavelo 1640, pp. 139, 141, 169.

¹⁴ Hurault 1595, pp. 10, 182, 251.

¹⁵ Hurault 1595, pp. 89.

¹⁶ Hurault 1595, pp. 85, 98.

¹⁷ Bodin 1962, 4. 1, pp. 415-420; véase también 2. 6, p. 242; 3. 7, p. 384; 6. 6, p. 787.

¹⁸ Sobre esta transición, véase Mansfield 1996, pp. 281-294; Harding 2002, pp. 252-335; Skinner 2002, Vol. 2, pp. 382-387.

Para ilustrar estas tendencias, lo mejor es recurrir a la obra de Jean Bodin *Six livres de la république* (*Los Seis Libros de la República*), primero traducido al inglés como *The six Bookes of a Commonwealth* en 1606¹⁹. A comienzos del Libro I, Bodin proporciona una definición de lo que su traductor, Richard Knollys, llama la ‘Ciudad o estado’²⁰. Bodin sostiene que ‘no son las murallas, ni las personas las que dan origen a la ciudad, sino el pueblo unido bajo un mismo gobierno soberano’²¹. En otras palabras, hablar de una ciudad o estado es referirse a una comunidad de personas que están sujetas a un poder soberano. Bodin admite que este poder puede ser el de las personas mismas, mas procede a manifestar una clara preferencia por la monarquía por sobre cualquier otra forma de gobierno. Instituir una monarquía, como explica más adelante, es crear un tipo de autoridad pública en la que ‘todas las personas en general, y (como si fueran) un solo cuerpo, juran fiel lealtad a un monarca soberano’ como cabeza del estado²². En consecuencia, el hecho de que su propósito básico sea la regulación de asuntos del pueblo significa que su soberano tiene el deber de preocuparse por ‘la salud y bienestar de todo el estado’²³. Los príncipes y otros gobernantes tienen la obligación no sólo de no perturbar sino de proteger tanto a ‘los súbditos en particular’ como a ‘todo el cuerpo del estado’²⁴.

Esta forma de pensar acerca del estado (que llamaré la teoría absolutista)²⁵ fue adoptada al poco tiempo en Inglaterra, a comienzos del siglo diecisiete, por dos corrientes distintas del discurso jurídico y político. Una provenía de las discusiones escolásticas sobre la *suprema potestas*, especialmente en los términos en que fue planteada por luminarias de la Segunda Escolástica tales como Vitoria, Bellarmino y Suárez. Aun cuando estos filósofos admitían que la *universitas* de las personas debe haber sido la portadora original del poder supremo²⁶, insistían en que el acto de someterse a la autoridad de un gobierno siempre implicaba lo que

¹⁹ Sobre el concepto de estado en Bodin, véase Franklin 1973; Franklin 1991; Skinner 1978, Vol. 2, pp. 284-230, 355-356.

²⁰ Bodin 1962, 1. 2, p. 10.

²¹ Bodin 1962, 1. 2, p. 10.

²² Bodin 1962, 1. 8, p. 99.

²³ Bodin 1962, 1. 8, p. 97.

²⁴ Bodin 1962, 6. 4, p. 714.

²⁵ Sigo aquí a Poggi 1978 y Vincent 1987, pp. 45-76.

²⁶ Höpfl 2004, pp. 204-217, 224-230.

Suárez caracteriza como una ‘cuasi-enajenación’ de derechos políticos²⁷. Ésta es precisamente la línea de argumentación que encontramos en un trabajo como el de Mathew Kellison, *Right and Jurisdiction of the Prelate, and the Prince*, de 1621²⁸. Kellison escribe como un católico deseoso de reivindicar la autoridad independiente de la Iglesia como ‘el estado más eminente’²⁹. Sin embargo, está dispuesto a reconocer el derecho de los reyes a ser considerados gobernantes absolutos dentro de su propia esfera. Invocando explícitamente la autoridad de Bellarmino y Suárez³⁰, concede que el poder de cualquier pueblo para gobernarse a sí mismo debe haber residido originalmente en la comunidad como un todo³¹. Sin embargo, apenas acuerdan ‘escoger un Rey’, se sigue el efecto de que ‘la Comunidad se despoja a sí misma de autoridad y entrega todo el poder y la Autoridad al Rey’³². Su posición es ahora la de un gobernante absoluto sobre todo el cuerpo del estado.

La segunda y más influyente corriente en que apareció articulada la teoría absolutista fue como parte de la doctrina del derecho divino de los reyes. Sir Robert Filmer, el más conocido de los paladines del derecho divino a principios del siglo diecisiete en Inglaterra, comienza su *Patriarcha*³³ estigmatizando de herejía peligrosa la creencia de que ‘el género humano nace libre de toda sujeción y está naturalmente dotado para elegir la forma de gobierno que prefiera’³⁴. Lo que este argumento no reconoce, responde Filmer, es que los gobernantes no reciben su autoridad del pueblo sino directamente por ‘mandato de Dios’³⁵. Los Reyes son ungidos del Señor, los vice regentes de Dios en la tierra y, por consiguiente, gozan de un poder absoluto e incuestionable sobre el cuerpo de la república* o estado.

²⁷ Suárez 1975, 3. 4. 2, p. 49: ‘non est delegatio sed quasi alienatio’. Cf. Höpfl 2004, pp 248-262.

²⁸ Sobre Kellison, véase Sommerville 1999, pp. 60-62.

²⁹ Kellison 1621, p. 87.

³⁰ Kellison 1621, p. 43.

³¹ Kellison 1621, p. 43-44.

³² Kellison 1621, p. 46.

³³ Sommerville 1991rffi, pp. xxxii-iv muestra que aun cuando *Patriarcha* no fue publicada sino hasta 1680, el manuscrito fue terminado antes de 1631.

³⁴ Filmer 1991, p. 2.

³⁵ Filmer 1991, p. 7.

* En este artículo se traduce *Commonwealth* y *common-weal* como República, entendiendo el término en su sentido originario de Res-Publica, ‘la cosa pública o ‘bien que es tenido en común’, es decir ‘organización política’, y no en su sentido contemporáneo de ausencia de monarquía. (N. de la T.)

El rey Jacobo I solía hablar en términos similares, especialmente en sus arengas al Parlamento sobre el alcance de sus derechos soberanos³⁶. Lo encontramos en 1605 asegurándoles a ambas Cámaras que ‘Dios mismo llama Dioses a los reyes, en tanto son sus Tenientes y Vice Regentes’, y les ha conferido autoridad absoluta sobre sus estados³⁷. Se refiere a la masa de personas que están sujetas al poder soberano como ‘el cuerpo de todo el Estado’³⁸ y describe ambas cámaras del Parlamento como ‘el cuerpo representativo del Estado’³⁹. Añade más adelante que en tanto todos los gobernantes son cabezas de estado, ‘si el Rey quiere, el Estado quiere y, por lo tanto, al robustecer al Rey se preserva y prestigia el Estado’⁴⁰.

El escritor inglés de este período que utiliza con mayor confianza este idioma es el abogado romanista Sir John Hayward, quien presentó por primera vez sus ideas sobre el poder del estado en su *Answer (Respuesta)* al tratado sobre soberanía popular publicado por Robert Parsons en 1594⁴¹. La refutación de Hayward apareció en 1603, acompañada de una efusiva dedicatoria al rey Jacobo I (‘el más amado, más temido, más absoluto’)⁴². Después de un comienzo aparentemente concesivo, Hayward declara que toda autoridad viene no del pueblo, sino de Dios, de modo que incluso los gobernantes paganos cuentan como ungidos por el Señor⁴³. El ‘cuerpo político’ subyacente no puede haber sido el dueño original de la soberanía, pues no es más que ‘una multitud irresponsable y acéfala’ sin dirección ni gobierno⁴⁴. Siguiendo a Bodin, Hayward concluye que siempre será más natural ‘que un estado, fuese éste grande o pequeño, sea de preferencia comandado por una persona’ como cabeza del estado⁴⁵.

³⁶ Sobre James como un ‘absolutista’, véanse Sommerville 1991b, pp. 247-253 y Sommerville 1999, pp. 107-110, 227-230.

³⁷ King James VI y I 1994, p. 147.

³⁸ King James VI y I 1994, pp. 143, 145.

³⁹ King James VI y I 1994, pp. 147, 149.

⁴⁰ King James VI y I 1994, p. 195.

⁴¹ Sobre Hayward, véanse Levack 1988; Sommerville 1999, pp. 51-52, 68. Sobre el derecho romano en Inglaterra en este período, véase Levack 1981.

⁴² Hayward 1603, Sig. A, 3^r.

⁴³ Hayward 1603, Sig. G, 3^r.

⁴⁴ Hayward 1603, Sig. B, 3^v; Sig. H, 3^r; Sig. K, 2^v.

⁴⁵ Hayward 1603, Sig. B, 3^v; Bodin es citado para estos efectos en Sig. D, 3^r.

Estos argumentos fueron retomados por una serie de polemistas cuya preocupación principal era reivindicar —contra los apologistas católicos como Kellison— el derecho de los gobernantes temporales a ejercer un control absoluto sobre los asuntos eclesiásticos del mismo modo que sobre los civiles. Hayward también contribuyó a este debate, y es uno de los primeros en describir ese compromiso erastiano como un argumento sobre la relación apropiada entre ‘la iglesia y el estado’. Su *Report* de 1607 sobre la política religiosa comienza recordando a sus lectores, con una cita de Bodin, que ‘los derechos de la Soberanía o Majestad’ consisten en ‘un poder absoluto y perpetuo, para proceder en los actos y asuntos más importantes de un determinado estado’⁴⁶. Declara entonces que ‘no hay nada de naturaleza tan importante en una República’ como el cuidado de la religión, pues ésta es ‘el único medio para que los hombres se unan y permanezcan en sociedad mutua’⁴⁷. De ahí que sea indispensable asignar ‘el gobierno de los asuntos religiosos a la autoridad y poder Soberano del Estado’⁴⁸. La regulación de la religión es el medio más importante que tiene un soberano para demostrar su preocupación por el bienestar ‘de todo el cuerpo del Estado’⁴⁹.

Quizás el argumento más exhaustivo en esta línea se puede encontrar en el trabajo de otro abogado romanista, Calybutte Downing⁵⁰, cuyo *Discourse of the State Ecclesiasticall* fue publicado primero en 1632⁵¹. Downing concuerda con que el rey de Inglaterra es ‘el Soberano supremo’ y el ‘ungido del Señor’, quien ejerce ‘la jefatura del poder sobre todo el cuerpo de la República’⁵². Él debe, por lo tanto, ser reconocido como ‘la suprema cabeza civil’ sobre el estado eclesiástico no menos que sobre el ‘Estado Civil’⁵³. Como en todas las monarquías absolutas, el ‘Estado está estructurado’ de tal forma que hay una persona con autoridad incuestionable para gobernar toda las sociedades diversas y establecidas del Estado’⁵⁴.

⁴⁶ Hayward 1607, p. 6.

⁴⁷ Hayward 1607, p. 8.

⁴⁸ Hayward 1607, p. 14.

⁴⁹ Hayward 1607, p. 2.

⁵⁰ Sobre Downing, véase Levack 1973, pp. 115-117, 187-188; Sommerville 1999, pp. 40-41.

⁵¹ El tratado de Downing fue reeditado en forma extendida en 1634; cito esta versión del texto.

⁵² Downing 1634, pp. 49, 57, 69.

⁵³ Downing 1634, pp. 58, 68.

⁵⁴ Downing 1634, pp. 46.

III

Si bien la teoría absolutista fue ampliamente defendida en las primeras décadas del siglo diecisiete, también estuvo sujeta a un creciente cúmulo de ataques. Sus críticos concordaban en que cuando hablamos del estado nos estamos refiriendo a un tipo de unión cívica, un cuerpo o sociedad de personas unidas bajo un gobierno. Pero repudiaban la metáfora según la cual esta *societas* o *universitas* no es más que un torso acéfalo que necesita un monarca que pueda guiarla y controlarla. Es igualmente posible, afirmaban, que el poder supremo pertenezca a la unión de las personas. Consecuentemente, hallamos a estos escritores usando el término *estado* para referirse no a una comunidad pasiva y obediente que vive bajo una cabeza soberana, sino más bien a un cuerpo de personas a las que se considera poseedoras de la soberanía.

Dos nítidos cuestionamientos a la teoría absolutista se desarrollaron en estas líneas, dando lugar finalmente a lo que llamaré la teoría populista del estado. Uno de ellos surgió de un grupo de escritores que pueden ser descritos como anatomistas políticos, que se interesaban principalmente en comparar las diferentes formas de gobierno que podían encontrarse en diversas partes del mundo. Tal como les gustaba señalar, había muchas comunidades en la Europa contemporánea que no eran regidas por reyes sino que, por el contrario, el pueblo se gobernaba a sí mismo. Al referirse a las características particulares de estas comunidades, frecuentemente las llamaban *estados populares* o simplemente *estados* para distinguirlas de las monarquías y principados. Sin duda, esa denominación se debía en parte al hecho de que tales comunidades generalmente eran gobernadas por asambleas legislativas en las que las personas eran representadas de acuerdo con sus diferentes rangos o 'Estados' ('*estates*') sociales. Estas asambleas eran usualmente descritas como reuniones de Estados, y se decía que sus miembros participaban en ellas en virtud de algún estatus o Estado (*estate*) que los calificaba para ello. Ya sea que el término *estado* fuese usado para referirse al cuerpo soberano del pueblo o, alternativamente, a los cuerpos reunidos de sus representantes, su efecto fue dar origen a una clara distinción entre *monarquías* y *estados*.

Una de las más influyentes de estas taxonomías se puede encontrar en *Los Seis Libros de la República* de Jean Bodin. Por cierto,

Bodin no es partidario de los estados populares, y siempre insiste en que son ‘un enemigo de la sabiduría y de los buenos consejos’⁵⁵. Como hemos visto, claramente prefiere un tipo de monarquía en que el cuerpo del estado está completamente sujeto a una cabeza soberana. Con todo, en el Libro II de sus *Seis Libros*, en el que expone su clasificación de los tipos de constituciones, incluye un extenso capítulo sobre los ‘estados populares’. Hay comunidades políticas (*polities*), explica, en las que ‘cada ciudadano es, de alguna manera, partícipe de la majestad del estado’⁵⁶. Esto lo lleva a introducir una distinción categórica que resonará a lo largo de su texto⁵⁷. Nos dice que ‘en un estado popular nada es más grande que el cuerpo del pueblo personas’, mientras que ‘en una monarquía pasa lo contrario’, puesto que ‘todo el pueblo en general’ jura lealtad a una sola cabeza del estado⁵⁸.

Si volvemos a los anatomistas políticos, los encontramos formulando la misma idea en forma categórica. Consideremos, por ejemplo, la *Relation* de Edwin Sandys de 1605, donde examina las disposiciones religiosas y constitucionales que prevalecen en diferentes partes de Europa⁵⁹. Sandys distingue sistemáticamente entre monarquías y ‘estados’, reservando el último término para aquellas comunidades políticas, especialmente en Italia, en las que el pueblo se gobierna a sí mismo⁶⁰. Lo mismo es cierto para *Le relatione Universali*⁶¹ de Giovanni Botero, que fue primero traducido como *Relations of the most famous kingdoms and common-wealths* en 1601, y apareció desde entonces en muchas versiones inglesas en las primeras décadas del siglo diecisiete⁶². Cuando Botero analiza Suiza, la describe como ‘un estado popular, no sujeto a Príncipe alguno’⁶³, y cuando examina la constitución de las Provincias Unidas, las llama igualmente un estado⁶⁴, explicando que es una comuni-

⁵⁵ Bodin 1962, I. 8, p. 99.

⁵⁶ Bodin 1962, I. 6, p. 60.

⁵⁷ Bodin 1962, I. 8, p. 101; 2. 1, p. 196; 6. 2, pp. 653-654, etc.

⁵⁸ Bodin 1962, I. 8, p. 99.

⁵⁹ Sobre la *Relation* de Sandys, véase Rabb 1998, pp. 21-46.

⁶⁰ Sandys 1605, Sig. N, 3^r; Sig. P, 2^v; Sig. S, 3^r.

⁶¹ Sobre las *Relationi* de Botero véase De Luca 1946, pp. 73-89.

⁶² Sobre Botero, véase De Luca 1946; Mattei 1979. Cito de la versión final y más extensa de las *Relationi* de Botero, traducidas por Robert Johnson y publicadas en 1630.

⁶³ Botero 1630, p. 310.

⁶⁴ Botero 1630, pp. 200, 206.

dad en la cual ‘el pueblo y los ciudadanos tienen tanta voz y autoridad’ que son capaces de regular sus propios asuntos⁶⁵.

Todos concordaban en que el ejemplo contemporáneo más importante de tal estado era Venecia. Botero habla de ‘el Estado de Venecia’⁶⁶, y elabora una comparación entre su constitución y la del ‘Reino de Francia’⁶⁷. De manera similar, al publicar su traducción de *De magistratibus et republica Venetorum* en 1599, Lewes Lewkenor describe la ciudad como una república y como ‘el estado de Venecia’⁶⁸. Al referirse a las leyes de ciudadanía de Venecia, agrega que es posible para los extranjeros nacionalizarse ‘si es que han realizado algún servicio notable para el estado’⁶⁹. Otelo recuerda esta disposición cuando llama la atención sobre su propio empleo bajo la república, resaltando con orgullo que ‘he servido en algo al estado’⁷⁰.

Para muchos de estos escritores, había una línea muy fina entre describir constituciones republicanas y celebrar la supuesta superioridad de tales regímenes de autogobierno. Esta preferencia generalmente se basaba en una opinión respecto a cuál es la mejor manera de retener nuestra libertad natural mientras nos sometemos a la autoridad de un gobierno. Se insistía frecuentemente en que vivir bajo una monarquía era someterse a la prerrogativa de un rey y, por consiguiente, vivir en cierto grado dependiendo de su voluntad. Sin embargo, tal como la *Digesta* del derecho romano había establecido, depender de la voluntad de otro significa ser esclavo⁷¹. Si alguien desea preservar su libertad bajo la autoridad de un gobierno, debe asegurarse de instituir un orden político en el que ninguna prerrogativa o poder discrecional sean permitidos. Si y sólo si impera el derecho, y uno mismo ha dado su consentimiento a las leyes, es posible librarse de depender de la voluntad del rey, y en consecuencia, librarse de la servidumbre. La conclusión incendiaria a la que estos escritores tienden es, por lo tanto, que si se desea vivir ‘en un estado libre’, es necesario asegurarse de vivir en una república que se gobierna a sí misma. Como resultado, ellos comienzan a describir estas formas de gobierno no sólo como estados, en contras-

⁶⁵ Botero 1630, p. 206.

⁶⁶ Botero 1630, pp. 339-361.

⁶⁷ Botero 1630, p. 597.

⁶⁸ Contarini 1599, pp. 9, 18, 126, 138, 146.

⁶⁹ Contarini 1599, p. 18.

⁷⁰ Shakespeare 1988, *Othello*, 5. 2. 348, p. 853.

⁷¹ *Digest* 1985, 1. 6. 4, p. 18.

te con las monarquías, sino también más específicamente y con cierta animosidad, como *estados libres* en contraste con la dependencia y la esclavitud que supuestamente imponía toda forma de poder monárquico.

La principal inspiración para esta corriente se puede encontrar en los historiadores romanos y sus explicaciones del tránsito desde un gobierno monárquico hasta el consular en la Roma temprana⁷². Fue un momento fundamental cuando Philemon Holland, al publicar la primera traducción completa de la historia de Livio en 1600, describió la expulsión de los reyes de Roma como un cambio de la tiranía a ‘un estado libre’⁷³. Holland prosiguió narrando cómo, cuando Lars Porsena intentó negociar la vuelta de los tarquinos, airadamente le enrostraron ‘que el pueblo de Roma no estaba bajo el gobierno de un rey, sino que era un estado libre’ y se proponía ‘seguir siendo libre y dueño de su entera libertad’⁷⁴. El cuerpo colectivo ya no necesitaba una cabeza; ellos mismos habían tomado posesión de la soberanía .

El análisis de Livio fue subrayado con vehemencia cuando Thomas Heywood publicó su traducción de Salustio en 1608. Salustio había prologado su versión de la conspiración de Catilina con una historia de la Roma temprana en la que dio una explicación extraordinariamente influyente sobre cómo la ciudad se había engrandecido. Había descrito ‘que nuestros ancestros manejaron el estado’ de tal manera que éste ‘había crecido y prosperado’ al tiempo que seguía siendo ‘el más justo y excelente’⁷⁵. Los primeros romanos habían sido capaces de obtener estos logros sólo después de haber repudiado la ‘soberanía exclusiva’ de sus reyes y de haber fundado una república, creando de esta manera una ‘forma de libertad en el gobierno’⁷⁶. Tan pronto como instituyeron un régimen en el que ‘los espíritus más sabios y autosuficientes eran los más utilizados en los asuntos del estado’, alcanzaron riquezas y poder, de manera que ‘con valor y Justicia floreció el estado’⁷⁷. Salustio concluye que la gloria y grandeza cívica sólo pueden ser obtenidas

⁷² Skinner 2002, Vol. 2, pp. 308-343.

⁷³ Livio 1600, p. 44.

⁷⁴ Livio 1600, p. 54.

⁷⁵ Salustio 1608, Sig. B, 3^{r-v}; Sig. B, 4^r y Sig. C, 1^v. (La paginación de esta edición de Salustio es confusa; de ahí que cito por párrafo).

⁷⁶ Salustio 1608, Sig. B, 4^r.

⁷⁷ Salustio 1608, Sig. B, 4^r, Sig. C, 1^r.

por ciudadanos libres, y que sólo podemos aspirar a vivir como ciudadanos libres en un estado libre.

Entre los comentaristas de la temprana edad moderna era ampliamente aceptado que, para apreciar la permanente relevancia de este argumento, bastaba con volver al caso de Venecia. Contarini señala que bajo la constitución republicana de la ciudad ‘todos son ciudadanos y hombres libres’, y termina sugiriendo que es gracias a su ‘igual temperatura de gobierno’ que Venecia ha alcanzado su incomparable grandeza⁷⁸. Thomas de Fougasses, cuya *Generall historie of the magnificent state of Venice* apareció por primera vez en inglés en 1612, aprueba con entusiasmo este juicio. Recordando las pérdidas sostenidas por la república a comienzos del siglo dieciséis, señala que incluso los mayores enemigos de Venecia querían que permaneciera como un estado libre, porque reconocían, al menos, que ‘la libertad de Italia’⁷⁹ dependía de su éxito.

Para los lectores ingleses, el rechazo a la monarquía implícito en este análisis quedó claramente explícito cuando varios textos destacados del republicanismo italiano fueron traducidos durante las primeras décadas del siglo diecisiete. *Ragguagli di Parnasso* de Traiano Boccalini, que apareció como *The new found politike* en 1626, no sólo hace una sátira de las monarquías europeas de su época, sino que termina con una serie de discursos en los que un grupo de doctos oradores compiten entre sí por alabar a Venecia⁸⁰. ¿Qué es lo que ha permitido que sus ciudadanos mantengan su libertad mientras contribuyen a que su ciudad alcance tal fama y grandeza? Todos concuerdan en que una clave del éxito de Venecia es que ha permanecido siempre como un estado libre. Por siglos sus ciudadanos han preservado la misma constitución republicana y esto ha proporcionado ‘el verdadero y sólido fundamento sobre el que se erige su Grandeza y perpetua su Libertad’⁸¹. Más abiertamente todavía, la traducción de Edward Dacres de los *Discursos* de Maquiavelo, publicada primero en 1636, hace declarar a Maquiavelo que ‘es fácil adivinar por qué las personas aprecian tanto su libertad: porque vemos, por experiencia, que las ciudades nunca han aumentado tanto sus dominios o riquezas, como cuando son libres’⁸².

⁷⁸ Contarini 1599, pp. 34, 146.

⁷⁹ Fougasses 1612, Vol. 2, p. 18; cf. Vol. 2, pp. 149, 305.

⁸⁰ Sobre Boccalini véase Tuck 1993, pp. 101-103.

⁸¹ Boccalini 1626, pp. 191-192.

⁸² Maquiavelo 1636, 2. 2, p. 260.

De modo más desafiante aún, la traducción del *Principe* de Maquiavelo, realizada por Dacres en 1640, abre con la observación de que ‘Todos los Estados, todos los Dominios’ en el mundo ‘están acostumbrados a vivir bajo la autoridad de un príncipe o bien a disfrutar de su libertad’⁸³. Se nos dice, en otras palabras, que es imposible vivir en libertad bajo el poder de un príncipe. Si se quiere ser libre, se debe vivir en un estado libre.

Para entonces había comenzado a aparecer una segunda línea de ataque, más radical que la primera, a la teoría absolutista del estado. Su principal inspiración surgió de las discusiones escolásticas sobre la *summa potestas* y su adaptación por parte de los publicistas hugonotes en las últimas décadas del siglo dieciséis. Como hemos visto, los escolásticos generalmente habían argumentado que cuando un cuerpo de personas se somete a la autoridad de un gobierno, el acto legal que realizan es el de enajenar sus derechos políticos. Sin embargo, una influyente minoría había rebatido esta opinión diciendo, en las palabras de Jacques Almain, que ‘el poder en cuestión es uno al que jamás puede renunciar una comunidad independiente’, en consecuencia de lo cual las personas permanecen siempre en posesión de su soberanía original⁸⁴. Esta posición fue tomada con entusiasmo por los hugonotes radicales tales como Theodore de Bèze, y por el autor de *Vindiciae, contra tyrannos*, quien insiste en repetidas ocasiones en que el *populus universus* permanece *maior* o con mayor autoridad que cualquier gobernante al que pueda haber delegado su derecho primitivo de gobernarse a sí mismo⁸⁵.

Estos argumentos tuvieron como efecto incrementar las razones a favor de ‘los estados libres’. Comenzamos a encontrar la exigencia más amplia de que bajo todas las formas de gobierno legítimas —sean monarquías o repúblicas— los derechos de la soberanía deben permanecer siempre alojados en la *universitas* del pueblo (como algunos comienzan a decir) en el cuerpo del estado. De no ser así, las personas estarán condenadas a depender de la buena voluntad de su soberano, lo

⁸³ Maquiavelo 1640, pp. 1-2.

⁸⁴ Almain 1706, col. 978: ‘Nulla Communitas perfecta hanc potestatem a se abdicare potest’. Sobre Almain, véanse Burns 1992, pp. 138-145; Skinner 2002, Vol. 2, pp. 255-262.

⁸⁵ *Vindiciae contra tyrannos* 1994, pp. 74, 78. Para una discusión sobre esto, véase Garnett 1994, pp. xxii-xxxii.

que tendría el efecto de reducir las desde su estado prístino de libertad a una condición antinatural de servidumbre.

El primer teórico político inglés en desarrollar esta corriente de argumentación fue Henry Parker, a comienzos de la década de 1640. En la década anterior, el rey Carlos I había gobernado sin Parlamento y solventado sus necesidades fiscales invocando la prerrogativa real de imponer impuestos generales sin consentimiento del Parlamento. Entre los gravámenes resultantes, uno de los más controversiales fue el Ship Money* que la corona empezó a recolectar no sólo en los puertos, sino también en los condados interiores después de 1635. Cuando una creciente insolencia obligó al rey a convocar al Parlamento en 1640, el ejercicio de esta prerrogativa fue una de las quejas inmediatamente señaladas por sus adversarios. En ese momento Parker salió al paso, publicando *The Case of Shipmoney*, haciéndolo coincidir con la apertura del Parlamento Largo** en noviembre de 1640, para luego ampliar su argumento en sus *Observations* en julio de 1642⁸⁶.

Parker comienza sus *Observations* analizando la forma de unión subyacente al gobierno civil. Estamos hablando, dice, sobre la universitas o ‘sociedad de hombres’, una ‘corporación política’ con ‘su propio poder inherente’⁸⁷. Algunas veces Parker describe esta unión como nación y otras como reino, pero en *The case of Shipmoney* ya se refiere a ella como estado⁸⁸. Aquí y en escritos posteriores ocasionalmente usa el término para referirse a los tres Estados (*Estates*) en el Parlamento. Pero en sus *Observations* también habla acerca de ‘todo el Estado de Inglaterra’ y ‘todo el cuerpo del Estado’⁸⁹, a lo que añade que es nuestra ‘unión nacional’ la que nos convierte en ‘todo un estado’⁹⁰.

Para Parker, el asunto clave es cómo se distribuye la autoridad política entre la corona y el estado. Al considerar la naturaleza de la autoridad en cuestión, algunas veces se refiere a ella como ‘dominio’ y

* Impuesto aplicado en tiempos de guerra a las ciudades costeras. (N. de la T.)

** Nombre dado al Parlamento inglés convocado por Carlos I en 1640. (N. de la T.)

⁸⁶ Sobre el comienzo de la campaña de Parker, véanse Mendle 1995, pp. 32-50; Skinner 2008, pp. 84-86.

⁸⁷ Parker 1642, pp. 1-2, 4. Sobre Parker, véanse Tuck 1993, pp. 227-233; Mendle 1995, pp. 70-89.

⁸⁸ Parker 1642, pp. 9, 22, 31; cf. Parker 1640, pp. 16, 40.

⁸⁹ Parker 1642, pp. 29, 45.

⁹⁰ Parker 1642, p. 29.

otras como ‘comando supremo’⁹¹. Pero también la describe como ‘soberanía’ y ‘Poder Soberano’, el tipo de poder que permite realizar ‘actos de soberanía’⁹². ¿Quién, entonces, es el portador último de la soberanía? Como lo plantea al final de sus *Observations*, ¿cuál es la porción que corresponde al rey, y cuál es la parte que le corresponde al estado? (p. 41)⁹³.

La respuesta negativa de Parker es que la soberanía no puede reposar, como argumentaban los monárquicos, en el rey como cabeza del estado. Tal como afirma al comienzo de sus *Observations*, el poder soberano ‘no es sino secundario y derivativo en los príncipes’ (p. 2). Los reyes pueden ser *maior singulis*, más poderosos que los miembros individuales del cuerpo político, pero son *minor univrsis*, de menor poder y estatus que la *universitas* del pueblo como un todo (p. 2). La respuesta positiva de Parker es, entonces, que el verdadero portador de la soberanía debe ser ‘toda la universalidad’ del estado (p. 44). ‘El Rey’, como resume más adelante en su *Ius populis* de 1644, ‘es un servidor del Estado, y aun cuando sea más importante y superior que todos los particulares, sin embargo en relación con el todo tomado colectivamente’, es ‘un mero funcionario o ministro de estado’⁹⁴.

Parker admite sin problema que el estado no puede esperar actuar por sí mismo. Estamos hablando de ‘un cuerpo tan pesado’ que sus movimientos no pueden dejar de ser ‘atolondrados e irregulares’ debido a la ‘vastedad de su propio volumen’ (pp. 14-15). Siendo así las cosas, sus poderes deben ser ejercidos por otros en su nombre, y en Inglaterra estos poderes son normalmente ejercidos por el rey en el Parlamento. Con todo, el deber específico del Parlamento es mantener bajo control los poderes arbitrarios de los reyes, asegurando de esta forma que los intereses el pueblo sean satisfechos. Si un rey es mal asesorado por consejeros perversos, el Parlamento retiene el derecho de actuar por sí solo en nombre de la preservación del estado. Podemos decir, por lo tanto, como Parker termina afirmando, que en último término ‘el Poder Soberano reside en ambas cámaras del Parlamento’. (p. 45).

Esta conclusión revolucionaria puede parecer incongruente con el punto de partida de Parker, pues parte anunciando que la soberanía

⁹¹ Parker 1642, pp. 1, 37, 44.

⁹² Parker 1642, pp. 20, 42, 45.

⁹³ De aquí en adelante, las referencias de una página de Parker 1642 serán incluidas en el cuerpo del texto.

⁹⁴ Parker 1644, p. 25.

es propiedad del pueblo o del estado, pero termina reivindicando la soberanía del Parlamento, y es evidente, por la organización de su tratado, que ésta es la conclusión en la que está principalmente interesado. Sin embargo, es capaz de salvar su coherencia introduciendo otro argumento que será profundamente influyente. Agrega que ambas cámaras del Parlamento constituyen el cuerpo representativo del estado, a los que se ha elegido y encomendado actuar en nombre del pueblo como un todo (p. 10). Pero lo que otorga su autoridad a ambas cámaras es que al mismo tiempo ofrecen una representación —una imagen o semejanza— del cuerpo político que es tan proporcionada y por lo tanto tan vívida, que ‘pueden ser consideradas en virtud de la representación como el cuerpo entero del estado’⁹⁵. La razón por la que no hay peligro alguno en confiar el poder soberano al Parlamento es que ‘el Parlamento no es uno ni unos pocos, sino que el Estado en su totalidad’ (p. 34).

La conclusión final de Parker, a la que llega después de muchos circunloquios, es entonces que la soberanía reside en último término en el cuerpo del pueblo y que el nombre de este cuerpo político es el estado. Como sintetiza en *Ius populis*, ‘El Parlamento no es más que el propio pueblo artificialmente congregado, o reducido por una elección ordenada, y representación’ en un cuerpo ‘que es proporcional’ al ‘grueso de la mayor parte de la universalidad’⁹⁶. Como una imagen o representación del estado, el Parlamento ‘no puede tener intereses diferentes a los del pueblo’, y es en virtud de esta identidad que llega a poseer ‘la razón suprema o Judicatura del Estado’⁹⁷.

El análisis de Parker tuvo un impacto visible en muchas otras defensas del Parlamento a comienzos de la guerra civil inglesa⁹⁸. Una de las primeras reformulaciones de su argumento puede ser encontrada en *The unlimited prerogative of kings subverted* de noviembre de 1642. Al igual que Parker, el autor anónimo de este escrito comienza hablando de ‘todo el cuerpo del pueblo’ como una unidad que puede ‘ser considerada en su conjunto’⁹⁹. Esta comunidad estaba originalmente dotada de poder soberano, de modo que podríamos afirmar que ‘el pueblo es el dueño original del poder que está en manos de los

⁹⁵ Parker 1642, pp. 23, 28, 45.

⁹⁶ Parker 1644, p. 18.

⁹⁷ Parker 1644, p. 19.

⁹⁸ Coffey 2006, pp. 76-96.

⁹⁹ *The Unlimited prerogative of kings subverted* 1642, Sig. A, 2^v.

reyes'¹⁰⁰. Pasando a los monárquicos, el autor se centra en su argumento de que si se escinde al Rey como 'cabeza del Estado', 'se destruye todo el Estado junto con Él'. Esta metáfora, responde, 'no se sostiene'. Pues deberíamos distinguir entre la 'cabeza natural' y la 'cabeza civil del Estado'. No es cierto que 'si la cabeza del Estado es cercenada, el Estado muere', ya que 'el poder entero de todo el cuerpo colectivo' permanece, y este cuerpo puede fácilmente elegir por sí mismo otra cabeza del Estado¹⁰¹.

Entre los parlamentarios que suscribían este argumento el más prominente era, quizás, William Bridge, a quien la Cámara de los Comunes le encomendó reformular su caso, lo que cumplió debidamente en *The Truth of the Times Vindicated* en julio de 1643¹⁰². Invocando específicamente la autoridad de Jacques Almain y al autor de las *Vindicae*¹⁰³, Bridge comienza reiterando que 'el poder de gobernar' perteneció originalmente a 'todo el pueblo o cuerpo político' y, en consecuencia, 'la autoridad para gobernar en una República' sólo aparece como una concesión 'otorgada por el pueblo a aquel que gobierna'¹⁰⁴. Cuando se refiere a esta comunidad subyacente, Bridge normalmente habla de una república, pero también la describe como un estado¹⁰⁵. Agrega además que 'si el Estado es perjudicado y oprimido' por su gobernante, siempre puede recuperar el poder que equivocadamente le asignó¹⁰⁶. La autoridad soberana permanece en todo momento como una propiedad de todo el cuerpo del estado.

IV

Apenas empezó a circular la teoría populista del estado, fue vehementemente atacada por toda suerte de monárquicos y absolutistas. Algunos defensores de la causa de Carlos I recurrieron al argumento elaborado por su padre, Jacobo I, para avalar su derecho divino. Por ejemplo, cuando William Ball publicó su respuesta a las *Observations* de Parker bajo el título de *A Caveat for Subjects*, en septiembre de 1642,

¹⁰⁰ *The Unlimited prerogative of kings subverted* 1642, Sig. A, 2^v.

¹⁰¹ *The Unlimited prerogative of kings subverted* 1642, Sig. A, 3^r.

¹⁰² Sobre Bridge, véase Nutall 1957, esp. pp. 11-15.

¹⁰³ Bridge 1643, pp. 3, 5.

¹⁰⁴ Bridge 1643, pp. 4-5.

¹⁰⁵ Véase, por ejemplo, Bridge 1643, p. 14.

¹⁰⁶ Bridge 1643, pp. 15, 19.

comenzó insistiendo en que el poder político ‘no es inherente al pueblo’ sino que ‘deriva directamente de Dios’ como ‘autor de todo poder’¹⁰⁷. El rey de Inglaterra ha de ser reconocido como una ‘forma política’, un verdadero poseedor de la soberanía a quien sus súbditos deben ‘completa sujeción y obediencia’¹⁰⁸. Como cabeza del estado ‘gobierna y dirige el cuerpo entero’, y como todo soberano verdadero tiene completa autoridad para mantener o alterar el estado¹⁰⁹.

En contraste a esta respuesta intransigente, una serie de monárquicos intentaron enfrentar a los parlamentarios en sus propios términos. Cuando John Bramhall publicó *The Serpent Salve*¹¹⁰ en 1643, donde critica línea por línea las *Observations* de Parker, admitió que ‘el Poder es originalmente inherente al Pueblo’, y que por lo tanto sólo puede ser ejercido legítimamente mediante la ‘cesión y consentimiento’ del pueblo¹¹¹. Al considerar el ‘cuerpo colectivo’ que subyace al gobierno civil, lo describe primero como ‘todo el Cuerpo Político compacto del Reino’, pero luego habla de él como ‘el Cuerpo del Estado’ y, de hecho, como ‘el Cuerpo esencial’ del Estado¹¹². Sin embargo, en seguida procede a reafirmar la ortodoxia escolástica que sostenía que cuando la gente se somete al gobierno, el acto legal que realizan es el de ‘despojarse’ de su soberanía primitiva¹¹³. Como resultado, al confrontar la conclusión de Parker de que en momentos extremos ‘el Estado tiene un interés Primordial’ en preservarse a sí mismo, simplemente pregunta: ‘¿Qué Estado?’¹¹⁴ ¿Cómo podemos tener ‘algún Estado en Inglaterra sin el Rey?’¹¹⁵ La pregunta es meramente retórica, pues Bramhall considera que ha demostrado que apenas la gente enajena su soberanía, su gobernante se transforma en la cabeza absoluta de ‘todo el Cuerpo’ del estado¹¹⁶.

¹⁰⁷ Parker 1642, pp. 2-4.

¹⁰⁸ Ball 1642, p. 16.

¹⁰⁹ Ball 1642, pp. 6, 8.

¹¹⁰ Sobre el ‘monarquismo moderado’ de Bramhall, véanse Daly 1971; Smith 1994, pp. 220-3.

¹¹¹ Bramhall 1643, pp. 6, 14.

¹¹² Bramhall 1643, pp. 17, 21, 89.

¹¹³ Bramhall 1643, pp. 14, 23.

¹¹⁴ Bramhall 1643, p. 171.

¹¹⁵ Bramhall 1643, p. 171.

¹¹⁶ Bramhall 1643, p. 21.

Sin embargo, hubo otros defensores de la soberanía absoluta que respondieron a los parlamentarios exponiendo una teoría del estado muy diferente, una teoría en la que la relación entre súbditos y soberanos fue conceptualizada en términos inauditos. El primer trabajo en el que podemos encontrar esta nueva corriente es *Elements of Law* (*Elementos de Derecho Natural y Político*) de Thomas Hobbes, obra que completó y que comenzó a circular en la primavera de 1640. Entre aquellos que la estudiaron estaba Dudley Digges¹¹⁷, quien la usó extensamente en su *Unlawfulness of Subjects taking up Armes* en 1644¹¹⁸. Digges denuncia explícitamente a Parker, Bridges y otros parlamentaristas¹¹⁹, a quienes responde con una réplica sorprendentemente hobbesiana sobre cómo una multitud puede establecer el tipo de unión civil que constituye ‘la esencia y ser del Estado’¹²⁰. Sin embargo, para encontrar la presentación definitiva del argumento de Hobbes debemos ir a su *Leviathan* (*Leviatán*) de 1651, en el que nos advierte al comienzo que al presentar su teoría del poder público se propone hablar ‘no de los hombres’ sino que ‘en Abstracto’ sobre la naturaleza de la RES-PUBLICA o ESTADO¹²¹.

Hobbes abre su análisis con una reflexión sobre lo que describe en el capítulo 13 del *Leviatán* como la condición natural de la humanidad. Inmediatamente lanza un mordaz ataque contra la creencia de que el poder soberano debió haber estado originalmente asentado en el cuerpo del pueblo. Uno de los propósitos subyacentes de su célebre representación de la vida del hombre en estado natural como despreciable, embrutecida y breve, es insistir en que la imagen del pueblo como un cuerpo unificado no tiene sentido. La condición en que la naturaleza nos ha puesto es una en la que vivimos completamente ‘disociados’ del resto de los hombres, subsistiendo como una mera multitud en estado de soledad, en la que ‘cada hombre es enemigo de los demás’¹²². Dirigiéndose directamente a los teóricos parlamentaristas —y haciéndolo en su tono más sarcástico— Hobbes agrega que hay, por lo tanto,

¹¹⁷ Sobre Digges, véanse Tuck 1993, pp. 274-278; Smith 1994, pp. 223-226.

¹¹⁸ Para las citas de *The Elements* en *The Unlawfulness*, véase Digges 1644, pp. 3, 4, 7, 31-34.

¹¹⁹ Véase, por ejemplo, Digges 1644, pp. 62, 64, 85, 121, 129.

¹²⁰ Digges 1644, pp. 14, 32, 64-65.

¹²¹ Hobbes 2008, Epistle Dedicatory, p. 3; Introduction, p. 9.

¹²² Hobbes 2008, ch. 13, pp. 89-90.

‘poco sustento para la opinión’ de aquellos que afirman que los reyes soberanos tienen ‘menos poder’ que el cuerpo colectivo del pueblo. Dado que no existe tal cuerpo, el argumento es simplemente absurdo¹²³.

Pero Hobbes no se encuentra más cómodo con los absolutistas y su teoría de que la relación apropiada entre las personas y sus gobernantes sólo puede ser la de un cuerpo pasivo y obediente a la cabeza soberana del estado. Su propio punto de vista es que los miembros individuales de la multitud tienen un papel permanente e indispensable que jugar en la conducción del gobierno. Suscribe totalmente la creencia de los parlamentaristas de que el único mecanismo mediante el cual pueden existir regímenes legítimos es ‘por medio del consentimiento de todos y cada uno de sus súbditos’, cada uno de los cuales debe autorizar ‘por sí mismo en particular’ a quienes ejercen el poder soberano¹²⁴. A lo que agrega que incluso después de que los miembros de una multitud se han sometido a un soberano así designado, siguen siendo ellos los ‘autores’ de cualquier acción que sea ejecutada posteriormente por aquellos a los que se les ha asignado la soberanía¹²⁵.

Debido a estas convicciones, Hobbes nunca habla como un teórico absolutista sobre la reverencia debida a los reyes o como los ungidos del Señor o como los vice regentes de Dios en la tierra. Mantiene siempre que incluso el estatus de los monarcas más absolutos nunca puede ser mayor que el de un representante autorizado. Cuando se refiere a Carlos I en el *Leviatán*, lo describe como el ‘Representante absoluto’ de su pueblo, dejando claro que lo considera el titular de un cargo con deberes específicos¹²⁶. Es más, da una descripción exhaustiva de las obligaciones que supone el cargo, dedicando todo el capítulo 30 a este tema. Como ya lo ha aclarado al definir el pacto político, da por supuesto que nunca podemos esperar que fuésemos a someternos a un poder soberano a menos que creyéramos que el resultado será una forma de vida más pacífica y estable que aquella a la que podríamos aspirar en el estado natural. Pero si nos sometemos, entonces el soberano al que nos hemos subordinado ha de contraer la correspondiente obligación de actuar de manera de “promover la Paz y Seguridad del

¹²³ Hobbes 2008, ch. 18, p. 128.

¹²⁴ Hobbes 2008, ch. 16, p. 114; ch. 28, p. 219; cf. ch. 21, p. 150.

¹²⁵ Hobbes 2008, ch. 16, p. 114; ch. 17, p. 120.

¹²⁶ Hobbes 2008, ch. 19, pp. 130-131.

pueblo'¹²⁷. Es verdad que debido a que todos los soberanos son absolutos por definición, no pueden ser castigados o removidos de su cargo si se comportan de manera injusta¹²⁸. Sin embargo, cuando así lo hacen, están en claro abandono de sus deberes, cuyo objetivo debe ser siempre 'procurar el interés común' conduciendo el gobierno de manera 'acorde a la Equidad y bien Común'¹²⁹.

Al tiempo que presenta estas objeciones a las teorías imperantes sobre el estado, Hobbes expone su propia teoría. Como hemos visto, su argumento básico es que no se puede decir que un soberano legítimo disfruta de un estatus mayor que el de un representante autorizado. Ésta no es una afirmación que haya formulado explícitamente en *Elementos de Derecho Natural y Político* o en *De cive*, pero en el *Leviatán* introduce un nuevo capítulo —Capítulo 16— en el que despliega un intrincado análisis acerca de qué significa que alguien represente a otro¹³⁰. Comienza sin preámbulos como sigue:

UNA PERSONA, es aquella *cuyas palabras o acciones son consideradas o como suyas propias, o como representando las palabras o acciones de otro hombre, o de alguna otra cosa a la cual son atribuidas, ya sea con Verdad o por Ficción.*

Quando son consideradas como suyas, entonces se denomina *Persona Natural*; y cuando son consideradas como representando las palabras y acciones de otro, entonces es una *persona imaginaria* o *Artificial*¹³¹.

Hobbes nos está diciendo que representante es el nombre de una persona que toma el rol 'artificial' de hablar o actuar en nombre de otro hombre (o de otra *cosa*) de tal manera que las palabras o acciones del representante pueden ser atribuidas a la persona representada, pero sólo por una ficción de la ley.

Con esta exposición, Hobbes llega a una pregunta que ningún teórico del estado antes que él se había visto obligado a enfrentar. Si los soberanos son representantes, ¿a quién representan? Para entender

¹²⁷ Hobbes 2008, ch. 19, p. 131.

¹²⁸ Hobbes 2008, ch. 18, p. 124.

¹²⁹ Hobbes 2008, ch. 19, p. 131; ch. 24, p. 171.

¹³⁰ Sobre el concepto de representación en Hobbes, véanse Pitkin 1967, pp. 14-37; Jaume 1986; Skinner 2007.

¹³¹ Hobbes 2008, ch. 16, p. 111.

la respuesta de Hobbes, debemos empezar por prestar atención a su singular descripción del pacto político¹³². Como hemos visto, niega que tal acuerdo pueda ser concertado por un cuerpo colectivo y un soberano designado a la manera que suponen Henry Parker y otros como él, simplemente porque no existe algo así como el cuerpo del pueblo. Se sigue que, si ha de existir un pacto político, sólo puede tomar la forma de un acuerdo entre todos y cada uno de los miembros individuales de la multitud. Como explica Hobbes, es como si cada uno acordara con cada uno de los demás en que una persona particular —un hombre o asamblea— tendrá el derecho de hablar y actuar en su nombre. La fórmula en que este pacto es expresado es, consecuentemente, enunciada de esta manera: '*Autorizo y transfiero a este Hombre o Asamblea de hombres mi Derecho a Gobernarme a mí mismo, con la condición de que ustedes también le transfieran su Derecho, y Autoricen todos sus actos de la misma manera*'¹³³.

¿Pero qué significa *autorizar* a un representante? Hobbes ya ha dado su respuesta al discutir el rol de las 'Personas Artificiales' en el capítulo 16:

De las Personas Artificiales, algunas tienen sus palabras y acciones *Poseídas* por aquellos a quienes representan. Entonces la Persona es el *Actor*; y quien es dueño de sus palabras y acciones es el *AUTOR*: en tal caso el Actor actúa por Autorización¹³⁴.

Aquí Hobbes nos está diciendo que, cuando autorizamos a un representante, debemos estar dispuestos a considerarnos los 'dueños' de cualquier cosa que subsecuentemente sea dicha o hecha por la persona que nos representa. La razón es que mediante nuestra autorización, le damos la autoridad para hablar y actuar en nuestro nombre. Debemos, por lo tanto, estar preparados a hacernos responsables de sus palabras y acciones como si hubieran sido *nuestras*, como si nosotros mismos hubiéramos hablado o actuado¹³⁵.

¹³² Hobbes habla de dos formas en que se puede establecer la autoridad política: por 'institución' o por 'adquisición'. Sin embargo, elabora su teoría de la autorización y representación sólo para el primero de los casos, razón por la que me concentro en el 'gobierno por institución' en lo que sigue.

¹³³ Hobbes 2008, ch. 17, p. 120.

¹³⁴ Hobbes 2008, ch. 16, p. 112.

¹³⁵ Respecto a la autorización en Hobbes, véanse Gauthier 1969, pp. 120-177; Baumgold 1988, pp. 36-55; Skinner 2007.

Con este análisis, Hobbes llega a su argumento principal sobre las consecuencias de hacer un pacto. Cuando acordamos autorizar a un soberano, pasamos de ser una mera multitud a un grupo unificado. Estamos unidos ahora por nuestro común acuerdo de someternos a la ley, y por el hecho de tener una sola voluntad determinante, la de nuestro soberano representante, cuyas palabras y acciones cuentan como las de todos nosotros. Pero esto significa que, en vez de estar ‘disociados’ los unos de los otros, somos ahora capaces de querer y actuar como una persona. Tal como resume Hobbes, ‘una Multitud de Hombres son transformados en Una Persona cuando son representados por un hombre, o una Persona’¹³⁶. El efecto es producir ‘una verdadera Unidad de todos, en una y la misma Persona, constituida por el Pacto de cada hombre con todos los demás’¹³⁷.

Se puede decir entonces que el acto de pactar engendra dos personas que no tenían existencia previa en el estado natural. Una es la persona artificial a la que damos autoridad para hablar y actuar en nuestro nombre. El nombre de esta persona es, como ya sabemos, el de soberano. La otra es la persona a la que damos existencia cuando adquirimos una sola voluntad y una sola voz al autorizar a un hombre o asamblea para servir como nuestro representante. El nombre de esta otra persona, proclama luego Hobbes, en un momento trascendental, es el la Res-publica o Estado¹³⁸. ‘La Multitud unida en una Persona, es llamada RES-PUBLICA’¹³⁹, y otro nombre para designar una república es CIVITAS o ESTADO¹⁴⁰.

Podemos ahora resolver el problema planteado por el argumento inicial de Hobbes, según el cual todos los soberanos legítimos son meros representantes. ¿A quién representan? La respuesta de Hobbes es que representan al estado¹⁴¹. Resumiendo al final del capítulo 17, declara, en consonancia, que la república o estado puede ser definida, de hecho, como ‘Una persona de cuyos Actos una gran Multitud, por Pactos recíprocos de sus miembros, se han hecho todos y cada uno el Autor’, mientras que soberano es el nombre del hombre o asamblea que ‘carga’ o ‘sostiene’ la persona del estado¹⁴².

¹³⁶ Hobbes 2008, ch. 16, p. 114.

¹³⁷ Hobbes 2008, ch. 17, p. 120.

¹³⁸ Para continuar esta discusión, véanse Tukiainen 1994; Skinner 1999.

¹³⁹ Hobbes 2008, ch. 17, p. 120.

¹⁴⁰ Hobbes 2008, Introduction, p. 9 y ch. 17, p. 120.

¹⁴¹ Jaume 1983, Skinner 1999; Loughlin 2003, pp. 58-64.

¹⁴² Hobbes 2008, ch. 17, p. 121.

Hobbes hace hincapié en que el estado es una persona distinta tanto de los gobernantes como de los gobernados. Le da un nombre propio, anunciando que aquello que ha venido describiendo es ‘la Generación del gran LEVIATÁN’¹⁴³. Luego explica cómo el estado puede llegar a vivir una vida sana y segura¹⁴⁴ y dedica todo un capítulo a examinar sus enfermedades características y los peligros que lo pueden arrastrar a la muerte¹⁴⁵. Diferencia categóricamente al estado no sólo de la figura del soberano, sino también de la unidad de la multitud sobre la que el soberano reina en cualquier momento dado. Mientras que los soberanos van y vienen, y mientras que la multitud cambia continuamente en la medida que nacen y mueren sus miembros, la persona del estado permanece, adquiriendo obligaciones y respetando derechos que superan el tiempo de vida de cualquiera de sus súbditos. Hobbes reconoce que ningún estado puede ser inmortal¹⁴⁶ y considera haber visto la muerte del estado inglés en su propio tiempo¹⁴⁷. Con todo, insiste en que el propósito fundamental de aquellos que establecen el estado será siempre hacerlo vivir ‘tanto como la Humanidad’, instituyendo así un sistema de ‘seguridad perpetua’ que pueden legar a su posteridad remota¹⁴⁸.

El estado es reconocidamente frágil, y en ausencia de un soberano no es ‘sino una palabra sin sustancia y no puede subsistir’¹⁴⁹. No sólo es incapaz de actuar en su propio nombre, sino que es incapaz de autorizar a cualquier otro para actuar en su nombre. Sólo es capaz de hablar y actuar porque los miembros individuales de la multitud han autorizado a alguien para representarlo. Para expresar el punto en la terminología introducida al inicio del capítulo 16, el estado es una persona ‘por ficción’¹⁵⁰. Nunca ocurre ‘en verdad’ que ejecute actos y asuma su responsabilidad por ellos¹⁵¹. La única persona que puede realmente actuar en tales circunstancias es la persona artificial del soberano, cuyo rol específico es ‘personificar’ a la persona ficticia del estado¹⁵².

¹⁴³ Hobbes 2008, ch. 17, p. 120.

¹⁴⁴ Hobbes 2008, ch. 29, p. 221.

¹⁴⁵ Hobbes 2008, ch. 29, pp. 221-230.

¹⁴⁶ Hobbes 2008, ch. 21, p. 153.

¹⁴⁷ Hobbes 2008, ch. 29, p. 230.

¹⁴⁸ Hobbes 2008, ch. 19, pp. 135, 221.

¹⁴⁹ Hobbes 2008, ch. 31, p. 245.

¹⁵⁰ Acepto aquí la crítica de Runciman 2000 a mi formulación en Skinner 1999.

¹⁵¹ Hobbes 2008, ch. 16, p. 113.

¹⁵² Hobbes nunca habla en el *Leviatán* de los cuerpos políticos como ficticios, pero en *Elementos de Ley Natural y Político* usa específicamente este término. Véase Hobbes 1969, 21. 4, p. 120.

Con todo, sería un grave error, según Hobbes, desechar la importancia del estado debido a su carácter meramente ficticio. Esto sería olvidar que cuando un representante autorizado habla o actúa en nombre de alguien, las palabras o acciones del representante son *atribuidas* a la persona que está siendo representada¹⁵³. Por consiguiente, incluso las personas ficticias son capaces de actuar como poderosos agentes en el mundo real. Hobbes da como ejemplo los dioses paganos de la antigüedad. Éstos nunca fueron más que ‘un producto de la imaginación’. Pero debido a que eran representados por sacerdotes, eran capaces no sólo de realizar actos sino también de tener propiedades y derechos legales¹⁵⁴.

Tan pronto entendemos el concepto de una acción atribuida, es fácil, según Hobbes, apreciar cómo es que la persona del estado, a pesar de su fragilidad y carácter esencialmente ficticio, puede ser una figura de fuerza y poder insuperables. Cuando los miembros de una multitud pactan instituir un soberano, le asignan los más amplios poderes para actuar con miras al bien común¹⁵⁵. Pero el soberano a quien estos poderes fueron conferidos se limita a ‘personificar’ el estado: cualquier acto que realice en su capacidad oficial es siempre atribuida al estado y cuenta como actos del estado. Es, por lo tanto, la persona del estado la que debe ser considerada como la verdadera dueña de la soberanía. Si preguntamos quién elabora las leyes y las hace respetar, la respuesta de Hobbes es que estos son los poderes del estado. ‘La Res-Publica solamente prescribe y ordena acatar aquellas leyes que nosotros llamamos Ley’, de modo que ‘el nombre de la persona Que Manda’ es *Persona Civitatis*, la persona del estado¹⁵⁶.

Como las otras teorías del estado que he examinado, la teoría del estado como persona ficticia (como la llamaré) pretende, básicamente, proporcionar un medio para juzgar la legitimidad de los actos que realizan los gobiernos. De acuerdo con la teoría absolutista, estos actos son legítimos en la medida que son realizados por un soberano reconocido como la cabeza del estado. De acuerdo con la teoría populista, estos actos sólo son legítimos si son llevados a cabo por la voluntad (o al menos la voluntad representada) del cuerpo soberano del estado. De

¹⁵³ Hobbes 2008, ch. 16, p. 111.

¹⁵⁴ Hobbes 2008, ch. 16, p. 113.

¹⁵⁵ Hobbes 2008, ch. 17, p. 120.

¹⁵⁶ Hobbes 2008, ch. 26, pp. 183, 184.

acuerdo con la teoría del estado como persona ficticia, los actos de los gobiernos son ‘correctos’ y ‘conformes a la Equidad’ si, y sólo si, dos condiciones relacionadas son satisfechas¹⁵⁷. La primera es que deben ser llevados a cabo por un soberano —sea éste un hombre o asamblea— debidamente autorizado por los miembros de la multitud para hablar y actuar en nombre del estado. La segunda es que deben apuntar a la preservación de la vida y salud de aquella persona y, por lo tanto, al bien común o interés público de sus súbditos, no sólo en el momento del acto sino a perpetuidad¹⁵⁸.

V

La teoría del estado como persona ficticia tuvo poco impacto inmediato en el debate político inglés¹⁵⁹. Durante la crisis constitucional de 1679-81, cuando los Whigs* intentaron excluir al presunto heredero al trono, lo que principalmente perseguían era legitimar su nuevo ataque contra la casa de los Estuardo reviviendo y consolidando la teoría populista del estado¹⁶⁰. Por su parte, sus oponentes Tory defendieron a la corona reactivando el patriarcalismo de Sir Robert Filmer¹⁶¹, y de manera más general retornando al argumento absolutista según el cual el rey debe ser reconocido como la cabeza instituida por Dios del cuerpo pasivo y obediente del estado¹⁶².

Sin embargo, durante el mismo período la teoría del estado como persona ficticia comenzó a capturar la atención de muchos co-

¹⁵⁷ Hobbes 2008, ch. 24, pp. 171-172; ch. 30, pp. 239-240.

¹⁵⁸ Hobbes 2008, ch. 17, p. 120, ch. 19, p. 131; ch. 24, p. 171; ch. 30, pp. 239, 241.

¹⁵⁹ Parkin 2007, pp. 334-344, 361-377 nos informa de una recepción extendidamente hostil, sin ninguna discusión específica acerca de la teoría del estado de Hobbes.

* Durante la crisis de la exclusión (1671-1681) se designaba como Whig al partido que se oponía al ascenso al trono del futuro Jacobo I. El partido Tory defendía su derecho de sucesión. A partir del siglo XIX estos términos llegarían a denominar en Inglaterra a los partidos liberal y conservador respectivamente. (N. de la T.)

¹⁶⁰ Véase, por ejemplo, *Discourses Concerning Government* de Algernon Sidney, escrito en parte durante el tiempo de la Crisis de la Exclusión y publicado primero en 1689. *Discourses* incluye una serie de comparaciones desproporcionadas entre monarquías y repúblicas o ‘estados’ (pp. 211-212, 248-249, 269, 467, 512), los que también son descritos como ‘estados populares’ y como ‘estados libres’ (pp. 262, 270, 391). Para una discusión, véase Houston 1991, pp. 101-145.

¹⁶¹ Laslett 1988, pp. 51-52, 57-59, 67-71; Houston 1991, pp. 89-98. Sobre la noción de estado en Filmer, véase Filmer 1991, pp. 26, 30, 31-32.

¹⁶² Houston 1991, pp. 69-98.

mentaristas europeos del *ius gentium* y del derecho natural. Hobbes tenía una deuda evidente con un cuerpo de tratados continentales sobre las corporaciones como *personae fictae*¹⁶³, y esto puede ayudar a explicar que su concepción del estado, esencialmente como un caso de tales corporaciones, fuese aceptada de inmediato por teóricos del derecho holandeses y alemanes, acostumbrados como estaban a pensar en términos de estados federales¹⁶⁴. Hacia fines del siglo diecisiete, muchos de estos escritores comenzaron a basarse en el análisis de Hobbes para formular sus propias concepciones acerca del *ius gentium*, ingresando así la teoría hobbesiana en la corriente principal del pensamiento jurídico continental.

La propia formulación de Hobbes de la teoría del estado como persona ficticia comenzó a circular más ampliamente luego de que Abraham van Berkel publicara su traducción holandesa del *Leviatán* en 1667, y especialmente después de que Hobbes realizara su propia traducción al latín en 1668¹⁶⁵. El primer filósofo importante que hizo amplio uso de la teoría de Hobbes fue Samuel Pufendorf en *De iure naturae et gentium* de 1672¹⁶⁶, en el que discute largamente el concepto de *civitas* como *persona moralis*¹⁶⁷. En gran parte debido a la influencia de Pufendorf, pronto aparecieron discusiones similares en trabajos como las *Meditationes politicae* de Johann Christian Becmann de 1674¹⁶⁸ y *De iure civitatis* de Ulric Huber de 1684¹⁶⁹. Huber hace un examen particularmente extenso del argumento de Hobbes según el cual la *civitas* es en sí misma posesora de *Imperium*¹⁷⁰, y su propia definición, básicamente ratifica la explicación dada por Hobbes¹⁷¹.

Al poco tiempo, la adaptación de Pufendorf de la teoría hobbesiana del estado como persona ficticia se hizo ampliamente conocida en

¹⁶³ Respecto a las corporaciones *personae* en Althusius, Werdenhagen y otros escritores, véase Skinner 2002, Vol. 2, pp. 391-392.

¹⁶⁴ Hobbes relaciona su teoría con esta tradición en Hobbes, 1969, 27. 7, pp. 172-174.

¹⁶⁵ Malcolm 2002, pp. 459, 465.

¹⁶⁶ Sobre la dependencia de Pufendorf en Hobbes, véase Palladini 1990.

¹⁶⁷ Pufendorf 1672, esp. 7. 2. 13-14, pp. 886-888.

¹⁶⁸ Sobre Becmann, véase Malcolm 2002, pp. 525-527.

¹⁶⁹ Huber publicó su tratado primero en 1673; la edición de 1684, de la que cito, está muy corregida. Sobre la historia de su impresión, véase Malcolm 2002, p. 526n.

¹⁷⁰ Huber 1684, pp. 9-17.

¹⁷¹ Huber 1684, p. 29: 'Voluntas autem una ista nihil est aliud quam *Imperium Civitatis*'.

Francia a través del trabajo de su traductor y editor, Jean Barbeyrac, cuya edición anotada de *De iure naturae de Pufendorf* apareció como *Le droit de la nature et des gens* en 1706¹⁷². Si bien Barbeyrac critica tanto a Hobbes como a Pufendorf, su traducción dio mayor difusión al argumento según el cual la unión que crea las asociaciones civiles se forma cuando un número de individuos se consolida en una sola *Personne Morale*¹⁷³, y que el nombre de esta *Personne* es *l'Etat*¹⁷⁴. Más tarde encontramos la misma idea en Francia, recogida por juristas como François Richer d'Aube en sus *Essais* de 1743¹⁷⁵ y Martin Hubner en su *Essai sur l'histoire du droit naturel*, que apareció primero en Londres en 1757¹⁷⁶. Hubner es rabiosamente crítico de las ideas de Hobbes sobre el estado natural¹⁷⁷, pero acepta por completo que el efecto del pacto político es crear una *personne morale* que deviene la portadora de la soberanía¹⁷⁸. De todas estas reformulaciones, sin embargo, la más influyente fue la de Emer de Vattel en *Le droit de gens (Derecho de Gentes)* de 1758. Vattel es igualmente crítico de muchas de las suposiciones de Hobbes, y lo censura de manera rotunda por muchas de sus paradojas y máximas detestables¹⁷⁹. Pero también habla extensamente de *l'Etat* como una *personne morale* distintiva, y su análisis jugó un rol de importancia excepcional en la asimilación de esta idea en el pensamiento político inglés¹⁸⁰.

Se puede decir que este proceso de asimilación comenzó con la publicación de la traducción realizada por White Kennett en 1717 de la edición de Pufendorf hecha por Barbeyrac¹⁸¹. Cuando Pufendorf se refiere a la cuestión de la asociación política en el Libro VII, la traduc-

¹⁷² Sobre la traducción de Barbeyrac, véase Othmer 1970, pp. 124-34.

¹⁷³ Pufendorf 1706, 7. 2. 6, Vol. 2, p. 204.

¹⁷⁴ Pufendorf 1706, 7. 2. 8, Vol. 2, p. 206: 'cette union & cette soûmission de volonte, qui acheve de former l'Etat, & en fait un Corps, qu l'on regarde comme une seule Personne'.

¹⁷⁵ Sobre Richer d'Aube, véase Glaziou 1993, pp. 62-63.

¹⁷⁶ Sobre Hubner, véase Glaziou 1993, pp. 65-67.

¹⁷⁷ Hubner 1757-8, Vol. 2, pp. 150-58.

¹⁷⁸ Hubner 1757-8, Vol. 2, pp. 206-208. Sin embargo, se puede argumentar que en este pasaje Hubner asimila soberano y estado.

¹⁷⁹ Sobre Vattel como crítico de Hobbes, véase Glaziou 1993, pp. 64-65.

¹⁸⁰ Jouannet 1998; Beaulac 2003, esp. pp. 254-260.

¹⁸¹ O quizás, como es argumentado en Saunders y Hunter 2003, con la traducción del compendio de *De iure naturae* de Pufendorf publicada por Andrew Tooke en 1691.

ción de Kennett¹⁸² habla de ‘estado civil’ y de la ‘Estructura y Constitución interna de los Estados Civiles’¹⁸³. Se dice que el estado ‘existe como *una Persona*, dotada de Entendimiento y Voluntad, que realiza otros Actos particulares, distintos de aquellos de los Miembros privados que conforman sus súbditos’¹⁸⁴. Pufendorf agrega que ‘el Sr. Hobbes nos ha dado un Bosquejo muy ingenioso del Estado Civil’, y al realizar su propia definición, prácticamente repite la explicación de Hobbes:

La definición más apropiada de un Estado Civil parece ser la siguiente, es una Persona Moral compuesta, cuya Voluntad, unida y sujeta por aquellos pactos acordados entre la Multitud, es considerada la Voluntad de todos; con el Fin de que pueda usar y aplicar la Fuerza y Riquezas de las Personas privadas para mantener la Paz y Seguridad común¹⁸⁵.

Este pasaje crucial no es más que una cita de la definición de estado de Hobbes en el capítulo 17 de *Leviatán*.

Como una persona puramente moral, reconoce luego Pufendorf, el estado no puede actuar en su propio nombre; necesita un representante que hable y actúe por él. ‘Al ejercer y ejercitar su Voluntad’, el estado está obligado a ‘hacer uso’ de una persona individual, y al hacerlo ‘se supone que el Estado debe escoger y desear lo que sea que ese Hombre (de quién se presume es el Dueño de una Razón perfecta) juzgue conveniente en todo Negocio o Asunto que compete a la Finalidad del Gobierno civil’¹⁸⁶. De estos monarcas podemos decir, por lo tanto, que cuando ejercen su ‘voluntad pública’, están ‘representando la Voluntad del Estado’¹⁸⁷. Como agrega Pufendorf más adelante, haciéndose eco de otro concepto clave de Hobbes, de este modo se entiende que los actos realizados por los soberanos en su capacidad pública sean acciones ‘que atribuimos al Estado’¹⁸⁸.

¹⁸² Sin embargo, la traducción del libro 8 parece haber sido realizada por William Percivale, aunque no se le dé crédito en la edición de 1717.

¹⁸³ Pufendorf 1717, p. 465.

¹⁸⁴ Pufendorf 1717, p. 475, cols. 1-2. Para una discusión, véase Denzer 1972, esp. pp. 185-188; Wyduckel 1996.

¹⁸⁵ Pufendorf 1717, p. 475, col. 2.

¹⁸⁶ Pufendorf 1717, p. 476, col. 1.

¹⁸⁷ Pufendorf 1717, p. 476, col. 1.

¹⁸⁸ Pufendorf 1717, p. 491, col. 1.

Pufendorf es enfático al señalar que quienquiera —ya sea un individuo o una asamblea— que haya sido instituido para representar a la persona del estado, de ese modo le ha sido conferida una soberanía irresistible¹⁸⁹. Sin embargo, no es menos enfático al señalar que cuando los soberanos ejercen estos poderes, lo hacen como meros representantes y, en este sentido, como titulares de cargos que conllevan obligaciones. El deber específico de los soberanos es procurar la seguridad del pueblo, así como la ‘Tranquilidad interna’ del estado¹⁹⁰. Es más, ésta es una tarea de mucho mayor complejidad que la de limitarse a promover el bien común de la población en cualquier momento dado. El propósito original de cualquier multitud al establecer un estado es construir lo que Hobbes había descrito como un edificio duradero:

Pues aquellos que fueron los Fundadores Originales de las Repúblicas no se supone que hayan actuado con el Propósito de que el Estado cayera y se disolviera cuando murieran todos aquellos Hombres particulares que lo conformaron al principio; sino que actuaron con la Esperanza y el Prospecto de Ventajas duraderas y perpetuas que se derivarían del presente Establecimiento a sus Hijos y a toda su Posteridad¹⁹¹.

Con esta afirmación, Pufendorf suministra una de las primeras declaraciones inequívocas del planteamiento de que la persona del estado no es solamente portadora de la soberanía sino el medio que garantiza la legitimidad de la acción gubernamental en el tiempo.

Un momento aún más importante en la recepción de la teoría hobbesiana del estado como persona ficticia se alcanzó al aparecer una versión inglesa del tratado de Emer de Vattel sobre el derecho de las naciones, publicada en Londres en 1760. Vattel define el *ius gentium* como la ley que gobierna las relaciones entre estados soberanos independientes y, consecuentemente, comienza analizando el concepto mismo de estado¹⁹². ‘Los estados’, explica, ‘son cuerpos políticos, sociedades de hombres que se han unido para procurar su seguridad y ventaja mutuas’ (p. 1)¹⁹³. Como unión de individuos, el estado es el

¹⁸⁹ Pufendorf 1717, p. 517, cols. 1-2.

¹⁹⁰ Pufendorf 1717, p. 569, col. 1; p. 571, col. 1.

¹⁹¹ Pufendorf 1717, p. 481, col. 1.

¹⁹² Sobre el uso del término estado al discutir el *ius gentium* en Vattel, véase Beaulac 2003.

¹⁹³ De aquí en adelante las referencias a Vattel 1760 son incluidas en el cuerpo del texto.

nombre asignado a una ‘persona moral’ distintiva que posee ‘un entendimiento y voluntad que le son propios’ (p. 1). Por su parte, los estados individuales pueden ser considerados como ‘personas morales que conviven en una sociedad natural’, y ‘toda nación que se gobierna a sí misma, bajo cualquier forma que sea, sin dependencia alguna de un poder extranjero, es un *estado soberano*’ (p. 10)¹⁹⁴.

Después de estas definiciones preliminares Vattel se aboca a la sustancia del Libro I, cuyo capítulo inicial se titula ‘Sobre las Naciones o Estados soberanos’. Comienza reconociendo que la persona del estado no es capaz de actuar por sí misma; si ha de hablar y actuar, debe haber alguna forma de autoridad pública acordada para representarla. Cuando una nación resuelve conservar esta autoridad en sus propias manos, el resultado es una democracia, mientras que ‘si confía el gobierno a una sola persona, deviene una monarquía’¹⁹⁵. Tan pronto como una forma particular de gobierno ha sido establecida, el portador de la soberanía es investido con los más altos poderes ‘para dirigir todo aquello relacionado con el bienestar público’ (p. 21). Pero estos poderes pertenecen ‘original y esencialmente al cuerpo de la sociedad’, y todos los soberanos los ejercen como meros representantes encargados de actuar ‘para la seguridad del estado’ (p. 19). Vattel conmina a recordar que ‘la dignidad del más grande de los monarcas no disminuye por habersele atribuido este carácter representativo’, pues el rey de un estado legítimamente constituido no puede gozar jamás de un estatus mayor (p. 21).

Todos los soberanos son instituidos, en otras palabras, con el deber de promover el bienestar de la persona a la que representan, la persona del estado. ‘Un buen príncipe, un conductor sabio de la sociedad, debe tener grabada en su mente esta gran verdad, que el poder soberano le es confiado exclusivamente para salvaguardar al estado’ (p. 20). Los soberanos van y vienen, pero la persona del estado permanece, razón por la que se debe otorgar la mayor prioridad a sus intereses. Como sintetiza Vattel en su notable capítulo sobre los deberes que las naciones tienen consigo mismas, el propósito fundamental de una asociación civil ‘es prevenir y cuidadosamente evitar todo aquello que pueda obstaculizar la perfección del pueblo y del estado’ y continuar

¹⁹⁴ Sobre el contexto específico en el que Vattel formuló este principio, véase Toyoda 2009.

¹⁹⁵ Vattel 1760, p. 10.

esta política ‘mientras dure la asociación política’ que han formado (pp. 12, 14). Como Pufendorf, Vattel concluye ofreciendo una visión del estado no sólo desde la perspectiva de un garante de la legitimidad de la acción gubernamental, sino de su poder para que naciones enteras queden vinculadas a sus promesas por largos períodos de tiempo.

A estas alturas la teoría del estado como persona ficticia había comenzado a llamar la atención de los teóricos del derecho ingleses, proceso promovido, sin duda, por la aparición en 1750 de la primera colección de escritos políticos de Hobbes desde la publicación del *Leviatán* un siglo antes¹⁹⁶. Entre los abogados que se sintieron atraídos por la teoría de Hobbes, ninguno gozó de mayor reputación que Sir William Blackstone, quien incorporó sus planteamientos básicos a su ensayo introductorio ‘Acerca de la naturaleza de las leyes en general’ en el primer volumen de sus *Commentaries on the Laws of England* en 1765¹⁹⁷. Blackstone comienza insistiendo, en un estilo hobbesiano, que no tiene sentido considerar el cuerpo del pueblo como una colectividad natural. ‘Los únicos cimientos verdaderos y naturales de la sociedad son las necesidades y temores de los individuos’ (p. 47)¹⁹⁸. Sin embargo, el problema planteado de este modo es que ‘en la medida que las comunidades políticas están integradas por muchas personas naturales, cada una de las cuales tiene su propia voluntad e inclinación, este sinnúmero de voluntades individuales no puede vincularse por ninguna unión *natural*’ para producir ‘una voluntad uniforme de la totalidad’ (p. 52). La única solución es instituir lo que Blackstone llama la ‘unión política’ de la multitud. Como explica —en una virtual cita de *Leviatán*— todos deben acordar ‘someter sus voluntades individuales a la voluntad de un hombre, o de una o más asambleas de hombres, a las que se confía la autoridad suprema’, permitiéndoles así actuar como una sola persona o (como Blackstone prefiere enunciarlo) como si ellos fueran ‘un hombre’ con ‘una voluntad uniforme’ (p. 52)

A este argumento Blackstone agrega, en un pasaje aún más reminiscente de Hobbes, que el nombre de esta unión es el estado. ‘Pues un estado es un cuerpo colectivo compuesto de una multitud de

¹⁹⁶Hobbes 1750.

¹⁹⁷Sobre el derecho y el estado inglés en Blackstone, véase Cairns 1984; Lieberman 1989, pp. 31-67.

¹⁹⁸De aquí en adelante las referencias a Blackstone 1765 están incluidas en el cuerpo del texto.

individuos unidos para su seguridad y conveniencia y que pretende actuar como un solo hombre' (p. 52). La marca distintiva de la soberanía —la de tener autoridad para legislar— puede residir de igual modo en distintas formas de gobierno, pero la autoridad misma es siempre parte de 'el derecho natural e inherente que pertenece a la soberanía del estado' (p. 49). El 'poder supremo' es siempre 'el poder de hacer leyes', y este es siempre el poder del estado (p. 52).

VI

A mediados del siglo dieciocho, la idea del estado soberano como una *persona ficta* distintiva se había afianzado en las teorías del derecho público e internacional, tanto inglesas como continentales. Esto no quiere decir que este modo de pensar acerca del estado no continuara siendo desafiado. Incluso después de la revolución de 1688 la teoría absolutista siguió siendo un arma poderosa en manos de los defensores del derecho divino tales como Henry Sacheverell y Charles Leslie¹⁹⁹. Leslie, en particular, combatió en repetidas ocasiones a los Whig con una teoría de la constitución inglesa fundada en el argumento de que la 'Institución Original' del gobierno es invariablemente obra sola de Dios. Leslie repite impenitentemente que uno de los signos de la providencia divina es que confiere de inmediato poder supremo e inquestionable a los reyes como cabezas absolutas del estado²⁰⁰.

En la generación siguiente también encontramos una amplia insistencia en lo que he llamado la teoría populista del estado. Según partidarios de la Revolución Americana de la talla de Tom Paine y Richard Price, el único tipo de asociación civil en la que es posible vivir libremente como un ciudadano, es en una comunidad que se gobierna a sí misma, en que el cuerpo colectivo, como un todo, es dueño de la soberanía. Esta convicción lleva a Price a declarar, como lo plantea al comienzo de sus *Observations* en 1776, que cuando hablamos de un estado legítimo, sólo podemos referirnos al poder soberano del 'cuerpo colectivo de la gente'²⁰¹. 'La voluntad del estado', repite en *Additional Observations*, es equivalente a la voluntad general de la comunidad, 'la

¹⁹⁹ Schochet 1975, pp. 192-224.

²⁰⁰ Leslie 1709, pp. 56-57, 74.

²⁰¹ Price 1991, p. 22.

voluntad del todo'²⁰². Según este criterio, los colonos americanos estaban viviendo en dependencia servil de la corona británica y, en consecuencia, tenían un derecho natural a liberarse de su condición anti natural de servidumbre y establecer su propio estado libre.

Con todo, la concepción rival del estado como el nombre que designa a una persona moral distintiva alcanzó una posición casi hegemónica en la Ilustración, y posteriormente pasó a formar parte del derecho público de varios de los mayores países europeos, sobre todo Alemania y Francia. La teoría hegeliana del *Reichstaat* se inspira en ella, así como la teoría de Gierke de la personalidad real de los grupos, mientras que en Francia la imagen del estado como una *personne morale* fue objeto de una extensa literatura legal²⁰³. No sería exagerado afirmar que la teoría del estado como una persona ficticia fue uno de los legados más importantes de la Ilustración a la teoría política de Europa continental en el curso del siglo diecinueve y más allá.

Sin embargo, hacia fines del siglo dieciocho la rama inglesa de la genealogía que he estado trazando comenzó a ramificarse dando origen a posiciones muy diferentes y contrastantes²⁰⁴. Apenas Blackstone introdujo la teoría del estado como persona ficticia a un amplio público lector en Inglaterra, ésta sufrió un ataque casi letal. Es más, de esta reacción violentamente hostil surgió una manera de pensar sobre el poder público que contribuyó a que desapareciera casi por completo del horizonte el concepto de estado como una persona legal distintiva.

Se puede decir que el ataque se desplegó en dos oleadas sucesivas. La primera estuvo asociada a la aparición del utilitarismo clásico en las últimas décadas del siglo dieciocho, y en particular a la jurisprudencia reformista de Jeremy Bentham. El primer trabajo publicado por Bentham, su *Fragment on Government (Fragmento sobre el gobierno)* de 1776, toma la forma de una crítica desdeñosa a insultante precisamente a aquellos pasajes de los *Commentaries* de Blackstone a los que me he referido²⁰⁵. Al lanzar su diatriba, Bentham anuncia que 'el tiempo de la *Ficción* ha terminado'²⁰⁶, y que ha llegado el momento

²⁰² Price 1991, p. 76.

²⁰³ Para una nota sobre esta literatura, véase Maitland 2003, p. 71n.

²⁰⁴ Para este contraste, véase Dyson 1980. La idea del estado como un cuerpo no-corpóreo todavía puede ser encontrada a finales del siglo dieciocho. Véase Ihalainen 2009, esp. pp. 34-35. Sobre la pérdida posterior del concepto, véase Dow 2008.

²⁰⁵ Sobre Blackstone en Bentham, véanse Burns 1989; Schofield 2006, pp. 51-57.

²⁰⁶ Bentham 1988, p. 53.

de basar los argumentos legales en hechos observables sobre individuos reales, especialmente sobre su capacidad de sentir, en relación con el poder político, el dolor de la restricción y el placer de la libertad²⁰⁷. Su respuesta a la descripción de Blackstone del estado natural, la unión de la multitud y la creación del estado es, en consecuencia, declarar estos pasajes como totalmente *faltos de significado*, una mera secuencia de ficciones precisamente del tipo que la teoría legal debe aprender a evitar²⁰⁸.

La desmitificación que pretende llevar a cabo Bentham lo deja sin nada que decir sobre el estado, excepto que, si el término tiene algún significado, sólo puede referirse a un cuerpo real de personas a cargo de algún aparato identificable de gobierno. Esto es lo que nos dice en definitiva hacia el final de su *Introduction to the Principles of Morals and Legislation (Introducción a los Principios de la Moral y la Legislación)* de 1789, cuando considera ‘las ofensas contra el estado’. Aquí declara que tener un estado significa simplemente tener ‘personas particulares investidas con poderes para ser ejercidos en beneficio del resto’. Si no existieran tales personas equipadas con tales poderes ‘no existiría algo así como un *estado*’²⁰⁹.

El repudio de Bentham a las ficciones legales ejerció una influencia incontrastable en la dirección posterior del pensamiento utilitarista. Buscamos en vano entre otros utilitaristas tempranos —William Paley, William Godwin, James Mill— una discusión extendida sobre el estado, y si es que encontramos tales discusiones en la teoría utilitarista posterior, invariablemente se hacen eco de la visión reduccionista de Bentham. Un ejemplo clásico se encuentra en las charlas de John Austin sobre *The Province of Jurisprudence Determined (El Objeto de la Jurisprudencia)* de 1832²¹⁰. Como nos informa Austin, su propia idea del estado es que el término simplemente denota ‘la persona individual o el cuerpo de personas individuales que tienen el máximo poder en una sociedad política independiente’²¹¹. Más tarde encontramos sintetizada la misma visión —junto con gran parte del credo utilitarista— por Henry Sidgwick en sus *Elements of Politics* de 1891. Sidgwick

²⁰⁷ Schofield 2006, pp. 32-44.

²⁰⁸ Bentham 1988, p. 113. Sobre ficciones en Bentham, véase Schofield 2006, pp. 14-27, 74-77.

²⁰⁹ Bentham 1996, 17.1.18, p. 292.

²¹⁰ Sobre Austin y Bentham, véase Lobban 2007, p. 292.

²¹¹ Austin 1995, p. 190n.

explícitamente niega que el vínculo de unión que subyace al estado pueda ser otra cosa que el acuerdo de un cierto número de individuos para obedecer las mismas leyes y, en consonancia, describe el estado nada más que como un aparato de gobierno con el poder para exigir la lealtad exclusiva de aquellos que viven bajo su alero²¹².

Es cierto que a estas alturas se había instalado una reacción contra estas explicaciones netamente reduccionistas. En las últimas décadas del siglo XIX se hizo un decidido esfuerzo por reintroducir en la teoría legal y política inglesa la idea del estado como el nombre de una persona distintiva. Un aspecto de esta evolución tomó la forma de un intento por tratar el estado como parte de una teoría general de las corporaciones. El teórico del derecho que hizo el mayor esfuerzo por revivir este argumento fue F. W. Maitland, quien había comenzado como un discípulo de Sidgwick en Cambridge. Basándose en el tratado magistral de Otto von Gierke sobre la historia de la personalidad de los grupos (de la que tradujo una parte), Maitland publicó una serie de artículos clásicos en los que lamentaba las lagunas e inconsistencias introducidas en el derecho inglés como consecuencia de su incapacidad para crear una teoría adecuada de las personas ficticias, entre las cuales enumeró la *persona ficta* del estado como la ficción más ‘exitosa’ de todas²¹³.

De modo más polémico aún, un influyente grupo de filósofos morales ingleses de la misma generación buscó ayuda en Rousseau y Hegel para articular la idea de que el estado es el nombre de una persona con verdadera voluntad propia. T. H. Green se acerca hacia esa posición en sus *Lectures on the Principles of Political Obligation*, publicado póstumamente en 1886, en el que argumenta que el estado es una institución con el deber de mantener los derechos y servir el bien común de sus ciudadanos²¹⁴, y ‘que no es un estado a menos que lo haga’²¹⁵. El argumento de Green fue elaborado con mayor audacia (o quizá sólo con menos sutileza) por Bernard Bosanquet en su *Philosophical Theory of the State*, que apareció por primera vez en 1899²¹⁶.

²¹² Sidgwick 1897, p. 221.

²¹³ Maitland 2003, p. 71.

²¹⁴ Green 1986, sección G, pp. 89-106. Para una discusión, véase Nicholson 1990, pp. 157-65, 186-197.

²¹⁵ Green 1986, p. 103.

²¹⁶ Sobre el lugar de este texto en el pensamiento de Bosanquet, véanse Nicholson 1990, pp. 198-230; Boucher y Vincent 2000, pp. 87-126.

Aun cuando Bosanquet celebra a Hobbes por haber reconocido que el estado es el nombre de una persona distintiva²¹⁷, su propia teoría encarna una negación de la suposición, crucial para Hobbes, de que es una ficción legal describir al estado como poseedor de voluntad y capaz de actuar. Bosanquet responde, en sus tonos más hegelianos, que la persona del estado está lejos de ser una ‘ficción vacía’²¹⁸. El estado posee su propia voluntad sustancial, cuyos contenidos son equivalentes a lo que querríamos nosotros mismos si actuáramos con total racionalidad. De esta manera Bosanquet llega a proponer lo que llama ‘la identificación del Estado con la Voluntad Real del Individuo, en la que él aspira a su propia naturaleza como ser racional’²¹⁹. Considera que la libertad moral de los ciudadanos reside en su capacidad de cumplir con los requerimientos de sus voluntades reales o racionales y, con ello, conformarse a la voluntad de la persona moral del estado.

Por un corto período esta manera de pensar gozó de considerable popularidad, pero pronto provocó una enérgica reafirmación del argumento reduccionista que habían propuesto originalmente los benthamistas²²⁰. Una de las más irascibles de estas reacciones se puede encontrar en la polémica de L. T. Hobhouse, *The Metaphysical Theory of the State (Teoría Metafísica del Estado)*, que apareció por primera vez en 1918. Confrontado con la definición de Bosanquet del estado como una persona que desea lo que realmente desea el pueblo, instintiva e inmediatamente responde Hobhouse, en un estilo que deliberadamente apela al sentido común, preguntando qué entendemos ordinariamente por la palabra *estado*. ‘Por estado’, responde, ‘normalmente entendemos ya sea el gobierno o, quizás más precisamente, la organización que subyace a la ley y el gobierno’²²¹. El estado no es más que el nombre de una ‘organización gubernamental’, y al hablar de los poderes del estado nos referimos simplemente a los actos del gobierno²²².

Un año después, Harold Laski lanzó un ataque similar en su tratado titulado *Authority in the Modern State*. Laski comienza criticando a Rousseau y sus discípulos por cometer el peligroso error de

²¹⁷ Bosanquet 1910, pp. 93-94, 105.

²¹⁸ Bosanquet 1910, p. 94.

²¹⁹ Bosanquet 1910, p. 154.

²²⁰ Sobre esta reacción, véase Nicholson 1990, pp. 189-190.

²²¹ Hobhouse 1918, p. 75.

²²² Hobhouse 1918, pp. 75-76.

suponer que el estado es el nombre de una persona distintiva. Este análisis, explica, no responde a la objeción evidente de que ‘obedecemos, en realidad, al gobierno’²²³. ‘Un análisis realista del estado moderno sugiere entonces’, prosigue, ‘que lo que denominamos acción de estado es, de hecho, acción del gobierno’. Bosanquet y Green fueron severamente criticados por introducir todavía mayor confusión al argumentar que el estado es el nombre de una ‘persona moral colectiva’²²⁴. El ‘simple hecho’, repite Laski, es que cuando hablamos del estado estamos meramente refiriéndonos al sistema legal y poder ejecutivo imperantes, junto a su aparato burocrático y fuerza coercitiva asociados²²⁵.

Cuando Laski publicó estas ideas, la segunda ola de ataque contra el estado ya había comenzado. Laski todavía se conformaba con el supuesto de que el estado seguía siendo el concepto clave que debía ser analizado. Como observa, ‘lo que hoy confrontamos es el estado soberano’ y el objetivo debe ser, por lo tanto, construir ‘una filosofía práctica del estado’²²⁶. A estas alturas, sin embargo, ciertos teóricos políticos habían comenzado a dudar precisamente de este artículo de fe.

Entre las transformaciones que ayudaron a promover esta postura cada vez más escéptica, una de las más notables fue, sin duda, la aparición de organizaciones legales internacionales en el período inmediatamente anterior a la Primera Guerra Mundial. Las conferencias de La Haya en 1899 y 1907, de las que emergieron las Convenciones de La Haya sobre el derecho de guerra, limitaron extensamente los derechos de los estados soberanos para llevar a cabo acciones militares en sus propios términos²²⁷. De mayor importancia aún, el establecimiento de la Corte Internacional de Justicia por la Liga de las Naciones en 1922 dio origen a una autoridad legal cuyas sentencias podían, al menos en teoría, prevalecer sobre las jurisdicciones de los estados individuales en muchas áreas en las que previamente habían considerado tener soberanía inviolable.

Al reflexionar sobre estos cambios, un cuerpo cada vez mayor de comentaristas comenzó a sugerir que el estado era un concepto que

²²³ Laski 1919, p. 30.

²²⁴ Laski 1919, pp. 26, 66.

²²⁵ Laski 1919, pp. 29, 37.

²²⁶ Laski 1919, pp. 26, 32. Pero reconoce (p. 119) que los días del estado estaban contados.

²²⁷ Véase Keefer 2006 y Keefer 2007.

simplemente estaba pasando a la historia. Ésta ya es la idea central del argumento de Norman Angell en *The foundations of International Polity* en 1914. Se nos dice que pensar en el estado como la unidad básica del análisis político es irremediablemente anticuado y ‘en contradicción con los hechos’, y somos conminados a dejar ‘el hábito de pensar en Estados’²²⁸. A. D. Lindsay repitió este argumento en un artículo sobre el futuro de la teoría política publicado en 1920. ‘Lo primero que se debe decir sobre esta doctrina del estado soberano independiente es que los hechos políticos obviamente la han dejado atrás’²²⁹. Obviamente, ‘si la Liga de las Naciones ha de tener algún significado, deberá restringir la soberanía de los estados que la conforman’²³⁰. Vivimos en un mundo en que el estado como ‘ser-total y finalidad-total de la teoría política’ ha definitivamente llegado a su término²³¹. Necesitamos una teoría enfocada, en cambio, en la arena internacional, y quizás en la posibilidad de un estado mundial.

Ahora último, el declive y caída del estado se ha transformado en un cliché de la teoría política²³². Sin duda este resultado se ha debido, en parte, al continuo crecimiento de organizaciones internacionales con autoridad para revocar las jurisdicciones locales de los estados individuales. Sin embargo, probablemente debería atribuírseles mayor importancia a otros dos fenómenos que son evidentes para todos. Uno es la aparición de corporaciones multinacionales y otras agencias que, al controlar la inversión y el empleo, fuerzan a los estados individuales a dar cabida sus demandas aun cuando éstas puedan estar en conflicto con las prioridades sociales y económicas de dichos estados²³³. El otro fenómeno es la creciente aceptación de un ideal global de derechos humanos. La Corte Europea de Derechos Humanos fue establecida no sólo con el fin de denunciar las violaciones a la Convención de Derechos Humanos promulgada en 1950, sino también con la autoridad para exigir que su jurisprudencia sea tenida en cuenta por los estados miembros individuales. Actualmente, algunos teóricos

²²⁸ Angell 1914, p. xxviii.

²²⁹ Lindsay 1920, p. 173.

²³⁰ Lindsay 1920, p. 174.

²³¹ Lindsay 1920, p. 174.

²³² Sobre los intentos por ‘excomulgar’ al estado, véase Bartelson 2001, pp. 77-113.

²³³ Para ejemplos, véase Strange 1996, pp. 91-109; Hertz 2001, pp. 40-61, 170-84.

del derecho internacional han llegado a argumentar que para asegurar tales derechos, puede permitirse interferir, con fuerza militar si fuese necesario, en las disposiciones internas de estados supuestamente soberanos²³⁴.

Estas transformaciones han convencido a un número cada vez más grande de comentaristas, como ha declarado Richard Falk, de que ‘las viejas categorías estatistas que han orientado la diplomacia y el arte de gobernar por siglos’ están siendo ‘tan evidentemente sobrepasadas’ que pronto dejaremos de describir del todo la vida política en estos términos²³⁵. Los poderes de los estados individuales, se nos informa entretanto, están en declive terminal; el estado se está encogiendo, replegándose, ‘desvaneciéndose en las sombras’²³⁶. Como resultado, el concepto del estado está perdiendo todo significado tanto para la filosofía política como para la teoría de las relaciones internacionales²³⁷. Recientemente, Frank Ankersmit ha llegado tan lejos como para concluir que ‘ahora, por primera vez en más de medio milenio, el Estado está en retirada’²³⁸.

VII

Trazar la genealogía del estado es descubrir que el concepto ha estado sujeto a continua refutación y debate. En el último tiempo, sin embargo, hemos escogido confrontar esta compleja herencia intelectual de una manera en la que nos hemos quedado, asombrosamente, con casi nada que decir al respecto. Parecemos conformarnos en gran parte con reiterar las dos proposiciones que subrayan la última versión de lo que he estado llamando perspectiva reduccionista del estado: que el término *estado* es mejor entendido, simplemente, como un modo de referirse a un aparato establecido de gobierno; y que tales gobiernos tienen escaso y cada vez menos significado en nuestro nuevo mundo globalizado.

²³⁴ Véase Tesón 1997; Wheeler 2000; Caney 2005, esp. pp. 231-246; para una revisión general véase Weiss 2007.

²³⁵ Richard Falk, ‘The Waning of the State and the Waxing Of Cyberworld: http://www.diplomacy.edu/books/mdiplomacy_book/falk.

²³⁶ Strange 1996, pp. 82-87; Creveld 1999, pp. 420-421.

²³⁷ Véanse, por ejemplo, Creveld 1999; Hertz 2001, esp. pp. 18-37. Para otros escritores que han convenido en el punto, véase Bartelson 2001, p. 1n.

²³⁸ Ankersmit 2007, p. 36.

Este resultado me parece profundamente insatisfactorio. Una de las debilidades de muchas de las discusiones recientes emerge de su excesivo afán por declarar la muerte del estado²³⁹. Es innegable, por supuesto, que los estados individuales han perdido muchos de los atributos tradicionales de su soberanía y que el concepto de soberanía en sí ha perdido, en alguna medida, sus asociaciones originales con los derechos de los estados individuales²⁴⁰. Con todo, los principales estados siguen siendo los actores más destacados en el escenario internacional, y el ideal de intervención humanitaria no ha sido invocado todavía de una manera que pueda desafiar la soberanía de ningún estado poderoso²⁴¹. Es más, tales estados siguen siendo, con mucho, los actores más importantes dentro de sus propios territorios. Últimamente se han vuelto más agresivos, patrullando sus fronteras con mayor atención y manteniendo un nivel de vigilancia sin precedentes sobre sus ciudadanos. También se han vuelto más intervencionistas, y frente al colapso de sus sistemas bancarios se han mostrado dispuestos a transformarse en prestamistas de última hora. Mientras tanto, continúan imprimiendo moneda, aplicando impuestos, realizando contratos, participando en guerras, encarcelando y aplicando penas a sus ciudadanos que delinquen, y legislando con un nivel de complejidad sin paralelo. Hablar, en estas circunstancias, del estado como 'desvaneciéndose en las sombras' parece unilateral al punto de la negligencia.

Sin embargo, incluso si estamos de acuerdo en que el concepto de estado sigue siendo indispensable tanto para la teoría del derecho como para la teoría política, todavía debemos preguntarnos si es suficiente operar con lo que he estado llamando la explicación reduccionista. ¿Qué se ha perdido, si es que se ha perdido algo, como resultado del generalizado repudio a las maneras previas y más explícitamente normativas de pensar sobre el estado que mi genealogía ha expuesto?

Mi propia respuesta sería que si pensamos en lo que he estado llamando las teorías absolutistas y populistas, es difícil evitar la conclusión de que hoy en día sólo tienen un interés exclusivamente histórico. Sin embargo, si prestamos atención a la teoría del estado como persona ficticia, nos encontramos con una manera de pensar que nunca debió

²³⁹ Como se argumenta en Bartelson 2001, pp. 149-181.

²⁴⁰ MacCormick 1999, pp. 123-156; Bellamy 2003; Prokhovnik 2007, esp. pp. 105-116, 183-246.

²⁴¹ Véanse los ejemplos discutidos en Tesón 1997, pp. 175-266; Wheeler 2000.

haber sido dejada de lado. Como algunos teóricos políticos y del derecho han comenzado a señalar, no podemos pretender hablar con cierto nivel de coherencia de la naturaleza del poder público sin hacer alguna referencia a la idea de estado como una persona ficticia o moral distinta tanto de los gobernantes como de los gobernados²⁴². Me gustaría terminar explicando por qué estoy de acuerdo con que este elemento de nuestra herencia intelectual necesita ser reevaluado y, de hecho, reinstaurado.

Debemos comenzar por recordar por qué los partidarios de la teoría del estado como persona ficticia estaban tan ansiosos por trazar una distinción categórica entre el aparato de gobierno y la persona del estado. Tenían para ello dos razones relacionadas entre sí. Una era el deseo de contar con un medio para determinar la legitimidad de los actos que realizan los gobiernos. De acuerdo con la teoría del estado como persona ficticia, la conducta del gobierno es moralmente aceptable si, y sólo si sirve para promover la seguridad y bienestar de la persona del estado, y en consecuencia, el bien común o interés público de la gente como un todo. Como sintetiza Pufendorf, haciéndose eco de Hobbes, ‘la Regla general por la que los Soberanos deben proceder es *Salus Populi suprema lex esto; la Salud del Pueblo ha de ser la Ley Suprema*’²⁴³.

Hay que reconocer que existe una objeción evidente a esta línea de pensamiento, y ésta ha sido central para la teoría política liberal, al menos desde la publicación de *A Theory of Justice (Teoría de la Justicia)* de John Rawls en 1971. Rawls proclama, al inicio de su tratado, que la primera virtud de todas las instituciones sociales es la justicia. El método apropiado para evaluar la legitimidad de las acciones del estado debe ser, por consiguiente, preguntar si éstas son imparciales o justas. Si preguntamos qué requiere la justicia, una parte ineludible de la respuesta es que la prioridad debe ser asignada a los derechos de los individuos por sobre cualquier intento de promover propósitos inclusivos como el bien común. ‘Toda persona posee una inviolabilidad fundada en la justicia que ni siquiera el bienestar de la sociedad como un todo puede pasar a llevar’²⁴⁴.

²⁴² Véanse McLean 2003, 2005; Runciman 1997, 2000, 2003; cf. Bartelson 2001, pp. 149-181.

²⁴³ Pufendorf 1717, p. 569, col. 1.

²⁴⁴ Rawls 1971, p. 3.

Recientemente, una versión neoliberal de este argumento ha sido defendida de manera muy estridente en el debate público anglófono, especialmente en los Estados Unidos. Pensemos, por ejemplo, en la respuesta de los republicanos en el Congreso a las peticiones de la industria automovilística americana en 2008 para ‘rescatarla’ otorgándoles más de \$30 billones. La reacción del líder de la minoría republicana en el Senado, Mitch McConnell, fue invocar el principio de equidad y la necesidad de dar prioridad a los derechos de los contribuyentes. ‘Un gran número de americanos agobiados’, contestó, ‘está preguntándose donde está su rescate’, y quieren saber ‘por qué una industria en particular obtiene ayuda por sobre otra’. La prioridad clave, concluye, debe ser la de ‘proteger a los contribuyentes’, y para ser justos, ‘simplemente no podemos pedir a los contribuyentes americanos que subsidién el fracaso’²⁴⁵.

Sin embargo, se puede argumentar que esta reacción señala tanto las limitaciones como las fortalezas de la postura neoliberal, al rehusarse, como lo hace, a reconocer que en algunos casos puede ser necesario —especialmente en tiempos de emergencia— que los derechos individuales den lugar a nociones más amplias de interés público. Quizás no sea para nada sorprendente que, a fines del 2008, ésta haya sido la reacción del presidente electo, Barack Obama, cuya retórica política estaba plagada desde hace tiempo de referencias al bien común. Es más notable aún que el entonces presidente, George Bush, haya tenido la misma reacción. No sólo estuvo de acuerdo en otorgar un gran porcentaje de los fondos requeridos, sino que habló del ‘desafío que enfrenta nuestra nación’ y de la necesidad de estar a su altura, reconociendo que el deber básico del gobierno es ‘salvaguardar ampliamente la salud y estabilidad’ de toda la comunidad, especialmente en tiempos vulnerables²⁴⁶. Posteriormente llevó a cabo su política de nacionalización *de facto*, y en julio del 2009 la General Motors se había convertido en una nueva firma, de la que el estado era dueño en más de un sesenta por ciento.

Aun reconociendo el valor de promover el bien común, ni George Bush ni Barak Obama hicieron referencia alguna al estado. Sin

²⁴⁵ Véanse *National Review Online*, jueves 11, diciembre.

²⁴⁶ Para leer el texto completo del discurso de Bush, véase <http://www.clipsandcomment.com/2008/12/19>.

embargo, es discutible que si lo hubieran hecho, su punto habría sido expresado de forma más efectiva. Una de las razones para desear reintroducir la teoría del estado como persona ficticia en el corazón de nuestro discurso político, es que nos proporcionaría un medio no sólo para examinar la legitimidad de la conducta del gobierno sino también para justificar las acciones que, a veces, los gobiernos se ven obligados a adoptar en tiempos de emergencia. Si hay una crisis nacional genuina, debe existir un buen argumento para decir que la persona cuya vida es más urgente salvar es la persona del estado.

Finalmente, me aboco a la segunda y más poderosa razón para concebir el poder público en estos términos. Necesitamos ser capaces de entender la afirmación de que algunas acciones gubernamentales tienen el efecto de vincular no sólo al cuerpo colectivo sino también a su posteridad remota. Consideremos, por ejemplo, el caso que para Maitland tenía un significado ejemplar: la decisión de un gobierno de contraer una deuda pública²⁴⁷. ¿Quién es el deudor? No es posible contestar, como lo haría la teoría populista, que el deudor es el cuerpo soberano de la gente. Si la deuda es muy grande, la gente no tendrá los medios para pagarla. Tampoco hace ningún sentido sugerir, como lo harían los reduccionistas, que el deudor es el gobierno que la contrajo. Pues aun cuando el gobierno cambie o caiga, la deuda permanece.

En cambio, pareciera que una razón contundente para aceptar la teoría del estado como persona ficticia es que ofrece una solución coherente a éste y otros dilemas similares. Lo hace al declarar que la única persona lo suficientemente duradera como para ser capaz de adquirir y eventualmente pagar tales deudas debe ser la persona del estado. Como *persona ficta*, el estado es capaz de contraer obligaciones que ningún gobierno o generación de ciudadanos podría aspirar a cumplir. Me atrevería a concluir que, en el estado actual del derecho contractual, no existe otra manera de dar sentido a tales obligaciones más que invocar la idea del estado como una persona que posee, en palabras de Hobbes, una vida artificial eterna²⁴⁸.

²⁴⁷ En esta discusión estoy en deuda con Maitland 2003, pp. 39-45, 70-71.

²⁴⁸ Para una discusión más amplia de este punto, véase McLean 2003, esp. pp. 175-176, 178-183.

BIBLIOGRAFÍA

- Almain, Jacques (1706). *Tractatus de Autoritate Ecclesiae*. En Jean Gerson, *Opera Omnia*. Edición de Louis Ellies du Pin, 5 Vols., Antwerp, Vol. 2, cols. 976-1012.
- Angell, Norman (1914). *The Foundations of International Polity*. London.
- Ankersmit, F. R. (2007). "Political Representation and Political Experience: An Essay on Political Psychology". *Redescriptions* 11, pp. 21-4.
- Austin, John (1995). *The Province of Jurisprudence Determined*. Edición de Wilfrid E. Rumble. Cambridge.
- Baldwin, Geoffrey (2004). "Reason of State and English Parliaments, 1610-42". *History of Political Thought* 25, pp. 620-41.
- Ball, William (1642). *A Caveat for Subjects, Moderating the Observator*. London.
- Bartelson, Jens (2001). *The Critique of the State*. Cambridge.
- Baumgold, Deborah (1988). *Hobbes's Political Theory*. Cambridge.
- Beaulac, Stéphane (2003). "Emer de Vattel and the Externalization of Sovereignty". *Journal of the History of International Law* 5, pp. 237-92.
- Bellamy, Richard (2003). "Sovereignty, Post-Sovereignty and Pre-Sovereignty: Three Models of the State, Democracy and Rights within the EU". En Neil Walker (ed.), *Sovereignty in Transition*, Oxford, pp. 167-89.
- Bentham, Jeremy (1988). *A Fragment on Government*. Edición en J. H. Burns y H. L. A. Hart; introd. de Ross Harrison, Cambridge.
- Bentham, Jeremy (1996). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Edición de J. H. Burns and H. L. A. Hart; introd. de F. Rosen. Oxford.
- Bevir, Mark (2008). "What is Genealogy". *Journal of the Philosophy of History* 2, pp. 263-75.
- Blackstone, Sir William (1765). *Commentaries on the Laws of England*. Vol. 1: *Of the Rights of Persons*. Oxford.
- Boccalini, Traiano (1626). *The New Found Politike*. Traducción de William Vaughan.
- Bodin, Jean (1962). *The Six Bookes of a Commonweale*. Edición de Kenneth D. McRae. Cambridge, Mass.
- Borelli, Gianfranco (1993). *Ragion di stato e Leviatano*. Bologna.
- Bosanquet, Bernard (1910). *The Philosophical Theory of the State*, segunda edición, London.
- Botero, Giovanni (1630). *Relations of the most famous kingdomes and commonwealths thorowout the world*. Traducción de Robert Johnson. London, 1630.
- Boucher, David y Vincent, Andrew (2000). *British Idealism and Political Theory*. Edinburgh.
- Bramhall, John (1643). *The Serpent Salve*, n.p.
- Brett, Annabel S. (1997). *Liberty, Right and Nature: Individual Rights in Later Scholastic Thought*. Cambridge.
- Bridge, William (1643). *The Truth of the Times Vindicated*. London.
- Burns, J. H. (1989). "Bentham and Blackstone: A Lifetime's Dialectic". *Utilitas: A Journal of Utilitarian Studies* 1, pp. 22-40.
- (1992). *Lordship, Kingship and Empire: The Idea of Monarchy 1400-1525*, Oxford.
- Cairns, John W. (1984). "Blackstone, an English Institutional: Legal Literature and the Rise of the Nation State". *Oxford Journal of Legal Studies* 4, pp. 318-60.

- Caney, Simon (2005). *Justice Beyond Borders: A Global Political Theory*. Oxford.
- Coffey, John (2006). *John Goodwin and the Puritan Revolution: Religion and Intellectual Change in Seventeenth-century England*. Woodbridge.
- Contarini, Gasparo (1599). *The Common-wealth and Government of Venice*. Traducción de Lewes Lewkenor. London.
- Crevelde, Martin van (1999). *The Rise and Decline of the State*. Cambridge.
- Daly, James (1971). "John Bramhall and the Theoretical Problems of Royalist Moderation". *The Journal of British Studies* 11, pp. 26-44.
- De Luca, Luigi (1946). *Stato e Chiesa nel Pensiero Politico di G. Botero*. Rome.
- Denzer, Horst (1972). *Moralphilosophie und Naturrecht bei Samuel Pufendorf*. Munich.
- Digest of Justinian* (1985). Edición de Theodor Mommsen y Paul Krueger; trad. y edición de Alan Watson, 4 Vols., Philadelphia, Penn.
- Digges, Dudley (1644). *The Unlawfulness of Subjects taking up Armes against their Sovereigne, in what Case Soever*. Oxford.
- Dow, Douglas C. (2008). "Decline as a Form of Conceptual Change: Some Considerations on the Loss of the Legal Person". *Contributions to the History of Concepts* 4, pp. 1-26.
- Downing, Calybutte (1634). *A Discourse of the State Ecclesiasticall of this Kingdome, in relation to the Civill*, 2nd edn., Oxford.
- Dyson, Kenneth H. F. (1980). *The State Tradition in Western Europe*, Oxford.
- Filmer, Sir Robert (1991). *Patriarcha and Other Writings*. Edición de Johann Sommerville. Cambridge.
- Forsyth, Murray (1991). "State". En David Miller (ed.), *The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought*. Edición revisada. Oxford, pp. 503-6.
- Fougasses, Thomas de (1612). *The Generall Historie of the Magnificent State of Venice*. Trad. de W. Shute. London.
- Franklin, Julian H. (1973). *Jean Bodin and the Rise of Absolutist Theory*. Cambridge.
- (1991). "Sovereignty and the mixed Constitution: Bodin and his Critics". En J. H. Burns y Mark Goldie (eds), *The Cambridge History of Political Thought 1450-1700*. Cambridge, pp. 298-328.
- Garnett, George (1994). Editor's Introduction to *Vindiciae, contra Tyrannos*, Edición y traducción de George Garnett. Cambridge, pp. xix-lxxvi.
- Gauthier, David P. (1969). *The Logic of Leviathan: The Moral and Political Theory of Thomas Hobbes*. Oxford.
- Geuss, Raymond (1999). "Nietzsche and Genealogy". En *Morality, Culture and History: Essays on German Philosophy*. Cambridge, pp. 1-28.
- Glaziou, Yves (1993). *Hobbes en France au XVIII^e siècle*. Paris.
- Goldie, Mark (2006). "The Context of The Foundations". En Annabel Brett y James Tully (eds.), *Rethinking the Foundations of Modern Political Thought*. Cambridge, pp. 3-19.
- Green, T. H. (1986). *Lectures on the Principles of Political Obligation and Other Writings*. Edición de Paul Harris y John Morrow. Cambridge.
- Harding, Alan (2002). *Medieval Law and the Foundations of the State*. Oxford.
- Hayward, John (1603). *An Answer to the First Part of a Certain Conference, Concerning Succession*. London.
- Hayward, John (1607). *A Report of a Discourse concerning Supreme Power in Affaires of Religion*. London.

- Hertz, Noreena (2001). *The Silent Takeover: Global Capitalism and the Death of Democracy*. London.
- Hexter, J. H. (1973). *The Vision of Politics on the Eve of the Reformation: More, Machiavelli, and Seyssel*. New York.
- Hobbes, Thomas (1750). *The Moral and Political Works of Thomas Hobbes, of Malmesbury*. London.
- (1969). *The Elements of Law Natural and Politic*. Edición de Ferdinand Tönnies, 2da. edición, Introd. de M. M. Goldsmith, London.
- (2008). *Leviathan*. Editado por Richard Tuck; edición estudiantil revisada, con correcciones. Cambridge.
- Hobhouse, Leonard T. (1918). *The Metaphysical Theory of the State: A Criticism*. London.
- Höpfl, Harro (2004). *Jesuit Political Thought: The Society of Jesus and the State, c. 1540-1630*.
- Houston, Alan Craig (1991). *Algernon Sidney and the Republican Heritage in England and America*. Princeton.
- Hubner, Martin (1757-8). *Essai sur l'Histoire du droit Naturel*. 2 Vols. London.
- Huber, Ulrich (1684). *De iure civitatis libri tres*, 3era. edición, Franeker.
- Hurault, Jacques (1595). *Politike, Moral and Martial Discourses*. Trad. de Arthur Golding. London.
- Ihalainen, Pasi (2009). "Towards an Immortal Political Body: The State Machine in Eighteenth-Century English Political Discourse". *Contributions to the History of Concepts* 5, pp. 4-47.
- James VI y I, King (1994). *Political Writings*. Edición de Johann Sommerville. Cambridge.
- Jaume, Lucien (1983). "La Théorie de la 'Personne Fictive' dans le *Léviathan* de Hobbes". *Revue Française de Science Politique* 33, pp. 1009-35.
- (1986). *Hobbes et l'Etat Représentatif Moderne*. Paris.
- Jordan, Bill (1985). *The State: Authority and Autonomy*. Oxford.
- Jouanet, Emmanuelle (1998). *Emer de Vattel et l'Émergence Doctrinale du droit International Classique*. Paris.
- Keefer, Scott Andrew (2006). "Building the Palace of Peace: the Hague Conference of 1899 and Arms Control in the Progressive Era". *Journal of the History of International Law* 8, pp. 1-17.
- (2007). "Building the Palace of Peace: The Hague Conference of 1907 and Arms Control before the World War". *Journal of the History of International Law* 9, pp. 35-81.
- Kellison, Matthew (1621). *The Right and Jurisdiction of the Prelate, and the Prince*. London.
- Krupp, Tyler (2008). "Genealogy as Critique?" *Journal of the Philosophy of History* 2, pp. 315-37.
- Laski, Harold J. (1919). *Authority in the Modern State*. London.
- Laslett, Peter (1988). Introduction to John Locke. *Two Treatises of Government*. Edición de Peter Laslett, Student Edition, Cambridge.
- Leslie, Charles (1709). *The Constitution, Laws and Government, of England, Vindicated*. London.
- Levack, Brian P. (1973). *The Civil Lawyers in England 1603-1641: A Political Study*. Oxford.

- (1981). “The English Civilians, 1500-1750”. En Wilfred Prest (ed.), *Lawyers in Early Modern Europe and America*. London pp. 108-28.
- (1988). “Law and Ideology: The Civil Law and Theories of Absolutism in Elizabethan and Jacobean England”. En Heather Dubrow y Richard Strier (eds.), *The Historical Renaissance: new essays on Tudor and Stuart literature and culture*. Chicago, pp. 220-41.
- Lieberman, David (1989). *The Province of Legislation Determined: Legal theory in eighteenth-century Britain*. Cambridge.
- Lindsay, A. D. (1920). “Political Theory”. En F. S. Marvin (ed.), *Recent Developments in European Thought*. Oxford, p. 164-80.
- Lobban, Michael (2007). *A History of the Philosophy of Law in the Common Law World, 1600-1900*. Dordrecht.
- Loughlin, Martin (2003). *The Idea of Public Law*. Oxford.
- MacCormick, Neil (1999). *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*. Oxford.
- Machiavelli, Niccolò (1636). *Machiavels Discourses*. Traduc. de Edward Dacres. London.
- (1640). *Nicholas Machiavel’s Prince*. Traduc. de Edward Dacres. London.
- Maitland, F. W. (2003). *State, Trust and Corporation*. Edición de David Runciman y Magnus Ryan. Cambridge.
- Malcolm, Noel (2002). *Aspects of Hobbes*. Oxford.
- (2007). *Reason of State, Propaganda, and the Thirty Years’ War: An Unknown Translation by Thomas Hobbes*. Oxford.
- Mansfield, Harvey C. (1996). *Machiavelli’s Virtue*. Chicago.
- Mattei, Rodolfo de (1979). *Il Problema della “Ragion di Stato” Nell’ età della Controriforma*. Milán.
- McLean, Janet (2003). “Government to State: Globalization, Regulation, and Governments as Legal Persons”. *Indiana Journal of Global Legal Studies* 10, pp. 173-97.
- (2005). “Divergent Legal Conceptions of the State: Implications for Global Administrative Law”. *Law and Contemporary Problems* 68, pp. 167-87.
- Mendle, Michael (1995). *Henry Parker and the English Civil War: The political thought of the public’s “privado”*. Cambridge.
- Morris, Christopher W. (1998). *An Essay on the Modern State*. Cambridge.
- (2004). “The Modern State”. En Gerald F. Gaus y Chandran Kukathas (eds.), *Handbook of Political Theory*. London, pp. 195-209.
- Nicholson, Peter P. (1990). *The Political Philosophy of the British Idealists: Selected Studies*. Cambridge.
- Nuttall, Geoffrey F. (1957). *Visible Saints: The Congregational Way 1640-1660*. Oxford.
- Othmer, Sieglinde (1970). *Berlin und die Verbreitung des Naturrechts in Europa*. Berlin.
- Palladini, Fiammetta (1990). *Samuel Pufendorf, discepolo di Hobbes*. Bologna.
- Parker, Henry (1640). *The Case of Shipmony Briefly Discoursed*. London.
- (1642). *Observations upon some of his Majesties late Answers and Expresses*. London.
- (1644). *Ius Populi*. London.

- Parkin, Jon (2007). *Taming the Leviathan: The Reception of the Political and Religious Ideas of Thomas Hobbes in England 1640-1700*. Cambridge.
- Pitkin, Hanna Fenichel (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley.
- Poggi, Gianfranco (1978). *The Development of the Modern State: A Sociological Introduction*. London.
- Price, Richard (1991). *Political Writings*. Edición de D. O. Thomas. Cambridge.
- Prokhovnik, Raia (2007). *Sovereignties: Contemporary Theory and Practice*. Basingstoke.
- Pufendorf, Samuel (1672). *De Iure Naturae et Gentium Libri Octo*. Lund.
- (1706). *Le droit de la nature et des gens*. Traducción de Jean Barbeyrac. Amsterdam.
- (1717). *Of the Law of Nature and Nations*. Traducción de Basil Kennett. 3ra. edición, London.
- Rabb, Theodore K. (1998). *Jacobean Gentleman: Sir Edwin Sandys, 1561-1629*. Princeton.
- Rawls, John (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.
- Runciman, David (1997). *Pluralism and the Personality of the State*. Cambridge.
- (2000). "What Kind of Person is Hobbes's State? A Reply to Skinner". *The Journal of Political Philosophy* 8, pp. 268-78.
- (2003). "The Concept of the State: the Sovereignty of a Fiction". En Quentin Skinner y Bo Strath (eds.), *States and Citizens*. Cambridge, pp. 28-38.
- Sallust (1608). *The Two most Worthy and Notable Histories*. Traduc. de Thomas Heywood, London 1608.
- Sandys, Edwin (1605). *A Relation of the State of Religion and with what Hopes and Pollicies it hath bene Framed, and is Maintained in the Severall States of these Westerne Parts of the World*. London.
- Saunders, David y Hunter, Ian (2003). "Bringing the State to England: Andrew Tooke's Translation of Samuel Pufendorf's *De Officio Hominis et Civis*". *History of Political Thought* 24, pp. 218-34.
- Schochet, Gordon (1975). *Patriarchalism in Political Thought*. Oxford.
- Schofield, Philip (2006). *Utility and Democracy: The Political Thought of Jeremy Bentham*. Oxford.
- Shakespeare, William (1988). *The Complete Works*. Edición de Stanley Wells and Gary Taylor. Oxford.
- Sidgwick, Henry (1897). *The Elements of Politics*, 2ª edición, London.
- Sidney, Algernon (1990). *Discourses Concerning Government*, ed. Thomas G. West, Indianapolis.
- Skinner, Quentin (1978). *The Foundations of Modern Political Thought*, 2 Vols., Cambridge.
- (1999). "Hobbes and the Purely Artificial Person of the State". *The Journal of Political Philosophy* 7, pp. 1-29.
- (2002). *Visions of Politics*, 3 Vols., Cambridge.
- (2007). "Hobbes on Persons, Authors and Representatives". En Patricia Springborg (ed.), *The Cambridge Companion to Hobbes's Leviathan*. Cambridge, pp. 157-80.
- (2008). *Hobbes and Republican Liberty*. Cambridge.
- Smith, David (1994). *Constitutional Royalism and the Search for Settlement c1640-1649*. Cambridge.

- Sommerville, Johann (1991a). Introduction to Sir Robert Filmer, *Patriarcha and Other Writings*. Cambridge, pp. ix-xlvi.
- (1991b). “Absolutism and Royalism”. En J. H. Burns and Mark Goldie (ed.), *The Cambridge History of Political Thought 1450-1700*. Cambridge, pp. 347-73.
- (1999). *Royalists and Patriots: Politics and Ideology in England 1603-1640*, 2ª edición, London.
- Strange, Susan (1996). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge.
- Suárez, Francisco (1975). *De Civili Potestate (III. 1-16)*. En Luciano Pereña (ed.), *De Legibus*. Madrid.
- Tesón, Fernando R. (1997). *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, 2ª edición, New York.
- Thuau, Etienne (2000). *Raison d’Etat et Pensée Politique à l’Époque de Richelieu*. Paris.
- Toyoda, Tetsuya (2009). “La Doctrine Vattelienne de L’Égalité Souveraine dans le Contexte Neuchâtelois”. *Journal of the History of International Law* 11, pp. 103-24.
- Tuck, Richard (1993). *Philosophy and Government, 1572-1651*. Cambridge.
- Tukiainen, Arto (1994). “The Commonwealth as a Person in Hobbes’s *Leviathan*”. *Hobbes Studies* 7, pp. 44-55.
- Unlimited Prerogative of Kings Subverted, The* (1642). London.
- Vattel, Emer de (1760). *The Law of Nations; or Principles of the Law of Nature: Applied to the Conduct and Affairs of Nations and Sovereigns*. London.
- Vindiciae, contra Tyrannos* (1994). Ed. y traducción de George Garnett. Cambridge.
- Vincent, Andrew (1987). *Theories of the State*. Oxford.
- Weber, Max (1984). “Legitimacy, Politics and the State”. En William Connolly (ed.), *Legitimacy and the State*. Oxford, pp. 32-62.
- Weiss, Thomas (2007). *Humanitarian Intervention: Ideas in Action*. London.
- Wheeler, Nicholas J. (2000). *Saving Strangers; Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford.
- Wyduckel, Dieter (1996). “Die Vertragslehre Pufendorfs und ihre rechts- und staatstheoretischen Grundlagen”. En Fiammetta Palladini and Gerald Hartung (ed.), *Samuel Pufendorf und die europäische Frühaufklärung*. Berlin, pp. 147-65. □

SENTIDO Y COMPRENSIÓN DE LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO POLÍTICO*

Quentin Skinner
Leonidas Montes

Junto con relatar los orígenes de su pasión por la historia, en esta entrevista con Leonidas Montes el destacado historiador inglés Quentin Skinner se refiere a su visión del estudio de las ideas políticas del pasado. Reseña aquí su planteamiento de que la tarea del historiador es la reconstrucción del contexto intelectual en el cual están inmersos y escriben los autores. A su vez, entre otros tópicos, esboza su opinión sobre el concepto de libertad en la teoría republicana y en la teoría liberal,

QUENTIN SKINNER. Historiador. Barber Beaumont Professor of the Humanities, Queen Mary, Universidad de Londres, y Regius Professor of Modern History de la Universidad de Cambridge. Figura destacada de la Escuela de Cambridge en el estudio del pensamiento político. Ha sido autor y coautor de más de veinte libros y de otras numerosas publicaciones académicas. Su *The Foundations of Modern Political Thought* (1978) es un clásico. Ha obtenido los premios Isaiah Berlin de la Political Studies Association, el Premio David Easton y el Bielefelder Wissenschaftspreis, y ha sido distinguido como Doctor Honoris Causa por las universidades de Oxford y Harvard. En 2009 fue nombrado Miembro Académico Honorario de la Universidad Adolfo Ibáñez.

LEONIDAS MONTES. Decano de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez (UAI) y Consejero del Centro de Estudios Públicos.

* Entrevista realizada el 27 de octubre de 2009 en Santiago de Chile. Traducción al castellano de *Estudios Públicos*.

Véase también en esta edición el ensayo del profesor Skinner "Una genealogía del Estado moderno".

sobre sus coincidencias y diferencias, y hace presente sus dudas respecto de la conveniencia de etiquetar estas posiciones rivales como “republicana” y “liberal” respectivamente. Por último, subraya la importancia del sentido filosófico en los estudios históricos, pues, a su juicio, lo que más interesa es que éstos nos provean de un entendimiento que nos permita reflexionar sobre nuestras dificultades actuales con nuevos ojos.

Palabras clave: historia; historia de las ideas políticas; teoría liberal; teoría republicana; concepto de libertad; Quentin Skinner.

Leonidas Montes: *¿Podría contarnos por qué siguió una carrera académica y por qué decidió estudiar historia en Cambridge?*

Quentin Skinner: En el colegio me animaron para que postulara tanto a Oxford como a Cambridge, pero la razón por la que preferí Cambridge fue principalmente de carácter familiar. Mi hermano mayor había estudiado medicina en Gonville y Caius College, de la Universidad de Cambridge, y yo simplemente lo seguí y elegí el mismo *college*.

Decidí estudiar historia en la universidad en parte porque había sido una materia muy importante de mi formación escolar, junto con la literatura (tanto clásica como moderna), y porque siempre me gustó mucho. Pero la razón principal de mi decisión —que de hecho la hizo aparecer no tanto como una opción sino más bien como algo resuelto— fue la suerte de haber tenido en el colegio un profesor de historia brillante e imaginativo. Más tarde, en Cambridge, fui alumno de varios profesores talentosos, pero nunca de alguien que me abriera los ojos a la vida de la mente en forma tan integral.

Cuando llegué a Cambridge ya sabía que quería ser profesor. Al terminar el colegio, antes de entrar a la universidad, hice clases durante un año en una secundaria pública cerca de Londres. Me resultó muy duro, ya que las clases tenían muchos alumnos, yo no tenía experiencia enseñando y en algunos cursos los alumnos y alumnas apenas eran tres o cuatro años más jóvenes que yo. De modo que cuando llegué a Cambridge ya empezaba a tener algunas dudas de si era una buena decisión ser profesor de colegio. Pero cuando se me presentó la oportunidad de quedarme en Cambridge y convertirme en profesor universitario, me pareció la solución ideal. La tomé con entusiasmo y, de hecho, luego

hice casi toda mi carrera en Cambridge. Nunca he dejado de considerarme, más que nada, como un profesor.

L. M.: *¿Cuáles serían las tres o cuatro figuras más influyentes en su carrera académica y por qué?*

Q. S.: Ya mencioné a mi profesor de historia en el colegio, que se llamaba John Eyre. Él hizo que me diera cuenta a temprana edad de que la historia podía ser una materia no sólo de importancia académica sino también moral. Él sentía también una profunda pasión por la literatura y me hizo notar la importancia, si quería ser historiador, de aprender a escribir bien. Su ideal de buena escritura era que uno debería ser capaz de explicar, incluso los problemas más complejos, en términos simples y claros. Escribir con ese tipo de lucidez siempre ha sido mi aspiración más alta, pero no creo haber alcanzado nunca los estándares que él me fijó.

Cuando estaba en el pre-grado fue el teórico político Peter Laslett quien más influyó en mí. Fue muy emocionante cuando se publicó su edición de *Two Treatises of Government (Dos Ensayos sobre el Gobierno Civil)*, de John Locke, justo cuando yo estaba en segundo año y empezaba mis estudios de historia del pensamiento político. Me impresionó en particular la forma en que Laslett mostraba cómo la célebre obra de Locke había surgido de una serie de debates políticos de su época y cómo Locke los había abordado.

Tenía poco más de treinta años cuando me trasladé desde Cambridge al Instituto de Estudios Avanzados, de la Universidad de Princeton, donde permanecí cuatro años. En Princeton había tres académicos con cuyas publicaciones ya estaba familiarizado, a los que entonces llegué a conocer personalmente y de quienes aprendí mucho. Uno era Thomas Kuhn, que trabajaba en la oficina de al lado, y cuyos escritos teóricos y filosóficos sobre cómo las teorías llegan a ser aceptadas y más tarde abandonadas influyeron mucho en mi propio enfoque. Otro fue Clifford Geertz, cuyo trabajo sobre la interpretación cultural lo sentí también muy afín, y de quien aprendí una enormidad en las conversaciones y correspondencia que mantuvimos a lo largo de los años. Finalmente estaba Richard Rorty, con quien coedité más tarde *Philosophy in History (La Filosofía en la Historia)*, cuyos escritos sobre la racionalidad y la explicación —aun cuando no estaba de acuerdo con ellos— me parecieron de la mayor originalidad e importancia.

L. M.: *Ya que celebramos los 40 años de la publicación de su ensayo Meaning and Understanding in the History of Ideas (Sentido y Comprensión en la Historia de la Ideas), en términos de influencia ¿qué estaba pasando en ese campo durante aquellos años y cuál fue la reacción a su crítica?*

Q. S.: Al principio, cuando publiqué mi manifiesto, había dos ortodoxias que quería desafiar. Una era principalmente marxista. Trataba las ideas como racionalizaciones de intereses y, por lo tanto, como carentes de valor independiente para explicar el comportamiento social. La otra ortodoxia, que era aun más extendida, postulaba que los historiadores de las ideas —y especialmente de las ideas morales y políticas— debían concentrarse en interpretar el así llamado canon de los textos clásicos; se sostenía que el estudio de ese canon nos ayudaría a responder lo que se consideraba eran las “preguntas perennes” del pensamiento moral y político.

Me pregunta también usted por la reacción que produjo en ese momento mi crítica a ambas escuelas de pensamiento. La mejor manera de responder es señalando que ese ensayo de 1969, a pesar de que sigue siendo lejos el más citado de mis trabajos, me resultó muy difícil de publicar, pues fue rechazado por todas las revistas académicas a las que inicialmente lo envié. Debo admitir que al releerlo hace poco para una conferencia ofrecida en Nueva York, para la celebración de sus cuarenta años, me pareció que su tono era excesivamente satírico y quizás también algo presuntuoso. De modo que puedo entender por qué los revisores se ofendieron. Pero sigo pensando que, tal como Kuhn dice que es de esperar, los intentos por desecharlo como algo que no ameritaba ser publicado pueden haberse debido en parte a un deseo natural de evitar que algunas ortodoxias poderosas fuesen atacadas con demasiada libertad.

L. M.: *¿Cómo resumiría la intención de ese ensayo seminal?*

Q. S.: Yo tenía dos propósitos polémicos, pero ambos se fusionaron en mi deseo primordial de ver la historia de la filosofía estudiada de una manera más genuinamente histórica. Contra el planteamiento marxista que postula que las ideas no tienen valor explicativo independiente porque son meras racionalizaciones, argumenté que eso olvida

cuán importante es en el debate político y moral el que seamos capaces de ofrecer justificaciones para las posturas que adoptamos. Argüí que incluso si se pudiera mostrar de alguna manera que las personas nunca se comportan de acuerdo con los principios que profesan, aun así necesitarían proceder de una manera congruente con la idea de que están actuando conforme a esos principios, pues de otro modo nunca podrían llegar a legitimar su comportamiento. Lo que esto muestra, planteé, es que aun cuando esos principios nunca funcionen como motivos, cumplan un papel en la explicación social, contrariamente a lo que señala la afirmación marxista de que su carácter sería puramente epifenoménico.

En contra de la idea de un canon de textos clásicos que abordan cuestiones supuestamente perennes, argüí que la filosofía no es meramente una disciplina en que se ofrecen diferentes respuestas a las mismas preguntas; es una disciplina en la que tanto las preguntas como las respuestas cambian todo el tiempo. Para entender cualquier texto es esencial discernir qué preguntas específicas está tratando de responder. Pero para poder llegar a ese tipo de discernimiento debemos situar los textos, incluso aquellos que parecen más trans-históricos, en los contextos sociales e intelectuales en los que originalmente fueron formulados.

Hoy en día estas cuestiones no son particularmente controvertidas, pero en los años que siguieron a la publicación de mi ensayo me involucraron en un debate en dos frentes —un debate, por cierto, para el cual yo no estaba del todo preparado para participar en él. Yo estaba expresando de hecho cierto escepticismo respecto a la tendencia de los estructuralistas a centrarse —para adoptar la distinción de Saussure— en la *langue* más que en la *parole*. Estaba tratando de insistir en que el lenguaje debía ser visto no tanto como un sistema de signos, sino como una herramienta práctica para comunicarse con otros. Al mismo tiempo estaba abogando por una aproximación a la interpretación textual distinta de la preocupación tradicional por recuperar el significado de los textos. Me interesaban aún los significados, pero en un sentido diferente del término. Quería que los historiadores se concentraran en lo que los autores de los textos podrían haber querido decir mediante el acto de escribirlos. Estaba abogando, en otras palabras, por un énfasis no en el significado sino en los actos-de-habla (*speech-acts*), en la necesidad de entender lo que los escritores de los textos están *haciendo* al escribirlos

—ya sea que estén sosteniendo una posición particular a favor de un argumento, o desafiándolo, o desarrollándolo o cuestionándolo, o respaldándolo o satirizándolo, y así sucesivamente, a través de la mirada de actos-de-habla que cualquier acto de comunicación complejo pueda abarcar.

L. M.: *Con la ventaja de una mirada retrospectiva, ¿por qué cree usted que el énfasis en la importancia del lenguaje y el contexto ha cambiado la manera en que miramos hoy la historia intelectual?*

Si es que esta perspectiva ha ayudado realmente a producir un cambio, creo que eso debe obedecer en parte al hecho de que en nuestras sociedades multiculturales y posmodernas estamos menos inclinados a creer en cánones establecidos y grandes narrativas. Hoy en día los historiadores de las ideas están mucho más dispuestos a aceptar que todas las proposiciones que encontramos, incluso en los trabajos de filosofía más abstractos, se entienden mejor como argumentos dirigidos a temas específicos en debates específicos en tiempos específicos, y que la tarea del historiador es tratar de recuperar los términos de esos debates.

L. M.: *En 1975 John Pocock publicó The Machiavellian Moment (El Momento Maquiavélico) y tres años después usted publicó The Foundations of Modern Political Thought (Los Fundamentos del Pensamiento Político Moderno). ¿De qué manera contribuyeron ambos trabajos al debate metodológico?*

Q. S.: El libro de John Pocock es una obra maestra y merecidamente ha tenido amplia influencia, pero es un libro muy diferente del que yo escribí. A John le gusta destacar el poder del lenguaje en sí, y describe la influencia de diferentes vocabularios políticos y morales en la configuración de lo que él llama la tradición atlántica del pensamiento político. A mí me gusta darles mayor énfasis a la agencia y a los textos individuales. Como ya he señalado, para mí la cuestión central respecto a la interpretación es siempre sobre lo que el autor de un texto en particular podría haber estado haciendo al escribirlo. Trato, en esencia, a todos los textos como elementos de un diálogo, como intervenciones en alguna discusión pre-existente a la que estos autores están intentando contribuir de alguna manera. Para mí, el deber principal de

un intérprete es tratar de recuperar la naturaleza exacta de la contribución que cada texto está intentando hacer. La destreza y el saber del historiador deben ser desplegados de manera tal que le permitan percibir el espectro del debate, identificar qué argumentos específicos están siendo utilizados, y de esta manera situar en su lugar apropiado los textos específicos en que él o ella están interesados.

L. M.: *El concepto de libertad tiene una tradición clásica de larga data que usted aborda en Liberty before Liberalism (La Libertad antes del Liberalismo), ¿cuál es la principal diferencia entre el concepto de libertad republicano y el liberal?*

Q. S.: Las visiones republicana y liberal de la libertad son similares en tanto ambas tratan el concepto de libertad como un concepto negativo. Con esto quiero decir que están de acuerdo en señalar que la presencia de la libertad está marcada por la ausencia de algo. Donde difieren es en las versiones rivales que dan acerca de la naturaleza de la ausencia que puede decirse constituye la presencia de la libertad. Para el liberal se trata de la ausencia de interferencia, una ausencia de los tipos de impedimentos que nos imposibilitan para ejercer nuestros poderes a voluntad. Para el republicano, la ausencia que marca la presencia de la libertad es la ausencia de dependencia. Eres libre, de acuerdo con la teoría republicana, si y sólo si no dependes de la voluntad arbitraria, y por lo tanto de la buena voluntad, de alguien más.

El significado de la distinción es que habrá muchas circunstancias en que un republicano verá violaciones a su libertad donde el liberal no ve ninguna. Para los liberales no tiene sentido hablar de tales transgresiones a menos que podamos señalar un impedimento específico que interfiera con el ejercicio de los poderes de un individuo. En cambio lo que más importa a los republicanos es que si usted depende de la voluntad de otra persona —sí, por ejemplo, usted está a merced de un amo o gobernante con poderes arbitrarios—, su voluntad entonces ya habrá sido socavada, aun cuando no haya habido interferencia real con su comportamiento. Si usted es dependiente, entonces cualquier acción que usted haga tendrá el carácter de un mero permiso, ya que su amo o gobernante siempre podrá interferir si así lo desea. Es más, apenas usted adquiere conciencia de que éste es su predicamento, esto tendrá el efecto de limitar aún más su rango de opciones, puesto que ahora, con toda pro-

babilidad, usted autocensurará su propia conducta con la esperanza de evitarse problemas. Es muy poco probable que una persona que vive en un estado de dependencia se sienta capaz de decirle la verdad al poder.

Una manera diferente y quizás más iluminadora para contrastar ambas teorías sería decir que mientras para los republicanos la libertad es esencialmente una cuestión de estatus, para los liberales es simplemente un predicado de las acciones. Lo que importa para los republicanos es si usted es o no un ejemplo de lo que el derecho romano llamaba un *liber homo*, un hombre o mujer libre, alguien que no depende de la voluntad de un gobernante o amo como le sucede a un esclavo. Lo que les importa a los liberales es simplemente si tiene usted o no la posibilidad de ejecutar las acciones que están en su poder, o si existe algún impedimento para que las realice.

A propósito, debería añadir que tengo cada vez más dudas respecto a la conveniencia de etiquetar estas posiciones rivales como ‘liberal’ y ‘republicana’ respectivamente. Durante el apogeo de las teorías republicanas en la Europa clásica y renacentista había muchos pensadores que defendían la llamada teoría republicana de la libertad, sin ser republicanos en el sentido estricto de oponerse a la monarquía como forma de gobierno. Incluso, a medida que la tradición liberal evolucionó en Europa occidental, hubo muchos que se confesaban liberales —incluyendo figuras tan prominentes en el siglo XIX como Benjamin Constant y John Stuart Mill—, quienes sin embargo adherían a una visión republicana de la libertad, tal como claramente lo hace Mill en su tratado *The Subjection of Women (La Sujeción de la Mujer)*, de 1869.

Me parece que la mejor manera de caracterizar la distinción crucial en la que estoy interesado es simplemente recordar que mientras algunos filósofos creen que las relaciones de dominación y dependencia por sí mismas restan libertad, otros insisten en que no puede haber pérdida de libertad en la ausencia de un acto identificable de interferencia. No importa mucho cómo etiquetemos estas dos posturas; lo que importa es la distinción misma. La razón por la que importa es que en tanto la mayoría de los teóricos contemporáneos (por lo menos en el mundo anglófono) adhiere actualmente a la segunda de estas alternativas, me parece que sería mucho mejor si suscribieran la primera.

L. M.: *¿Ve algunas raíces comunes entre el liberalismo y el republicanismo? ¿Cuáles son sus principales diferencias?*

Q. S.: Por cierto, las dos escuelas de pensamiento tienen algo crucial en común: ambas están tratando de explicar lo que consideran es la esencia de la acción libre. Además concuerdan, como hemos visto, en que la libertad es esencialmente un concepto “negativo”: que la presencia de la libertad se caracteriza siempre por la ausencia de algo. La principal diferencia entre ellas es que mientras los liberales dicen que la esencia de la libertad consiste en la ausencia de interferencia, los republicanos argumentan que su esencia consiste en la ausencia de relaciones de dominación y dependencia.

Con todo, al plantear el punto de esta manera queda de relieve una similitud adicional entre ambas teorías, que a mi juicio también revela por qué, definitivamente, se debe preferir la teoría ‘republicana’. Si usted acepta que lo que básicamente priva de libertad es la dominación y la dependencia, entonces es fácil acomodar la visión ‘liberal’ según la cual la libertad también puede ser sustraída por actos de interferencia. Pero si usted insiste en que lo fundamental es la ausencia de interferencia, entonces es muy difícil acomodar la visión ‘republicana’ sobre la importancia de la dependencia. Los escritores a los que he llamado republicanos no niegan, por supuesto, que si a usted se le impide ejercer sus poderes (por ejemplo, si usted es enviado a prisión), su libertad habrá sido entonces quebrantada. Simplemente están afirmando que estas violaciones no nos entregan la esencia de la libertad, que para ellos tiene que ver con cuestiones sobre el control. Si sus actos, según el análisis ‘republicano’, están bajo el control de su propia voluntad, luego usted es libre; si están bajo el control de otro, entonces usted no es libre porque es un esclavo.

L. M.: *¿Podría explicarnos por qué en su último libro Hobbes and Republican Liberty (Hobbes y la Libertad Republicana) vuelve a la importancia de Hobbes y su contexto?*

Q. S.: Está en lo correcto cuando dice que en mi libro más reciente ‘vuelvo’ a Hobbes, puesto que ya era el héroe de mi *Reason and Rhetoric in the Philosophy of Hobbes*, de 1996, y de mi *Hobbes and Civil Science*, de 2002. La razón principal para volver a Hobbes fue que me pareció que no sería ir demasiado lejos afirmar que dentro de la tradición anglófona de la teoría política él suministró el pivote en torno al cual ha girado el debate que he estado esbozando. Antes de que

Hobbes publicara su *Leviatán* en 1651, es difícil pensar que alguien refutara la afirmación de que la libertad es esencialmente una cuestión de independencia. La definición formal de libertad que entregó Hobbes en el capítulo 21 de su *Leviatán*, como nada más que la ausencia de impedimentos externos al ejercicio de nuestros poderes a voluntad, significó un hito en la historia.

L. M.: *¿Por qué la historia del pensamiento político debiera hoy en día ser relevante para nosotros?*

Q. S.: No creo que nuestra motivación básica como historiadores debería consistir en que nuestros estudios sean “relevantes” para las preocupaciones contemporáneas. Sin embargo, los historiadores de las ideas a veces hacen descubrimientos cuya importancia y relevancia pueden haber sido pasados por alto. Como debe ser obvio a estas alturas, pienso que éste ha sido el caso en las discusiones respecto a la mejor forma de entender el concepto de libertad. La tradición liberal de la teoría política se desarrolló en forma tal que anuló en gran parte la comprensión rival del concepto. Ahora que los historiadores están trayendo nuevamente a la luz la teoría rival, nos están mostrando a su vez que bien vale la pena reconsiderar esta teoría, y que ésta tiene una importancia clara e inmediata para la vida contemporánea.

Me parece que esto proporciona un modelo de cómo nuestros estudios históricos pueden tener una ‘relevancia’ sin que nosotros tengamos que distorsionarlos al momento de exhibirla. A todos nos resulta difícil, creo, evitar que nos encandile nuestra herencia intelectual. Cuando analizamos y reflexionamos sobre nuestros conceptos normativos es fácil sucumbir a la creencia de que las maneras de pensar sobre ellos que nos han sido legadas por la corriente principal de nuestra tradición intelectual deban ser *las* maneras de pensar acerca de ellos. Como he estado diciendo, esto es lo que me parece que ha sucedido en el caso de las formas imperantes de pensar sobre el concepto de libertad. Una de las funciones del historiador de las ideas es, por lo tanto, actuar como una especie de exorcista, alguien cuyo conocimiento del pasado puede ayudar a impedir que seamos fácilmente encandilados.

L. M.: *Finalmente, ¿se considera un historiador, un historiador de las ideas o un historiador de la filosofía? ¿O quizás todas las anteriores?*

Mi compromiso existencial es con el estudio del pasado. Me veo a mí mismo como un historiador y, específicamente, como un historiador de la filosofía, en particular de la filosofía moral y política. Pero también creo que a menos que nuestros estudios históricos tengan algún punto filosófico, corren el peligro de caer en algún tipo de “anticuarismo” fomentado hoy en día por el culto a la “investigación” en las universidades. De modo que después de todo, quizás, tengo el temperamento de un filósofo, pues lo que más me interesa es que nuestros estudios históricos nos provean de un entendimiento que nos permita reflexionar con nuevos ojos sobre nuestras dificultades actuales. □

EL GOBIERNO Y LAS LIBERTADES
LA RUTA DEL LIBERALISMO CHILENO
EN EL SIGLO XIX¹

Iván Jaksic y Sol Serrano

En este ensayo se bosquejan los grandes hitos del pensamiento y la acción política liberal en Chile durante el siglo XIX. Los autores subrayan que el fuerte énfasis en la división de los poderes del Estado y la progresiva erosión de las fa-

IVÁN JAKSIC. Profesor titular asociado del Instituto de Historia de la Universidad Católica de Chile y Director del Programa de la Universidad de Stanford en América Latina. Ha ejercido cargos docentes y de investigación en las universidades de Berkeley, Wisconsin, Harvard, Oxford y Notre Dame. Su obra *Andrés Bello: La Pasión por el Orden* (2001), publicada también por Cambridge University Press, recibió el Premio Pensamiento de América del Instituto Pan Americano de Geografía e Historia. Fue nombrado *Fellow* de la Fundación Guggenheim el año 2002-2003. Su última obra *Ven Conmigo a la España Lejana: Los Intelectuales Norteamericanos ante el Mundo Hispano, 1820-1880* (Fondo de Cultura Económica, 2007), fue publicada en inglés por Palgrave Macmillan.

SOL SERRANO. Doctor en Historia, Universidad Católica de Chile; M.A., Yale University. Profesora de Historia de la Universidad Católica de Chile. Ha sido investigadora visitante en el Colegio de México, Saint Antony's College, de la Universidad de Oxford, Erasmus Institute de la Universidad de Notre Dame y en la Universidad de París I, Sorbonne. Autora de numerosas publicaciones, entre ellas, de los libros *Universidad y Nación. Chile en el Siglo XIX* (Editorial Universitaria, 1994), *Chile en el Siglo XX* (varios autores) (Editorial Planeta). Su obra más reciente es *Qué Hacer con Dios en la República: Política y Secularización en Chile* (Fondo de Cultura Económica, 2008).

¹ Los autores agradecen los comentarios de Juan Luis Ossa Santa Cruz, Eduardo Posada-Carbo y J. Samuel Valenzuela. A este último agradecemos, en particular, tanto sus detalladas sugerencias como el permiso para utilizar su trabajo inédito "From Town Assemblies to Representative Democracy: The Contested Building of Electoral Institutions in post-Colonial Chile" (Universidad de Notre Dame, 2009).

cultades del Ejecutivo conllevó una ampliación de las libertades tradicionalmente asociadas con el liberalismo: los derechos individuales, la libertad de asociación, la libertad de imprenta, la ampliación del sufragio y del electorado, la libertad de enseñanza y la tolerancia religiosa. A su vez, se hace hincapié en lo que hay de liberal en el pensamiento y en la acción política conservadora. Así, se propone que existía un mayor consenso intelectual y político de lo que permite la historiografía en torno al debate público y a las reformas del sistema político. Finalmente, se destaca el papel que tuvo el conflicto religioso en perfilar los rasgos distintivos del liberalismo chileno.

Palabras clave: liberalismo; conservadurismo; conflicto religioso; reforma política; educación; Constitución de 1833.

Recibido: agosto 2009.

Los principios fundamentales del liberalismo, y principalmente el de la protección del individuo frente a los abusos de la autoridad, tuvieron una rápida y duradera recepción en Chile desde que éste asumiera formas republicanas a partir de la independencia. Es decir que en la amplia gama de la agenda liberal internacional, Chile se sitúa en aquella parte del espectro que tiene que ver con la protección del individuo y de la sociedad respecto del poder despótico. Fue precisamente el abuso del poder, ya sea por parte de las autoridades realistas durante la Reconquista de 1814-1817, el gobierno dictatorial (aunque con algunos rasgos liberales) de Bernardo O'Higgins entre 1817 y 1823, o ciertas normativas de la Constitución de 1833, el que demostró una y otra vez la necesidad de imponer cortapisas al Ejecutivo mediante un sistema representativo en el que el Congreso tuviese poderes efectivos.

El ideario liberal tuvo éxito y fue compartido por la gran mayoría de los sectores políticos dadas las características del país: pequeño y homogéneo, sin grandes diferencias regionales, y en el que el Estado centralizador borbónico había propiciado la modesta prosperidad de una de las colonias más remotas del imperio. Por sobre todo, había afianzado una cultura jurídica, con la creación de la Universidad de San Felipe y el desempeño de los abogados a través de la audiencia. El Estado tenía prestigio, o al menos no había institución que tuviera mayor legitimidad. Y fue a través del Estado que se iniciaron las refor-

mas que durante el siglo XIX fueron ampliando las libertades individuales e introduciendo un equilibrio de poderes de modo tal que el Ejecutivo no impusiera unilateralmente su poder. El liberalismo suministró los elementos conceptuales y las herramientas políticas, para que estas reformas tuvieran lugar en un prolongado período en donde, al menos en términos comparativos hispanoamericanos, predominó la continuidad más que la ruptura de la institucionalidad republicana.

Es así que el liberalismo chileno se caracteriza por tres elementos principales: 1) el consenso entre fuerzas políticas dispares y antagónicas en torno a la forma republicana de gobierno, en donde lo que estaba en pugna era la mayor o menor libertad de los individuos y la sociedad para definir los contenidos, fines y formas de la representación; 2) la búsqueda constante de equilibrio entre los poderes del Ejecutivo y los del Congreso, en la que terminó predominando este último, si bien con consecuencias inesperadas, luego de la instauración del período llamado “parlamentario” a fines del siglo XIX, y 3) el que todas las transformaciones de carácter liberal fueron logradas mediante reformas antes que revoluciones. El fracaso de los levantamientos armados de 1851 y 1859 en contra del régimen demostró que no había más camino que el político para la consecución de fines liberales. La oposición armada, de hecho, afianzó el poder del Ejecutivo, que privilegió el orden por sobre la expansión de las libertades durante el período denominado conservador, entre 1830 y 1860.

La historiografía chilena sobre el liberalismo es relativamente limitada, aparte de lo que Simon Collier, en un importante ensayo de 1977, denominó “la perspectiva Whig de la historia”, es decir, historias triunfalistas del papel que el “Estado Portaliano” jugó en la historia política e intelectual del país entre 1830 y 1891². Son escasos los estudios sobre el liberalismo tanto en sus aspectos filosóficos, como en aquellos aspectos programáticos que predominaron en el país. Con todo, importa mencionar los hitos historiográficos más importantes, como la obra de Ricardo Donoso, *Las Ideas Políticas en Chile* (1946), que contiene valiosas reflexiones en torno a los énfasis políticos del liberalismo chileno, y la obra del mismo Simon Collier, *Chile: La Construcción de una República, 1830-1865* (2005), que representa no

² Simon Collier, “The Historiography of the ‘Portalian’ Period (1830-1891) in Chile”, 1977, pp. 660-690. Algunas de las fuentes mencionadas por Collier serán comentadas más adelante en este artículo.

sólo su última reflexión sobre la historia de Chile, sino que un esfuerzo por evaluar el rol de las ideas, y en particular del liberalismo, en el desarrollo y la cultura política de Chile³. En el presente ensayo, analizamos los logros, avances y carencias del pensamiento liberal a partir de tal historiografía, pero ubicándolo tanto en el marco de las ideas liberales clásicas, como en los ejes políticos en donde se produjeron los debates que desembocaron en una ampliación de las libertades, y en una nueva concepción tanto del gobierno como del espacio público.

I. Los primeros pasos

El proceso de la Independencia de Chile (1810-1830) tuvo al menos dos variables que pueden servir de ejes explicativos y en cierto sentido fundacionales de la historia política del siglo XIX: la lucha por la soberanía territorial —que con la Independencia devendría nacional— y la constitución de un gobierno legítimo. Ambas se vinculan estrechamente, pues la independencia de España implicaba construir una nueva forma de gobierno. Evidentemente no se plantearon de esa manera desde el inicio, pero estuvieron presentes desde la formación de una Junta de Gobierno en 1810 como respuesta a la crisis monárquica española. Su objetivo era convocar a elecciones de diputados de las provincias para que un Congreso definiera la forma de gobierno más apropiada para las nuevas circunstancias. Ese lenguaje y esos conceptos remitían a la tradición tanto como contenían los tiempos políticos del futuro, los del liberalismo.

³ Nuestro ensayo no tiene la pretensión de hacer un examen historiográfico del liberalismo en Chile. Esto ya ha sido hecho en parte en las fuentes mencionadas y en Alfredo Jocelyn-Holt, “Liberalismo y Modernidad. Ideología y Simbolismo en el Chile Decimonónico: Un Marco Teórico”, en Ricardo Krebs y Cristián Gazmuri (eds.), *La Revolución Francesa y Chile*, 1990, pp. 303-333 y en *La Independencia de Chile: Tradición, Modernización y Mito*, 1992. Otras obras, como las de Ana María Stuvan, *Las Élités y la Construcción de Chile en las Polémicas Culturales y Políticas del Siglo XIX*, 2000, y Manuel Vicuña, *Un Juez en los Infiernos: Benjamín Vicuña Mackenna*, 2009, sin ser sobre el liberalismo, tocan temas atinentes a éste. Obras recientes de Gabriel Salazar y de Julio Pinto cubren el período temprano desde una perspectiva social o política pero no se proponen abordar el liberalismo como filosofía o movimiento intelectual y político. Véase, de Gabriel Salazar, *Construcción de Estado en Chile (1800-1837). Democracia de los “Pueblos”. Militarismo Ciudadano. Golpismo Oligárquico*, 2005, y de Julio Pinto Vallejos y Verónica Valdivia Ortiz de Zárate, *¿Chilenos Todos? La Construcción Social de la Nación (1810-1840)*, 2009.

El primer gobierno nacional, el de Bernardo O'Higgins, se caracterizó por políticas de corte liberal (abolición de títulos nobiliarios, un cierto grado de libertad religiosa) y medidas dictatoriales que generaron suficiente oposición como para forzar su abdicación en 1823. En los siguientes años, de 1823 a 1830 se implementaron una serie de experimentos gubernamentales con rasgos federalistas, tales como la creación de asambleas provinciales con miembros electos en diferentes regiones del país. La expresión más notable del liberalismo del período fue la Constitución de 1828, en la que cupo un papel preponderante al liberal gaditano José Joaquín de Mora. Ella aseguraba derechos como la libertad, la seguridad, la propiedad, y la facultad de publicar opiniones sin censura previa (aunque sujeta a una ley de imprenta). Eliminaba el privilegio de los mayorazgos, limitaba las atribuciones del presidente, y entregaba el gobierno de las ocho provincias de la república a los intendentes propuestos al ejecutivo por asambleas autónomas⁴.

Los doce años que transcurrieron desde la independencia en 1818 hasta la reacción conservadora en 1830 aparecen confusos si se describen desde los cambios de gobierno y de las constituciones. Sin embargo, son coherentes analizados desde la perspectiva de la construcción de un régimen político liberal —soberanía popular, división de poderes, garantías individuales, igualdad ante la ley— que fuera territorialmente representativo a la vez que diera gobernabilidad⁵. En esos doce años la tensión entre las libertades, la representación y la gobernabilidad probaron hasta qué punto marcarían no sólo la fundación sino el desarrollo del sistema político chileno. Se desprende de esta afirmación que el liberalismo fue su sustento ideológico y el que hace inteligibles sus continuidades y sus cambios.

II. La supremacía del gobierno

El liberalismo como eje explicativo de la historia política chilena permite otorgar una mayor continuidad al período de la Independencia con el de la República Conservadora (1830-1860). La República Con-

⁴ El texto de la Constitución se encuentra en Luis Valencia Avaria, *Anales de la República de Chile*, 2 tomos, 1986, I, pp. 150-171. Véase también Ricardo Donoso, *Las Ideas Políticas en Chile*, 1946, pp. 82-84.

⁵ Sobre la década de 1820, véase Melchor Concha y Toro, *Chile durante los Años de 1824 a 1828, 1862*, obra que contiene abundante información documental. También, Simon Collier, *Ideas and Politics of Chilean Independence, 1808-1833*, 1967.

servadora significó un repliegue de la ampliación de las libertades y de la representación en función del fortalecimiento del gobierno, y eso se llevó a cabo por la vía armada tras la derrota del gobierno liberal en la batalla de Lircay en abril de 1830. El régimen político que entonces se instauró, expresado en la Constitución de 1833, era fuertemente presidencialista, centralizado y con recursos legales para imponer el orden⁶. Sin embargo, era también un régimen constitucional, popular representativo, que establecía la separación de los poderes, la igualdad ante la ley y las garantías individuales. A pesar de que sus primeros dos mandatarios, Joaquín Prieto y Manuel Bulnes fueron militares, eran gobiernos civiles que mantuvieron al ejército neutralizado en base a la formación de una numerosa Guardia Nacional. Tal como lo concibieron sus principales políticos o ideólogos como Diego Portales, Mariano Egaña y Andrés Bello, el régimen diseñado en 1833 debía evolucionar hacia mayores libertades en la medida en que no pusiera en riesgo el orden social ni la estabilidad política. De aquí la famosa frase de Portales, a propósito de la ausencia de virtudes en el pueblo, “Cuando se hayan moralizado, venga el Gobierno completamente liberal, libre y lleno de ideales, donde tengan parte todos los ciudadanos”⁷.

En efecto, el presidente de la República controlaba los otros poderes del Estado y con ello dominaba la restringida arena política a través de los funcionarios locales y la Guardia Nacional. No obstante, al mismo tiempo el Congreso tenía atribuciones significativas para limitar el poder del gobierno, como la aprobación de la ley de presupuesto, el cuestionamiento de los ministros y la residencia de las fuerzas de tierra y mar. Además, nombraba a los jueces, pero no incidía directamente en la administración de justicia. El poder del gobierno estaba limitado por las garantías individuales establecidas en la Constitución (igualdad ante la ley, libertad de movimiento, inviolabilidad de las propiedades, derecho de petición y libertad de imprenta, entre otras), pero podían suspenderse fácilmente a través de las facultades extraordinarias que los gobiernos conservadores usaron durante un tercio de su período. Importa enfatizar

⁶ Véase al respecto Antonio Huneeus Gana, *La Constitución de 1833: Ensayo sobre Nuestra Historia Constitucional de un Siglo*, 1933; Renato Cristi y Pablo Ruiz-Tagle, *La República en Chile: Teoría y Práctica del Constitucionalismo Republicano*, 2006. Desde una perspectiva comparada, Brian Loveman, *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America*, 1993, pp. 313-353.

⁷ Diego Portales a José Manuel Cea, marzo (día no indicado) de 1822, en Carmen Fariña Vicuña, comp., *Epistolario Diego Portales*, 2 tomos, 2007, I, p. 8.

este aspecto, puesto que el modelo contiene las semillas de su propia liberalización, en cuanto a que el Congreso tenía facultades reales de contrapeso y en cuanto se legitimaba el sistema de elecciones. Estas fueron limitadas a ciudadanos “activos”, es decir, con un derecho a voto derivado de la propiedad o empleo, y del alfabetismo que incluía a guardias civiles de origen popular y a artesanos y en el cual se competía de manera crecientemente significativa⁸.

En lo que respecta a la religión, si bien las constituciones anteriores a la de 1833 declararon todas el carácter católico del Estado, ésta fue explícita en prohibir el culto público de cualquier otra religión, al mismo tiempo que era regalista y que reclamaba para su soberanía los derechos de patronato heredados de la monarquía. El gobierno conservador devolvió los bienes secuestrados a la Iglesia y llegó a un *modus vivendi* en los complejos problemas jurisdiccionales que el reclamo del patronato significaba para el gobierno eclesiástico cuando aquel no era reconocido por la Santa Sede. Tanto o más importante que aquello, la cúpula del gobierno y la cúpula eclesiástica eran igualmente “peluconas” —el sobrenombre que se les dio a los conservadores—, igualmente republicanas, igualmente temerosas de la anarquía y de las rebeliones populares. Sin embargo, el principio de legitimidad del sistema político se había secularizado, era jurídico y no religioso y si bien la unanimidad católica parecía resguardada con la catolicidad del Estado, la religión entraría a formar parte de los temas debatibles en el contexto de un espacio público embrionario.

El conservadurismo liberal, de matriz ilustrada, le otorgaba al conocimiento y a la educación un sentido transformador y utilitario que llevó al gobierno a consolidar el espacio de la República de las Letras y un debate político que encontró su cauce en la prensa y el parlamento. En este espacio la representación se discutía no sólo como un tema territorial sino como el origen de la expansión de las libertades en torno al cual se aglutinaron corrientes de opinión y finalmente se formaron los partidos políticos.

⁸ La obligatoriedad del alfabetismo debía regir a partir del año 1841, por las disposiciones transitorias al artículo octavo de la Constitución de 1833. Sin embargo, el Congreso no quitó este derecho a quienes lo poseían con anterioridad. Los mejores estudios sobre la evolución del sufragio y del régimen de elecciones en Chile en el siglo XIX son los de J. Samuel Valenzuela, *Democracia Vía Reforma: La Expansión del Sufragio en Chile*, 1985, y “Building Aspects of Democracy: Electoral Practices in Nineteenth-Century Chile”, 1996, pp. 223-257.

III. La libertad en la República de las Letras

Chile fue una de las últimas provincias del imperio español en América en tener una imprenta. Esta fue encargada a Estados Unidos por la Junta de Gobierno en 1811, e imprimió el primer periódico del país, *La Aurora de Chile*. La formación intelectual de los criollos había privilegiado la formación jurídica en derecho civil y canónico, y los estudios eclesiásticos. Con la fundación del Instituto Nacional en 1813 y la de la Universidad de Chile en 1842 se ampliaron los estudios hacia las ciencias naturales, las humanidades y las carreras profesionales. La circulación de libros importados fue más intensa, así como la impresión de publicaciones locales y la extensión de la prensa permitió una importante ampliación del debate⁹. En cierto sentido, la República de las Letras no antecede sino que es contemporánea de la formación del nuevo espacio público deliberante y por ello son inseparables.

A pesar de la revolución conservadora de 1829-1830, varias leyes liberales permanecieron vigentes, incluyendo, y muy especialmente, la Ley de Imprenta de 1828. Incluso durante un período amargamente denunciado como represivo, abundaron los periódicos y pasquines que atacaban las políticas del gobierno, o servían de canales de opinión para disidentes dentro del mismo gobierno. Las leyes de imprenta fueron aplicadas con rigor, aunque eso mismo significó que se realizaran juicios con dinámicas propias de tumultos callejeros y renovados ataques al gobierno¹⁰.

Durante el período más distendido del primer gobierno de Manuel Bulnes, entre 1841 y 1846, se observa un notable crecimiento no sólo de la cantidad de periódicos publicados, sino de la duración y circulación de estos medios¹¹. El contenido también cambió, puesto

⁹ La mejor fuente para apreciar la importación y circulación de libros y prensa periódica en el Chile decimonónico es Ramón Briseño, *Estadística Bibliográfica de la Literatura Chilena, 1812-1876*, 3 tomos, 1862-1879. Véase también José Toribio Medina, *Biblioteca Chilena de Traductores (1820-1924)*, segunda edición corregida y aumentada 2007, y Bernardo Subercaseaux, *Historia del Libro en Chile (Alma y Cuerpo)*, segunda edición, 2000.

¹⁰ Raúl Silva Castro, *Prensa y Periodismo en Chile, 1812-1956*, 1958; Gonzalo Piwonka Figueroa, *Orígenes de la Libertad de Prensa en Chile, 1823-1830*, 2000; Ricardo Donoso, "La Libertad de Imprenta", en su *Las Ideas Políticas en Chile*, 1946, pp. 344-380.

¹¹ Iván Jaksic, "Sarmiento y la Prensa Chilena, 1841-1851", 1991-1992, pp. 117-144.

que hubo mayor cobertura de temas culturales y sociales que proporcionaron los primeros escenarios de debate público para una nueva generación de intelectuales, tanto del campo conservador como del liberal. Pero fueron los liberales como José Victorino Lastarria, y radicales como Francisco Bilbao, quienes lideraron los ataques más duros contra lo que consideraban los legados coloniales y contra el autoritarismo que identificaban con Portales. La expansión del ámbito público posibilitado por la mayor circulación de periódicos abrió un importante canal para la difusión de ideas liberales.

El documento que mejor retrata el mayor ascendiente y circulación de estas ideas es *Bases de la Reforma*, publicado en 1850 y redactado por José Victorino Lastarria y Federico Errázuriz. Se trató de un programa presentado ante el Congreso en agosto de 1849 y que se caracterizó, como el título lo indica, por el llamado a las “reformas” antes que a la transformación radical del sistema político. Resulta significativo que el primer proyecto de reforma fuese el de la libertad de imprenta, precisamente porque se vio en él un mecanismo efectivo para la difusión de las ideas liberales, en respuesta a la restrictiva ley de imprenta de 1846, que permitió al gobierno de Bulnes clausurar periódicos y exiliar a sus editores. También se exigían, entre otras reformas, la de la ley de elecciones; las restricciones al uso de las facultades extraordinarias y declaraciones de estado de sitio; la abolición de la degradante pena de azotes, y la reforma de la guardia cívica, “para hacerla más independiente i menos onerosa al pueblo”. A esto, en su mayoría proyectos de ley, se sumaban como metas la igualdad ante la ley, la libertad individual, la inviolabilidad de las propiedades, la instrucción primaria gratuita, y la protección de la industria. En suma, se trató del plan más elaborado y coherente de inspiración liberal en la primera mitad del siglo.

Cabe señalar que este programa no significaba un retorno al primer liberalismo chileno de la década de 1820, con sus propuestas federalistas y sus aboliciones abruptas de instituciones como el mayorazgo. El programa liberal de 1849 declaró no buscar “trastorno” alguno, como podrían suponerlo los sectores más conservadores. Por el contrario, prometió que no “pondrá en planta sus principios sino del modo más prudente, para no dañar”. Ni siquiera llamó a la derogación de la Constitución de 1833, sino que trató de explicarla en su contexto histórico:

Nosotros que hemos mirado la Constitución de 33 como el código mejor calculado para los antecedentes i circunstancias en que se promulgó, por cuanto sólo por su medio podía regularizarse i fortificarse el poder del Estado, que entonces necesitaba de fuerza para mantener la tranquilidad pública, creemos que esa Constitución de 33 ha hecho ya su tiempo i que por tanto debe reformarse.

Para fines de la década de 1840, declaró este manifiesto, no existía ya justificación para mantener incólume una Constitución que pudo tener sentido cuando “el país anhelaba el orden i necesitaba un poder fuerte que le diese quietud i seguridad”. En el presente, argumentaban, la Constitución era un obstáculo para el desarrollo y progreso del país. “Mantener una organización política que fue creada para una época de anarquía, es lo mismo que confundir dos épocas mui diversas i negar que Chile se encuentra en estado de pedir más justicia i más libertad”. Sin las reformas propuestas, anunciaban, pelagra la estabilidad del país. “Las reformas son las únicas que impiden las revoluciones”, declaraban; “conservar lo existente con lijeras modificaciones es hacer necesaria la revolución”¹².

La revolución de hecho estalló al año siguiente de esta publicación, aunque en gran medida debido a las vicisitudes de la sucesión presidencial, cuya candidatura recayó en la persona más identificada con el gobierno conservador: Manuel Montt. Luego de la Revolución de 1851, los liberales comprendieron que, además de un programa de reformas, eran necesarias las alianzas políticas, aunque fuese con los más detestados miembros del peluconismo pro-clerical. El historiador Raúl Silva Castro ha comentado respecto de la generación de Lastarria que “entre 1849 y 1852 calmaron su inquietud y optaron por el gobierno regular desechando la tentación de la fuerza”¹³.

IV. La ampliación de las libertades

El conflicto político dominante dentro de la clase dirigente fue la liberalización del poder que la Constitución de 1833 y las prácticas políticas le daban al Presidente de la República. En una carta escrita en

¹² Las citas provienen de *Bases de la reforma*, 1850.

¹³ José Victorino Lastarria, *Diario Político, 1849-1852*, 1968, p. 20. Sobre esta generación de liberales, véase Benjamín Vicuña Mackenna, *Los Girondinos Chilenos*, 1989.

1849, refiriéndose al gobierno de Joaquín Prieto, José Victorino Lastarria recordó aquello que lo motivó a entrar muy prematuramente en la política: “Mi afición a los negocios públicos data de los primeros años de mi vida. Con todo el ardor de la niñez en mi corazón y con todas las teorías republicanas en mi cabeza, lo primero que vi en mi país, cuando empecé a fijarme en los hechos que entonces sucedían, fue un gobierno fuerte, exclusivo, un poder absoluto que castigaba con el destierro o con el cadalso a un partido arruinado, el cual invocaba en su defensa, una constitución liberal”¹⁴. Con estas palabras se definía quizás el énfasis más importante del liberalismo chileno antes de los debates en torno a los temas religiosos: el poder omnímodo de la presidencia. Surgieron entonces diversas formas de oposición: primero un grupo afín al ministro del Interior, Manuel Camilo Vial, quien al caer en desgracia política en 1849 pasó a la oposición, y que se identificaba confusamente con las ideas liberales. Más tarde, en 1850, jóvenes burgueses imbuidos del republicanismo francés organizaron La Sociedad de la Igualdad y en alianza con grupos de artesanos se opusieron con barricadas a la elección de Manuel Montt como presidente de la República. Al año siguiente, a liberales e “igualitarios” se sumó el general José María de la Cruz con las fuerzas militares de Concepción. La guerra civil de 1851 duró tres meses, enfrentó intereses y sentimientos opositores muy diversos, unos contra el autoritarismo y otros contra el centralismo y fue sofocada por el gobierno¹⁵. En gran medida, era la desconfianza en torno a la corrección de las elecciones la que precipitaba los conflictos de sucesión. En 1859 tendría que enfrentar otra guerra civil, esta vez liderada por las provincias mineras del norte.

El gobierno, como ha dicho Simon Collier, tuvo un triunfo militar pero una derrota política¹⁶. Entre una guerra civil y otra las fuerzas conservadoras de gobierno se habían dividido en torno al tema religioso dando origen a la formación de los partidos políticos. Un hecho aparentemente insignificante mostró los riesgos políticos del marco jurídico

¹⁴ Carta de Lastarria a electores de Rancagua, 13 de abril de 1849, en *Correspondencia entre Sarmiento y Lastarria, 1844-1888*, 1954, p. 16.

¹⁵ Benjamín Vicuña Mackenna, *Historia de la Jornada del 20 de Abril de 1851. Una Batalla en las Calles de Santiago*, 1878; Alberto Edwards, *El Gobierno de Don Manuel Montt, 1851-1861*, 1932.

¹⁶ Simon Collier, “From Independence to the War of the Pacific”, 1993, p. 9.

que regía las relaciones entre Iglesia y Estado. En 1856, ante un conflicto jurisdiccional, un miembro subalterno del cabildo eclesiástico hizo uso del recurso de fuerza, lo que llevó a que la Corte Suprema invalidara una orden del Arzobispo y fallara su destierro por incumplimiento con el apoyo implícito del Presidente de la República, Manuel Montt. La “cuestión del sacristán” fue un punto de inflexión pues dividió el conservadurismo gobernante entre los regalistas que fueron llamados nacionales o montt-varistas y los ultramontanos que defendieron la independencia de la Iglesia y que formaron el Partido Conservador¹⁷. En la oposición, los ultramontanos hicieron alianza con los sectores liberales y participaron en contra de Montt en la revolución de 1859. Montt ya no pudo imponer a su propio candidato para el período siguiente y nombró a José Joaquín Pérez, político moderado que daba garantías de gobernabilidad a liberales y conservadores. Era el triunfo de la nueva alianza llamada Fusión Liberal-Conservadora. Los sectores más doctrinarios del liberalismo no aceptaron ese pacto y fundaron el Partido Radical.

Al iniciarse la década de 1860 los partidos ya estaban constituidos, aunque aún no se realizaban formalmente las convenciones de partidos, y las coaliciones se definieron en torno a la ampliación de las libertades. Las reformas constitucionales siguientes —el principal triunfo programático de la Fusión Liberal-Conservadora— empezaron a discutirse en 1870 y fueron aprobadas entre 1873 y 1874. Ellas tenían por objeto limitar el poder del Presidente de la República, asegurar las garantías constitucionales y reforzar la división de poderes¹⁸. Se prohibió la reelección presidencial, se limitaron las facultades extraordinarias y el estado de sitio, se declaró la incompatibilidad entre la calidad de parlamentario y funcionario, se facilitó la interpelación a los ministros de Estado, se incrementó la presencia de parlamentarios en la composición del Consejo de Estado, se rebajó el quórum legislativo para la reforma constitucional, y el senado quedó constituido por elección directa de las provincias, entre muchas otras. También se quiso asegu-

¹⁷ Sobre el impacto político de este suceso, véase Sol Serrano, *¿Qué Hacer con Dios en la República? Política y Secularización en Chile, 1845-1885*, 2008; Simon Collier, *La Construcción de una República, 1830-1865. Política e Ideas*, 2005; Timothy R. Scully, *Los Partidos Políticos de Centro y la Evolución Política Chilena*, 1992.

¹⁸ Jaime Eyzaguirre, *Historia de las Instituciones Políticas y Sociales de Chile*, 1970, p. 129; Julio Heise, *Historia de Chile. El Período Parlamentario*, 1974, p. 36; Agustín Edwards, *Cuatro Presidentes de Chile*, 1932, T. II, p. 155 y ss.

rar las garantías constitucionales incorporando a la Constitución la libertad de reunión, de asociación y de enseñanza. Todas ellas erosionaban las bases del Estado conservador al cual se oponían liberales y católicos ultramontanos. Pero el conflicto entre autoritarismo presidencial y liberalización política se entrecruzaba crecientemente con el conflicto religioso en el que la alianza gobernante difería. En términos muy claros pero igualmente simplistas, el liberal Fanor Velasco describía así el panorama político de 1871: “[En Chile sólo había dos partidos] uno que trabaja por el progreso en todas las esferas de su actividad y por la libertad en todas sus manifestaciones, y otro que vive de los recuerdos del pasado, mirando con disgusto cuánto se aparta de las vías señaladas por una antigua tradición”¹⁹. Este último era el partido que llamaba ultramontano, que se apartaba del regalismo para defender la autonomía de la Iglesia. Con esto presagiaba el hecho que, en 1873, el Presidente Federico Errázuriz, liberal moderado elegido por la Fusión dos años antes, rompió con los conservadores; liberales y radicales formaron la Alianza Liberal que entró al gobierno con una agenda donde predominaba la secularización del Estado. Como acentuó el mismo Velasco: “Se ha creído que en nuestro país el ultramontanismo es una planta exótica. Equivocación profunda, porque desde que los sentimientos religiosos han podido explotarse en beneficio de mundanos intereses, en todas partes existe un ultramontanismo militante. Este ultramontanismo se manifiesta donde quiera que haya una creencia exclusivista y donde quiera que esta creencia cuente con el apoyo del Estado”²⁰.

Una versión más moderada del liberalismo chileno es la proporcionada por Isidoro Errázuriz en *Historia de la Administración Errázuriz* (1877), que puede considerarse una historia *Whig* en la que el liberalismo se abrió paso triunfalmente, aun cuando la obra estaba escrita en plenas batallas por la expansión de las libertades en el Congreso. Para Errázuriz, el liberalismo chileno comenzó con la abdicación de O’Higgins y más específicamente con la Constitución de 1823, cuyas virtudes principales residieron en dar al Congreso poderes reales de gobierno y en establecer las garantías individuales. Aunque reconocía defectos, la Constitución “descansaba sobre excelente base liberal y democrática” e incluía “un sistema completo y sólido de garantías para

¹⁹ Fanor Velasco, *La Idea Liberal y la Idea Ultramontana*, 1871, p. 5.

²⁰ *Ibid.*, p. 16.

el derecho individual”²¹. El entonces Jefe de Estado Ramón Freire, sin embargo, “jamás pudo vivir en armonía con el cuerpo legislativo”, lo que desde su perspectiva le restaba autoridad como fundador del liberalismo chileno. “A pesar de habernos dado la República, estaba lejos de comprender en ella más que el nombre”²². Sin embargo, la Constitución misma tenía un defecto fundamental puesto que “suponía en los ciudadanos la conciencia profunda del derecho, el hábito de ejercerlo regularmente y de someterse a los deberes trazados por la ley”²³. Tanto el federalismo de esos años como la legislación anticlerical del período 1824-25 exacerbaron las tensiones en un período de alta vulnerabilidad política.

El primer liberalismo chileno, así, condujo a una “reacción oligárquica” que retrasó por medio siglo lo logrado en 1823, es decir, la independencia del congreso y de las elecciones. Con Portales, “ya no se reputa como el fin primordial del Estado el establecimiento de instituciones democráticas y liberales, a favor de las cuales puedan consolidarse el respeto y la práctica del derecho... Ahora se pretende sacrificar todo lo demás al mantenimiento del orden”²⁴. El período portaliano significó entonces “la abyección de los Congresos, la postración del espíritu público, el entronizamiento legal del absolutismo y la pérdida de las libertades”²⁵. El principio de autoridad pasó a ser el eje de la política chilena, principio “que no es sino el sometimiento ciego de la Nación a la voluntad del Jefe del Ejecutivo”²⁶. El gobierno de Manuel Bulnes significó un período en donde pudo abrirse paso el liberalismo, pero ahora con un sello reformista que enfatizaba políticas prácticas, como la abolición de los monopolios o la reforma de las leyes. Luego del primer liberalismo, o “pipiolismo” desacreditado, se funda alrededor de 1845 un liberalismo de “nueva escuela”²⁷. Este se manifestó primordialmente a través de la prensa, pero ya para 1849 se puede hablar con seguridad de un “segundo partido liberal”: Durante el segundo período de Bulnes, “el espíritu nacional había experimentado una alteración notable; la libertad había dejado de ser una amenaza y un espectro

²¹ *Historia de la Administración Errázuriz*, 1877, p. 29.

²² *Ibid.*, pp. 18-19.

²³ *Ibid.*, p. 27.

²⁴ *Ibid.*, p. 147.

²⁵ *Ibid.*, p. 169.

²⁶ *Ibid.*, p. 179.

²⁷ *Ibid.*, p. 234.

aterrador; en 1849 era una fuerza, con la cual los gobiernos podían y debían contar para defenderse, y las oposiciones para atacar”²⁸.

Errázuriz detectó también un cambio fundamental en el bando conservador, que observó en la oposición al gabinete de Manuel Camilo Vial y en las elecciones de 1849: “el espectáculo del peluconismo amparándose en la libertad y sirviéndose de ella con tino, con discreción y con terrible eficacia, no podía menos que producir inmensa sensación. El autoritarismo empezaba a correr peligro de ser devorado por su propia prole”²⁹. Si bien esto no debe entenderse literalmente, es claro que el sector conservador se había dividido y que los valores de competencia electoral y de debate público habían penetrado profundamente en el mundo político³⁰.

En este contexto, se puede considerar la trayectoria intelectual y política de José Victorino Lastarria, quien confirmó la transformación de la cultura política chilena esbozada por Isidoro Errázuriz, pero con un sello más radical y sirviendo de puente hacia un liberalismo más positivista influido por el pensamiento de Augusto Comte. Inicialmente formado en el Liceo de Chile regentado por José Joaquín de Mora, Lastarria absorbió muy tempranamente el pensamiento de Bentham, el que luego difundió mediante su propia enseñanza en el Colegio de Romo en las décadas de 1830 y 1840, y en cuyo curso de legislación incluía también a Montesquieu y Constant. Estos tres pensadores, como testimonia en su *Recuerdos Literarios*, se encontraban disponibles en las librerías de Santiago³¹.

Muy en la línea de Isidoro Errázuriz a propósito del “nuevo liberalismo”, Lastarria señaló que a partir de 1842, cuando redactaba las páginas de *El Semanario*, “hemos procurado esparcir ideas liberales, pero exentas del rigor de los sistemas i de la exageración que suele hacerlas peligrosas; hemos querido mostrarlas aplicadas a la práctica, en vez de presentarlas en forma de teoría general y absoluta”³². Ya en el Congreso en 1849, y con Federico Errázuriz, había explicitado detalladamente la plataforma liberal que lo inspiraba en *Bases de la Reforma*.

²⁸ Ibid., p. 331.

²⁹ Ibid., p. 294.

³⁰ Un cuadro sobre la intensa competencia electoral del período se encuentra en Valenzuela, “From Town Assemblies”, p. 58.

³¹ Lastarria, *Recuerdos Literarios: Datos para la Historia Literaria de la América Española i del Progreso Intelectual de Chile*, 2ª ed., 1885, p. 32.

³² Ibid., p. 174.

El eje fundamental del pensamiento liberal de Lastarria radicó en las libertades, principalmente en los aspectos políticos y religiosos, y específicamente la libertad y seguridad individual frente a los mecanismos autoritarios, como los regímenes de excepción permitidos por la Constitución de 1833. Pero su encuentro con Comte en la década de 1860 le llevó a enfatizar el “progreso” como la necesidad fundamental para el desarrollo democrático³³. Haciendo una lectura retrospectiva de su propia trayectoria, señaló que ya poseía una convicción al respecto a fines de la década de 1840, cuando descubrió que era imposible crear “un verdadero partido liberal, sin difundir i afirmar la doctrina democrática”³⁴. Sin ella, no podría haber progreso en el desarrollo político e intelectual del país. El contexto político era importante, en el sentido que tal doctrina es la que diferenciaría a los verdaderos liberales de los pelucones oportunistas que se habían sumado al gobierno de Bulnes para controlar las reformas, y que se denominaban “liberales moderados”. Lastarria entendía que aquella alianza no podría continuar por mucho tiempo, y de hecho se quebraría en torno al conflicto religioso.

Cabe mencionar que Lastarria no representa el único o principal baluarte del pensamiento liberal chileno, aunque esa era ciertamente la intención de su obra autobiográfica *Recuerdos Literarios*, es decir, establecerlo mediante una caracterización de su maestro Andrés Bello como un conservador extremo. Sin embargo, fue Bello quien introdujo, principalmente en el senado, una serie de políticas liberales en varias áreas como la codificación civil, el derecho privado internacional, las políticas de fomento (prelación de créditos, población de los puertos menores de la república, territorios abandonados por el mar), la abolición del fuero para los militares, consejeros de estado y ministros de despacho. Aunque sostuvo el catolicismo como religión de la república, abogó en la Cámara por la facultad de los extranjeros no católicos para radicarse en el país y adquirir derechos civiles³⁵. Sin embargo, fue precisamente en torno al tema religioso que se produjo una escisión tanto en el liberalismo como en el campo conservador.

³³ Sobre el pensamiento político de Lastarria, véase Alejandro Fuenzalida Grandón, *Lastarria i su Tiempo*, 2 tomos, 1893; Alamiro de Ávila Martel, Antonia Rebolledo Hernández, Luz María Fuchslocher Arancibia, Javier Barrientos Grandón, Norman P. Sacks y Luis Oyarzún, *Estudios sobre José Victorino Lastarria*, 1988, y Bernardo Subercaseaux, *Cultura y Sociedad Liberal en el Siglo XIX (Lastarria, Ideología y Literatura)*, 1981.

³⁴ Lastarria, *Recuerdos Literarios*, 1885, p. 210.

³⁵ Andrés Bello, *Labor en el Senado de Chile (Discursos y Escritos)*, tomo XX, 1981; Iván Jaksic, *Andrés Bello: La Pasión por el Orden*, 2010.

V. El liberalismo regalista

El regalismo —la protección y control del Estado en ciertas materias eclesiásticas— fue una corriente de continuidad entre la monarquía borbónica y el liberalismo republicano no sólo en las cúpulas políticas laicas sino entre variados sectores del clero. Las experiencias europeas, especialmente la francesa, mostraban cuán violento podía ser un conflicto entre ambos poderes y la necesidad de llegar a acuerdos negociados a través de concordatos. El papel de Roma y del Papa adquiriría mayor relevancia a la vez que la posterior desintegración de los Estados Pontificios y las luchas contra el liberalismo habían dibujado con mayor precisión los contornos del ultramontanismo, es decir, de la disciplina de la Iglesia en torno al magisterio romano. Hacia mediados de siglo, el regalismo era la doctrina imperante en el Estado chileno y tenía muchas formas de expresión en el clero. El proceso por medio del cual el regalismo eclesiástico se transformó en ultramontanismo es de suyo complejo, pero es crucial para estudiar el liberalismo. El hito más expresivo fue la “cuestión del sacristán”, ya mencionada, donde el regalismo dentro del clero se asoció con el regalismo estatal. La Iglesia sintió amenazada su libertad y descansó en el Partido Conservador como en un brazo político para la defensa de su independencia³⁶. Así, los conservadores tuvieron una doble bandera en contra del gobierno: el presidencialismo y el regalismo. Las distintas vertientes liberales, por su parte, también eran regalistas y por ello no propiciaban la separación de la Iglesia y del Estado sino el que éste pudiera seguir ejerciendo el patronato. Eran pocos, algunos radicales, los que defendían directamente la separación de ambos poderes.

El debate de las reformas constitucionales en la década de 1860 se inició artículo por artículo, por lo que pronto se llegó al quinto que establecía el carácter católico del Estado con exclusión del ejercicio público de cualquiera otra religión. En dicha ocasión, el debate no giró en torno a la separación sino que a la manera de garantizar el pluralismo religioso, es decir, el derecho a profesar libremente una religión. Tan regalista era la mayoría de la clase política que no se reformó la constitución ni se decretó la libertad de culto sino que se promulgó una ley interpretativa del artículo quinto por medio de la cual los disidentes

³⁶J. Samuel Valenzuela y Érika Maza Valenzuela, “The Politics of Religion in a Catholic Country: Republican Democracy, *Social Cristianismo*, and the Conservative Party in Chile, 1850-1925”, 2000, pp. 188-223.

podían profesar su culto y educar a sus hijos en su religión en lugares privados. Fue una ley de tolerancia religiosa (1865) la que autorizó la libertad de los disidentes pero mantuvo la catolicidad del Estado. La bandera de los gobiernos liberales posteriores fue la laicización del Estado bajo una argumentación ideológica que apelaba a la consolidación de la soberanía jurídica de la nación, esto es, que no hubiera otra fuente de derecho como garantía de la igualdad ante la ley. La Iglesia era una institución con fueros y privilegios, el derecho canónico regulaba el matrimonio de acuerdo al Código Civil, el mismo que le había otorgado soberanía en materias del culto. En la amplia familia del pensamiento político liberal, en materias religiosas el chileno estaba inspirado más por la defensa igualitaria del derecho público que por la defensa de los derechos individuales como límite al poder del Estado. Existe en la vida política del período una cierta distinción entre el énfasis que algunos sitúan en el liberalismo regalista que asegura la igualdad garantizada por el Estado, y el liberalismo pluralista que enfatiza la libertad del individuo. No son dos corrientes químicamente puras sino, al contrario, híbridas, entremezcladas en el discurso y en la misma legislación.

Esta diferencia se hizo evidente en esa agitada primera mitad de la década de 1870, con el paso de los conservadores a la oposición, cuando un grupo de parlamentarios sin el patrocinio del gobierno presentó un proyecto de reforma constitucional para suprimir el artículo quinto, sobre la confesionalidad del Estado, pero que mantenía el patronato. Ello se expresó muy concretamente en la discusión en el Congreso de la Ley Orgánica de Tribunales y el Proyecto de Código Penal en 1874 y 1875. En el primero se eliminaba el fuero eclesiástico y en el segundo se tipificaban delitos eclesiásticos derivados del patronato, lo que llevó a la jerarquía a excomulgar a los parlamentarios que los aprobaran. En el proceso de construcción de la igualdad ante el derecho, la catolicidad del Estado era una fuente de conflictos por el privilegio que ello entrañaba para la Iglesia. Pero el problema también existía en sentido inverso: la Iglesia pagaba un precio muy alto a través del patronato y el exequátur, que era a su vez una forma de discriminación en la igualdad jurídica. El fuero eclesiástico y los delitos eclesiásticos muestran las dos caras³⁷.

³⁷ “Edicto Pastoral de los Obispos sobre Libertad de Enseñanza Católica, Matrimonio Civil i Separación entre la Iglesia y el Estado”, 17 de noviembre de 1874, *Boletín Eclesiástico*, T.V, pp. 987-998; “Reclamación del Episcopado contra el proyecto de Código de organización de Tribunales”, 8 de junio de 1875, *Boletín Eclesiástico*, T. VI, pp. 62-75.

El alcance de la soberanía fue uno de los principales temas del debate. Los conservadores sostenían que el Estado chileno debía pedir autorización a la Santa Sede para cambiar cualquier materia propia de la Iglesia, invocando el artículo quinto de la Constitución, cuestión que provocaba las iras liberales: “Este país que se cree soberano”, reclamaba el diputado y futuro presidente Domingo Santa María, “ha ido a postrar su frente ante la Curia Romana... El Estado es el que tiene la soberanía, y por consiguiente la jurisdicción y el ejercicio de ella, es el único que puede delegarla y confiarla en todo o parte a estos o a aquellos tribunales creados por la ley dictada por el mismo Estado”³⁸. Directamente ligado con la soberanía estaban las excepciones a la igualdad jurídica que significaban los fueros tanto eclesiástico como militar. El ministro de Justicia José María Barceló señalaba que “no hay ni puede haber institución que reclame como inherentes a ella derechos que son propios de la nación o del poder público que ella establece... El fuero eclesiástico es un privilegio y todo privilegio es odioso. Los privilegiados mismos tienen que aceptar odiosidades y prevenciones que les traen más molestias que las ventajas del privilegio”³⁹. La otra cara del fuero —el costo del privilegio— eran los delitos eclesiásticos que sancionaban el incumplimiento de los deberes que los sacerdotes tenían hacia el Estado en cumplimiento del patronato. En octubre de 1873 el Presidente Errázuriz envió al Congreso el proyecto de Código Penal, elaborado largamente por una comisión especial, uno de cuyos artículos establecía que el “eclesiástico que en el ejercicio de sus funciones incitare directamente a la desobediencia de una ley, decreto o sentencia de autoridad competente será castigado con la pena de relegación menor”. También establecía la pena para quienes no respetaran el exequátur. El ministro del Interior Eulogio Altamirano insistió que los delitos allí tipificados provenían del carácter de empleados públicos que tenían los sacerdotes y defendió con dureza su competencia: “Porque sostenemos la ley que hemos jurado respetar, porque sostenemos que no hay nada que esté sobre la soberanía de la nación; porque declara-

³⁸ *Sesiones del Congreso Nacional (SCN)*, 1874, Diputados, 3 de septiembre de 1874, p. 12.

³⁹ *Ibid.*, p. 15. Barceló parece haber tomado el dictum de Sièyes en *Essai sur les privilèges* (1788) a propósito de la odiosidad de los privilegios para todo tipo de asociación política. La expresión también recuerda el comentario del Conde de Campomanes en el *Tratado de la Regalía de Amortización* (1765): “todo privilegio, es odioso”.

mos francamente que en todo caso de conflicto entre la ley religiosa y la ley civil, sostendremos con energía la ley civil, se nos amenaza con la excomunión [...] Los señores senadores van a decirnos si el Concilio está sobre el Congreso de Chile”⁴⁰.

Los conservadores en ésta y en varias otras discusiones negaron estar defendiendo derechos corporativos sino las libertades individuales que garantizaba la Constitución. El conservador Enrique Tocornal sostuvo que el Código era una persecución a la Iglesia pues les negaba a los sacerdotes derechos propios de todo ciudadano: “Cualquier habitante de la república tendrá derecho de publicar sus opiniones sin más responsabilidad que la que impone la ley de imprenta, pero no si es sacerdote católico, porque se le somete a penas severísimas y excepcionales. Todo ciudadano goza del derecho de censurar las leyes [...] de fundar clubs, asociaciones, diarios y todo género de publicaciones para promover la reforma de la constitución...”. Pero los sacerdotes no podían emitir opiniones en cumplimiento de su deber, tenían menos derechos que los otorgados por la ley común siendo unos “parias en su propia patria”⁴¹. Finalmente el Senado suprimió estas disposiciones en buena medida porque ya se había aprobado la abolición del fuero eclesiástico⁴².

Las leyes laicas de la década de 1880, la de registro y matrimonio civil así como la de secularización de los cementerios permiten comprender el paso de un liberalismo regalista a un liberalismo pluralista. O dicho de otra forma, del énfasis puesto en la soberanía del Estado al de la defensa de los derechos de los individuos.

VI. Los derechos del individuo

Los conflictos entre la Iglesia y el Estado llegaron a su punto máximo de tensión en 1878, cuando el gobierno propuso para la sucesión arzobispal a un connotado sacerdote regalista y con simpatías por los liberales. No sólo se opuso la curia local sino que también la Santa Sede. Cuando esa guerra diplomática, jurídica y política comenzaba, una guerra verdadera enfrentó a Chile con sus vecinos de Perú y

⁴⁰ Citado por Agustín Edwards, *Cuatro Presidentes de Chile*, 1932, p. 254.

⁴¹ *SCN*, Diputados, 7 de octubre de 1874.

⁴² Manuel de Rivacoba y Rivacoba, *Código Penal de la República de Chile y Actas de las Sesiones de la Comisión Redactora*, 1974.

Bolivia. La Guerra del Pacífico significó una tregua en el conflicto religioso hasta que en 1881 hubo elecciones presidenciales y asumió como presidente el liberal Domingo Santa María, quien, junto con terminar la guerra, disciplinó a sus díscolas huestes liberales en torno a las “cuestiones teológicas”.

Tal como en el caso del culto, la catolicidad del Estado planteaba el problema de los derechos de los disidentes en relación a la sepultura y el matrimonio. Ello se había enfrentado pragmáticamente cuando casos escandalosos habían obligado a una solución de tipo jurídico. Los protestantes tenían sus propios cementerios en Valparaíso y en Santiago (en un terreno aledaño al Cementerio General). En 1844 una ley —que más tarde pasó a formar parte del Código Civil— le otorgó valor legal al matrimonio entre disidentes en el cual el sacerdote católico actuaba sólo como ministro de fe. Pero sintomáticamente en el último tercio del siglo el problema ya no era con los disidentes, sino con los agnósticos y ateos. ¿Qué sucedía, entonces, con alguien que no era protestante ni católico? ¿Qué pasaba cuando un agnóstico quería casarse? ¿Qué pasaba a la hora del entierro cuando todos los cementerios eran benditos y de acuerdo con el Código Civil, los asuntos destinados al culto se regían por el derecho canónico? Eso no estaba resuelto⁴³. En 1872, el gobierno envió una circular interpretativa de la ley de matrimonio de disidentes que mandaba a los párrocos inscribir a los no católicos, sin preguntar si tenían religión. Respecto de los cementerios, en 1871 se dictó un decreto que asignaba un espacio separado para aquellos cuya sepultura en terreno bendito estuviera negada por el derecho canónico. Pero sucedió más tarde que un joven suicida fue enterrado en la tumba de su padre que estaba en terreno bendito. Así, se sucedían los casos que ponían a prueba la igualdad ante la ley de los que no eran católicos o no estaban en regla con el derecho canónico. Es cierto que eran una minoría que podía contarse caso a caso, como lo reclamaron los conservadores y la Iglesia, pero doctrinaria y jurídicamente el problema estaba igualmente planteado. ¿Cómo se construía una sociedad plural en un Estado católico? José Manuel Balmaceda, el ministro del Interior que defendió las leyes laicas respondía: “En el siglo en que vivimos, el exclusivismo es una palabra muerta,

⁴³ Eyzaguirre, *Historia...*, 1970, p. 149 y Ricardo Donoso, *Las Ideas Políticas en Chile*, 1946, pp. 233-286.

que los hechos destrozan a cada hora. Ya no existe en pueblo alguno la perfecta unidad religiosa y es por lo mismo imposible que haya ningún pueblo que pueda consagrar en sus códigos o en sus leyes, principios de intolerancia, absorciones del poder público por la autoridad de la Iglesia, que hacen imposible el acuerdo de las potestades civil y eclesiástica, o que las arrastran a una conflagración constante”⁴⁴. En 1882 se discutió en el Congreso la secularización de los cementerios. La reacción católica fue defender su derecho a tener cementerios particulares. Fue en este punto donde el debate adquirió un giro inesperado premonitorio de los conflictos políticos que vendrían y que enfrentaba a las dos vertientes liberales mencionadas anteriormente. El gobierno y la mayoría liberal se opusieron a la autorización de cementerios particulares desde el supuesto de que sólo la igualdad de propiedad (la pública) aseguraría la igualdad de la no exclusión, mientras otros consideraban que el Estado no debía coartar los derechos de las personas. Fue un connotado senador radical, el héroe de la reciente Guerra del Pacífico José Francisco Vergara, quien propuso formalmente una indicación para que la ley incorporara la libertad para fundar cementerios particulares y ganó por un voto⁴⁵. El proyecto tuvo que volver a la Cámara donde se enfrentaron los liberales gobiernistas con radicales y liberales que cuestionaban los fuertes poderes del gobierno. Los primeros defendieron el derecho de las familias de permanecer unidos en la muerte. “Se trata de que al lado de Perico abuelo, que era católico, se pueda enterrar a Perico hijo, que no cree en la infalibilidad del Papa, y al lado de éste, Perico nieto, que apenas es deísta, y a Perico bisnieto que no sabe nada de creencias y que tal vez lo llamen enemigo de Dios”⁴⁶. Con menos ironía, la mayoría liberal defendió el sentimiento de la unidad familiar. Pero como señaló Augusto Orrego Luco, también liberal, lo que estaba en juego era una “doctrina igualitaria” contra la libertad del individuo⁴⁷. La discusión fue extremadamente larga y mientras los liberales de gobierno acusaban a sus camaradas de haberse transformado en un “ala derecha” aliada con los conservadores, los otros reclamaban que la libertad de conciencia era un derecho tan válido para los libre pensadores como para los católicos. En la Cámara la autorización a los

⁴⁴ *SCN*, Senado, 26 de diciembre de 1883, p. 356.

⁴⁵ *SCN*, Senado, 22 de junio de 1883, p. 108.

⁴⁶ *SCN*, Diputados, 30 de junio de 1883, p. 143.

⁴⁷ *SCN*, Diputados, 3 de julio de 1883, p. 160.

cementerios particulares perdió estrepitosamente mientras en el Senado casi empató. Ello indica que había un cuarto de los diputados y una mitad de los senadores que estaba haciendo el giro no sólo contra el excesivo poder del gobierno sino del Estado. En los años por venir esa fracción del liberalismo iría creciendo en forma casi proporcional a la afirmación del Presidente Balmaceda de la autoridad de su cargo. A ellos se sumaron los conservadores que coincidían con el credo liberal de restringir el poder del Estado sobre los individuos. El liberalismo en un amplio sentido —que incluía a los conservadores— fue mayoritario en su oposición a Balmaceda, lo que derivó en el sangriento enfrentamiento entre los constitucionalistas y los congresistas. Aunque la Guerra Civil de 1891 tuvo varias causas, incluyendo la cuestión electoral, representación y gobernabilidad se volvieron a enfrentar en esa fecha para dirimir el espacio del gobierno y el de las libertades⁴⁸.

VII. La libertad de enseñanza

A lo largo del siglo XIX, la Iglesia fue perdiendo gradualmente el control de las instituciones educacionales públicas. Tenía sus propios establecimientos de educación secundaria, entre los cuales los más importantes en Santiago eran el Seminario, el Colegio de los Sagrados Corazones (1849) y el Colegio San Ignacio (1856). El Seminario era financiado por el presupuesto público y los otros eran enteramente privados. Pero todos ellos debían regirse por los programas del Instituto Nacional, plantel que validaba los exámenes anuales que habilitaban para dar el examen de bachillerato e ingresar a la Universidad. El Estado no fijaba el currículum como tal, pues no tenía atribuciones legales para ello, sino que regulaba administrativamente el acceso a las profesiones. Esta regulación se hizo más conflictiva en la medida en que el Estado se laicizaba y la Iglesia la sentía como una forma de control ideológico a su propia enseñanza.

En 1871 asumió como presidente Federico Errázuriz apoyado por la fusión liberal-conservadora. La negociación con los conservadores resultó en que se nombrara como ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública a Abdón Cifuentes, una de las principales figuras

⁴⁸ Sobre la reforma electoral de 1890, véase Samuel Valenzuela, “La Ley Electoral de 1890 y la Democratización del Régimen Político Chileno”, 1998, pp. 265-296.

del ultramontanismo, con el mandato de decretar la libertad de exámenes. Así lo hizo en enero de 1872 en una de las medidas más polémicas de la época. Se rebelaron los alumnos del Instituto que hicieron múltiples manifestaciones callejeras y asaltaron la casa del ministro; el rector del Instituto, el historiador liberal Diego Barros Arana, fue suspendido de su cargo; los parlamentarios liberales interpellaron al ministro, quien finalmente salió del gabinete al año siguiente, rompiéndose la coalición gobernante y dando paso a la formación de la Alianza Liberal.

Los conservadores, así como la jerarquía eclesiástica, defendieron la libertad de enseñanza como un derecho natural de los padres de familia y un derecho político de todo ciudadano⁴⁹. Algunos no sólo se opusieron al rol regulatorio del Estado, sino a la existencia misma de la educación pública. El diputado conservador Zorobabel Rodríguez, en una posición más bien solitaria pero altamente provocativa, sostuvo, citando a Adam Smith, que el Estado sólo debía otorgar educación primaria y que la educación secundaria y superior eran un atentado contra el libre mercado, contra la libertad individual y una mala inversión de los dineros públicos, pues era una contribución que los pobres pagaban para que se educaran los ricos⁵⁰.

Los liberales, por su parte, defendieron el rol histórico que había jugado el Estado Docente en su calidad de regulador. Pero lo más interesante del debate fue que por primera vez se hizo una defensa del rol del Estado como constructor de la igualdad positiva de los ciudadanos. El principal exponente de esta visión, el educador y político Miguel Luis Amunátegui, sostuvo que suprimir la educación pública era un plan aristocrático que contrariaba el principio de igualdad ante la ley y discriminaba en contra de los pobres: “Si no se fundan y mantienen escuelas y colegios con fondos públicos provenientes de contribuciones generales o locales, la sociedad queda precisamente dividida en dos clases rivales: la de la gente instruida y la de la gente ignorante; la de los hombres de la civilización y la de los hombres de la barbarie, colocados frente a frente, lado a lado, en actitud amenazante sin que casi nunca sea posible a los individuos de la segunda pasar a la categoría de los de

⁴⁹ “Memoria del Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública”, *Anales de la Universidad de Chile*, 1872, tomo 40, p. 185. Ricardo Krebs, *Catolicismo y Laicismo...*, 1981, capítulo “El Pensamiento de la Iglesia frente a la Laicización del Estado en Chile 1875-1885”; Abdón Cifuentes, *Memorias*, T. II, 1936, capítulo XVII, pp. 5-27.

⁵⁰ *SCN*, Diputados, 1873, p. 299.

la primera, por falta de recursos, aunque tenga voluntad para ello”⁵¹. El carácter democratizador de la educación se constituyó entonces en la identidad de la educación pública y ya no la formación del hombre público, virtuoso e ilustrado, como en el período inmediatamente anterior.

Esta vez fueron los conservadores católicos los que asumieron la posición de la defensa de los derechos del individuo en contra del Estado. Los liberales en este campo mantuvieron una posición común en defensa del Estado docente que representaba para ellos la garantía de la libertad de pensamiento, la garantía de una educación uniforme de la clase dirigente y la garantía de la meritocracia. Allí se disputaba la formación de las elites, pues el conflicto no se dio en la instrucción primaria sino en la secundaria a la cual en el siglo XIX sólo accedía una pequeña parte de la población. Pero el conflicto, al contrario del caso ya visto de los cementerios, no consistía en la prohibición de la educación privada sino en su control a través de la reglamentación. “Nadie ignora que en Chile y en todas partes, el que es dueño de los exámenes es dueño de la enseñanza y árbitro de la cultura nacional”, señalaba Valentín Letelier, uno de los más connotados educadores positivistas de fines de siglo y rector de la Universidad de Chile⁵². Si bien los colegios católicos adquirieron más autonomía en los exámenes anuales, el examen para el bachillerato fue una herramienta que no cejó hasta avanzado el siglo XX y que continuó operando en la educación superior cuando el catolicismo ultramontano y la jerarquía eclesiástica fundaron la Universidad Católica en 1888. La posición asumida por los conservadores respecto de la defensa de la educación privada fue una bandera universal del catolicismo contra el Estado liberal. Los conservadores fueron los más críticos a la expansión del Estado y los más sensibles a la definición de sus límites, mientras los liberales le dieron al Estado un rol civilizador y democratizador que los llevó a defender sus prerrogativas. Los conservadores perdieron esa batalla lo cual los llevó a consolidar la educación católica dentro de la educación particular⁵³.

La relación entre libertad y educación, sin embargo, no se limitó a la libertad de enseñanza. La educación fue considerada por la elite

⁵¹ *Anales de la Universidad de Chile*, T. 42 (1873), p. 91.

⁵² Valentín Letelier, *La Lucha por la Cultura...*, 1895, p. 125; Iván Jaksic, *Academic Rebels in Chile*, 1989, pp. 49-56.

⁵³ Juan Luis Ossa Santa Cruz, “El Estado y los Particulares en la Educación Chilena, 1888-1920”, 2007, pp. 23-96.

política del siglo XIX como un elemento civilizador de las costumbres, requisito del individuo industrial, pero principalmente como la vía por excelencia de la formación del ciudadano. Ello era evidente en la educación clásica de la juventud donde la inspiración republicana de la virtud pública formaba al ciudadano conductor de la nación. Sin embargo, también inspiró, junto al utilitarismo, la expansión de la educación primaria que es donde residía la verdadera novedad liberal. La escuela popular, como institución, era prácticamente inexistente en el Chile colonial y, si bien estuvo en el ideario del período independentista, fue con la consolidación del gobierno conservador en la década de 1840 cuando se organizó bajo la dirección de la Universidad de Chile fundada junto a la Escuela Normal de Preceptores en 1842.

La fundamentación de los grandes educacionistas y políticos de la época, de Andrés Bello, de Domingo Faustino Sarmiento y de Manuel Montt, fue el ingreso de los sectores populares a la ciudadanía política en que se sostenía la soberanía popular y la identificación del bien del individuo con el bien social. “En países rejidos por instituciones republicanas”, decía Manuel Montt, “en donde todos los miembros son llamados a trabajar en el bien común, i a tomar una parte más o menos importante en los negocios públicos, el primer deber de los encargados de rejirlos, es preparar a los ciudadanos para que llenen sus funciones, ilustrando su inteligencia, i desarrollando en su corazón los principios de moralidad y de virtud. Aun cuando se prescindiera de esa consideración poderosa, bastaría reflexionar que el mayor bien social para el mayor número de individuos, no puede lograrse sin una instrucción primaria competente...”⁵⁴.

La expansión de la escuela era la contracara del requisito de alfabetismo para votar. De hecho, la ley electoral de 1833 postergó ese requisito por diez años porque la educación no estaba suficientemente esparcida. No era que lo estuviera cuando ese requisito entró en vigencia en la ley electoral de 1842, pero el gobierno ya estaba organizando una política al respecto.

El hito más significativo desde la perspectiva del pensamiento liberal del período fue el proyecto que presentó Manuel Montt como diputado en el Congreso en 1849, en una coyuntura política compleja.

⁵⁴ Manuel Montt, *Moción presentada al Congreso Nacional por el Señor Diputado D. Manuel Montt sobre Instrucción Primaria*, 1849, p. 3.

Los dos artículos que presidieron el proyecto anticipaban algunos de los grandes debates del liberalismo que perduran hasta el presente. El primero fue definir la educación como un derecho. Su justificación hablaba por sí misma: “En el primer artículo se reconoce el derecho que todos los habitantes del Estado tienen a que se les dé la instrucción primaria indispensable para el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes, que como hombres y como individuos de una sociedad les corresponde. El derecho a una educación competente reposa en los mismos fundamentos que el que tiene el ciudadano para que se le proteja su persona y su propiedad, para que se le administre justicia en sus contiendas, para que le asegure la libre publicación de sus pensamientos...”⁵⁵.

La Cámara, sin embargo, no estuvo de acuerdo con él. Algunos consideraron que aquel derecho ya estaba en la Constitución, una interpretación que ignoraba la verdadera novedad de la ley. Quien sí la comprendió aunque con temor fue el diputado Antonio Varas, el más estrecho colaborador político de Montt. “El artículo en cuestión tiene en mi concepto cierto sabor a socialismo”, sostuvo, pues significaba aceptar, por ejemplo, que se le exigiera al Estado el alimento necesario para la subsistencia y “que los asociados teniendo derecho de exigirlo todo a la asociación, hoy podrían pedir instrucción, mañana alimento, después vestido, hasta caer en todas las consecuencias de aquel principio”⁵⁶. Para Varas el primer artículo debía establecer únicamente la dirección del Estado de la instrucción primaria y así quedó.

Montt tuvo más éxito en su segunda novedad, que explicitaba el derecho a la educación de hombres y de mujeres. “Ambos sexos merecen igual atención”; privar de ese derecho a la mitad de la población era una injusticia. Ello demuestra que Montt concebía ese derecho no sólo como político sino también como civil y fue la primera vez en la historia legislativa del liberalismo chileno que la mujer apareció como tal en la definición de un derecho. Así lo estableció la ley de instrucción primaria de 1860 cuya importancia residió en establecer la gratuidad y la proporción de población por escuela⁵⁷.

⁵⁵ Manuel Montt, *Moción presentada al Congreso Nacional por el Señor Diputado D. Manuel Montt sobre Instrucción Primaria*, 1849, p. 8.

⁵⁶ SCN, Diputados, sesión del 7 de junio 1859, p. 15.

⁵⁷ Sin embargo, el liberalismo chileno se encontraba a la zaga del sector conservador en lo que respecta tanto a la educación como al sufragio femenino. Sol Serrano,

VIII. La libertad de asociación

Hasta fines de la década de 1860 la libertad de asociación era una bandera de los sectores liberales avanzados, pues era una garantía que no tenía estatuto constitucional. Por ello, fue incorporada en las reformas constitucionales de la década de 1870⁵⁸. En el momento en que el diputado liberal Jorge Huneeus la propuso, con uniformidad y consistencia planificada, vino la embestida conservadora que cambió enteramente el giro del debate. Abdón Cifuentes propuso una indicación para que se reconociera el derecho de asociación sin autorización previa, pero agregó un punto clave: que las sociedades que no fueran civiles o comerciales fueran reconocidas como personas jurídicas con el solo requisito de comunicarlo al Presidente de la República. El objetivo no pasó inadvertido para nadie⁵⁹.

Los conservadores estaban proponiendo que las sociedades no comerciales pudieran tener personalidad jurídica, y por tanto derecho a heredar y a adquirir bienes, sin depender de la autorización del Presidente de la República que las otorgaba en conjunto con el Consejo de Estado. Consideraban ese derecho constitutivo de la libertad individual, pues sin los derechos civiles los derechos políticos perdían su razón de ser. “Sin garantías para su persona y propiedad, el derecho de concurrir a las plazas públicas para elegir mandatario o gobernantes, sería únicamente el derecho a escoger a sus propios verdugos, a los señores de sus vidas y hacienda”⁶⁰. Con ello no sólo querían evitar futuras hostilidades del Estado hacia las congregaciones y sociedades católicas, sino también enmendar las exigencias que el Código Civil imponía a la adquisición de bienes por parte de las corporaciones, como la prohibición de mantenerlos indefinidamente, y solicitar periódicamente su retención al Congreso.

Miguel Luis Amunátegui, el principal contrincante liberal en esta polémica, entró al problema de fondo. La Iglesia quería un tipo de

“El Poder de la Obediencia: Religiosas Modernas en la Sociedad Chilena del Siglo XIX”, 2004, pp. 295-313. Érika Maza Valenzuela, “Liberales, Radicales y la Ciudadanía de la Mujer en Chile, 1872-1930”, pp. 319-356.

⁵⁸ Cristián Gazmuri, *El “48” Chileno. Igualitarios, Reformistas, Radicales, Masones y Bomberos*, 1992, p. 103.

⁵⁹ *SCN*, Diputados, 15 de septiembre de 1873, p. 544.

⁶⁰ *SCN*, Diputados, 29 de septiembre de 1873, p. 544.

personalidad jurídica sin vigilancia de la autoridad civil; volver al régimen de “manos muertas” y a la acumulación de las propiedades territoriales que contravenía los principios económicos que la legislación presente trataba de favorecer. Por último, sostuvo que muchas de sociedades católicas coartaban la libertad personal al obligar a sus miembros a los votos perpetuos, a las abstinencias y a las mortificaciones. Eran sociedades, en definitiva, peligrosas para la organización de la propiedad territorial y para la libertad personal.

Los conservadores no sólo defendieron las antiguas asociaciones religiosas. Defendieron el asociacionismo como el espacio público de la democracia, colaborador del Estado, a la vez que freno de su posible arbitrariedad. Por eso la libertad de asociación era la más expuesta a ser víctima del poder público. Cifuentes gustaba polemizar con los liberales en su propio lenguaje: le tenían miedo a la libertad, eran curadores de un país impúber, llevaban al país al tutelaje colonial donde todo requería el paternal permiso del tutor omnipotente. Era inconcebible, sostenía, que en un régimen republicano hubiera tutela y censura previa a la libertad de asociación defendida por unos liberales que estaban dispuestos a coartar una libertad por miedo de su abuso. Finalmente llegó al fondo de su argumento recurriendo a la teoría populista española y dándole carácter democrático: “Los partidarios de la teoría pagana (de gobierno) quieren que la libertad del ciudadano quede sujeta a la tutela y al capricho del Gobierno. Los partidarios de la teoría cristiana, que es la teoría liberal, queremos abolir la tutela, dejar al ciudadano el libre uso de sus derechos y sujetar a responsabilidad sus abusos, justamente porque lo declaramos libre”⁶¹. En definitiva, denunciaba que los liberales defendían la libertad mientras no fuera la de los católicos.

Joaquín Blest Gana razonaba que para Cifuentes todas las disposiciones civiles eran una invasión arbitraria en los sagrados límites del derecho natural; como si existiese una libertad natural perfecta en algún idílico lugar. “No, no es ésa la libertad que pretendemos los liberales”, contestaba Blest Gana, cobrándoles a los conservadores todos aquellos puntos en que habían defendido el exclusivismo católico y oponiendo a ese concepto de libertad, el de igualdad en el derecho: “Nos contentamos con una mucha más modesta, pero también más positiva; queremos la libertad que no viole el derecho ajeno ni sea perjudicial a la

⁶¹ SCN, Diputados, 6 de octubre de 1873, pp. 17-23.

sociedad. Queremos por ejemplo la libertad de conciencia manifestada por medio del ejercicio de todos los cultos que la convicción quiera tributar a Dios; queremos que bajo la protección de la ley, el hombre tenga el derecho de constituir una familia cualquiera que sea su creencia; queremos que los hijos tengan el derecho de pedir un rincón de tierra al lado de sus padres sin que hayan muros ni cercas de árboles que separen a los que estuvieron unidos en vida; queremos que la ley niveladora del derecho no reconozca la distinción de clases privilegiadas, que pretenden derivar de la ley divina, una excepción inconciliable con la igualdad humana⁶².

Enrique Tocornal, diputado conservador y jurisconsulto, (se enfrentaron aquí los principales expertos en derecho civil de su tiempo) sostenía que el Código Civil sólo exigía a las corporaciones de beneficencia pública, gremios y cofradías, permiso al Presidente de la República para constituirse y al Congreso para mantener sus bienes. Podía establecerse libremente una sociedad para hablar de política, de música o de canto, o comprar un sitio para hacer cancha de carreras, pero no para la beneficencia. Negó que estuviera defendiendo las manos muertas, las vinculaciones, la distinción de clases. Sólo pedían, según su argumento, la igualdad ante la ley: que las corporaciones de beneficencia tuvieran el mismo estatuto legal que las sociedades comerciales. De paso dejó entrever la diferencia de valores y de estilos de vida que representaban estas diferentes sociabilidades. Dijo que el Club de la Unión tenía más derechos que los talleres de la Sociedad San Vicente de Paul, porque uno se apoyaba en los fuertes y poderosos y el otro en los débiles, enfermos y moribundos.

Esa indicación finalmente se perdió, mientras que se aprobó por unanimidad el derecho de asociarse sin permiso previo como garantía constitucional. Ello indica que la discusión sobre la libertad de asociación debe comprenderse desde las prácticas asociativas liberales que reclamaban libertad ante un Estado que las censuraba y restringía con sus poderes coercitivos legalmente establecidos como el estado de sitio, así como desde las asociaciones católicas y su transformación ante la secularización del Estado⁶³.

⁶² Ibid.

⁶³ Sol Serrano, "La Definición de lo Público en un Estado Católico", 1999, pp. 211-232.

La primera ola de secularización obligó al catolicismo a reciclar una vida asociativa que era mucho más fuerte en el siglo XIX de lo que la historiografía ha señalado y a crear medios para luchar en nuevos escenarios: “La tribuna, los comicios populares, la prensa, la asociación, esas máquinas de guerra con que se alcanza el imperio de la opinión en las sociedades modernas”, como lo describía Abdón Cifuentes. De hecho, el primer partido político en constituirse fue el Conservador y gatilló la formación de los otros partidos. Fue también el primero en estructurarse y organizar una conferencia nacional en 1878 con la presencia de 38 delegaciones de todo el país. Con ello queremos resaltar que el recorrido del liberalismo en el siglo XIX chileno tuvo acompañantes inesperados. La libertad de asociación fue efectivamente incorporada a las garantías constitucionales, lo cual contribuyó fuertemente a la institucionalización de los partidos políticos. Así, la libertad de asociación fue una de las facetas del liberalismo decimonónico que reunió la gobernabilidad con la expansión de las libertades.

IX. La ampliación electoral

El problema de la representación definió buena parte de la formación del sistema político chileno. El Congreso que convocó la primera Junta de Gobierno estableció un reglamento electoral que introdujo el principio de la representación territorial y proporcional, y con ello el concepto de electores individuos⁶⁴. Los elegidos tenían requisitos propios de las elecciones tradicionales como “virtudes patrióticas”, “talento”, “prudencia”, “de buena opinión y fama”, que las Constituciones posteriores abandonaron por categorías más concretas. Sin embargo, ampliaba la convocatoria de electores cuyas listas las confeccionaban no sólo los cabildos sino la autoridad local y el cura párroco. La Constitución de 1828 definió como requisitos para ser elector la nacionalidad, edad según estado civil y propiedad o empleo y no consideró el alfabetismo, como lo habían hecho algunas leyes anteriores. La Constitución de 1833 reintrodujo la restricción del alfabetismo que la ley de elecciones, como se mencionó, postergó por diez años. Este fue el

⁶⁴ “Convocación al Congreso Nacional de 1811 por la Junta de Gobierno, 15 de diciembre de 1818”, en *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile. 1811 a 1845* (publicación posteriormente denominada *Sesiones del Congreso Nacional [SCN]*), 1887, T. I, pp. 9-11.

cuerpo electoral hasta la ampliación del sufragio en 1874 que eliminó el requisito de propiedad. Las elecciones se realizaron a lo largo del siglo con extraordinaria regularidad⁶⁵.

La ampliación electoral en este período, sin embargo, no debe juzgarse por el aumento del electorado a través de la supresión de restricciones, pues la población que podía votar era considerablemente mayor que los inscritos y que los votantes. Según el Censo Electoral en 1871 un 2,2% de la población estaba calificada y votó efectivamente el 1,5%⁶⁶. La ampliación, más bien, hay que analizarla desde la perspectiva de las posibilidades de competencia y, por tanto, en los procedimientos para calificar a dicho cuerpo electoral, fuertemente dominados por el Ejecutivo. La calificación constituyó uno de los principales debates de las reformas electorales impulsadas por los sectores liberales que impugnaban los poderes del gobierno. Las elecciones, de acuerdo con la ley de 1833, estaban a cargo del gobernador que abría los registros para la inscripción y de una Junta Electoral nombrada por el Consejo Municipal entre los vecinos inscritos escogidos al azar. Dicha Junta establecía la lista de calificados a quienes se les entregaba una papeleta que debían presentar al momento de la elección. La Junta también estaba encargada del conteo de los votos. Las distintas etapas del proceso permitían mucho control por parte de las autoridades públicas. Sin embargo, al contrario de lo que suele señalar la historiografía política chilena, las elecciones estuvieron lejos de ser sólo un fraude manipulado por el cohecho y por la intervención coercitiva de las autoridades locales. Aquello se daba dentro de un complejo proceso institucional donde la competencia entre líderes locales o políticos nacionales consistía en fiscalizar las distintas instancias para luego poder impugnarlas ante el Consejo de Estado y el Congreso Nacional. Allí, denunciaban fraudes ya fuera en la calificación o en la manipulación del voto como cuando se anotaban los nombres de candidatos en las papeletas antes de que fueran depositadas en las urnas. Ello obligaba a las instituciones correspondientes a revisar los procesos, revisiones que daban motivo de acusaciones en la prensa y en el Congreso. Los aspirantes que no eran favoreci-

⁶⁵ Véanse las fuentes citadas de J. Samuel Valenzuela en la nota N° 6.

⁶⁶ *Anuario Estadístico de la República de Chile, correspondiente a los años 1870 i 1871*, 1871, p. 606.

dos por las listas del gobierno, trataban de concentrar el voto en un candidato para dificultar el fraude.

Las reformas electorales apuntaron a ampliar las posibilidades de competencia. La ley electoral de 1869 estableció registros trienales y no para cada elección, excluyó a la autoridad central de la localidad, intendente, gobernador o subdelegado, de las Juntas Electorales que ahora debían ser elegidos por el municipio entre los primeros cuarenta contribuyentes de la localidad. La reforma electoral de 1874 fue mucho más lejos, al sacar a los municipios del proceso de nombramiento de las Juntas Electorales y depositarlo en los mayores contribuyentes⁶⁷. Se estableció el voto acumulativo para las elecciones de diputados y eliminó el requisito de propiedad o empleo al suponer que todo alfabeto lo cumplía. El cuerpo electoral efectivamente aumentó y en 1879 los inscritos eran un 6,9% de la población y un 4,8% efectivamente votó⁶⁸. Es difícil establecer una relación causal directa, pero las reformas en la calificación también incidieron en la ampliación del cuerpo electoral.

La mayor competencia electoral, y por ende la ampliación del electorado, se vio favorecida por la reducción del período presidencial a sólo uno de cinco años. Como lo manifestó la Comisión pertinente del Senado en 1872: “La historia de los últimos cuarenta años nos ha demostrado que en realidad el período presidencial dura diez años. Tan largo período tiene gravísimos inconvenientes, no sólo porque debilita el carácter alternativo de nuestra forma de gobierno, sino porque se imposibilita por muy dilatado tiempo el triunfo de ideas que, elaboradas convenientemente en los combates de la opinión, pueden consultar mejor las conveniencias del país que las que diez años antes predominaron encarnadas en la persona del Jefe Supremo”⁶⁹. La ley fue aprobada por el Congreso en 1872. Igual inspiración se encuentra en la reducción del período de los senadores, de nueve a seis años, por votación directa, en 1874.

El liberalismo del siglo XIX, que para estos efectos comprende también a los conservadores ultramontanos, construyó un sistema político ideológicamente plural en base a una representación restringida

⁶⁷ Ricardo Donoso, *Las Ideas Políticas en Chile*, 1946, p. 422.

⁶⁸ “Censo Electoral 1878-1879”, en *Anuario Estadístico de la República de Chile, correspondiente a los años 1877 i 1878, 1879*, p. 312.

⁶⁹ Citado por Donoso, *Las Ideas Políticas en Chile*, 1946, p. 420.

(como lo era, incluso más, en Europa y en Estados Unidos), que institucionalizó formas de competencia más frecuentes, aunque todavía no libres de intervención gubernamental⁷⁰.

Conclusión

El liberalismo chileno no siguió una cronología ascendente y triunfal, ni fue esencialmente opuesto a un bando supuestamente “conservador”. Si bien existieron grupos, partidos o movimientos políticos que llevaron esas rúbricas, los valores y conceptos políticos gravitaban cada vez más fuertemente en torno a un liberalismo clásico y compartido, antes que sectariamente partidista. Los supuestos contendientes utilizaron el lenguaje de la libertad y los derechos individuales y buscaron un equilibrio entre los componentes del gobierno representativo.

Lo que fue peculiar al liberalismo chileno, sobre todo en comparación con otros casos hispanoamericanos, es la ausencia de radicalismo y su énfasis en la reforma. Esto no quiere decir que la secularización de la sociedad no fuese drástica, o que no generara fuertes tensiones políticas, sino que las transformaciones fueron realizadas vía reforma, no revoluciones, o nuevos experimentos constitucionales más allá de 1833. También fue notable el énfasis en contener al Ejecutivo a través del Congreso, lo que comenzó a sentirse ya en el gobierno de Bulnes, y que culminó con la Revolución de 1891.

Esta última demuestra, sin embargo, que existía una tradición política chilena a la que el liberalismo no logró sobreponerse. Ya sea bajo el gobierno de O’Higgins, Prieto con Portales, Manuel Montt, o Balmaceda en el siglo XIX, o Ibáñez y Pinochet en el siglo XX, el Ejecutivo ha buscado predominar, y frecuentemente lo ha logrado, imponiéndose sobre el Congreso y suspendiéndolo cuando así lo han dictado sus intereses políticos. Esta relación tensa y a veces violenta entre dos componentes fundamentales del gobierno representativo ilustra el eje sobre el que ha girado la política chilena, y que está también en la base del pensamiento liberal: el equilibrio necesario, en situaciones cambiantes, entre el orden y la libertad.

⁷⁰ El acceso al sufragio en Chile era legalmente más amplio que en Europa antes de 1848, puesto que podían votar los artesanos y empleados con sueldo y domicilio. En relación a Estados Unidos, Chile no tenía esclavitud y la población negra tenía los mismos derechos electorales que el resto de la población. Agradecemos a Samuel Valenzuela esta observación.

BIBLIOGRAFÍA

- Anales de la Universidad de Chile*. Varios tomos.
- Anuario Estadístico de la República de Chile*. Varios tomos.
- Avila Martel, Alamiro, Antonia Rebolledo, Luz María Fuchslocher *et al.*: *Estudios sobre José Victorino Lastarria*. Santiago: Ediciones de la Universidad de Chile, 1988.
- Bello, Andrés: *Labor en el Senado de Chile (Discursos y Escritos)*, tomo XX. Caracas: Fundación la Casa de Bello, 1981.
- Boletín Eclesiástico*: Varios tomos.
- Brahm García, Enrique: *Tendencias Críticas en el Conservantismo después de Portales*. Santiago: Instituto de Estudios Generales, Serie Estudios Históricos, 1992.
- Briseño, Ramón: *Estadística Bibliográfica de la Literatura Chilena, 1812-1879*. Santiago: Imprenta Chilena, 1962.
- Cifuentes, Abdón: *Memorias*. Santiago: Editorial Nascimento, 1936.
- Concha y Toro, Melchor: *Chile Durante los Años de 1824 a 1828*. Santiago: Imprenta Nacional, 1862.
- Collier, Simon: *Ideas and Politics of Chilean Independence, 1808-1833*. Cambridge: Cambridge University Press, 1967.
- "The Historiography of the 'Portalian' Period (1830-1891) in Chile". *Hispanic American Historical Review*, 57, N° 4 (1977).
- "From Independence to the War of the Pacific". En Leslie Bethell (ed.), *Chile since Independence*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- *Chile: La Construcción de una República, 1830-1865. Política e Ideas*. Trad. Fernando Purcell. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2005.
- Cristi, Renato y Pablo Ruiz-Tagle: *La República de Chile: Teoría y Práctica del Constitucionalismo Republicano*. Santiago: Ediciones LOM, 2006.
- Donoso, Ricardo: *Las Ideas Políticas en Chile*. México: Fondo de Cultura Económica, 1946.
- Edwards, Agustín: *Cuatro Presidentes de Chile*. Valparaíso: Sociedad Imprenta y Litografía Universo, 1932.
- Edwards, Alberto: *El Gobierno de don Manuel Montt, 1851-1861*. Santiago: Editorial Nascimento, 1932.
- Errázuriz, Isidoro: *Historia de la Administración Errázuriz*. Valparaíso: Imprenta de la Patria, 1877.
- Eyzaguirre, Jaime: *Historia de las Instituciones Políticas y Sociales de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria, 1970.
- Fariña Vicuña, Carmen (comp.): *Epistolario de Diego Portales*, 2 tomos. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2007.
- Fuenzalida Grandón, Alejandro: *Lastarria i su Tiempo*. Santiago: Imprenta Cervantes, 1893.
- Gazmuri, Cristián: *El "48" Chileno. Igualitarios, Reformistas, Radicales, Masones y Bomberos*. Santiago: Editorial Universitaria, 1992.
- Heise González, Julio: *Historia de Chile. El Período Parlamentario, 1861-1925*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1974.
- *Años de Formación y Aprendizaje Político, 1810-1833*. Santiago: Editorial Universitaria, 1978.

- *150 Años de Evolución Institucional*. Santiago: Andrés Bello, 2007.
- Huneus Gana, Antonio: *La Constitución de 1833: Ensayo sobre nuestra Historia Constitucional de un Siglo*. Santiago: Editorial Splendid, 1933.
- Jaksic, Iván: *Academic Rebels in Chile: The Role of Philosophy in Higher Education and Politics*. Albany: State University of New York Press, 1989.
- “Sarmiento y la Prensa Chilena, 1841-1851”. *Historia*, 26 (1991-92).
- *Andrés Bello: La Pasión por el Orden*. Santiago: Editorial Universitaria, tercera edición, 2010.
- Jocelyn-Holt, Alfredo: “Liberalismo y Modernidad. Ideología y Simbolismo en el Chile Decimonónico: Un Marco Teórico”. En Ricardo Krebs y Cristián Gazmuri (eds.), *La Revolución Francesa y Chile*. Santiago: Editorial Universitaria, 1990.
- *La Independencia de Chile: Modernización, Tradición y Mito*. Madrid: Editorial MAPFRE, 1992.
- Krebs, Ricardo (ed.): *Catolicismo y Laicismo. Las Bases Doctrinarias del Conflicto entre la Iglesia y el Estado en Chile*. Santiago: Editorial Nueva Universidad, 1981.
- Lastarria, José Victorino: *Recuerdos Literarios: Datos para la Historia Literaria de la América Española i del Progreso Intelectual de Chile*. Santiago: Librería de M. Servat, 1885.
- *Diario Político, 1849-1852*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1968.
- Lastarria, José Victorino y Federico Errázuriz: *Bases de la Reforma*. Santiago: Imprenta del Progreso, 1850.
- Letelier, Valentín: *La Lucha por la Cultura: Miscelánea de Artículos Políticos i Estudios Pedagógicos*. Santiago: Imprenta i Encuadernación Barcelona, 1895.
- Loveman, Brian: *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America*. Pittsburgh y Londres: University of Pittsburgh Press, 1993.
- Maza Valenzuela, Érika: “Liberales. Radicales y la Ciudadanía de la Mujer en Chile, 1872-1930”. *Estudios Públicos*, 69 (verano 1998).
- Medina, José Toribio: *Biblioteca Chilena de Traductores (1820-1924)*, segunda edición, corregida y aumentada, con estudio preliminar de Gertrudis Payàs. Santiago: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2007.
- “Memoria del ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública”. En *Anales de la Universidad de Chile*, Tomo 40, 1872.
- Montt, Manuel: *Moción presentada al Congreso Nacional por el señor Diputado D. Manuel Montt sobre Instrucción Primaria*. Santiago: Imprenta del Progreso, 1849.
- Ossa Santa Cruz, Juan Luis: “El Estado y los Particulares en la Educación Chilena, 1888-1920”. *Estudios Públicos*, 106 (otoño 2007).
- Pinto Vallejos, Julio y Verónica Valdivia Ortíz de Zárate: *¿Chilenos Todos? La Construcción Social de la Nación (1810-1840)*. Santiago: Lom Ediciones, 2009.
- Piwonka Figueroa, Gonzalo: *Orígenes de la Libertad de Prensa en Chile, 1823-1830*. Santiago: RIL Editores, 2000.
- Rivacoba y Rivacoba, Manuel de: *Código Penal de la República de Chile y Actas de las Sesiones de la Comisión Redactora*. Valparaíso: EDEVAL, 1974.
- Santa Cruz, Lucía (ed.): *Liberalismo y Conservantismo en Chile*. Santiago: Universidad Adolfo Ibáñez, 2002.

- Salazar, Gabriel: *Construcción de Estado en Chile (1800-1837). Democracia de los "Pueblos". Militarismo Ciudadano. Golpismo Oligárquico*. Santiago: Editorial Sudamericana, 2005.
- Scully, Timothy R.: *Los Partidos Políticos de Centro y la Evolución Política Chilena*. Santiago: CIEPLAN-Notre Dame, 1992.
- Sesiones del Congreso Nacional (SCN)* (inicialmente denominado *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile*). Santiago: Imprenta Nacional, 1875. Varios tomos.
- Serrano, Sol: "La Definición de lo Público en un Estado Católico". *Estudios Públicos*, 76 (primavera 1999).
- "El Poder de la Obediencia: Religiosas Modernas en la Sociedad Chilena del Siglo XIX". En Pilar Gonzalbo y Berta Ares (eds.), *Las Mujeres en la Construcción de las Sociedades Iberoamericanas*. Sevilla y México: Consejo Superior de Investigaciones Científicas y El Colegio de México, 2004.
- *¿Qué Hacer con Dios en la República? Política y Secularización en Chile, 1845-1885*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2008.
- Silva Castro, Raúl: *Prensa y Periodismo en Chile, 1812-1956*. Santiago: Ediciones de la Universidad de Chile, 1958.
- Stuven, Ana María: *Las Elites y la Construcción de Chile en las Polémicas Culturales y Políticas del Siglo XIX*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2000.
- Subercaseaux, Bernardo: *Cultura y Sociedad Liberal en el Siglo XIX (Lastarria, Ideología y Literatura)*. Santiago: Editorial Aconcagua, 1981.
- *Historia del Libro en Chile (Alma y Cuerpo)*. Santiago: LOM Ediciones, 2000.
- Urzúa Valenzuela, Germán: *Historia Política de Chile y su Evolución Electoral (Desde 1810 a 1992)*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1992.
- Valencia Avaria, Luis: *Anales de la República de Chile*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1986.
- Valenzuela, J. Samuel: *Democratización Vía Reforma: La Expansión del Sufragio en Chile*. Buenos Aires: Ediciones del IDES, 1985.
- "Building Aspects of Democracy: Electoral Practices in Nineteenth-Century Chile". En Eduardo Posada-Carbó (ed.), *Elections Before Democracy: The History of Elections in Europe and Latin America*. Londres: Institute of Latin American Studies, 1996.
- "La Ley Electoral de 1890 y la Democratización del Régimen Político Chileno". *Estudios Públicos*, 71 (invierno 1998).
- "From Town Assemblies". Universidad de Notre Dame, 2009.
- Valenzuela, J. Samuel y Érika Maza Valenzuela: "The Politics of Religion in a Catholic Country: Republican Democracy, Social Cristianismo, and the Conservative Party in Chile, 1850-1925". En Austin Ivereigh (ed.), *The Politics of Religion in an Age of Revival*. Londres: Institute of Latin American Studies, 2000.
- Velasco, Fanor: *La Idea Liberal y la Idea Ultramontana*. Valparaíso: Imprenta de la Patria, 1871.
- Vicuña Mackenna, Benjamín: *Historia de la Jornada del 20 de Abril de 1851. Una Batalla en las Calles de Santiago*. Santiago: Rafael Jover, Ed., 1878.
- *Los Girondinos Chilenos*. Prólogo de Cristián Gazmuri. Santiago: Editorial Universitaria, 1989.
- Vicuña, Manuel: *Un Juez en los Infiernos: Benjamín Vicuña Mackenna*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2009. □

COMPORTAMIENTOS RIESGOSOS ENTRE LOS JÓVENES: EL CASO DE LA ACTIVIDAD SEXUAL*

Francisca Dussillant

En Chile nacen todos los años más de 35 mil hijos de madres adolescentes, lo que corresponde a alrededor del 15% del total de niños nacidos. Muchos de esos nacimientos son frutos de embarazos no deseados que ocurren fuera de un matrimonio o convivencia estable. Este artículo se propone indagar acerca de la conducta de la población juvenil en Chile en materia de toma de riesgos, centrándose específicamente en las relaciones sexuales sin protección. Primero se presenta una revisión de la literatura psicológica respecto a las razones por las cuales los jóvenes tienden a tomar más riesgos que los adultos o los niños. A continuación se exponen resultados de investigaciones en sociología y economía, incluyendo análisis comparativos entre diferentes países. Finalmente, a la luz de resultados de estudios econométricos de la conducta

FRANCISCA DUSSAILLANT. Ingeniera Civil Industrial y doctora en Economía de la Universidad Católica de Chile. Master of Arts en Educación de University of North Carolina-Chapel Hill. Profesora e investigadora de la Facultad de Gobierno, Universidad del Desarrollo.

* Realicé este trabajo durante mi permanencia como investigadora del Centro de Estudios Públicos. Agradezco los comentarios de Harald Beyer, Arturo Fontaine, Tomás Rau, Sergio Urzúa y Eduardo Valenzuela. Por supuesto, cualquier error u omisión es de mi exclusiva responsabilidad.

sexual de los adolescentes y jóvenes chilenos, se propone una caracterización de la situación en nuestro país y se sugieren cursos de acción en materia de política pública.

Palabras clave: conductas riesgosas; embarazo adolescente; sexualidad juvenil.

Recibido: marzo 2010.

Introducción

Poco se ha escrito en nuestro país sobre las costumbres sexuales de los jóvenes, especialmente poco se ha escrito desde una disciplina como la economía. Sin embargo, el tema a tratar es muy relevante: en Chile nacen todos los años más de 35 mil hijos de madres adolescentes (menores de 20 años de edad), lo que corresponde a alrededor del 15% del total de niños nacidos¹. Muchos de estos hijos de madres adolescentes son frutos de embarazos no deseados que ocurren fuera de un matrimonio o convivencia estable. Es común que los padres de estos niños estén ausentes o poco a poco se vayan desvinculando de la madre y su hijo. Estas madres en ocasiones ven en la maternidad una oportunidad para realizarse y crecer en una relación de mutuo cariño con el niño. Pero en otras ocasiones ven truncados sus proyectos de trabajo o estudios y ven muy dificultados sus caminos hacia una vida adulta estable y plena. De hecho, alguna de estas jóvenes decide abortar, de manera ilegal, al hijo recién concebido.

La Sexta encuesta del Instituto Nacional de la Juventud, realizada en 2009, indica que alrededor del 30% de las jóvenes de entre 15 y 29 años ha tenido un embarazo no planificado. La mayor parte de estos embarazos (60,4%) ocurre en jóvenes menores de 20 años y el 6,7% de quienes han tenido embarazos no planificados reporta haberse realizado un aborto². Los jóvenes chilenos se inician en la vida sexual relativamente temprano (a los 16,4 años los hombres y 17,1 las muje-

¹ Específicamente, en 2009 nacieron 53.838 hijos de mujeres menores de 21 años (20,3% del total de nacimientos del año). Si desglosamos por edad nos encontramos con que de esos niños 25386 nacieron cuando sus madres tenían entre 19 y 20 años, 24.471 cuando éstas tenían entre 16 y 18 años y 3.981 cuando tenían 15 años o menos (Registro Civil y de Identificación).

² Cifra posiblemente subestimada, ya que la encuesta del Instituto Nacional de la Juventud se realiza cara a cara.

res) y no toman las precauciones adecuadas para evitar las consecuencias no previstas y no deseadas de un encuentro sexual, es decir, el embarazo y las enfermedades de transmisión sexual (ETS). De hecho, casi la mitad (el 46,8%) de los jóvenes de 15 a 29 años menciona no haberse cuidado en su primera relación sexual, cifra que por lo menos duplica la de países desarrollados como Suecia, Francia, Inglaterra y Estados Unidos. Por otro lado, cerca de la cuarta parte de estos jóvenes reporta en 2009 no haberse cuidado en su último encuentro sexual, cifra nuevamente muy alta para los estándares de países desarrollados (ver, por ejemplo, Darroch *et al.*, 2001). Todo indica, entonces, que en nuestro país hay un problema de magnitud.

Las relaciones sexuales desprotegidas son un ejemplo de conducta riesgosa cuyas consecuencias pueden ser negativas, pero no son las únicas conductas de riesgo que atraen a los jóvenes: la conducción de vehículos a exceso de velocidad, el alcoholismo y las drogas, los actos criminales e incluso los intentos de suicidio son mucho más frecuentes en la población adolescente que en la población general. Estos comportamientos de los jóvenes han sido motivo de extensas discusiones en la psicología, desde distintas ópticas. Por su parte, la economía y la sociología no se han quedado atrás en la búsqueda de una explicación para estas conductas y de políticas para prevenirlas. Diversos trabajos han aislado los factores que se relacionan más fuertemente con la conducta riesgosa del joven y han tratado de dilucidar hasta qué punto estas conductas son modificables mediante estrategias que busquen cambiar tanto los costos reales de las acciones del joven como su percepción y conocimiento de estos costos³. Estas estrategias, sin embargo, no son suficientes para eliminar el problema, por lo que también hay aproximaciones —que describiremos más adelante— dirigida a encarar la proclividad de los jóvenes a dejarse llevar por sus impulsos e impresiones erradas de la realidad, así como a sentirse presionados por sus parejas y pares.

Comenzando con un recuento de la literatura sobre conductas de riesgo en general en la adolescencia, este trabajo se propone indagar los

³ Estrategias para cambiar los costos reales incluyen, por ejemplo, programas que aumenten o disminuyan la protección estatal a madres adolescentes embarazadas. Las estrategias para cambiar la “percepción” de estos costos son en general aquellas que buscan entregar información a los jóvenes que hasta el momento no era conocida (por ejemplo, enseñarles la forma en que se transmite el sida y explicarles las consecuencias de portar esa enfermedad durante el resto de su vida en caso de contagiarse).

factores que inciden en las conductas sexuales de los jóvenes chilenos. En particular, se busca explorar mediante estudios econométricos los determinantes de la decisión de iniciarse sexualmente y de tomar o no precauciones al momento de tener una relación sexual. Analizaremos en detalle los datos de la Quinta Encuesta Nacional de la Juventud (2006), complementados con otras encuestas realizadas ese mismo año (Casen y encuesta de drogas en población general de Conace). Intentaremos verificar si los jóvenes chilenos se parecen a los jóvenes que han sido estudiados en otros países y haremos un esfuerzo por determinar, al menos en parte, cuáles son los factores más relevantes que explican su conducta sexual. A la luz de los resultados obtenidos, finalmente sugeriremos algunas medidas que podrían ayudar a los jóvenes a actuar de manera responsable y así evitar consecuencias inesperadas que, por lo menos en el caso del embarazo, tienen la particularidad de afectar negativamente no sólo a los “tomadores de riesgos” (los jóvenes) sino también a terceros (los hijos).

1. LOS JÓVENES Y EL RIESGO: APORTES TEÓRICOS, EMPÍRICOS Y DE POLÍTICA PÚBLICA DESDE LA PSICOLOGÍA

Como se dijo en la Introducción, el tema de la toma de riesgos, al parecer excesivos durante la adolescencia, se ha estudiado bastante a nivel internacional. Los jóvenes tienden a tener algunos comportamientos que parecen muy riesgosos, especialmente si los comparamos con el comportamiento de los adultos. De hecho, la probabilidad de involucrarse en gran parte de las conductas riesgosas disminuye significativamente con la edad (Reyna y Farley, 2006).

El crimen, el consumo de drogas, el alcoholismo, la conducción imprudente de vehículos, los encuentros sexuales casuales y sin protección son algunos ejemplos de conductas que comienzan en la adolescencia y tienen una prevalencia bastante inferior entre individuos adultos. Algunas veces las conductas riesgosas de los jóvenes les pueden costar la vida o perjudicar de manera importante sus proyectos vitales.

La literatura psicológica ha estudiado en profundidad este fenómeno en un intento por explicar el porqué de estas conductas. A continuación se presenta un breve recuento de esta literatura, basado

en publicaciones recientes, algunas de las cuales son recuentos (también parciales, probablemente) de la literatura pasada. Es importante clarificar que la exposición que incluimos a continuación no pretende cubrir la totalidad del conocimiento en esta amplia área, y que necesariamente presenta un punto de vista parcial del que se excluyen visiones provenientes de otras aproximaciones que muchas veces son un importante complemento (o en ocasiones podrían estar en contradicción) de las aproximaciones aquí presentadas.

El estereotipo equivocado

En su recuento de la literatura sobre toma de riesgos en la adolescencia, Reyna y Farley (2006) sostienen que la investigación psicológica no respaldaría la visión estereotipada de los adolescentes como individuos irracionales que se creen invulnerables y que no conocen o no están atentos ni les preocupan los potenciales daños que pueden sufrir a causa de las conductas riesgosas. De hecho, los autores argumentan que las habilidades de razonamiento lógico de un joven de 15 años son comparables con las de un adulto. Los adolescentes, al parecer, no tendrían capacidades inferiores a las de los adultos en su percepción de los riesgos y en su cálculo de cuán vulnerables son a estos riesgos. Además, agregan, cuando aumenta la notoriedad de los riesgos asociados a alguna decisión, el comportamiento adolescente cambia de la misma manera que el de un adulto. Al parecer, en su mayoría los estudios experimentales en el área no encontrarían demasiadas diferencias de edad en las evaluaciones que los individuos hacen de las consecuencias asociadas a diferentes comportamientos riesgosos, y tampoco encontrarían variación etaria en las maneras en que los costos y beneficios relativos de las actividades riesgosas son evaluados (Steinberg, 2007, 2008). Aparentemente, es cierto que los jóvenes presentan un *sesgo optimista*, es decir perciben sus propios riesgos conductuales como inferiores a los de sus pares con conductas comparables. Sin embargo, este sesgo optimista también estaría presente, con una intensidad y prevalencia similares, en los adultos. Finchhoff (2008) está de acuerdo en que los jóvenes no se sienten invulnerables. El autor ha buscado cuantificar las discordancias entre la percepción de riesgo de los jóvenes y su riesgo real. Sus resultados muestran que los jóvenes, en algunos riesgos específicos, incluso “sobrestimarían” su

vulnerabilidad (por ejemplo, sus creencias respecto de la probabilidad de ser arrestados o de morir en el corto plazo superan la realidad). Por otro lado su evidencia muestra que en la percepción de vulnerabilidad ante otros riesgos específicos (como la posibilidad de abandonar la escuela o embarazarse en el caso de las mujeres) los jóvenes los subestiman. De hecho, su evidencia para adolescentes de 15 y 16 años muestra que en promedio las mujeres creen que su probabilidad de embarazo en el próximo año es de 8,9% y que su probabilidad de embarazo antes de cumplir 20 años es de 9,4%. Sin embargo las probabilidades observadas en este caso son mucho mayores (20,1 y 25,7%, respectivamente). Es interesante notar, sin embargo, que esta subestimación de la probabilidad de dejar a alguien embarazada no se observa en los hombres: de hecho ellos tienden a sobreestimar este tipo de riesgos⁴.

La aseveración de que los jóvenes y los adultos no se diferenciarían demasiado en su percepción de los riesgos asociados a diversas conductas se contrapone con la observación de que los jóvenes de hecho toman más riesgos que los adultos. ¿Es posible dar una explicación a ese fenómeno? Al parecer el problema no estaría tanto en lo que los adolescentes “saben” o en sus evaluaciones subjetivas, sino en lo que objetivamente “hacen”. En muchas ocasiones ellos contarían con la información relevante sobre los riesgos asociados a determinadas conductas, y por tanto sus conductas riesgosas no se deberían a la falta de información. La literatura analizada apunta a que la explicación de todo esto radicaría en el hecho de que la toma de riesgos en la vida real no es producto sólo del pensamiento lógico sino también de factores psicosociales. A diferencia de las habilidades lógicas, que estarían desarrolladas en plenitud en jóvenes de 15 años, las habilidades psicosociales (como el control de los impulsos, regulación de las emociones, capacidad de demorar las gratificaciones y resistencia a la influencia de los pares), que mejoran la calidad del proceso de toma de decisiones y por tanto actúan como moderadores en la toma de riesgos, al parecer tardan mucho más en madurar. Por lo tanto, la conclusión de que los adolescentes son tan competentes como los adultos en la toma de

⁴ En promedio los hombres creen que su probabilidad de dejar embarazada a alguien en el próximo año es de 9,4% y su probabilidad dejar embarazada a alguien antes de cumplir 20 es de 19,1%. Sin embargo las probabilidades observadas son menores (7,9 y 13,4% respectivamente).

decisiones sólo sería cierta bajo condiciones en las que la importancia de los factores psicosociales es minimizada (Steinberg, 2007, 2008).

La investigación en neurociencia ha tomado relevancia en el análisis de conductas riesgosas adolescentes. Esta línea de investigación es un aporte novedoso para entender los mecanismos sociales, emocionales y cognitivos del desarrollo humano. Según esta línea (y también según otras aproximaciones complementarias de la psicología), la piedra angular del desarrollo cognitivo estaría en la adquisición de la capacidad para suprimir pensamientos y acciones inapropiados en favor de aquellos que sirven a nuestros objetivos, aun en presencia de grandes estímulos para la acción inapropiada. En otras palabras, la clave estaría en el control de la impulsividad o la capacidad de retrasar la gratificación.

Steinberg (2007) afirma que al parecer existirían dos redes a nivel cerebral⁵ que modularían el comportamiento: una de ellas, la llamada “red socioemocional”, sería muy sensible a estímulos sociales y emocionales y estaría vinculada de manera particularmente importante al procesamiento de las recompensas o gratificaciones. Esta red se alteraría profundamente al inicio de la adolescencia, fruto de los cambios hormonales ocurridos durante la pubertad. La segunda red, denotada por el autor como “red de control cognitivo”, se encargaría de funciones ejecutivas como la planificación, la previsión y la autorregulación, entre otras. Esta red maduraría gradualmente durante el curso de la adolescencia y la adultez joven⁶ y su proceso de maduración sería independiente de la pubertad. En muchos aspectos, la toma de riesgos sería entonces el producto de la competencia entre la “red socioemocional” y “la red de control cognitivo”.

Según la explicación de Steinberg (2007), la adolescencia sería un momento en el cual la “red socioemocional” abruptamente ganaría asertividad, mientras que la “red de control cognitivo” ganaría fuerza sólo de manera gradual, a lo largo de un proceso mucho más extenso en el tiempo. La red socioemocional, sin embargo, no se encuentra en estado de alta activación en todo momento durante la adolescencia. De

⁵ Estas redes han sido identificadas en lugares específicos del cerebro. Sin embargo no es nuestro objetivo aquí entrar en ese tipo de detalles. El lector interesado puede recurrir a las fuentes originales: Steinberg (2007, 2008), Casey *et al.* (2008).

⁶ En general adolescencia se considera un período que terminaría alrededor de los 20 años, y la adultez joven sería el período de entre los 20 y 24 años, aproximadamente.

hecho, cuando la red no está altamente activada (por ejemplo cuando el joven está solo, o en un estado de baja excitación), la red de control cognitivo sería lo suficientemente fuerte como para imponer un control regulatorio sobre potenciales comportamientos riesgosos, incluso en la adolescencia más temprana. Sin embargo, cuando el joven está acompañado de pares o en condiciones de alta excitación, la red socioemocional se activaría para disminuir o anular los efectos regulatorios de la red de control cognitivo, aún no suficientemente madura. En un momento de exaltación o entusiasmo, en presencia de pares, o en situaciones poco familiares donde el *tradeoff* entre riesgos y beneficios desfavorece la acción, pero algún grado de inhibición conductual es requerido para llegar a buen puerto, los adolescentes tendrían más dificultades para razonar que los adultos, ya que la madurez cerebral de los primeros sería incompleta. Al parecer, según aumenta la edad, la red de control cognitivo iría ganando madurez y por lo tanto serían cada vez menos las situaciones en que el individuo no estaría en condiciones de modular sus inclinaciones hacia la toma de riesgos (Steinberg, 2007, 2008; Reyna y Farley, 2006).

El efecto de los pares

Una de las características principales de las conductas riesgosas en la adolescencia es que éstas ocurren con gran frecuencia en contextos grupales. En la población adulta la frecuencia en que las conductas riesgosas se dan en grupo es bastante menor. De hecho, el grado en que los pares de un adolescente consumen alcohol o drogas ilícitas sería uno de los predictores más fuertes del uso de estas sustancias por parte de éste. La investigación sobre accidentes automovilísticos indicaría que la presencia de pares en un automóvil conducido por un adolescente incrementaría significativamente el riesgo. Además, aparentemente los adolescentes tienen mayor probabilidad de ser activos sexualmente cuando sus pares lo son, o cuando creen (sin importar si la creencia es verdadera o falsa) que éstos ya han comenzado su actividad sexual. Por otro lado, al parecer, cuando los adolescentes cometen crímenes es mucho más común que lo hagan en grupo que cuando lo hacen los adultos (Steinberg, 2008)⁷.

⁷ En Steinberg (2008) se encuentran las citas de la investigación que muestra la evidencia recién mencionada.

Según Steinberg (2007), existiría evidencia de que la adolescencia es una época que, respecto de la adultez, se caracterizaría por una mayor notoriedad en las recompensas o gratificaciones (*reward salience*). Podría especularse por tanto que cuando los adolescentes se enfrentan a decisiones riesgosas con recompensas o gratificaciones potenciales y también con costos potenciales, serían más sensibles que los adultos a variaciones en las recompensas, pero igualmente sensibles (o quizá menos sensibles) que éstos a las variaciones en los costos. Una de las razones por las cuales las conductas riesgosas adolescentes ocurren en grupos puede ser simplemente el hecho de que estos jóvenes pasan más tiempo con sus amigos. Sin embargo, una explicación alternativa, la preferida por Steinberg (2008), es que la presencia de pares activaría en los jóvenes el mismo circuito neuronal implicado en el procesamiento de recompensas, y que esto impulsaría a los jóvenes a buscar nuevas sensaciones. En otras palabras, a nivel cerebral existe un circuito que se activa frente a recompensas o gratificaciones. Al parecer este mismo circuito se activaría en los jóvenes (y no en individuos de otras edades) cuando están en presencia de pares.

La evidencia citada en Steinberg (2007) muestra que la vulnerabilidad de los jóvenes a la presión de sus pares aumentaría entre la preadolescencia y la adolescencia media y decaería gradualmente a continuación. Aparentemente, la presencia de pares incrementaría la toma de riesgos de manera sustantiva en los menores de 20, de manera moderada en los jóvenes en edad universitaria, y no la afectaría en lo absoluto en la adultez. Comprender que, como consecuencia de los procesos ocurridos en la pubertad, la atención a los estímulos sociales se ve muy incrementada durante la adolescencia sería clave para entender las conductas riesgosas de los adolescentes. Así, la presencia de pares sería un elemento clave en la estimulación de este tipo de conductas en los jóvenes (Steinberg 2008)⁸.

Teorías psicológicas y política pública

El modelo recién presentado no se contrapone a la idea de jóvenes capaces de ejercer algún grado de racionalidad, por lo menos en

⁸ La observación de que la presencia de los pares influiría en la toma de decisiones de los jóvenes no es novedosa ni particular de Steinberg. Lo que hace el autor es estudiar este efecto desde un punto de vista neurológico y avanzar en el proceso de confirmar la base neurológica en las observaciones que venían haciéndose hace ya tiempo en el área.

determinadas circunstancias. Sin embargo la evidencia apuntaría a que los modelos puramente racionales no son lo suficientemente potentes como para explicar las conductas riesgosas de los jóvenes. Al parecer son muchos los académicos que están de acuerdo con que la racionalidad pura no es capaz de explicar en su totalidad algunas conductas que son bastante comunes en los jóvenes, como tener sexo sin protección cuando no se desea un embarazo, o conducir en estado de ebriedad⁹. Por ello, han surgido algunos modelos de toma de decisión, llamados “modelos de procesos duales”, que identifican dos procesos divergentes en la toma de riesgos: una ruta razonada o deliberativa (en que se consideran las opciones, se evalúan las consecuencias y luego se toma la decisión; en otras palabras, la ruta racional, donde el individuo decide luego de contrapesar costos y beneficios) y una ruta reactiva o intuitiva. La vía reactiva o intuitiva sería rápida y asociativa, en contraposición a la vía deliberativa, que sería lenta y analítica. Existen diversos modelos en la línea dual recién descrita. Aunque difieren en algunas conceptualizaciones básicas, en general tienen bastantes similitudes. Un ejemplo de modelo dual es el que se construye en la línea de la teoría del “prototipo/disposición” (*prototype/willingness theory*). Este modelo enfatiza una vía reactiva que supondría reacciones no deliberativas frente a ideas esenciales o prototípicas de la acción a decidir. Por ejemplo, un joven cuyo prototipo mental del fumador sea como el del “hombre Marlboro”, al que las mujeres se le acercan por montones, tendría más probabilidades de fumar en un momento dado que otro que tuviese la imagen prototípica asociada a una traqueotomía. Según la teoría, lo importante en los prototipos mentales, más que el detalle de éstos, sería su grado de positividad o negatividad. La teoría predice que al tener un joven un prototipo mental positivo hacia una conducta riesgosa, éste tendría una mayor disposición (*willingness*) hacia esa conducta, aun cuando racionalmente haya tomado la decisión de no llevarla a cabo. Este joven estaría en mucho más riesgo de adoptar esa conducta que uno con una visión prototípica negativa hacia tal conducta¹⁰. Desde un punto de vista de política pública, los partidarios de este

⁹ Por otro lado, modelos racionales sí podrían explicar en parte importante conductas como, por ejemplo, el consumo de drogas (ver por ejemplo, Becker y Murphy, 1988).

¹⁰ Éste no es el único modelo dual de comportamiento adolescente. Existen otros, como por ejemplo los derivados de la teoría del “rastreo borroso” (o *fuzzy trace*). En lo más esencial, esta teoría y la del prototipo/disposición son relativamente parecidas. Se

modelo recomiendan campañas que busquen cambiar estas visiones prototípicas (Reyna y Farley, 2006). De hecho, quienes suscriben esta visión argumentan que su modelo tendría la capacidad de explicar por qué los esfuerzos de política pública que apelan a la racionalidad del joven, buscando mejorar la capacidad de decisión de éste mediante el acceso a información, de manera de facilitarles un proceso de toma de decisión más adecuada, sólo demostrarían en general resultados moderados.

En suma, la literatura aquí sintetizada postula que los comportamientos riesgosos surgirían tanto intencionadamente como no intencionadamente y según sea su origen será también el tipo de intervención que se recomiende. De hecho se argumenta que cuando la conducta tiene un mayor grado de intencionalidad puede ser modificada con información explícita sobre riesgos, beneficios y prevalencia de la conducta. Por ejemplo, en el caso de la actividad sexual, la intervención pasaría por entregar mayor cultura sexual a los jóvenes, informarles detalladamente sobre los riesgos y/o demostrarles que sus creencias sobre la prevalencia de la actividad sexual en sus pares —que afectaría significativamente su propia decisión— podrían estar sobredimensionadas. Por otro lado, la toma de riesgos no intencional es un fenómeno más difícil de afrontar. En general, esta literatura recomienda prevenir las actitudes riesgosas no intencionales con medidas de supervisión adulta y modificación de ambientes, de manera de disminuir las oportunidades para que ocurran las conductas no deseadas. Por ejemplo, Steinberg (2007, 2008) argumenta que aumentando el precio de los cigarrillos, implementando medidas más potentes para prohibir la droga, haciendo valer con mayor fuerza las leyes que restringen la edad de los compradores de bebidas alcohólicas, o haciendo más accesibles los condones en lugares de alto riesgo¹¹ se

diferencian en el rol que asignan a la intuición en la toma de decisiones. La teoría del “rastros borroso” considera a la intuición como el mecanismo óptimo de toma de decisiones, sosteniendo que quienes la usan (los expertos) cometen menos errores. Este énfasis está ausente en la teoría del “prototipo/disposición”. Estas teorías aplicadas al comportamiento adolescente se encuentran bastante bien descritas en Rivers *et al.* (2008). También hay diversos modelos racionales que intentarían explicar el comportamiento adolescente, aunque con menos éxito (para una descripción detallada de muchos modelos de comportamiento adolescente, tanto racionales como duales, ver Reyna y Farley, 2006).

¹¹ Algunas de estas medidas también tienen la particularidad de reducir los costos de protegerse o de aumentar los costos de tomar riesgos, por lo que incluso en contextos puramente racionales de maximización de beneficios tendrían como efecto una disminución en la toma de riesgos.

podría prevenir algunas de las acciones impulsivas. En Chile, Kruger y Berthelon (2009) argumentan que la extensión de la jornada escolar podría haber reducido la probabilidad de que una joven se embarazara: la explicación que ellos entregan es que al estar más tiempo en la escuela disminuirían las oportunidades de tener encuentros sexuales riesgosos. Algunos investigadores están bastante convencidos de que ese tipo de intervención sería mucho más efectivo que alguno que apuntase a inculcar destrezas racionales de decisión (Reyna y Farley, 2006).

Otras alternativas de políticas que buscan modular aquellos comportamientos de los jóvenes que surgirían de vías no analíticas podrían incluir campañas que busquen modificar las imágenes internas prototípicas de los jóvenes asociadas a ciertas conductas riesgosas. No está de más decir, sin embargo, que este último tipo de intervención representa un desafío a la política pública, ya que es muy posible que muchas campañas que apunten a este objetivo no produzcan los resultados deseados. Cambiar las imágenes mentales de los jóvenes no es una tarea fácil.

Cass Sunstein (2008), activo promotor de la innovación en políticas públicas y quien tiene mucha fe en las propuestas que buscan cambiar los significados sociales de las conductas, sugiere promover la aparición de “empresarios del significado”, tanto en la esfera pública como en la privada, que diseñen intervenciones que ayuden a encauzar mejor el comportamiento juvenil. Según su opinión, muchas veces los jóvenes corren riesgos porque creen que sus pares evaluarían una conducta cautelosa como una demostración de cobardía. El problema, a su juicio, sería que los significados sociales no son propiedad de ningún individuo en particular, por lo que cualquier cambio en estos significados requeriría de la solución de un problema de acción colectiva.

Un ejemplo que entrega Sunstein (2008) de un cambio sustancial en el significado social habría sido la importante disminución del consumo de cigarrillos entre la población adolescente afroamericana en los años 70 y 80, hasta un punto en que sólo el 4,4% de los adolescentes de color fumaba. Esta disminución en el consumo del tabaco no habría tenido paralelo entre la población blanca de Estados Unidos. Según el autor, parte de la explicación del fenómeno estaría en los diferentes significados sociales de fumar, que habría pasado a ser visto por los afroamericanos como una “conducta blanca”. Este cambio de percepción se explicaría, al menos de manera parcial, por una campaña priva-

da en contra del tabaco cuyo principal símbolo estuvo en un póster ampliamente difundido en el tren subterráneo (metro) de Harlem que mostraba un esqueleto que emulaba al hombre Marlboro prendiéndole un cigarrillo a un niño afroamericano. El póster decía “Ellos nos hicieron cosecharlo. Ahora quieren que nos lo fumemos”.

La visión de Sunstein no deja de ser controvertida. Hay quienes desconfían enormemente del poder que una campaña puede tener en la mentalidad de un individuo. Sin embargo, el autor también tiene bastantes partidarios y vale la pena mantenerse pendiente de los nuevos desarrollos de un debate que está recién comenzando.

Por otro lado, las teorías recién mencionadas están en continua evolución, alimentadas por nuevos descubrimientos empíricos que van sustentando o refutando sus premisas. Ninguna de estas teorías ha sido comprobada en su totalidad y por tanto el diseño de políticas públicas fundamentadas en sus proposiciones tiene claramente el riesgo de estar basándose en antecedentes erróneos. Sin embargo, en ausencia de un modelo de comportamiento único y comprobado, no nos queda otra opción que basarnos en lo que hoy está disponible: la alternativa, poco recomendable, sería quedarnos de brazos cruzados hasta tener las certezas que quién sabe cuándo lograremos alcanzar. En ese sentido, es importante, desde un punto de vista de política pública, ir evaluando cada una de las innovaciones que se van haciendo a fin de aprovechar las iniciativas exitosas de mejor manera y desechar las ideas que demuestren poca o nula efectividad.

En este artículo nos centramos en uno de estos comportamientos riesgosos específicos: la actividad sexual de los jóvenes. Cuando la actividad sexual se realiza de manera poco consciente, las consecuencias pueden ser negativas: con el sida y otras enfermedades de transmisión sexual y el embarazo como potenciales consecuencias que pueden marcar al o a la joven por el resto de su vida (y no nos olvidemos de ese niño que nace en condiciones posiblemente desventajosas).

2. COMPORTAMIENTO SEXUAL ADOLESCENTE, EMBARAZO Y ETS EN CHILE Y EL MUNDO

En Chile las tasas de fecundidad adolescente han ido decreciendo en el tiempo, como lo muestra la Tabla N° 1. Las tasas de fecundidad están muy relacionadas con las tasas de comportamientos sexuales

TABLA N° 1: NATALIDAD Y TASA DE FECUNDIDAD ESPECÍFICA EN ADOLESCENTES DE 10-14 AÑOS Y 15-19 AÑOS, CHILE 1990-2005

Año	10-14 años			15-19 años		
	PE	NV	TF %	PE	NV	TF%
1990	589.180	742	1,26	609.389	39.543	64,9
1995	632.708	1.033	1,63	597.333	37.852	63,4
2000	700.684	1.055	1,51	629.166	39.257	62,4
2005	731.237	935	1,28	719.637	35.143	48,8

PE: población estimada. NV: nacidos vivos. TF: tasa de fecundidad (x 1.000 mujeres)

Fuente: Donoso, 2008.

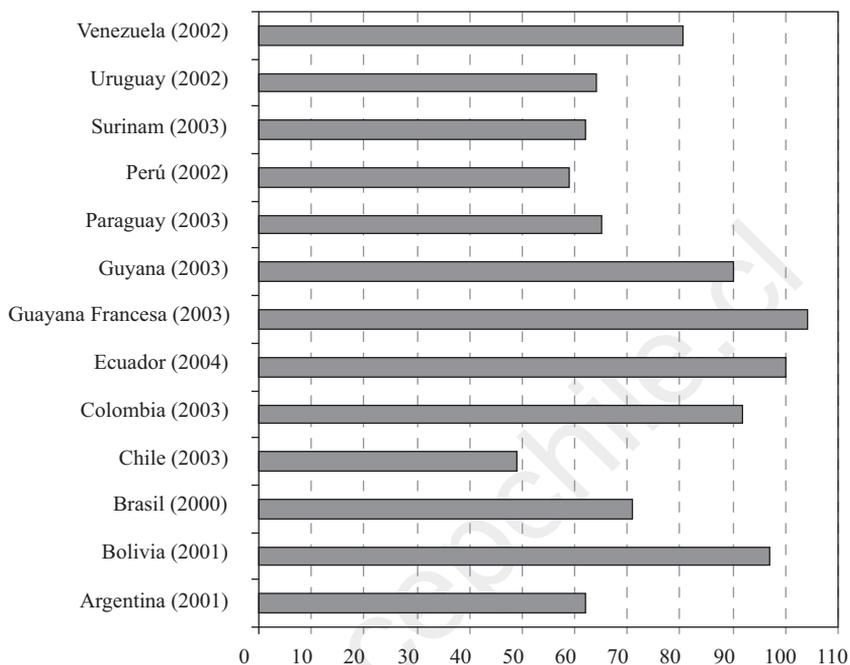
riesgosos entre los jóvenes, ya que en ese rango etario los embarazos son en general no deseados¹². Estas tasas de fecundidad adolescente nos ubican en el nivel más bajo de la región (ver Figura N° 1).

Sin embargo, esta comparación no debe llevarnos a suponer que el problema del embarazo adolescente es un asunto de dimensiones menores en nuestro país. Las tasas de nacimientos en madres adolescentes en Sudamérica se caracterizan por ser muy altas, superiores a las del mundo desarrollado, donde en general no se sobrepasa los 25 nacimientos por 1.000 adolescentes. Notables son los casos de Dinamarca, Noruega, Suecia, Italia, Eslovenia, Bélgica, Francia, Países Bajos, Suiza, Japón, Singapur y Corea del Sur, cuyos índices son inferiores a los 10 nacimientos por cada 1.000 adolescentes (Naciones Unidas, 2007). Es cierto que las cifras de los países desarrollados están afectadas por el hecho de que en ellos el aborto es legal¹³, por lo que muchas jóvenes no llevan a término sus embarazos, afectando así las cifras de nacimientos. Sin embargo, como veremos más adelante, las cifras de abortos realizados en estos países están disponibles y nos muestran que, aun sumando abortos con embarazos que llegan a término, las tasas de embarazos adolescentes en los países desarrollados son muy inferiores a las de nuestro país.

¹² Se puede argumentar que en pobreza algunas adolescentes buscarían explícitamente embarazarse. Sin embargo, como veremos más adelante, en los sectores socioeconómicos bajos el número de mujeres que reportan haber tenido embarazos no deseados es muy alto, y significativamente superior al de los estratos más acomodados.

¹³ Aunque no podemos olvidar tampoco que el aborto ilegal es una realidad en países como el nuestro.

FIGURA N° 1: TASA DE FECUNDIDAD ADOLESCENTE EN SUDAMÉRICA
HIJOS NACIDOS VIVOS POR CADA 1.000 ADOLESCENTES DE 15 A 19 AÑOS



Fuente: Naciones Unidas (2007).

Una excepción a la regla en los países desarrollados es Estados Unidos. Con una tasa de embarazo adolescente de 41 por cada 1.000 en 2004 y una tasa de abortos bastante alta de 19,8 por cada 1.000 adolescentes¹⁴, el embarazo adolescente sigue considerándose en ese país como un problema de salud pública. De hecho, la tasa de fecundidad adolescente en Estados Unidos de 2007 (42,5 por 1.000) fue más de cuatro veces la de Alemania de ese año (9,6 por 1.000), casi seis veces la de Francia (7,1 por 1.000) y casi nueve veces la de Países Bajos (4,8 por 1.000). Al mismo tiempo la tasa de abortos de los Estados Unidos supera con creces a la de estos tres países¹⁵ (Advocates

¹⁴ Los datos de embarazos son de Kirby (2007) y los de aborto de Advocates for Youth, 2009.

¹⁵ La tasa para Estados Unidos en 2004 fue de 19,8 abortos por cada 1.000 adolescentes, un 35% más que la de Francia, que alcanzó los 14,6 abortos por cada 1.000, y más que duplicó la de Alemania (7,2 por 1.000) y la de Países Bajos (7,8 por 1.000).

for Youth, 2009). Una comparación similar se puede hacer respecto de la prevalencia de enfermedades de transmisión sexual (ETS) en Estados Unidos *versus* en los países europeos recién mencionados. La prevalencia de VIH en Estados Unidos en 2007 (0,6%) excede en 50% la de Francia (0,4%), triplica la de Países Bajos (0,2%) y sextuplica la de Alemania (0,1%). Lo mismo ocurre con enfermedades como la sífilis, gonorrea y clamidia, que son mucho más prevalentes en Estados Unidos (Advocates for Youth, 2009). Por otro lado, los jóvenes norteamericanos que han comenzado su actividad sexual tienen más de una pareja por año con mayor frecuencia que sus contrapartes de otros países desarrollados (Darroch *et al.*, 2001). Aunque la edad mediana de iniciación sexual es similar entre países (Darroch *et al.*, 2001), la edad promedio es significativamente más temprana en los Estados Unidos (Berne y Huberman, 1999). Es importante dejar claro que estas comparaciones se basan en estudios que contrastan la realidad de los Estados Unidos con los países cuyas estadísticas del comportamiento sexual riesgoso en adolescentes muestran que es un modelo a seguir. Otros países europeos tienen estadísticas bastante menos alentadoras que las de los países aquí mencionados. Aun así las estadísticas norteamericanas son peores que las de la gran mayoría de los países de la región.

*¿Por qué la brecha entre Estados Unidos y los países desarrollados?
Evidencia de estudios comparados*

La visión del problema ha incentivado variadas iniciativas de investigación que buscan dilucidar el porqué de la enorme brecha entre Estados Unidos y otros países desarrollados. De partida se ha establecido que en Estados Unidos la prevalencia en el uso de anticonceptivos hormonales sería bastante inferior a la de sus contrapartes. En general la prevalencia del condón como método primario de anticoncepción en Estados Unidos podría explicar en parte la divergencia en tasas de embarazos entre países, ya que en los países europeos los métodos primarios de anticoncepción serían mayormente los métodos hormonales, que son más efectivos y tienen efectos de protección permanentes cuando se usan de manera correcta. Por otro lado, en los países europeos el uso de condón sería relativamente común, pero en general como complemento (y no sustituyendo) a los métodos hormonales. En Estados Unidos, además, el sexo desprotegido sería, al parecer, mucho

más prevalente entre adolescentes que en los otros países estudiados (en este caso, Suecia, Francia, Canadá y Gran Bretaña: Darroch *et al.*, 2001).

Algunas de las iniciativas de investigación que han buscado una explicación para la divergencia entre el comportamiento sexual riesgoso en adolescentes norteamericanos *versus* sus contrapartes del mundo desarrollado han concluido que los países europeos difieren de Estados Unidos en la apertura social a los temas sexuales de los jóvenes y en el uso de herramientas gubernamentales pragmáticas (Advocates for Youth, 2009). Como se mencionó con anterioridad, se argumenta que en esos países se habría logrado que el uso de anticonceptivos orales sea mayor que en Estados Unidos y además la doble protección (anticonceptivo hormonal junto con condón) sería más prevalente. La investigación argumenta que aparentemente estos países basarían sus políticas públicas relativas a prevención de embarazos y ETS en los resultados y conclusiones de la investigación científica, y no estarían sujetos a presiones significativas por grupos políticos o religiosos. Según el estudio mencionado, estas naciones aplican políticas con objetivos reconocidos: reducir el número de abortos y embarazos no deseados y prevenir las enfermedades de transmisión sexual. Para ello, a diferencia de Estados Unidos, sus políticas nacionales se enfocan en asegurar el acceso oportuno de los jóvenes a métodos anticonceptivos, a educación sexual consistente y a campañas públicas de gran alcance a través de los medios. Estas campañas serían directas, con sentido del humor, y se focalizan en la seguridad y en el placer¹⁶. En general en estos países la educación sexual no es un programa separado del currículum escolar. Al parecer, los temas sexuales se integran generalmente en las escuelas a través de las distintas asignaturas y a lo largo de todos los cursos. Los educadores proveen información precisa y completa en respuesta a preguntas de los alumnos¹⁷. En estos países, las familias estarían acostumbradas a tener conversaciones abiertas y honestas sobre sexualidad con sus hijos y apoyarían el rol de los educadores y servicios de salud en su entrega de información accesible a los adolescentes. Según algunos estudios, los adultos europeos verían

¹⁶ Ver, por ejemplo, Berne y Huberman, 1999, para una descripción de esas campañas en Alemania, Países Bajos y Francia.

¹⁷ Ver, por ejemplo, Weaver *et al.*, 2005, para una descripción en mayor detalle de las intervenciones de educación sexual a nivel escolar en distintos países.

la iniciación de relaciones sexuales íntimas de sus hijos como una etapa adecuada en el desarrollo de los adolescentes mayores, y lo percibirían como un componente positivo para una maduración saludable. Al mismo tiempo, se argumenta que los adolescentes europeos considerarían “estúpido e irresponsable” el tener sexo sin protección¹⁸. Los jóvenes en general tendrían inscrito en sus códigos de comportamiento la máxima de *safe sex or no sex*¹⁹. Las sociedades europeas que se analizan, al parecer, sopesan la moralidad de la conducta sexual a través de una ética individual que incluye los valores de la responsabilidad, respeto, tolerancia y equidad²⁰. Así, la visión europea calificaría que, tal como la sociedad tiene la responsabilidad de entregar a los jóvenes las herramientas que ellos necesitan para mantener una adecuada salud sexual, los jóvenes por su parte serían los responsables de protegerse de embarazos no planificados o de enfermedades de transmisión sexual (Advocates for Youth, 2009).

Sin embargo, estos trabajos que buscan comparar la realidad europea con la norteamericana a veces olvidan ciertas diferencias fundamentales entre los distintos países que podrían explicar de manera importante por qué las iniciativas de una educación sexual coherente han fructificado en Europa y no en Estados Unidos. De partida, la Europa central y del norte es mucho más secular²¹ que Estados Unidos (y por cierto también que Chile). Por otro lado, Estados Unidos (y también Chile) son países que se caracterizan por su enorme desigualdad. Es posible que esa desigualdad produzca una sociedad fragmentada en la que distintos grupos responderían de manera diferente a distintas intervenciones. En esos ambientes podría ser recomendable diseñar varios programas focalizados en cada uno de estos grupos. Por otro lado, en una sociedad homogénea es mucho más probable que un solo programa sea efectivo para toda la población. De hecho, el nivel so-

¹⁸ En ese sentido, y a la luz de los modelos psicológicos descritos previamente, se podría argumentar que en los países europeos se ha establecido una visión prototípica muy negativa del sexo sin protección. Esto llevaría a que a los jóvenes de esas latitudes les fuese más fácil controlarse y abstenerse en casos donde el riesgo es alto.

¹⁹ Sólo tengo sexo si es seguro. Si no, me abstengo.

²⁰ Para mayor información sobre las diferencias entre las aproximaciones norteamericanas y las de otros países desarrollados a la problemática de la conducta sexual riesgosa de los jóvenes, ver Advocates for Youth (2009), Berne y Huberman (1999), Darroch *et al.* (2001) y Weaver *et al.* (2005).

²¹ En el sentido de que hay menor presión de grupos religiosos con ideas particulares respecto de una serie de temas valóricos, entre ellos el cómo deben tratarse los temas asociados al sexo.

cioeconómico es un predictor relativamente importante del comportamiento sexual de los adolescentes y del tipo de hogar en que éstos crecen (que a su vez es un buen predictor de su comportamiento sexual). Además, es posible que la ausencia o menor prevalencia de grupos severamente desaventajados en Europa que en Estados Unidos sea una razón determinante para explicar las diferencias en el comportamiento sexual de sus jóvenes. En ese sentido, Chile se parece más a Estados Unidos que a los países europeos evaluados en los estudios.

Programas de prevención: Una alternativa de política

Otra línea de investigación muy activa en Estados Unidos, debido a las dificultades que ha tenido en el tema la prevención de embarazos adolescentes y ETS, es la que busca evaluar la efectividad de distintos programas educativos diseñados para disminuir el nivel de riesgo de las conductas sexuales de los jóvenes. Un resumen y evaluación de la evidencia recogida hasta hace poco se encuentra en Kirby (2007)²². El estudio recién mencionado, cuyo foco se restringió a experiencias realizadas dentro de los Estados Unidos, entrega un recuento bastante interesante de las variables que han demostrado incidir en el comportamiento riesgoso de los jóvenes y las características distintivas de las intervenciones que han tenido mejores resultados²³.

En general, existen muchos programas de educación sexual que han tenido variados niveles de éxito en Estados Unidos. Los programas se pueden dividir entre aquellos que enfatizan abstinencia y los programas integrales, que además de buscar que los jóvenes retarden su iniciación sexual, les entregan las herramientas para que, en caso de tener una vida sexual activa, se protejan de manera adecuada. Estos últimos programas han mostrado hasta ahora bastante más eficacia que los primeros, tanto en el objetivo de retrasar la iniciación como en el de prevenir potenciales embarazos o ETS²⁴. Sin embargo, aun así los

²² Otro resumen de la literatura bastante extenso y que contiene la descripción de varias iniciativas que han sido evaluadas positivamente es el realizado por Advocates for Youth (2008).

²³ El autor entrega una lista de los 17 factores que se ha demostrado deben tomarse en cuenta al momento de diseñar una intervención para que ésta sea efectiva.

²⁴ Kirby (2007), sin embargo, es cauto en su apreciación de los programas enfocados en la abstinencia, ya que no son suficientes las experiencias de este tipo evaluadas. En ese sentido el autor acota que en el campo de la investigación de la efectividad de programas de abstinencia hay todavía bastante espacio para investigar.

programas más exitosos tendrían una efectividad relativamente limitada (30 a 50% de disminución de los índices objetivos del programa). Kirby destaca varios programas integrales cuyos resultados fueron bastante alentadores. Uno de éstos, enfocado a la reducción del embarazo adolescente y de ETS con bastantes buenos resultados, y cuyo grupo objetivo incluía población latina, es el programa Reducing the Risk: Building Skills to Prevent Pregnancy, STD&HIV. Este programa tiene la ventaja de haber logrado retrasar la iniciación sexual de los jóvenes, y a la vez de haber aumentado el uso del condón y de los métodos hormonales y de haber disminuido la incidencia de sexo desprotegido entre aquellos jóvenes que ya habían comenzado su actividad sexual. Además el programa tiene la gracia de haber mantenido sus efectos al ser replicado en poblaciones diferentes. Reducing the Risk consiste en 16 sesiones de 45 minutos realizadas en la escuela, y su objeto es entregar a los jóvenes información sobre los riesgos del sexo desprotegido, y también enseñarles destrezas sociales que les permitan rechazar potenciales encuentros no deseados o muy riesgosos, responder de manera efectiva a presión de pares o pareja²⁵, etc. Kirby (2007) y Advocates for Youth (2008) mencionan otros varios programas exitosos, por lo que se recomienda al lector interesado acudir directamente a esas fuentes. Cuál de los programas exitosos es el más aconsejable para emular depende de los objetivos particulares del programa y también de las características de la población a capacitar.

Como se explicó más arriba, Kirby (2007) reporta que los programas cuyo foco está puesto exclusivamente en la abstinencia en general no han mostrado resultados alentadores. Sin embargo, el autor reconoce que son muy pocos los estudios de buena calidad que han evaluado este tipo de programas, por lo que se hace necesario seguir investigando en esta línea antes de emitir conclusiones definitivas. En ese sentido, un estudio muy reciente (Jemmott *et al.*, 2010) hace un aporte interesante. La evaluación realizada por los autores tiene la ventaja de haber sido diseñada como un estudio experimental. En éste se comparan los efectos de dos intervenciones integrales de distinta duración, una intervención informativa sobre uso de condón solamente y una intervención que se centraba exclusivamente en la abstinencia (además de un grupo de control). Los resultados en este caso fueron

²⁵ Ver por ejemplo <http://www.etr.org/traininginsti/rtr.htm> para una breve descripción del programa y sus objetivos.

claramente favorables a la intervención asociada con la abstinencia. Sin embargo, los autores enfatizan que el programa de abstinencia en cuestión difería de los programas de abstinencia “típicos” en que no contenía información desacreditando el uso del condón, no presentaba el sexo como algo negativo ni usaba tonos moralísticos. La intervención en particular incluyó información sobre riesgos de sida y enfermedades de transmisión sexual y buscó reforzar la creencia de que la abstinencia prevenía los riesgos de estas enfermedades o el embarazo, por lo que la ausencia de actividad sexual podría permitir la consecución de los objetivos futuros de los jóvenes. Finalmente el programa buscó enseñar destrezas para negociar la abstinencia y resistir las presiones para tener sexo. El mensaje contenido en la intervención se centraba en retrasar lo más posible la iniciación sexual, pero no estresaba la importancia de esperar hasta el matrimonio. Es importante recalcar que la intervención en cuestión no afectó negativamente —como algunos detractores de estas intervenciones postularían— la incidencia del uso del condón.

Embarazo adolescente y ETS: Factores de riesgo y factores protectores

Kirby (2007) enumera los factores familiares, ambientales y personales que han demostrado incidir más en el embarazo adolescente. Los factores los separa en “factores de riesgo” y “factores protectores” según si promueven u obstaculizan la conducta considerada óptima. Así, los “factores protectores” tenderían a retardar la iniciación sexual, a incrementar el buen uso de métodos anticonceptivos y de prevención de ETS para los ya iniciados, a disminuir el número de parejas sexuales y a disminuir la frecuencia del sexo y la probabilidad de tener sexo desprotegido. Por otro lado, los “factores de riesgo” actuarían en la dirección opuesta. Entre los factores que se habría demostrado que inciden en el comportamiento sexual adolescente están los asociados a la comunidad donde vive el joven (donde los factores de riesgo serían la desorganización, violencia, uso de drogas, etc.), factores asociados a la estructura familiar (donde los riesgos surgirían en familias donde hay divorcios o madres solas), educación de los padres (mientras mayor es ésta, mayor es el nivel de protección), uso de drogas por el adolescente o por personas dentro del hogar (aumentan el riesgo), dinámicas familiares y apego (factores protectores, que incluyen el adecuado nivel de supervisión del adolescente), actitudes familiares respecto del sexo y el embara-

zo adolescente²⁶, comunicación sobre sexo y anticoncepción (que sería especialmente protector si se da de manera previa a que el adolescente comience su actividad sexual), actitudes y creencias de los pares²⁷, características de la pareja (mientras mayor es ésta, mayor es el riesgo; por otro lado una pareja que apoya el uso de condón o anticonceptivos actúa como factor protector), y características individuales como sexo, edad y madurez biológica, desempeño escolar²⁸, apego a la comunidad y religiosidad. Otros factores de riesgo importantes en la determinación de las conductas sexuales del joven incluyen pertenecer a una pandilla, portar armas, problemas de delincuencia y el abuso del alcohol o drogas. Respecto del estatus laboral, trabajar más de 20 horas semanales se considera un factor de riesgo, mientras que hacer deportes ha probado ser protector, por lo menos para las mujeres. La depresión y pensamientos suicidas habrían mostrado determinar conductas sexuales riesgosas en adolescentes, y las distintas actitudes frente al sexo²⁹ también afectarían la conducta de éstos. Se ha comprobado también que las relaciones de pareja influirían, siendo un factor de riesgo el tener citas con mayor frecuencia, tener pololo o “andante”, tener alta frecuencia sexual, mayor número de parejas, un embarazo previo, historia de abuso sexual, o atracción por personas del mismo sexo. Factores protectores incluirían una mayor edad al momento de tener la primera relación sexual voluntaria, comunicación de riesgos sexuales con la pareja e historia de uso efectivo de condón u otros métodos de anticoncepción.

²⁶ Donde la presencia de madres que se iniciaron tempranamente y tuvieron hijos en la adolescencia sería un factor de riesgo, la desaprobación del sexo antes del matrimonio o durante la adolescencia sería un factor protector, como también la aceptación y apoyo familiar al uso de métodos anticonceptivos para jóvenes activos sexualmente.

²⁷ En general, los factores de riesgo incluyen pares o amigos cercanos que consuman alcohol o drogas, que sean activos sexualmente, pares que tengan actitudes o creencias favorables sobre el embarazo adolescente y valores permisivos sobre el sexo. Por otro lado, factores protectores incluyen a pares con normas favorables al uso de anticonceptivos o condones o pares que usan condones.

²⁸ Mejor desempeño es protector, como también una buena conexión con la escuela y altas aspiraciones educacionales y planes para el futuro.

²⁹ Actitudes más permisivas son factores de riesgo mientras que los factores protectores incluyen el hacer promesa de virginidad, la percepción de responsabilidad masculina frente a un eventual embarazo, percepciones y creencias de que el uso del condón no reduce el placer sexual, mayor motivación hacia el uso del condón u otro método anticonceptivo, percepciones más negativas sobre las consecuencias de un embarazo, motivación para evitar embarazo y ETS, entre otras (Kirby, 2007).

Los factores recién mencionados, según Kirby (2007), tendrían un alto potencial de causalidad. El autor menciona que al momento de hacer el recuento de la investigación hasta la fecha de publicación de su informe, sólo consideró aquellos estudios que tienen una metodología tal que permite inferir algún tipo de relación causal entre factor y resultado. Por consideraciones de tiempo, no hemos investigado hasta qué punto esta aseveración es verdadera. La tarea de demostrar fehacientemente la causalidad no es fácil, por lo que se recomienda cautela frente a la evidencia recopilada. Consideraciones aparte, el lector ya habrá notado que algunos de los factores mencionados en Kirby (2007) son modificables a través de esfuerzos de política pública, y otros no lo son o lo son pero con un nivel de dificultad mayor. Más adelante en este trabajo realizaremos un análisis econométrico cuyo objetivo será establecer, al menos de manera inicial, cómo algunos de estos factores afectan el comportamiento sexual de los jóvenes chilenos. Esto nos permitirá avanzar en el proceso de verificar si la literatura recién descrita tiene alguna aplicación en el contexto de nuestro país y por lo tanto nos ayudará en la tarea de proponer políticas para ayudar a nuestros jóvenes a moderar el nivel de riesgo sexual que toman.

Otras políticas que podrían tener efectos en los costos del comportamiento sexual riesgoso

Un estudio reciente que evalúa las conductas sexuales riesgosas de los jóvenes en Estados Unidos es el de Levine (2001). El objetivo del autor era establecer los determinantes del comportamiento sexual juvenil y estimar hasta qué punto estos jóvenes responden a los costos asociados a sus conductas. Su análisis estudió los efectos asociados a cambios en las políticas de bienestar (asociadas a maternidad adolescente) en ese país. Los resultados reportados por el autor indican que, aunque los adolescentes son algo sensibles a los costos de la maternidad adolescente, el efecto es acotado. De hecho, el artículo reporta que en Estados Unidos el 95 por ciento de las jóvenes *sabe* que pueden quedar embarazadas en su primera relación sexual, y el 80 por ciento *sabe* que pueden conseguir anticoncepción gratis o muy barata en los consultorios. Sin embargo, en ese país la prevalencia del sexo sin protección es, como mencionamos anteriormente, todavía bastante alta, con el consiguiente alto nivel de embarazos adolescentes.

En la línea de las políticas que buscan, entre otras cosas, cambiar los “costos” de las conductas sexuales riesgosas están aquellas que aumentan o disminuyen los beneficios de la seguridad social para madres solteras o aquellas que buscan cambiar los costos para los padres de los niños. En esa última línea se encuentra la reciente iniciativa implementada en Costa Rica a través de su “ley de paternidad responsable”. En caso de nacimientos fuera del matrimonio, esta ley establece que la madre tiene la facultad de indicar el nombre del progenitor, el cual es citado y cuenta con diez días para negar o afirmar la paternidad. En caso de negar su posible paternidad debe someterse a un estudio de ADN. Cuando el padre no acepta participar en el estudio de ADN o cuando no se apersona luego de la citación, la presunción de paternidad opera automáticamente, lo que implica que dicha persona queda obligada por ley al pago de alimentos y al reembolso de gastos por embarazo y por cuidados de los primeros doce meses del niño (Lupica 2009). El efecto de esta iniciativa en el comportamiento sexual de los jóvenes costarricenses no ha sido evaluado aún. Sin embargo, iniciativas similares (pero menos extremas) realizadas en Estados Unidos mediante los programas de Child Support Enforcement y Paternity Establishment han mostrado tener algunos efectos en la tasa de embarazos adolescentes de ese país. El programa de Child Support Enforcement tiene como objetivo mejorar la recolección de fondos entre los padres que no viven con sus hijos. Una (de las varias) manera de lograr ese objetivo es a través de facilitar el proceso de verificación de paternidad. Este último objetivo es el que persigue el programa de Paternity Establishment de ese país (para una descripción en profundidad de estos programas ver Pirog y Ziolo-Guest, 2006, y Solomon-Fears, 2002). Este programa ha tenido bastante éxito. En 1979 sólo el 19% de los nacimientos fuera del matrimonio en Estados Unidos tenía reconocimiento paterno. Esta cifra aumentó a 52% en 1996. Esto, junto a las mejores herramientas para exigir el cumplimiento de las obligaciones legales de los padres en temas de alimentos, ha resultado al parecer en un aumento sustancial de los pagos (McLanahan y Carlson, 2002).

Desde un punto de vista teórico, estos programas incrementarían para los padres los costos de embarazar a sus parejas, lo que desincentivaría la toma de riesgos por parte de los hombres. Sin embargo, los mismos programas incentivarían la toma de riesgo por parte de las mujeres, quienes percibirían la maternidad como menos costosa.

Desde un punto de vista empírico, los estudios sugieren que el efecto de estas políticas en hombres supera el efecto en las mujeres, llevando a un efecto neto donde el embarazo fuera del matrimonio desciende, y también descienden los divorcios (Seltzer *et al.*, 1998, Aizer y McLanahan, 2006, Plotnik *et al.*, 2006 y Nixon, 1997). Es fundamental dejar en claro que las políticas recién enunciadas no tienen como objetivo principal la disminución del embarazo adolescente o fuera del matrimonio. Este objetivo, sin embargo, se logra en alguna medida aunque los efectos reportados por los estudios son relativamente pequeños. Políticas de este tipo por lo tanto podrían, sin embargo, ser recomendables desde más de un punto de vista, al servir tanto como desincentivos parciales a la fertilidad adolescente como para mejorar el bienestar infantil y materno, a su vez que logran responsabilizar a los padres al menos en su rol de proveedores³⁰. En Chile se ha avanzado bastante en este flanco, pero es posible que exista aún espacio para mejorar las políticas de paternidad responsable.

3. EL COMPORTAMIENTO SEXUAL DE LOS JÓVENES CHILENOS

La base de datos que se utilizará para los análisis del comportamiento sexual de los jóvenes en Chile es la Quinta Encuesta Nacional de Juventud (ENJ), diseñada por el Instituto Nacional de la Juventud y aplicada durante los meses de noviembre y diciembre del 2006. Esta encuesta, entre otras cosas, nos entrega una radiografía del comportamiento sexual de los jóvenes chilenos de entre 15 y 29 años. Lamentablemente la encuesta no incluye a jóvenes menores de esa edad, que son justamente aquellos para quienes las consecuencias de un embarazo precoz resultan más complicadas tanto física como psicológicamente.

Para los efectos de los análisis que se realizarán a continuación sólo se tomará en cuenta el subgrupo de los menores de 24 años. Se tomó esa decisión ya que suponemos que una parte importante de los

³⁰ Estas políticas también pueden haber afectado el nivel de involucramiento afectivo de los padres con sus hijos. Esto puede ocurrir porque padres que se ven obligados a mantener a sus hijos querrían conocer más sobre cómo se gastan los recursos. Esto los llevaría a mantener un mayor nivel de comunicación con sus hijos, lo que eventualmente se traduciría en un involucramiento afectivo. Argys y Peters (2001) demostrarían que los programas recién mencionados en Estados Unidos habrían tenido efectos en la línea recién mencionada.

jóvenes mayores ya habrían adquirido el grado de madurez psicosocial adecuado que les permita tomar decisiones similares a las de los adultos en lo que se refiere a nivel de riesgo. De hecho nosotros queremos cuantificar específicamente el comportamiento de quienes aún no han alcanzado la adultez³¹. Se excluyen además de la muestra a aquellos jóvenes que tienen una relación de convivencia o matrimonio y a aquellos que dicen estar buscando un embarazo. El nivel de “riesgo” que involucra no tomar precauciones cuando existe el soporte económico y emocional inherente a una gran proporción de las parejas en convivencia estable es muy distinto del asociado a las conductas de jóvenes que aún no han adquirido la suficiente independencia. Por otro lado sólo cuando la posibilidad de embarazo es no deseada podemos considerar una conducta sexual descuidada como riesgosa. Todas las tablas que se presentarán a continuación utilizan estas submuestras como base de análisis, a menos que se diga explícitamente lo contrario.

La Tabla N° 2 nos muestra la proporción de jóvenes menores de 24 años³² que han iniciado su actividad sexual, según sexo y edad. También entrega información sobre si los jóvenes que son activos sexualmente se cuidaron en la última relación. Por “cuidado en la última relación” nos referimos a quienes respondieron “sí” a esa pregunta, sin preocuparnos de evaluar el tipo de método utilizado y su efectividad. Esa información la recogemos en la Tabla N° 3 que desglosa los métodos utilizados³³. Lamentablemente el método reportado por cada joven corresponde sólo al método “principal” utilizado. No tenemos información sobre el uso simultáneo de dos o más métodos. Las tablas recién mencionadas nos entregan bastante información interesante:

- La mayoría de los jóvenes mayores de 18 años ya ha comenzado su actividad sexual. Quienes no han alcanzado la mayoría de

³¹ Por adultez aquí no nos referimos a un estatus legal sino a un estado de madurez relativamente completo. En estricto rigor no existe una clara frontera etaria entre adolescencia y adultez, y de hecho distintos individuos alcanzan la madurez a distintas edades. Frente a la necesidad de establecer un punto de corte decidimos que sean los 23 años (inclusive), basándonos en la evidencia documentada (por ejemplo por Steinberg, 2007, 2008) de que los jóvenes en edad universitaria tienen una mayor propensión al riesgo que los jóvenes de mayor edad (que en general no se diferenciarían demasiado de los adultos).

³² Excluyendo casados o en relación de convivencia, y a aquellos que buscan embarazo.

³³ La pregunta sobre la que se basa la Tabla N° 3 busca conocer si alguien en la pareja se protegió para evitar un embarazo. Por eso aparecen hombres diciendo que utilizaron la píldora como protección: fueron sus parejas las que se cuidaron.

TABLA N° 2: INICIACIÓN SEXUAL DE JÓVENES SEGÚN EDAD Y SEXO

Edad	Comenzó su actividad sexual (%)		Cuidado última relación (sólo activos, %)	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
15-16	22,10	15,18	63,32	59,45
17-18	55,44	43,97	64,96	65,18
19-20	81,43	65,00	76,68	78,57
21-23	88,71	79,23	76,31	83,15
Total	61,13	49,42	72,65	76,11

TABLA N° 3: MÉTODO DE CUIDADO EN ÚLTIMA RELACIÓN SEXUAL, % (SÓLO QUIENES SE CUIDARON)

Edad	Condón	Hombres			Mujeres			
		DIU	Píldora	Otros*	Condón	DIU	Píldora	Otros*
15-16	91,06	0	6,60	2,34	71,90	7,78	17,99	2,33
17-18	79,90	2,12	16,99	0,99	53,94	3,63	36,88	5,55
19-20	70,75	3,10	23,76	2,39	43,02	10,11	43,52	3,35
21-23	67,07	4,28	26,10	2,55	38,30	10,77	46,85	4,08
Total	72,78	3,12	21,92	2,18	44,69	9,11	42,17	4,03

* Incluye píldora del día después, diafragma/espermicida, coito interrumpido, métodos naturales, inyectables y a quienes no responden la pregunta. De estas opciones la más prevalente son los inyectables.

edad también tienen un nivel de actividad significativo, especialmente a partir de los 17 años.

- Aunque el rango etario de los 15 a los 16 años es el menos activo, este grupo (y probablemente los menores de 15 también) tiene bastante relevancia desde el punto de vista de la política pública, dado que es el que menos utiliza métodos de prevención de la natalidad y ETS. Aunque son menos los iniciados a esta edad, la probabilidad de embarazo en ellos es muy alta, y los embarazos a esas edades tienen más consecuencias negativas que los embarazos en jóvenes de más edad. Es interesante notar que incluso aquellos jóvenes de 15 y 16 años que reportan haber

utilizado algún método han usado principalmente el condón que, aunque es el método más protector frente a las ETS, tiene la desventaja de que la protección frente al embarazo no es permanente. En ese sentido, un joven que se cuidó hoy con condón puede que mañana tenga un encuentro sexual completamente desprotegido, riesgo que disminuye cuando el método elegido tiene efectos más duraderos³⁴.

- Al parecer los hombres son más precoces que las mujeres en su iniciación sexual³⁵. Además, los hombres más jóvenes tienden a ser más precavidos que las mujeres más jóvenes, tendencia que se revierte en quienes tienen 19 años y más.
- El condón es el método más prevalente de prevención utilizado por los jóvenes, sin importar la edad. Entre las mujeres más jóvenes el condón es también el método más utilizado, pero esta tendencia se revierte en favor de la píldora para las mujeres de más edad.
- Si miramos el comportamiento preventivo de las jóvenes nos damos cuenta de que hay una significativa evolución con la edad. Las mujeres mayores tienen muchas más probabilidades de cuidarse y utilizan en mayor grado los métodos hormonales. Los hombres por su lado no presentan tanta variación etaria en la prevalencia del cuidado, pero sí se observa en ellos una evolución según la cual el condón pierde algo de importancia como método de cuidado primario y los métodos de cuidado “femeninos” (píldora y DIU) ganan espacio.
- Los niveles de cuidado en la última relación son preocupantemente bajos, en especial en la población en edad escolar (aunque también entre los mayores). Más de un tercio de los escolares

³⁴ En ese sentido, la estrategia óptima desde todo punto de vista consiste en el uso de un método hormonal de prevención del embarazo y también el condón (para evitar las ETS).

³⁵ Llama la atención la diferencia entre hombres y mujeres activos entre los jóvenes de 15 y 16 años. ¿Con quién tienen relaciones esos jóvenes? Puede ser que a edades más tempranas, los hombres tengan más incentivo a “alardear” de una relación sexual mientras las mujeres tiendan más al ocultamiento. Esto estaría sesgando los resultados de la tabla y mostraría una diferencia que no es real. Pero por otro lado lo que puede estar ocurriendo también es que a esas edades las mujeres que son activas tuviesen, en un determinado período, más parejas sexuales diferentes que los hombres que ya se han iniciado, y que a su vez los hombres recurran con mayor frecuencia a parejas mayores o prostitutas.

que han tenido relaciones sexuales no se cuida. Casi un cuarto de los jóvenes de 19 años y más tampoco han tomado precauciones.

A continuación estudiaremos el comportamiento de los jóvenes en su primera relación sexual. Para ello reportamos en la Tabla N° 4 la prevalencia del uso de métodos de prevención en la primera relación, según la edad que el joven reporta haber tenido en esa ocasión³⁶.

La Tabla N° 4 nos muestra cómo la edad en la cual se tiene la primera relación es muy determinante del nivel de protección utilizado en esa ocasión. Este efecto es especialmente marcado en las mujeres. En los hombres, a pesar de que los que se inician antes de los 15 años se cuidan bastante menos que los mayores en su primera relación, la prevalencia del cuidado en la primera relación no varía significativamente después de los 15 años. En general, el nivel de cuidado en la primera relación es preocupantemente bajo, sobre todo en jóvenes que comenzaron su actividad sexual durante la etapa escolar. Más de la mitad de las mujeres en este tramo etario no se cuidó en su primer encuentro. Las cifras son similares para los hombres. Todo esto implica que el peligro de embarazo y de ETS en este grupo es muy alto. De hecho, si miramos sólo a aquellos que comienzan su actividad sexual antes de los 18 nos damos cuenta de que su historial de fertilidad es bastante cuantioso. La Tabla N° 5 recoge la fertilidad de estos jóvenes. Las cifras son sorprendentes: casi la mitad de las jóvenes de 17 y 18 años que comenzaron su vida sexual antes de los 18 ya son madres.

TABLA N° 4: CUIDADO EN LA PRIMERA RELACIÓN SEXUAL SEGÚN EDAD

Edad primera relación	Cuidado en la primera relación	
	Hombres	Mujeres
12 a 14	37,50	45,24
15 a 17	59,46	46,64
18 a 20	62,97	66,76
21 a 23	58,14	80,87
Total	56,19	54,67

³⁶ No se reportan datos de quienes comenzaron su actividad sexual antes de los 12 años debido al pequeño tamaño de esa muestra (3 mujeres y 11 hombres).

TABLA N° 5: FERTILIDAD DE JÓVENES QUE COMENZARON SU ACTIVIDAD SEXUAL ANTES DE LOS 18 AÑOS

Edad actual	Tiene uno o más hijos (% del grupo etario)*	
	Hombres	Mujeres
15-16	0	20,36
17-18	12,35	48,32
19-20	10,28	67,45
21-23	22,18	84,54
Total	12,88	53,81

* Esta tabla se confeccionó usando la muestra de menores de 24 años, pero esta vez incluyendo a aquellos que viven en pareja o desean embarazarse. Esto porque el nacimiento de un hijo podría inducir a los jóvenes a vivir en pareja (sacándolos de nuestro grupo objetivo de análisis). Sin embargo tenemos que considerar que esa decisión (de convivencia) podría haber surgido como consecuencia de una conducta riesgosa previa.

Dos tercios de las jóvenes de 19 y 20 años que comenzaron su vida sexual antes de los 18 lo son, y esta cifra sube a cerca del 85% para las jóvenes de 21 a 23 años que tuvieron un inicio precoz de su sexualidad. El caso de los hombres es llamativo. Ellos reportan una fertilidad muy inferior a la de las mujeres. Esto puede deberse a que éstas tienen parejas que son en general bastante mayores que ellas. Sin embargo, la gran diferencia en las cifras lleva a suponer que muchos padres jóvenes no conocen (o no reconocen) su estatus.

La Tabla N° 6 presenta los datos de las tablas anteriores disgregados según nivel socioeconómico y sexo del joven. Esta tabla, al igual que las previas (con la excepción de la Tabla N° 5), sólo analiza los datos de quienes no viven en pareja ni están buscando un embarazo.

Como podemos ver, las diferencias entre estratos socioeconómicos, en lo que se refiere a iniciación sexual, no son demasiado grandes, aunque existen. En cuanto a actividad sexual, la principal diferencia se nota en el estrato ABC1, que muestra un menor número de jóvenes sexualmente activos. El grupo con más actividad sexual es el de jóvenes de nivel socioeconómico medio (C2). Por otro lado, la edad de la primera relación aumentaría con el nivel socioeconómico de los hombres jóvenes, aunque las diferencias en promedio no son demasiado grandes. Por otro lado, las mujeres jóvenes del grupo E son las más precoces, seguidas por el D y a continuación los grupos ABC1, C2 y

TABLA N° 6: DIFERENCIAS EN INICIACIÓN SEXUAL SEGÚN ESTRATO SOCIOECONÓMICO (%)

	Sexualmente activos		Edad primera relación (años)*	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
ABC1	56,53	44,58	16,597	17,029
C2	64,60	54,36	16,436	17,126
C3	64,79	47,64	16,058	17,028
D	56,74	50,84	15,899	16,701
E	60,95	48,48	15,848	16,450
Total	61,28	49,61	16,110	16,889

* La estimación se hace sobre la base de los sexualmente activos.

C3, que son relativamente parecidos entre sí en este aspecto³⁷. A continuación la Tabla N° 7 muestra el nivel de precauciones que toma la población de jóvenes activos sexualmente según su estrato socioeconómico.

La Tabla N° 7 nos muestra que la prevalencia del uso de métodos de prevención de embarazo y/o ETS varía, esta vez de manera importante, con el estrato socioeconómico al que pertenezca el joven. Mientras menos de un tercio de las mujeres del estrato E se cuidó en su primera relación, dos tercios de ellas lo hicieron en los estratos más altos (ABC1 y C2). Lo mismo ocurre con los hombres, que llegan a un nivel de cuidado del 80,4% en el estrato ABC1, cuando en los estratos más bajos (D y E) la prevalencia del uso de métodos de prevención durante la primera relación sexual apenas excede el 45%. Lo mismo ocurre cuando vemos la conducta reciente, que de alguna manera se podría aproximar a la conducta “permanente” de los jóvenes. Mientras 9 de cada 10 jóvenes del estrato ABC1 se cuidaron en su última relación sexual, según se desciende de estrato la prevalencia del cuidado cae hasta llegar al estrato E donde casi la mitad de los jóvenes tiene

³⁷ Se podría argumentar que al excluir a los que viven en pareja y buscan embarazarse estamos ocultando una diferencia mayor entre estratos socioeconómicos respecto de la proporción de iniciados y la edad de iniciación. El argumento sería que en los estratos más bajos habría más parejas conviviendo y más mujeres en busca de embarazarse. Sin embargo, al replicar la Tabla N° 6 para el grupo extenso de jóvenes (incluyendo a quienes conviven y/o buscan embarazarse) seguimos encontrando cifras que no difieren mucho según nivel socioeconómico.

TABLA N° 7: DIFERENCIAS EN PREVENCIÓN SEGÚN ESTRATO SOCIOECONÓMICO

	Cuidado en la primera relación (%)*		Cuidado en la última relación (%)*	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
ABC1	80,44	66,61	87,86	93,67
C2	61,03	66,08	79,51	89,11
C3	58,56	61,41	75,99	76,46
D	45,87	45,28	64,42	69,29
E	45,14	30,09	53,37	55,61
Total	56,17	54,7	72,56	76,13

* La estimación se hace sobre la base de los sexualmente activos.

sexo desprotegido. Esto nos puede estar reflejando dos realidades: o los jóvenes más desaventajados no quieren o no saben de la relevancia de cuidarse, o éstos no tienen el adecuado acceso a los métodos de control de natalidad. Es muy difícil establecer cuál es la verdadera razón de este comportamiento, ya que la pregunta de la encuesta que busca dilucidar por qué estos jóvenes no se cuidaron tiene respuestas bastante desperdigadas con una fracción relevante que no respondió y una gran dispersión en las respuestas. Sin embargo, el patrón de respuestas sugiere que, aun no habiendo ninguna razón preponderante que lleve a los jóvenes a no cuidarse, los que aducen razones asociadas a *preferir* no usar protección, o quienes responden alternativas asociadas a la *falta de planeación* de sus encuentros sexuales, son muchos más que quienes aducen algún tipo de *dificultad para* conseguir algún método de prevención debido a su costo o a la ausencia del servicio en los consultorios, incluso en las clases más desposeídas.

Esto nos lleva a la Tabla N° 8, que presenta el número de mujeres que han experimentado embarazos no deseados³⁸ según nivel socioeconómico.

La Tabla N° 8 nos muestra una realidad bastante asombrosa: en el nivel socioeconómico E, sin importar la muestra considerada, prácticamente la mitad de las mujeres de entre 15 y 23 años ha tenido un embarazo no deseado. Los niveles socioeconómicos superiores muestran un paulatino declive en la prevalencia de estos embarazos, en línea con la evidencia de la Tabla N° 7, que muestra cómo los niveles más

³⁸ Esta tabla se basa en un ítem de la encuesta que pregunta *directamente* a las encuestadas si han tenido algún embarazo no deseado.

acomodados son también los que previenen de mejor manera estos eventos. Existen quienes argumentan que en condiciones de pobreza, en muchas ocasiones el embarazo adolescente es un fenómeno deseado. Es muy posible que tal aseveración sea por lo menos parcialmente cierta y estos datos no nos permiten testearla³⁹. Sin embargo, las estadísticas de la Tabla N° 8 sugieren que los sectores más desposeídos también tienen una mayor incidencia de embarazos no deseados. Es muy difícil extraer a partir de los datos de la encuesta cuáles de estos embarazos culminó en un nacimiento o en un aborto ya sea espontáneo o inducido. La pregunta no está directamente formulada, y el cruce entre existencia de algún embarazo no deseado y la presencia de hijos no es demasiado informativo⁴⁰. Sin embargo, los datos de la

TABLA N° 8: PREVALENCIA DE MUJERES QUE HAN EXPERIMENTADO UN EMBARAZO NO DESEADO

	Todas las jóvenes de 15 a 23 (%)	Sólo jóvenes que no viven con sus parejas ni quieren embarazarse* (%)
ABC1	11,82	12,65
C2	27,05	19,75
C3	31,01	23,37
D	42,85	32,16
E	46,65	46,22
Total	34,62	26,54

* Es decir, la muestra que se ha usado normalmente para los análisis a lo largo del artículo. Sólo activas sexualmente.

³⁹ Sólo tenemos información asociada al deseo “actual” de las jóvenes de tener un hijo (y esas jóvenes las excluimos de la base de cálculo). Sin embargo no sabemos cuántos de los hijos de cada joven han sido deseados y cuántos no, ya que la pregunta en cuestión se refiere a “embarazos” y no a “hijos”.

⁴⁰ No es posible extraer de los datos cuántos de los embarazos no deseados llegaron a término. El número de hijos no es indicador, ya que éstos pueden haber sido fruto de otro embarazo que sí fue deseado. Sin embargo algo debería extraerse de la cifra que indica el número de jóvenes sin hijos que han vivido un embarazo no deseado (que por ende no llegó a término). Sin embargo la cifra, 8,15%, es muy baja como para hacer cualquier especulación sobre ocurrencia o prevalencia de abortos inducidos. Entre las mujeres que saben que están en embarazo, la tasa de aborto espontáneo es alrededor del 15 al 20% (ver por ejemplo <http://www.nlm.nih.gov/medlineplus/spanish/ency/article/001488.htm>). Puede ser que las jóvenes se den cuenta de sus embarazos bastante tardíamente, cuando el riesgo de pérdida ha disminuido sustancialmente. Por otro lado, también es posible que muchas jóvenes reporten menos embarazos que los que realmente les ocurren, en especial cuando éstos no llegan a término.

Sexta Encuesta realizada en 2009, que incluye directamente una pregunta sobre aborto, indicarían de manera general (para todos los jóvenes de 15 a 29 años) que el 6,7% de quienes han tenido un embarazo no planificado se ha realizado un aborto⁴¹.

Determinantes de la actividad sexual y de la efectiva prevención del embarazo

A continuación se presenta un estudio econométrico en el que se busca avanzar en el proceso de determinar cuáles son los predictores principales de la actividad sexual de los jóvenes y de su decisión de cuidarse o no. Un estudio en esta misma línea para Estados Unidos es el de Levine (2001), cuyo objetivo era intentar establecer los determinantes del comportamiento sexual juvenil y estimar hasta qué punto estos jóvenes respondían a los “precios” asociados a sus conductas a través del estudio de cambios en las políticas de bienestar (orientadas a la maternidad adolescente) en ese país.

En nuestro caso estimaremos un modelo de dos etapas: en la primera se modela la decisión de iniciar la actividad sexual, mientras que en la segunda se investiga la decisión de cuidarse desde que la actividad sexual fue iniciada.

Como los jóvenes que han iniciado su actividad sexual no son una selección aleatoria de la totalidad de jóvenes en el país, corregimos por un posible sesgo de selección aplicando los métodos de Heckman. En especial en este caso se estima un probit con corrección por selección de Heckman⁴². En pocas palabras, este modelo lo que hace es tomar en cuenta el hecho de que no podemos observar el comportamiento sexual (en lo que se refiere a prevención del embarazo) de todos los jóvenes, ya que algunos de ellos no se han iniciado aún. El grupo de los que sí comenzaron su actividad no es representativo de la población de jóvenes, pero sin embargo es el único que podemos observar, ya sea que se cuiden o no. Heckman desarrolla un modelo en el que se corrige

⁴¹ Lamentablemente aún no contamos con la base de datos de la mencionada encuesta, por lo que debemos basarnos en el reporte de resultados principales. Dado que la encuesta es cara a cara, y la pregunta se refiere a una acción ilegal, es probable que los niveles de aborto hayan sido subreportados en la encuesta.

⁴² Este modelo se estima mediante el comando `heckprob`, en STATA, que utiliza el método de máxima verosimilitud.

por las distorsiones que esta no aleatoriedad traería al modelo. Para ello se modela la selección (es decir el hecho de que el joven haya o no comenzado su actividad sexual) como un probit auxiliar (aunque no por ello menos interesante para el análisis) y los resultados de esa modelación se incluyen en la ecuación que busca explicar el comportamiento preventivo de los jóvenes⁴³. En nuestro caso, la variable dependiente principal es el cuidado en la última relación sexual.

En este tipo de modelos es recomendable que en la etapa de selección (en este caso, la decisión de comenzar la actividad sexual) se incluyan variables independientes que estén ausentes en la etapa posterior (que en nuestro caso corresponde a la decisión de cuidarse). Estas variables de exclusión deben tener sustento teórico y empírico. En nuestro caso decidimos usar como variable de exclusión una referida a la personalidad de los jóvenes (la variable binaria “tranquilo”). En general es esperable que jóvenes más tranquilos y que salen de fiesta con menor frecuencia tengan menos probabilidades de practicar una sexualidad activa debido a que se les darán menos oportunidades de entablar estas relaciones. Sin embargo esta característica de personalidad no debiera incidir en la probabilidad de que el joven tome las precauciones correspondientes al tener una relación. El documento de trabajo asociado a este artículo (Dussailant, 2010) presenta una prueba empírica alternativa que refuerza la evidencia de que la variable “tranquilo” sería una buena variable de exclusión⁴⁴.

El modelo se estima para la población joven total (15 a 23 años inclusive) y también separada por sexo. Como se comentó con anterioridad, se excluyen de la muestra a aquellos jóvenes que reportan estar buscando un embarazo (para ellos no cuidarse no es una actitud riesgosa) y a aquellos que viven con su pareja, ya sea en un matrimonio o en relación de convivencia. Como ya se comentó, los matrimonios y convivencias son relaciones relativamente estables donde los jóvenes ya

⁴³ El desarrollo analítico de los modelos de selección de Heckman se encuentra en variados textos de econometría, como por ejemplo Maddala (1983). El modelo aquí utilizado es levemente diferente, ya que la ecuación principal es un probit (y no un modelo con variable dependiente continua, como en el modelo original de Heckman). El probit con selección de Heckman está descrito en detalle en Van de Ven y Van Praag (1981).

⁴⁴ La prueba en cuestión es sólo evidencia parcial de la validez de la variable. Consistió en incluir la variable “tranquilo” en la estimación (excluyendo en ese caso otras variables que en la estimación original aparecían como no significativas y que teóricamente también tenían potencial de variables de exclusión). La prueba muestra que “tranquilo” no tiene un efecto significativo en la predicción de la toma de precauciones frente a una relación sexual.

han tomado la responsabilidad financiera de sus vidas. Los jóvenes de este grupo se diferencian de aquellos que no conviven en que para los primeros la dimensión del riesgo de no cuidarse está bastante más acotada que para los últimos. En ese sentido corresponde tratarlos como grupos diferentes.

Variables dependientes

Como ya explicamos, el modelo tiene dos variables dependientes. La variable de selección es una variable binaria que indica si el o la joven ha iniciado su actividad sexual. Un(a) joven que ha tenido en su vida al menos una relación sexual con penetración es considerado(a) como iniciado(a). La variable dependiente principal tiene que ver con la prevención del embarazo, ya que indica si el o la joven se cuidó durante su última relación sexual. Por “cuidarse” nos referimos al uso de cualquier método de control de la natalidad, incluyendo anticonceptivos, dispositivo intrauterino, condón, inyectables, diafragma, coito interrumpido y métodos naturales entre otros. Por lo tanto, hay que tener presente que para los efectos de este análisis una persona que “se cuida” puede estar en riesgo de enfermedades de transmisión sexual (ETS) o incluso de embarzarse (al usar un método poco efectivo o al usarlo de manera inapropiada). Sin embargo, como se observó en la Tabla N° 3, más de la mitad de quienes se cuidan lo hacen mediante el condón (que también los protege de las ETS) y muy pocos practican el coito interrumpido o recurren a los métodos naturales, que son los menos efectivos en la prevención del embarazo⁴⁵.

Variables independientes individuales

La Encuesta Nacional de la Juventud tiene una gran cantidad de preguntas que permiten conocer el contexto familiar y social de cada joven encuestado, sus creencias, personalidad, preferencias, situación laboral y expectativas, entre otras. Muchas de estas variables podrían, desde un punto de vista teórico, afectar el comportamiento sexual de los jóvenes. En esta sección expondremos las variables utilizadas en la

⁴⁵ En la Tabla N° 3 estos métodos conforman la categoría “otros”, junto con métodos inyectables y diafragma/espermicida.

estimación. Dussailant (2010) entrega una explicación más detallada de la construcción de cada una de estas variables.

Descriptivos básicos: Éstos incluyen el sexo, la edad y la edad del cuadrado.

Nivel socioeconómico: se generan indicadores para el nivel socioeconómico de los jóvenes. Los grupos son los tradicionales⁴⁶ ABC1, C2, C3, D y E.

Relación de pareja: se generan indicadores que especifican si el o la joven están solos (sin pareja), “andan” con alguien, tienen una relación de pololeo o están de novios. Recordemos que los convivientes o casados fueron excluidos de nuestra muestra.

Variables asociadas a la vida sexual: estas variables no se incluyen en la ecuación de selección ya que sólo están disponibles en la base de datos para los jóvenes que ya comenzaron su vida sexual. Se incluyen preferencias sexuales por personas del mismo sexo y años de experiencia sexual.

Personalidad: incluimos dentro de los predictores potenciales “trabajador” (que podría asociarse a responsable), “desordenado”, “consumista” (que podría asociarse a alguien exitista que busca el goce inmediato), “solitario”, “tranquilo”, “bueno para el carrete”, “sociable”⁴⁷, “práctico” y “realista”.

Cultura sexual: un indicador especifica si el o la joven reportó haber recibido educación sexual en su colegio. Otras dos variables indican sus conocimientos respecto de la transmisión y la prevención del sida. Aunque estas preguntas se refieren al conocimiento particular de los jóvenes respecto del sida y no de su cultura en prevención del embarazo, a falta de datos de ese tipo usamos estos indicadores como *proxys* para la cultura sexual del joven.

Valores: la ENJ tiene una pregunta que pide al joven establecer su nivel de acuerdo con el divorcio, el matrimonio entre personas del mismo sexo, legalización de la marihuana, uso de la píldora del día

⁴⁶ El Instituto Nacional de la Juventud genera esos datos usando el modelo matriz de clasificación ESOMAR, en base a las variables de nivel educacional y ocupación de la persona que aporta el principal ingreso en el hogar, así como una batería complementaria de posesión de bienes. (INJUV, 2008.)

⁴⁷ Se podría argumentar que algunas de estas variables tiene potencial de endogeneidad. En especial nos referimos a las variables “sociable” y “bueno para el carrete”. Puede argumentarse que ser “sociable” o “bueno para el carrete” no sólo es causa del comportamiento sexual sino también consecuencia.

después, el matrimonio como institución para toda la vida, la eutanasia y el aborto terapéutico.

El alto nivel de colinearidad en las respuestas nos llevó a la necesidad de resumirlas en dos indicadores de “valores liberales”⁴⁸. Estos factores se estimaron mediante el método de componentes principales. Los coeficientes asignados a cada valor se presentan en el Apéndice. El primer factor, denominado “valores liberales generales” describe el nivel de “liberalidad” valórica del joven, en términos bastantes generales. Por otro lado, el segundo factor, “valores liberales particulares”⁴⁹ tiene características más especiales. Quienes tienen una visión muy conservadora del matrimonio como una institución específicamente heterosexual que debe durar toda la vida y donde el divorcio tiene poca cabida, tendrán un alto puntaje en este índice. También tendrán más puntaje quienes están en desacuerdo con iniciativas más rupturistas como la legalización de la marihuana. Por otro lado, este índice valora positivamente algunas posiciones liberales menos controvertidas entre los jóvenes como la eutanasia o el aborto en caso de peligro de muerte de la madre⁵⁰.

Relaciones de familia: en primer lugar dos variables especifican la nota promedio que el o la joven asigna a su madre y padre en términos de la calidad de comunicación con el hijo, demostración de afecto y cariño hacia él, comprensión y apoyo a sus inquietudes y tiempo que pasa con éste. Para generar las últimas dos variables usamos una pregunta de la encuesta que se refiere a los problemas familiares ocurridos en los últimos tres meses en la familia de origen del joven. A partir de las respuestas a los siete problemas enumerados por la pregunta se generaron dos índices, estimados con el método de los componentes principales. Las ponderaciones asignadas a cada problema por cada índice se presentan en el Apéndice. El primer índice

⁴⁸ La denominación “liberal” aquí se refiere a valores que están asociados a responsabilidad individual (y por ende a una iniciación sexual más temprana pero probablemente con mayor cuidado y protección). No confundir la dicha acepción con la visión de alguien ligero, audaz e irresponsable.

⁴⁹ Podríamos haberlos llamado alternativamente “valores conservadores particulares”.

⁵⁰ La encuesta en referencia muestra que legalización de la marihuana es la categoría menos aceptada por los jóvenes. Dussailant (2010) presenta una descripción de las respuestas a cada una de las preguntas valóricas, y muestra que efectivamente la eutanasia y el aborto en caso de peligro de vida de la madre son categorías relativamente aceptadas por los jóvenes.

(denominado *malas relaciones en general*) refleja el ambiente general en la familia de origen del joven. Por su parte, el segundo factor (denominado *dificultades económicas y de comunicación*) se asocia a la presencia de problemas que no están ligados al maltrato explícito pero que disminuyen la calidad de vida del joven.

Confianza y discriminación: dos de estas variables indican el nivel de confianza que el joven tiene con sus amigos y el gusto que siente al estar con ellos. Las variables de confianza no deben tomarse como indicador de un “efecto par”, ya que no conocemos las características particulares de esos amigos en los que se confía. De hecho, es muy posible que para alguno de los individuos de la muestra el grupo de amigos en el que se confía actúe como factor protector mientras que en otro sea un factor de riesgo de comportamiento sexual desprotegido. Por otro lado, estas variables de confianza sí identifican al grupo de jóvenes que se sienten aislados socialmente (con valor cero en las variables recién mencionadas). La evidencia es bastante concluyente en predecir que los adolescentes más autocríticos, ansiosos, enojados, tristes, depresivos o culposos, junto con aquellos con problemas de inhibición social, sentimientos de inadecuación y sensibilidad extrema a la evaluación negativa, que en general evitan instancias sociales, tienen una mayor probabilidad de manifestar conductas riesgosas⁵¹. Respecto de la percepción de discriminación se generaron tres variables: la primera se refiere a percepción de discriminación por parte de los pares, que podría estar indicando que la persona no es socialmente aceptada y por ende está más bien aislada del medio social. También se incluye una variable de “discriminación por apariencia” que podría indicar que el joven tiene una apariencia poco atractiva según las normas del grupo o de la sociedad. Finalmente se incluye “discriminación por carabineros y/o figuras de autoridad”, que sospechamos podría indicarnos que el joven tiene un historial de más rebeldía que el promedio.

Religión: cuatro de estas variables indican si el joven es católico, cristiano no católico, si tiene otra religión o si no tiene religión. La quinta y sexta variables indican si el joven asiste a servicios religiosos con frecuencia semanal o mensual. Las variables se construyen de manera incremental, tomando en cuenta que una persona con asistencia semanal también asiste a los servicios de manera mensual.

⁵¹ Ver Reyna y Farley (2006), que se refieren a los trabajos que han llegado a estas conclusiones.

Trabajo: se agregan indicadores de si el joven estudia, si trabaja y si busca trabajo. Se da una discusión que argumenta que estas variables son endógenas al comportamiento sexual de los jóvenes. Lo que sucede es que hay la posibilidad de causalidad inversa, es decir que el estatus laboral del joven se vea afectado por su conducta sexual (especialmente si surge un embarazo). Es por ello que estas variables serán excluidas del modelo principal que aquí reportamos. Sin embargo, estimamos un modelo alternativo en el que se incluyeron estas variables y es a partir de éste que reportamos los efectos asociados a estas variables. La interpretación de estos efectos, sin embargo, deberá realizarse con cautela.

Variables contextuales (con base comunal)

Entre las variables explicativas evaluadas se incluyen variables relacionadas con el entorno comunal de los jóvenes. En especial se incluye una variable que tiene que ver con el *desempleo comunal* de hombres de entre 30 y 50 años inclusive. Esta variable, que se obtiene a partir de la Encuesta Casen 2006, sirve como indicador de la calidad del mercado laboral en la zona donde habita el joven. Por el hecho de referirse a hombres que ya no pertenecen al rango de edad en estudio, este indicador podría considerarse como exógeno, a diferencia de las variables de estatus laboral individual, como se discutió más arriba.

Otras variables comunales que se utilizaron tienen que ver con el nivel de drogas en la comuna donde habita el joven. Para ello se utilizó la Encuesta Nacional de Drogas en Población General, del Conace de 2006. A partir de esta encuesta se generaron indicadores de incidencia del consumo (por parte de la juventud) de alcohol y marihuana, además de la percepción de los jóvenes sobre la existencia de tráfico en su barrio. Estos índices se construyeron considerando sólo a la población menor de 30 años de cada comuna para que de esa manera representen una medida del nivel de drogadicción comunal *juvenil*. En el Apéndice se explica en detalle cómo se construyeron estos indicadores.

Hubiera sido interesante investigar la correlación entre la actitud sexual del joven y su propio nivel de consumo de estas sustancias. Lamentablemente la Encuesta Nacional de la Juventud no recoge información sobre uso de drogas en los jóvenes. Por otro lado, el indicador comunal tiene la ventaja de ser un descriptor del ambiente del barrio en

el que vive el joven. En ese sentido, los coeficientes que obtenemos a partir de estas variables nos entregan un indicio del efecto que el contexto que rodea al joven tiene en su comportamiento sexual.

Estadísticas descriptivas

A continuación se entrega una tabla con las estadísticas descriptivas asociadas a cada una de las variables recién descritas. Se entrega información para la población total y para mujeres y hombres por separado.

TABLA N° 9: ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS

	Todos		Mujeres		Hombres		Mín.	Máx.
	Promedio	Desv. est.	Promedio	Desv. est.	Promedio	Desv. est.		
<i>Variables dependientes</i>								
inició su actividad sexual	0,568	0,495	0,511	0,500	0,622	0,485	0	1
se cuidó en la última relación	0,756	0,429	0,765	0,424	0,750	0,433	0	1
<i>Descriptivos básicos</i>								
mujer	0,486	0,500					0	1
edad	18,599	2,587	18,572	2,586	18,624	2,587	15	23
edad ²	352,608	97,386	351,611	97,267	353,552	97,489	225	529
<i>Nivel socioeconómico</i>								
ABC1	0,109	0,311	0,109	0,311	0,109	0,311	0	1
C2	0,191	0,393	0,185	0,388	0,196	0,397	0	1
C3	0,362	0,480	0,354	0,478	0,369	0,483	0	1
D	0,283	0,450	0,295	0,456	0,271	0,445	0	1
E	0,057	0,231	0,059	0,235	0,055	0,227	0	1
<i>Relación de pareja</i>								
de novio	0,017	0,130	0,026	0,160	0,009	0,093	0	1
pololeo	0,347	0,476	0,394	0,489	0,302	0,459	0	1
ando	0,113	0,316	0,086	0,281	0,137	0,344	0	1
solo	0,523	0,499	0,493	0,500	0,552	0,497	0	1
<i>Vida sexual</i>								
años desde primera relación	3,309	2,289	2,980	2,037	3,564	2,437	0	12
homosexual o bisexual	0,060	0,237	0,047	0,212	0,070	0,254	0	1
<i>Personalidad</i>								
carretero	0,150	0,357	0,115	0,320	0,182	0,386	0	1
sociable	0,309	0,462	0,330	0,470	0,290	0,454	0	1
solitario	0,083	0,275	0,083	0,276	0,082	0,274	0	1
tranquilo	0,260	0,439	0,257	0,437	0,263	0,440	0	1
desordenado	0,191	0,393	0,152	0,359	0,228	0,419	0	1

(continúa)

consumista	0,058	0,233	0,068	0,252	0,048	0,214	0	1
trabajador	0,280	0,449	0,272	0,445	0,288	0,453	0	1
práctico	0,128	0,334	0,112	0,315	0,143	0,350	0	1
realista	0,237	0,425	0,231	0,421	0,242	0,429	0	1
<i>Cultura sexual</i>								
recibió educación sexual	0,444	0,497	0,463	0,499	0,425	0,494	0	1
inculto prevención VIH	0,203	0,402	0,202	0,402	0,204	0,403	0	1
inculto transmisión VIH	0,148	0,356	0,142	0,349	0,155	0,362	0	1
<i>Valores</i>								
valores liberales generales	-0,040	0,984	-0,100	0,976	0,016	0,987	-2,920	2,378
valores liberales particulares	-0,033	0,986	-0,092	1,009	0,023	0,961	-3,618	3,308
<i>Ambiente familia de origen</i>								
nota madre	5,858	1,454	5,852	1,407	5,864	1,497	0	7
nota padre	4,659	2,142	4,524	2,186	4,788	2,091	0	7
malas relaciones general	0,030	0,986	0,110	1,035	-0,046	0,932	-0,975	3,467
dificultades económ. y de comunic.	0,010	1,001	0,036	0,998	-0,013	1,003	-4,244	1,708
<i>Confianza y percepción de discriminación</i>								
confianza amigos	0,858	0,349	0,865	0,342	0,851	0,356	0	1
gusto estar amigos	0,963	0,190	0,962	0,191	0,963	0,189	0	1
discriminación apariencia	0,181	0,438	0,202	0,462	0,161	0,414	0	2
discriminación pares	0,046	0,210	0,049	0,215	0,044	0,204	0	1
discriminación carabineros o autoridad	0,201	0,401	0,184	0,387	0,217	0,412	0	1
<i>Religión</i>								
asistencia semanal	0,146	0,353	0,155	0,361	0,139	0,346	0	1
asistencia mensual	0,214	0,410	0,239	0,426	0,191	0,393	0	1
católico	0,575	0,494	0,621	0,485	0,532	0,499	0	1
cristiano no católico	0,152	0,359	0,161	0,367	0,143	0,350	0	1
otra religión	0,020	0,141	0,017	0,130	0,023	0,151	0	1
<i>Estatus laboral</i>								
estudia	0,705	0,456	0,718	0,450	0,693	0,461	0	1
trabaja	0,196	0,397	0,159	0,366	0,232	0,422	0	1
busca	0,231	0,422	0,232	0,422	0,230	0,421	0	1
<i>Ambiente laboral comunal</i>								
desocupación comunal (hombres 30-50)	0,041	0,022	0,041	0,022	0,041	0,022	0,004	0,091
<i>Ambiente drogas comunal</i>								
problemas alcohol	0,597	0,265	0,595	0,259	0,599	0,272	0,125	1,531
problemas marihuana	1,117	1,364	1,122	1,344	1,112	1,382	0	5,519
tráfico	0,296	0,174	0,296	0,173	0,295	0,176	0	0,756
<i>Total observaciones válidas</i>	2.951		1.524		1.427			
<i>Total individuos luego de aplicar expansión</i>	1.617.056		786.311		830.745			

Nota: Se incluyó a los jóvenes de entre 15 y 24 años que no viven con su pareja ni desean embarazarse. Sólo se incluye aquellos jóvenes para los que hay datos de nivel de drogas comunal, según Encuesta General de Drogas de Conace.

Resultados de las regresiones

La Tabla N° 10 presenta los resultados detallados de las regresiones, tanto para la ecuación de selección (que, como ya explicamos, predice la iniciación sexual) como para la ecuación principal (que predice cuidado en la última relación). Sólo se presentan las estimaciones en forma de efectos marginales⁵². Las estimaciones de los coeficientes puntuales y los resultados completos para dos modelos alternativos al reportado aquí, que confirman la robustez de las estimaciones, se encuentran en Dussailant (2010).

A pesar de que, como veremos más adelante, los comportamientos de mujeres y hombres son relativamente diferentes, decidimos reportar también una estimación que reúne a la población de ambos sexos, ya que el mayor tamaño muestral y la mayor varianza de los predictores permiten en algunos casos establecer significancias que están ausentes tanto del modelo particular para hombres como del modelo particular para mujeres. Además, un modelo que incluya a ambos sexos nos permite estimar de manera relativa, al agregar una variable indicadora “mujer”, cuál es la diferencia entre el comportamiento de un hombre y el de una mujer cuando todo el resto se mantiene constante.

Análisis de los resultados

La mejor manera de proceder con este análisis es mirar detalladamente el efecto que los distintos conjuntos de variables tienen en las decisiones de los jóvenes. Por ende, realizaremos el análisis de esa manera. Los efectos marginales nos informan sobre el efecto que tiene el cambio en una unidad de una variable independiente en la probabilidad de iniciación o en la probabilidad de uso de protección en una relación sexual. El efecto se expresa en términos de puntos porcentuales de incremento o descenso en la probabilidad promedio, manteniendo todo el resto constante. Según la Tabla N° 10, estas probabilidades promedio son, para el caso del cuidado en la última relación, de 73,9%

⁵² Estos efectos se calculan en el valor promedio de las variables, y en el caso de variables binarias corresponden al cambio en la probabilidad cuando la variable independiente pasa de tener valor cero a tener valor uno.

TABLA N° 10: ESTIMACIÓN DEL MODELO: EFECTOS MARGINALES

	Ecuación principal (Variable dependiente: cuidado en la última relación)			Ecuación de selección (Variable dependiente: sexualmente activo)		
	Todos	Mujeres	Hombres	Todos	Mujeres	Hombres
mujer	-0,00371 (0,0352)			-0,206*** (0,0284)		
edad	0,0238 (0,120)	-0,0158 (0,175)	0,119 (0,168)	0,420*** (0,0933)	0,480*** (0,137)	0,357*** (0,127)
edad ²	0,000323 (0,00313)	0,00176 (0,00455)	-0,00265 (0,00440)	-0,0078*** (0,00247)	-0,00915** (0,00363)	-0,00631* (0,00335)
<i>Nivel socioeconómico (categoría omitida: ABC1)</i>						
C2	-0,0194 (0,0827)	0,01000 (0,107)	-0,0360 (0,111)	0,00614 (0,0564)	0,0217 (0,0751)	0,0330 (0,0731)
C3	-0,124 (0,0784)	-0,192* (0,108)	-0,0778 (0,103)	0,0370 (0,0509)	0,0231 (0,0664)	0,0667 (0,0662)
D	-0,196** (0,0838)	-0,230** (0,116)	-0,179 (0,115)	0,0694 (0,0527)	0,0832 (0,0717)	0,0689 (0,0675)
E	-0,375*** (0,102)	-0,498*** (0,140)	-0,318** (0,143)	0,130* (0,0642)	0,142 (0,0974)	0,131 (0,0750)
<i>Relación de pareja (categoría omitida: de novio)</i>						
pololeo	0,0216 (0,0877)	-0,127 (0,117)	0,202 (0,155)	-0,0981 (0,153)	-0,153 (0,184)	0,0983 (0,182)
ando	-0,178 (0,122)	-0,229 (0,176)	-0,0141 (0,200)	-0,440*** (0,124)	-0,445*** (0,106)	-0,254 (0,224)
solo	-0,0847 (0,0928)	-0,177 (0,121)	0,0777 (0,195)	-0,479*** (0,120)	-0,562*** (0,139)	-0,248 (0,177)
<i>Vida sexual</i>						
años desde primera relación	-0,0164* (0,0102)	-0,0186 (0,0143)	-0,00708 (0,0130)			
homosexual o bisexual	-0,0836 (0,0749)	-0,218* (0,125)	-0,0101 (0,0864)			
<i>Personalidad</i>						
carretero	0,0125 (0,0398)	0,0154 (0,0613)	0,0116 (0,0522)	0,124*** (0,0407)	0,103 (0,0681)	0,168*** (0,0422)
sociable	0,00556 (0,0339)	-0,0221 (0,0491)	-0,00493 (0,0448)	0,107*** (0,0307)	0,0661 (0,0471)	0,142*** (0,0368)
solitario	-0,00417 (0,0628)	-0,0810 (0,104)	0,0403 (0,0771)	-0,0393 (0,0555)	0,0239 (0,0792)	-0,0962 (0,0714)
tranquilo				-0,0757** (0,0367)	-0,0256 (0,0532)	-0,107** (0,0483)
desordenado	-0,0184 (0,0437)	-0,0364 (0,0611)	0,0164 (0,0545)	-0,00660 (0,0399)	-0,00808 (0,0629)	-0,00299 (0,0459)
consumista	-0,0786 (0,0680)	-0,174* (0,0958)	0,00297 (0,0903)	-0,110* (0,0610)	-0,0888 (0,0797)	-0,0738 (0,0930)

(continúa)

trabajador	0,0414 (0,0373)	0,0457 (0,0546)	0,0311 (0,0502)	0,0169 (0,0353)	-0,0589 (0,0514)	0,0789* (0,0427)
práctico	0,0667 (0,0428)	0,130* (0,0509)	0,0194 (0,0619)	0,0287 (0,0438)	0,141** (0,0661)	-0,0312 (0,0560)
realista	-0,0175 (0,0369)	-0,0629 (0,0532)	0,0290 (0,0475)	0,0298 (0,0338)	0,0408 (0,0486)	0,0331 (0,0443)
<i>Cultura sexual</i>						
recibió educación sexual	0,0776** (0,0319)	0,0533 (0,0447)	0,0976** (0,0444)	0,0312 (0,0290)	0,0584 (0,0429)	0,0202 (0,0380)
inculto prevención VIH	-0,133*** (0,0432)	-0,0748 (0,0648)	-0,182*** (0,0609)	-0,00748 (0,0365)	-0,00809 (0,0512)	0,0111 (0,0484)
inculto transmisión VIH	-0,0630 (0,0472)	-0,0872 (0,0667)	-0,0750 (0,0666)	0,00812 (0,0385)	0,0872 (0,0538)	-0,0745 (0,0536)
<i>Valores</i>						
valores liberales generales	0,0236 (0,0190)	0,0247 (0,0282)	0,0288 (0,0243)	0,0741*** (0,0164)	0,0919*** (0,0255)	0,0555*** (0,0201)
valores liberales particulares	0,00694 (0,0155)	0,0352* (0,0220)	-0,0297 (0,0209)	-0,0212 (0,0142)	-0,0223 (0,0209)	-0,0166 (0,0187)
<i>Ambiente familia de origen</i>						
nota madre	-0,0109 (0,0108)	-0,00886 (0,0150)	-0,0130 (0,0145)	-0,0387*** (0,0115)	-0,0516*** (0,0164)	-0,0289** (0,0137)
nota_padre	0,00939 (0,00756)	0,00897 (0,0108)	0,00819 (0,0105)	0,000144 (0,00712)	-0,0197** (0,0100)	0,0183* (0,00932)
malas relaciones general	-0,0209 (0,0168)	-0,0234 (0,0243)	-0,0217 (0,0229)	0,0329* (0,0173)	0,0385 (0,0244)	0,0281 (0,0230)
dificultades económ. y de comunic.	0,0336** (0,0147)	0,0458* (0,0217)	0,0249 (0,0203)	0,00566 (0,0135)	0,0406** (0,0195)	-0,0202 (0,0179)
<i>Confianza y percepción de discriminación</i>						
confianza amigos	0,0542 (0,0479)	0,0868 (0,0649)	0,0506 (0,0704)	-0,0713* (0,0387)	-0,0867 (0,0597)	-0,0607 (0,0456)
gusto estar amigos	0,0911 (0,0971)	0,145 (0,131)	0,0443 (0,140)	-0,0892 (0,0715)	-0,143 (0,112)	-0,0537 (0,0934)
discriminación apariencia	-0,0363 (0,0366)	-0,0249 (0,0474)	-0,0321 (0,0531)	-0,0611* (0,0352)	-0,122** (0,0527)	-0,0225 (0,0422)
discriminación pares	0,0969 (0,0545)	0,0779 (0,0807)	0,176** (0,0585)	0,0216 (0,0793)	0,0713 (0,113)	0,00879 (0,102)
discriminación carabineros o autoridad	0,00592 (0,0407)	-0,0810 (0,0676)	0,0402 (0,0519)	0,128*** (0,0358)	0,117** (0,0553)	0,141*** (0,0408)
<i>Religión (frecuencia)</i>						
asistencia semanal	-0,113 (0,115)	-0,229 (0,160)	0,000486 (0,145)	-0,181** (0,0760)	-0,184** (0,0873)	-0,224* (0,132)
asistencia mensual	0,131* (0,0641)	0,140* (0,0786)	0,0999 (0,0954)	-0,0978 (0,0674)	-0,0918 (0,0783)	-0,0962 (0,117)
<i>Religión (denominación omitida: sin religión)</i>						
católica	-0,0231 (0,0387)	-0,0589 (0,0569)	-0,00531 (0,0505)	0,0415 (0,0360)	0,0935* (0,0562)	0,000909 (0,0442)
cristiana no católica	-0,0751 (0,0667)	-0,107 (0,0868)	-0,0622 (0,0917)	0,0386 (0,0502)	0,0857 (0,0780)	0,0176 (0,0626)
otra religión	0,0700 (0,104)	-0,0116 (0,197)	0,130 (0,0990)	-0,0365 (0,109)	-0,00877 (0,143)	-0,0239 (0,143)

(continúa)

<i>Ambiente laboral comunal</i>						
desocupación comunal (hombres 30-50)	-1,206* (0,713)	-0,105 (0,957)	-2,228** (1,021)	-0,203 (0,674)	0,805 (0,974)	-1,285 (0,842)
<i>Ambiente drogas comunal</i>						
problemas alcohol	-0,0360 (0,0560)	-0,0111 (0,0811)	-0,0254 (0,0740)	0,114** (0,0564)	0,214** (0,0869)	-0,00889 (0,0685)
problemas marihuana	-0,00415 (0,0148)	-0,0308 (0,0205)	0,00392 (0,0191)	0,0147 (0,0125)	-0,0320* (0,0192)	0,0578*** (0,0154)
tráfico	-0,139 (0,0979)	-0,213 (0,144)	-0,0564 (0,131)	0,152 (0,0922)	0,172 (0,136)	0,103 (0,117)
<i>Probabilidad promedio</i>						
Valor promedio de la var. dependiente	0,739	0,768	0,728	0,611	0,515	0,708

Errores estándares entre paréntesis

* $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

para la muestra total, 76,8% para mujeres y 72,8% para hombres⁵³. Respecto de la iniciación sexual las probabilidades promedio asociadas son de 61,1% (si es mujer, 51,5% y si es hombre, 70,8%). Por “todo el resto constante” nos referimos a que al estudiar el efecto de una variable en particular estamos asumiendo que todo el resto de las variables independientes se mantiene en su valor promedio muestral (contenido en la Tabla N° 9). A continuación se explicará, con un ejemplo, el significado exacto de las aseveraciones que haremos durante el análisis de los resultados de las estimaciones.

Al decir, por ejemplo, que un punto más en la nota de la madre disminuye la probabilidad de iniciación en 3,9 puntos porcentuales en la muestra total, 5,2 en las mujeres y 2,9 en hombres, tenemos que comparar esos efectos con las probabilidades promedio de iniciación reportadas en el párrafo anterior. Así, los jóvenes de 18,6 años (edad promedio en la muestra) que asignaron a su madre una nota que supera en un punto a la nota promedio⁵⁴, tienen probabilidades de iniciación de 57,2% para la muestra total, 46,3% para mujeres y 67,9% en hom-

⁵³ Estos valores son los valores promedio para los casos que fueron finalmente utilizados para realizar las regresiones. No incluyen casos que se perdieron debido a falta de alguna información relevante. En especial se perdieron varios casos por falta de información sobre drogas en la comuna de residencia del joven. Por ello, los datos reportados difieren, aunque muy levemente, de los reportados en la Tabla N° 2.

⁵⁴ Esa nota promedio la podemos conocer mirando la Tabla N° 9 de descriptivos y corresponde a 5,9 tanto para la muestra total, como para mujeres o para hombres.

bres⁵⁵. De la misma manera podemos inferir que quienes reportan una nota que es cuatro puntos inferior al promedio tienen probabilidades de iniciación de 76,7% en la muestra total, 72,3% en mujeres y 82,4% en hombres⁵⁶.

En el caso de las variables binarias la estimación es un poco diferente, ya que lo que se indica es el cambio en probabilidad entre una persona que tiene un valor cero en la variable y otra que tiene un valor uno en ésta (y valores promedio en todo el resto de las variables). En otras palabras, el punto de referencia de la variable estudiada no es su promedio muestral (como en el caso de la nota de la madre) sino que es la ausencia de la característica indicada por la variable⁵⁷.

Luego de esta aclaración, y para facilitar la exposición de los resultados, al hablar de la magnitud del efecto de una característica dada en la probabilidad de iniciación sexual, o en la probabilidad de cuidado, omitiremos repetir cada vez que esta estimación del efecto es *ceteris paribus*, y que los efectos marginales se evalúan en el valor promedio del resto de las variables.

Descriptivos básicos: en todos los modelos analizados ser mujer es un determinante muy importante y significativo de la iniciación sexual. Las mujeres se inician más tarde que los hombres. El hecho de ser mujer disminuye en más de 20 puntos porcentuales la probabilidad de ser sexualmente activo. Respecto del efecto de ser mujer en el cuidado y prevención cuando ocurre una relación, éste no es significativo.

La edad es un predictor potente de la conducta sexual de los jóvenes, en especial de su iniciación. Esto era de esperarse ya que es justamente la juventud la época en la que la mayor parte de los indivi-

⁵⁵ Cuando todo el resto de las variables se ubica en valor promedio.

⁵⁶ Suponiendo que todo el resto de las variables se ubica en el promedio muestral.

⁵⁷ Se hace así porque que el valor “promedio” de una variable indicadora es un número que está entre cero y uno. Por ejemplo, el promedio muestral de “cristiano no católico” es 0,152. Este promedio nos indica que el 15,2% de la muestra reporta pertenecer a ese grupo de denominaciones religiosas. Sin embargo, la realidad individual no permite cifras intermedias: o se es “cristiano no católico” o no se es. Los individuos de la muestra toman sólo valores cero o uno en esa variable. Poner el número 0,152 como punto de referencia, por tanto, no tiene sentido alguno cuando queremos estimar efectos individuales. Mucho más interesante es comparar un individuo con valor cero en la variable, con otro con valor uno (suponiendo que ambos son idénticos en todo el resto).

duos inician su vida sexual. Mientras mayor es el joven, mayor la probabilidad de haber comenzado su actividad sexual, independiente de si estamos hablando de hombres o de mujeres. Respecto del efecto de la edad en la probabilidad de utilización de métodos de prevención del embarazo, nos encontramos con estimaciones que no son significativas.

Nivel socioeconómico: el nivel socioeconómico es determinante en la decisión de iniciarse sexualmente y en la decisión de tomar precauciones para evitar un posible embarazo. Sin embargo, los efectos en la iniciación sexual son significativos sólo cuando comparamos niveles socioeconómicos extremos. Un joven perteneciente al nivel E tiene 13 puntos porcentuales más de probabilidad de haberse iniciado sexualmente que un joven ABC1, pero cuando comparamos a un joven ABC1 con un joven del estrato C2, C3 o D, no encontramos diferencias significativas. Por otro lado, los efectos del nivel socioeconómico en la prevención del embarazo son más importantes: la probabilidad de que un joven de nivel E se cuide es en promedio 37,5 puntos porcentuales menor que la probabilidad de que un joven ABC1 se cuide. Esta diferencia es mayor en las mujeres (49,8 puntos porcentuales) que en los hombres (31,8 puntos porcentuales). El caso de los jóvenes de estrato socioeconómico D también es significativamente diferente del de los jóvenes ABC1, aunque aquí el efecto es sólo significativo para las mujeres. Una joven de estrato D tiene una probabilidad de cuidarse que es 23 puntos porcentuales inferior a la de una joven de estrato ABC1. Asimismo, una joven de estrato C3 tiene una probabilidad de cuidarse que es 19,2 puntos porcentuales inferior a la de una joven de estrato ABC1. Por otro lado, no se observan diferencias significativas entre los comportamientos de los jóvenes de estratos C2 y ABC1. Es muy posible que una de las razones que explican este marcado efecto del nivel socioeconómico en el comportamiento sexual de los jóvenes se deba a que estas variables están muy correlacionadas con una variable ausente en nuestro modelo: el nivel educativo de los padres⁵⁸. Esta variable ha demostrado en numerosas ocasiones ser muy buena predictora del comportamiento juvenil, y la literatura muestra efectos en la línea de los aquí estimados (ver, por ejemplo, Oettinger, 1999, o Kirby,

⁵⁸ La ENJ contiene información sobre el nivel educativo de “la persona que aporta el ingreso principal al hogar”. De hecho, esta variable se usa para determinar el nivel socioeconómico del joven.

2007). La educación de los padres está muy correlacionada con el nivel socioeconómico y por tanto este último podría estar actuando como un *proxy* de la primera.

Relación de pareja: estas variables también presentan un comportamiento acorde con la teoría. Una mujer que está de novia o que pololea tiene mayor probabilidad de haber iniciado su vida sexual que una joven que reporta estar “andando”⁵⁹. Una que reporta “andar” tiene también menor propensión a haber iniciado su vida sexual (44,5 puntos porcentuales menos) que la que está de novia y las mujeres que reportan estar solas tienen la menor de las probabilidades de haberse iniciado (56,2 puntos porcentuales menos) que las que están de novias. El caso de los hombres es distinto, no observándose efectos significativos de su pertenencia a alguna de estas categorías. Respecto del uso de métodos de prevención del embarazo en la última relación, el tipo de relación de pareja en que se encuentra el joven no parece tener efecto alguno. En general esto nos podría estar indicando que la tendencia a usar protección es intrínseca a la persona y no al tipo de relación en la que está involucrada. Este resultado se contradice con la teoría de que quienes están en una relación más “segura” tienden a “relajarse” o simplemente podría estar reflejando que la relación de pareja del individuo al momento de ser encuestado no necesariamente refleja el tipo de relación que éste tenía con su última pareja sexual (o sea, una persona “sola” puede haber reportado que no se cuidó en su última relación, pero esa última relación la pudo haber tenido en un período en el cual estaba pololeando).

Vida sexual: estas variables sólo están disponibles en la base de datos para los ya iniciados, por lo que sólo se utilizan en la predicción del cuidado en la última relación sexual. En general, el tiempo transcurrido desde la primera relación sexual tiene un efecto marginalmente significativo (al 10%, y sólo para la ecuación que involucra a la población total). Un año más de experiencia tendería a reducir la probabilidad de cuidado en la última relación en 1,6 puntos porcentuales. Esto nos indicaría que los jóvenes no “aprenden con la experiencia”, sino, al parecer, todo lo contrario. Pero hay una explicación alternativa para este efecto: quienes tienen mayor experiencia en promedio se iniciaron más jóvenes. Quienes se iniciaron más jóvenes en general tendrán

⁵⁹ No hay diferencias significativas entre los jóvenes que están de novios y los que pololean.

menor probabilidad de cuidarse que quienes esperaron hasta tener más edad para comenzar su vida sexual. Esto ha sido corroborado en una serie de estudios recogidos en Kirby (2007). En su informe, el autor reporta que al parecer es un hallazgo bastante robusto el que “los jóvenes que comienzan a tener sexo a una edad más temprana tienen menores probabilidades de usar anticoncepción y tienen mayores probabilidades de afrontar un embarazo y/o transformarse en padres. Tienen también a acumular más compañeros/as sexuales a lo largo de su vida y tienen menos disposición al uso de condones” (p. 67).

Respecto de aquellos que tienen o han tenido alguna vez parejas del mismo sexo, nuestras estimaciones indican un efecto significativo sólo en mujeres. En general, las jóvenes homosexuales o bisexuales tienen una probabilidad de cuidarse que es 21,8 puntos inferior a la de aquellas que tienen relaciones heterosexuales. Esto se puede explicar porque estas parejas no están en riesgo de embarazo, y los métodos de prevención de ETS en parejas femeninas son más escasos. El caso de los bisexuales u homosexuales hombres no se diferencia significativamente del de los heterosexuales.

Personalidad: en la encuesta que origina nuestros datos sobre personalidad de los jóvenes (Quinta Encuesta del INJUV), sólo se permite a los jóvenes describirse mediante la elección de un máximo de tres características de personalidad. Por eso estas variables deben considerarse como los descriptores “principales” de su manera de ser. En ese sentido un joven que no elige la opción “sociable” no necesariamente es poco sociable, sino que considera que la sociabilidad no es uno de los tres rasgos preponderantes de su personalidad. Después de esta aclaración, vamos a los resultados de la estimación: los jóvenes, y en especial los hombres, que eligen las opciones “bueno para el carrete” o “sociable” tienden a iniciar su vida sexual de manera más precoz, aunque no usan protección con más frecuencia que aquellos que no eligen estas opciones⁶⁰. Un joven de sexo masculino que se considera “bueno para el carrete” tiene una probabilidad de haberse iniciado que es 16,8 puntos porcentuales superior a la de alguien que no considera que ésa sea una de las tres características principales que lo describen.

⁶⁰ En estricto rigor, las variables de personalidad “sociable” y “bueno para el carrete” tienen alguna potencialidad de endogeneidad: es posible que un joven se autoconsidere “bueno para el carrete” o “sociable” *porque* se inició temprano (causalidad inversa).

Los hombres jóvenes que se autodenominan “sociables” tienen una probabilidad de haberse iniciado 14,2 puntos sobre la de quienes no eligieron la alternativa. Por otro lado, los hombres “tranquilos” tienen una probabilidad de iniciación que es 10,7 puntos inferior a la de los jóvenes que no eligen esa opción. Quienes se autodenominan “consumistas” tienden a iniciarse antes (su probabilidad de iniciación es 11 puntos superior a la de quienes no eligen esta alternativa), aunque esta estimación es sólo marginalmente significativa (10%) y pierde completamente la significancia cuando se dividen las muestras según sexo. Respecto del cuidado en la última relación, cuando quien se autodenomina “consumista” es mujer, la probabilidad de cuidado cae en 17,4 puntos respecto de quienes no eligen la opción. Este efecto es marginalmente significativo, y la estimación pierde significancia cuando se analiza a la población total o a los hombres. Los hombres que se autodenominan “trabajadores” tienen una probabilidad de haberse iniciado sexualmente que es 7,9 puntos superior a la de sus congéneres que no eligen esa opción, efecto que es marginalmente significativo. Esto puede deberse a que estos jóvenes tienen mayor autonomía económica y esa mayor disponibilidad de recursos puede aumentar sus oportunidades sexuales. Este efecto no se observa en mujeres ni en la estimación para la muestra conjunta. Por otro lado, no se observa relación alguna entre ser “trabajador” y la probabilidad de haberse cuidado en la última relación sexual. Finalmente las mujeres que se autodenominan “prácticas” tienen una probabilidad de haber comenzado su actividad sexual que es 14,1 puntos superior a la de aquellas que no eligen esta alternativa. Estas mujeres también tienen una probabilidad de haberse cuidado que es 13 puntos porcentuales superior a la de aquellas que no eligen esa opción. Este efecto está ausente en hombres y en la población general. Finalmente cabe mencionar que quienes se autodenominan “solitarios”, “desordenados”, o “realistas” no muestran un comportamiento diferente, en lo que se refiere a iniciación sexual o al uso de métodos de prevención, del de quienes no eligen estas características.

Cultura sexual: la educación sexual recibida en el colegio o el nivel de conocimientos sobre prevención o transmisión del VIH no parecen ser determinantes de la iniciación sexual de los jóvenes. Esto podría indicar que la educación sexual impartida en nuestro país no ha tenido como objetivo retrasar la iniciación sexual de los jóvenes, o que, de existir ese objetivo, no se está logrando. Ahora, si miramos este

resultado desde otra óptica nos damos cuenta de que por lo menos el acceso a educación sexual no estaría teniendo como efecto un adelanto en la iniciación sexual de los jóvenes. Esto es muy interesante ya que muchos grupos que están en contra de educar a los jóvenes en los métodos de prevención de la natalidad y ETS argumentan que este tipo de capacitación tendría el efecto no deseado de adelantar su iniciación. En general, la evidencia (ver Kirby, 2007, por ejemplo) muestra que son muy pocos los programas que tienen este efecto de adelantamiento, y al parecer nuestros resultados para Chile confirmarían la tendencia. Por otro lado, es importante destacar que la cultura sexual sí estaría afectando significativamente el comportamiento preventivo de los jóvenes, en particular de los hombres. Un hombre joven que reporta haber recibido educación sexual en su escuela tiene una probabilidad de haber tomado precauciones en su última relación sexual superior en 9,8 puntos a la de quien no recibió tal educación⁶¹. Asimismo, los hombres jóvenes que son incultos en lo que se refiere a métodos de prevención del VIH tienen una probabilidad de haberse cuidado en su último encuentro sexual que es inferior en 18,2 puntos que la de aquellos que tienen cultura de prevención del sida. Estos resultados son muy interesantes, ya que nos indican que existe todavía un espacio de educación de los jóvenes que tiene algún impacto en su comportamiento. Nuestras tablas descriptivas (tabla N° 9) indican que sólo el 44,4% de los jóvenes de la muestra reportan haber recibido educación sexual (el 42,5% de los hombres), y el 20,3% de los jóvenes no conoce bien los mecanismos de transmisión del sida (20,4% en caso de los hombres). Si estos jóvenes recibiesen la educación adecuada, podría aumentar bastante su nivel de protección cuando tengan una relación sexual. Por otro lado, estos datos nos informan que ha habido poca efectividad de las políticas educativas en las mujeres, que no han cambiado su comportamiento con la información recibida.

Todo lo anterior debe analizarse con cautela. No es recomendable caer en interpretaciones estáticas, como “la educación sexual no tiene como efecto un retraso en la edad de iniciación sexual” o como

⁶¹ Sin embargo, también podría argumentarse que estos resultados serían espurios, ya que es posible que los jóvenes que recuerdan haber tenido educación sexual son los más responsables. Por otro lado, esta línea de argumentación no es válida para las variables de cultura sexual, ya que ésta fue evaluada directamente en la encuesta a través de preguntas de conocimiento.

“la educación sexual no tiene efectos en el comportamiento sexual preventivo de las mujeres”. Al contrario, estos resultados nos indican que la educación sexual chilena, tal como ha sido formulada, no ha tenido los efectos esperados en el comportamiento preventivo de las mujeres ni tampoco ha logrado retrasar la edad de iniciación sexual, pero sí ha tenido algunos efectos acotados a la población masculina. Esto nos indica que la educación sexual de nuestro país tiene algún potencial para generar cambios en el comportamiento juvenil, pero que su formulación e implementación hasta el momento pueden no ser las óptimas. Existen programas de educación sexual que sí han demostrado lograr estos objetivos y que podrían aplicarse en el futuro en nuestro país.

Valores: los valores liberales generales son significativos predictores de la iniciación sexual de los jóvenes. Un joven que tiene un punto más en esta escala aumenta su probabilidad de iniciación en 7,4 puntos (9,2 para las mujeres, 5,6 para los hombres). Este efecto es bastante notable sobre todo si consideramos que la escala de estos valores consta de 5,3 puntos. Ello indica que la diferencia en la probabilidad de iniciación entre el más conservador y el más liberal es de alrededor de 39 puntos porcentuales⁶². Por otro lado, los valores liberales generales no tienen ningún poder predictivo de la conducta sexual en lo que se refiere a uso de métodos de anticoncepción. Los valores liberales particulares, por otro lado, no tienen efecto en la iniciación sexual de los jóvenes, pero sí inciden (con significancia marginal) en la conducta de protección de las mujeres. Mientras mayor es el nivel de valores liberales particulares, estas jóvenes tienden a protegerse más de un eventual embarazo. Como vimos más arriba, altos niveles del índice de valores liberales particulares reflejan a personas que, aunque pueden estar de acuerdo con prácticas “liberales” como el aborto en caso de peligro de vida de la madre o la eutanasia, están en desacuerdo con las propuestas liberales menos aceptadas por la población en general (legalización de la marihuana) y tienen una visión más bien conservadora del matrimonio (desaprueban el divorcio o el matrimonio entre homosexuales, y valoran el matrimonio como un proyecto para toda la vida). Esta visión conservadora en lo que se refiere a las relaciones de pareja podría estar empujando a estos jóvenes a tener mayor conciencia de las repercusio-

⁶² Este valor es aproximado, porque los efectos marginales varían según el punto en el que se evalúen.

nes de un eventual embarazo que las obligue a tomar decisiones bajo presión.

Relaciones de familia: una buena relación con la madre es un predictor bastante significativo del retraso de la iniciación sexual de los jóvenes en general, sin importar su sexo. Un punto más en la nota de la madre se traduce en una caída en la probabilidad de haberse iniciado sexualmente de 7,4 puntos (9,2 para las mujeres y 5,6 para los hombres). Sin embargo la nota de la madre no parece tener efecto alguno en la probabilidad de que un joven se proteja durante una relación sexual.

La relación con el padre también es determinante, especialmente para las mujeres, donde un punto más en la nota asignada implica una disminución de 2 puntos en la probabilidad de iniciación. El efecto de la relación con el padre en hombres es marginalmente significativo⁶³ e indica que a mayor nota del padre, mayor es la probabilidad de que éste se haya iniciado (un punto más en la nota implica 1,8 puntos más en la probabilidad de iniciación). La relación con el padre tampoco tiene efectos en la toma de precauciones anticonceptivas de los jóvenes. Llama la atención que un padre bien evaluado prediga una mayor precocidad en la iniciación sexual de su hijo hombre. Es posible que los adolescentes hombres entreguen una mejor nota a aquellos padres que son más permisivos con sus conductas. Esto está en línea con la evidencia internacional. Por ejemplo, Miller *et al.* (2001) comentan que los efectos de la cercanía y comunicación entre padres e hijos es el factor protector con evidencia más consistente a través de los diferentes estudios. Esta variable incidiría tanto en el retraso de la iniciación y en la disminución de la frecuencia sexual. Por otro lado, la supervisión parental (regulación y monitoreo de las actividades de los jóvenes, variable no incluida en nuestra estimación) estaría relacionada con un menor riesgo de embarazo en la mayoría de los estudios analizados por los autores (aunque se postula que podría existir una relación curvilínea donde los padres excesivamente autoritarios y controladores aumentarían el riesgo al igual que aquellos muy permisivos). Otro factor protector que disminuiría el riesgo de embarazo son los valores parentales en contra de las relaciones sexuales (o de las relaciones sexuales desprotegidas).

⁶³ $P < 0,1$.

El índice general de malas relaciones familiares también afecta, de manera marginalmente significativa, la probabilidad de iniciación. Un punto más en el índice produce un aumento en la probabilidad de iniciación sexual de 3,3 puntos. Si miramos en el Apéndice la Tabla N° A-2 nos damos cuenta de que la escala de este índice tiene 4,4 puntos aproximadamente, lo que implica que la procedencia de una familia más armónica o de una familia más problemática haría una diferencia en la probabilidad de iniciación que bordearía los 14,5 puntos⁶⁴. Sin embargo, la significancia de esta estimación se pierde cuando separamos la muestra según sexo. En términos de la toma de precauciones frente a una relación sexual, el valor de este índice no parece tener mucha relevancia.

Por otro lado, el índice de dificultades económicas y de comunicación en la familia de origen del joven resulta significativo en la predicción del comportamiento sexual sólo de las mujeres. Un punto más en este índice lleva a un aumento de 4,1 puntos en su probabilidad de haber comenzado ya su vida sexual. Estas mujeres también tienen mayor predisposición a cuidarse: un aumento de un punto en el índice eleva en 4,6 puntos la probabilidad de haber tomado las precauciones adecuadas al momento de una relación sexual.

Confianza y discriminación: quienes tienen confianza en sus amigos tienen menor probabilidad de haberse iniciado sexualmente (7,1 puntos menos que quienes no la tienen). Sin embargo, esta variable resulta sólo marginalmente significativa ($p < 0,1$) y pierde completamente la significancia al separar las muestras por sexo. El gusto de estar con los amigos tampoco tiene incidencia en el comportamiento sexual adolescente. Por otro lado, las variables de percepción de discriminación sí parecen ser mucho más predictivas del comportamiento juvenil en materia sexual.

Como era de esperarse, quienes se han sentido discriminados por su apariencia tienen menor probabilidad de iniciarse sexualmente, ya que es posible que les resulte más difícil encontrar pareja. Este efecto es significativo para las mujeres y no para los hombres. Una mujer que reporta este tipo de discriminación tiene 12,2 puntos menos de probabilidad de iniciación. La variable para discriminación por apariencia sin embargo no es un predictor significativo de la toma de

⁶⁴ Este cálculo es sólo aproximado, ya que el valor del efecto marginal varía según el punto en el que se lo evalúa.

precauciones al tener una relación sexual. Quienes se sienten discriminados por sus pares no tienen diferencias con quienes no se sienten así en términos de iniciación sexual, pero sí en términos de cuidado. Este efecto se da en hombres y es de magnitud bastante importante: la diferencia en la probabilidad de cuidarse durante una relación sexual entre quienes no se sienten discriminados por sus pares y quienes sí tienen esa percepción es de 17,6 puntos porcentuales. Por otro lado, la discriminación por parte de carabineros o algún tipo de autoridad es un predictor bastante significativo de la iniciación sexual. Como se explicó con anterioridad, es posible que esta variable esté actuando como una *proxy* para el nivel de rebeldía del joven. Quienes perciben ese tipo de discriminación tienen una probabilidad de haberse iniciado 12,8 puntos superior a quienes no la perciben (11,7 para mujeres, 14,1 para hombres). Esta variable sin embargo no tiene efectos significativos en la probabilidad de tomar precauciones al involucrarse en una relación sexual.

Religión: profesar alguna religión en particular no tiene al parecer ninguna injerencia en el comportamiento de los jóvenes ni en lo que respecta a su iniciación ni al uso de métodos de prevención del embarazo. Sólo encontramos un efecto marginalmente significativo de la religión católica en la iniciación de las mujeres, que va en la dirección de aumentar la probabilidad de haber tenido ya su primera relación. Este efecto puede deberse a que la denominación católica en nuestro país es muy común y reúne a personas muy diversas y con perfiles muy variados.

Las variables que mejor explican la conducta sexual de los jóvenes se relacionan con su nivel de observancia de cualquier religión, representada en nuestro análisis por las variables que recogen la frecuencia de asistencia a ritos religiosos. Recordemos que estas variables de observancia fueron diseñadas para captar efectos incrementales, por lo que la estimación del efecto de la asistencia semanal nos entrega una idea de la diferencia entre quienes asisten semanalmente y quienes asisten mensualmente. Al mismo tiempo, la estimación del efecto de la asistencia mensual nos indica que hay una diferencia entre quienes asisten a los servicios con esta frecuencia y quienes asisten menos de una vez por mes. Los resultados estimados son interesantes: aunque la asistencia mensual a servicios religiosos no tiene efectos en la iniciación sexual (cuando comparamos con quienes asisten con frecuencias

inferiores a ésta), quienes asisten a servicios religiosos semanalmente tienen una probabilidad de haberse iniciado que es inferior en 18,1 puntos porcentuales a la de quienes asisten mensualmente. Este efecto es especialmente importante en magnitud en los hombres (para quienes la probabilidad de iniciación cae 22,4 puntos), aunque en el caso de las mujeres también hay un efecto grande y significativo (18,4 puntos). Por otro lado, el efecto de la frecuencia de asistir a los servicios incide positivamente en el uso de protección en una relación sexual: quienes asisten una vez al mes a algún servicio religioso tienen una probabilidad de cuidarse que es 14 puntos porcentuales superior a la de quienes asisten con frecuencia inferior o no asisten. La asistencia semanal no incrementa ni disminuye el cuidado. En suma, la observancia religiosa la podemos dividir en alta (asistencia semanal), media (asistencia mensual) y baja (asistencia escasa o inexistente). Si consideramos como punto de referencia la observancia baja, nos encontramos con que una observancia media no afecta la edad de iniciación pero sí incrementa la probabilidad de tomar precauciones en una relación sexual. Si incrementamos ahora la observancia a un nivel alto, vemos que los jóvenes de este grupo no se diferencian de los de observancia media en lo que se refiere al cuidado, pero sí se diferencian en su edad de iniciación sexual, que aumenta. El efecto en la iniciación sexual se debe probablemente a que la mayor parte de las religiones enfatizan la abstinencia como un valor. Por otro lado, el efecto en el cuidado puede deberse a que quienes tienen algún nivel de involucramiento religioso (medio o alto) están al tanto del carácter negativo que sus iglesias (y posiblemente sus familias, que pertenecen a estas iglesias) confieren al sexo sin compromiso. Por ello tienen especial cuidado en no quedar en evidencia y por ende se preocupan más de prevenir las consecuencias negativas o inesperadas de estas conductas. El efecto “protector” de la afiliación activa a una religión ha sido documentado por Kirby (2007), quien a su vez reporta que tener una familia o un entorno que desapruaba el sexo premarital o adolescente también tiene efectos protectores. Este efecto protector de la asistencia religiosa también ha sido documentado en Chile para el caso del consumo de drogas (Neckelmann, 2009).

Situación laboral individual: este grupo de variables, como ya discutimos, tiene alguna potencial endogeneidad debido a que no sólo la situación laboral afectaría el comportamiento sexual sino que podría

haber una causalidad inversa: jóvenes que no tuvieron precauciones al practicar sexo pueden llegar a tener un hijo, lo que les afectaría en sus prospectos y decisiones laborales. Esta endogeneidad debiera ser especialmente importante en mujeres pero no necesariamente inexistente en hombres, y sus efectos debieran aumentar según se incrementa la edad promedio de la muestra. Es por ello que estas variables no están incluidas en el modelo reportado en la Tabla N° 10 y sólo se incluyen en un modelo alternativo, cuyos resultados detallados están disponibles en Dussaillant (2010). La Tabla N° 11 muestra los resultados de este modelo para las variables de situación laboral individual. No está demás recalcar que debemos ser cautos a la hora de tomar estas estimaciones demasiado al pie de la letra (sobre todo en lo que se refiere a su magnitud) porque podrían estar sesgadas.

El estatus laboral tiene efectos significativos en la iniciación sexual de hombres y mujeres. Una mujer que estudia tiene una probabilidad de haberse iniciado 10,6 puntos inferior que otra que no estudia. Esto tiene dos explicaciones: por un lado una mujer que ya ha comenzado su actividad sexual y es madre tiene una menor posibilidad de embarcarse en un proyecto de estudio (ahí está la causalidad inversa de la que hablábamos). Por otro lado, una mujer que está estudiando tiene un proyecto de vida muy definido y va a velar por que éste no se vea truncado. Además, los estudiantes tienen menos tiempo libre para salir de juerga y también para encontrar una pareja. Y agregamos que las mujeres estudiantes no se diferencian del resto en el uso métodos anticonceptivos.

TABLA N° 11: RESULTADOS MODELO ALTERNATIVO CON VARIABLES DE SITUACIÓN LABORAL INDIVIDUAL. EFECTOS MARGINALES

Estatus laboral	Ecuación principal (variable dependiente: cuidado en la última relación)			Ecuación de selección (variable dependiente: sexualmente activo)		
estudia	-0,0306 (0,0365)	0,0375 (0,0474)	-0,0703 (0,0535)	-0,0718* (0,0395)	-0,106** (0,0532)	-0,0179 (0,0563)
trabaja	0,0930* (0,0439)	0,182*** (0,0450)	0,0438 (0,0630)	0,104** (0,0446)	0,0840 (0,0712)	0,145*** (0,0498)
busca	0,0315 (0,0384)	0,0739 (0,0493)	0,00684 (0,0529)	0,0198 (0,0379)	-0,0157 (0,0524)	0,0584 (0,0486)

Al mismo tiempo, los hombres jóvenes que trabajan tienen mayores probabilidades de haberse iniciado sexualmente. Esto está en línea con la evidencia internacional. Kirby (2007) argumenta: "...los jóvenes en trabajos pagados, especialmente aquellos que trabajan más de 20 horas semanales, tienen mayor probabilidad de iniciarse, tienen sexo con mayor frecuencia y tienden a tener más parejas sexuales. El trabajo pagado podría aumentar la sensación de independencia de los jóvenes, su movilidad y sus oportunidades sexuales" (p. 65). Estos jóvenes sin embargo no se diferencian del resto en términos de precauciones en sus relaciones sexuales. Son las mujeres trabajadoras las que sí tienen un comportamiento diferente en cuanto a la prevención del embarazo. Una mujer que trabaja tiene una probabilidad de cuidarse en sus relaciones sexuales que es 18,2 puntos superior a la de una que no lo trabaja. Finalmente, quienes buscan trabajo no parecen tener, en la población joven general, ninguna predisposición especial en referencia a su iniciación o conducta sexual posterior.

Variables contextuales (comunales): desempleo hombres 30-50 años: esta variable es muy interesante porque refleja el estado del mercado laboral en la comuna de residencia del joven. En ese sentido, sirve de aproximación al ambiente laboral que enfrenta el joven en particular y también su familia. No es una novedad que el índice de desempleo afecta el comportamiento sexual de los jóvenes. De hecho, existen otros trabajos que han verificado tales efectos (ver, por ejemplo, Arkes y Klerman, 2009). Nuestras estimaciones arrojan que la desocupación comunal no tendría efecto alguno en la iniciación sexual de los jóvenes, pero sí en el comportamiento preventivo de los ya iniciados, especialmente hombres. Un punto porcentual más en las estadísticas de desocupación comunal predicen una caída de 2,2 puntos en la probabilidad de que un joven (hombre) adolescente tome precauciones a la hora de tener relaciones sexuales. La explicación que Arkes y Klerman (2009) dan a este fenómeno tiene que ver con que los jóvenes que tienen más tiempo a su disposición, menos aspiraciones en lo que se refiere a la consolidación de una carrera laboral y que soportan una mayor carga de estrés se valen del sexo como una manera de sobrellevar sus desilusiones. Los autores argumentan que cuando la economía se fortalece, habrá más modelos de conducta o de roles para el joven que estará trabajando muchas veces con una carrera laboral

establecida. “Un futuro brillante es el mejor anticonceptivo”⁶⁵ y es posible que una economía fuerte produzca la percepción de un futuro brillante. Por otro lado un alto nivel de desempleo podría inducir el aumento de la fertilidad⁶⁶ debido a que los costos de oportunidad de tener un hijo disminuyen. Además, en esos contextos el tiempo libre de los jóvenes aumenta, y con ello el consumo de alcohol y drogas, los que incitan a los comportamientos riesgosos (de hecho Arkes, 2007, documenta que la prevalencia de alcohol y drogas disminuiría cuando la economía está fuerte).

Variables contextuales (comunales) drogas: es muy importante dejar en claro que éstas son *variables de contexto* y no *variables individuales*. En ese sentido, debemos mirarlas como medida del ambiente que rodea al joven y no como un indicador del comportamiento de éste. Hubiera sido muy bueno tener acceso a información sobre el consumo de drogas particular de cada joven, ya que la evidencia apunta a que este tipo de variables tiene una incidencia importante en su comportamiento sexual. Sin embargo sólo conocemos el valor promedio del consumo en la comuna de residencia del joven y eso no es necesariamente un indicador de consumo individual (aunque probablemente tenga alguna correlación). En ese sentido hay que ser muy cautos al analizar las estimaciones cuidando de interpretar los efectos como efectos de contexto y no como efectos individuales. Debemos interpretar los estimadores como respondiendo a la pregunta ¿cómo afecta un mal ambiente —referido a consumo o tráfico de sustancias— al comportamiento sexual del joven?, y no a la pregunta ¿cómo afecta el consumo de drogas al comportamiento sexual del joven? Por otro lado, estas variables agregadas a nivel comunal también nos pueden estar indicando un comportamiento individual, por lo que tampoco podemos estar seguros de que las estimaciones nos reflejen un efecto puramente atribuible al ambiente⁶⁷. Además, nuestros índices de drogas comunales pueden quizá interpretarse como una aproximación (muy imperfecta) al efecto par: a mayor drogadicción comunal, mayor la probabilidad de que el grupo de pares del joven tenga mayor disposición

⁶⁵ Cita que Arkes y Klerman atribuyen a Marian Wright Edelman.

⁶⁶ Tanto por la disminución de uso de métodos de prevención como debido a un aumento de la frecuencia sexual. Esta última variable no la estudiamos en nuestra investigación.

⁶⁷ Una mejor separación de los efectos individual y de contexto la hubiéramos obtenido de haber tenido los datos de consumo individual además de los datos de consumo agregado.

a las drogas⁶⁸. Finalmente, una comuna donde las drogas son más comunes también puede estar indicando la residencia en barrios desorganizados y pobres, factor considerado como de riesgo en la literatura sobre sexualidad juvenil (ver por ejemplo Miller *et al.*, 2001, y Kirby, 2007)

Los resultados demuestran que efectivamente existe una relación entre nivel de drogas comunal y comportamiento sexual. En las zonas donde la marihuana es más prevalente los jóvenes (especialmente hombres, aunque también mujeres) tienden a iniciar su actividad sexual más temprano. Por otro lado, en las comunas donde el consumo de alcohol es más importante, las mujeres tienden a iniciarse más precozmente. Si miramos las escalas de estos índices en la Tabla N° 9 notamos que la escala para el índice de problemas con el alcohol tiene 1,4 puntos mientras que la escala para el índice de problemas con marihuana tiene 5,5 puntos. De esto y recurriendo a las estimaciones de los efectos marginales reportados en la Tabla N° 10 podemos concluir que la diferencia en la probabilidad de iniciación sexual entre la comuna donde se consume más marihuana y aquella en que se consume menos es de aproximadamente 32 puntos para los hombres y 18 puntos para las mujeres. Por otro lado, la diferencia en la probabilidad de iniciación sexual entre la comuna donde se consume más alcohol y aquella en que se consume menos es de aproximadamente 30 puntos para las mujeres. Los índices recién mencionados, sin embargo, no parecen ser determinantes del nivel de protección practicada por los jóvenes al tener relaciones sexuales. El nivel de tráfico en la comuna tampoco parece incidir en la conducta sexual de los jóvenes, por lo menos de acuerdo a los resultados de las estimaciones asociadas a nuestro modelo.

4. DISCUSIÓN Y PROPUESTAS DE POLÍTICA

Una conclusión inicial y general a partir de nuestro análisis empírico es que los jóvenes chilenos no se diferencian demasiado de los jóvenes de otros países en cuanto a costumbres sexuales. Nuestro análisis detectó factores protectores y de riesgo que están en línea con la evidencia internacional, lo que nos permite suponer que las interven-

⁶⁸ Recordar que los índices de drogadicción generados consideran sólo la población menor de 30 años de la comuna.

ciones que se han hecho con éxito en otros lugares podrían ser efectivas también en Chile.

Por otro lado, los factores de riesgo y factores protectores aquí establecidos tienen un diferente potencial de intervención mediante política pública. Factores de personalidad o religiosidad por ejemplo, son difícilmente modificables, mientras factores que implican la entrega de información y adquisición de conocimiento por parte de los jóvenes tienen un potencial mucho mayor.

No debemos olvidar además que la parte empírica de este trabajo es un aporte general y por lo tanto las propuestas de política que presentaremos a continuación son propuestas iniciales, basadas no sólo en la evidencia cuantitativa estimada sino también en la evidencia internacional. Cualquier iniciativa concreta en esta línea requiere de mayor análisis que el presentado en este trabajo.

La prevención de actitudes excesivamente riesgosas por parte de jóvenes y adolescentes es sin duda un desafío difícil de lograr. Ello podría deberse a que los mecanismos de toma de decisiones que éstos utilizan no estarían bien sincronizados, en parte debido a su falta de madurez en el ámbito psicosocial. Esto no significa que los jóvenes no sean capaces de tomar decisiones racionales, sino que muchas veces el mecanismo racional se vería anulado por otros mecanismos asociados a una red socioemocional todavía inmadura. En ese sentido, mejorar las herramientas informativas en busca de que el joven tome mejores decisiones (apelando a su red cognitiva) sólo tendría efectos acotados.

Sin embargo, el que estos efectos sean acotados no implica ausencia de efecto. Como vimos en las estimaciones, los jóvenes que conocen los mecanismos de transmisión del VIH y quienes han recibido algún tipo de educación sexual tienen comportamientos menos riesgosos que sus congéneres desinformados. En ese sentido, países con niveles educativos relativamente bajos en estos aspectos, como por ejemplo Chile, tienen aún bastante camino por recorrer en el proceso de diseñar programas educativos informativos que permitan a los jóvenes sopesar de mejor manera los eventuales costos y beneficios de sus acciones⁶⁹. Es probable que el avance por esa vía (la

⁶⁹ Al respecto es interesante mencionar un estudio que se realizó en Argentina (no tenemos conocimiento de algo similar realizado en Chile) que recogió las preguntas que tenían los jóvenes escolares respecto de temas de sexualidad. El estudio revela un importante nivel de confusión en estos jóvenes, confusión que probablemente es conducente a un inadecuado

educativa-informativa) sea significativo, ya que estamos partiendo de un punto en el cual la desinformación es bastante grande. Sin embargo, aun teniendo una población juvenil perfectamente informada, la evidencia nos indica que el problema seguiría vigente (aunque en una magnitud inferior), debido a que los jóvenes no siempre actuarían de manera acorde con lo que “en frío” evalúan como la conducta que más les conviene.

En ese sentido, es importante que el país desarrolle estrategias complementarias a la informativa. En general, además de informar se podrían realizar esfuerzos de prevención normativa para cambiar la mentalidad de jóvenes con una disposición quizá demasiado proclive hacia el sexo desprotegido. Al parecer eso es lo que han logrado algunos países europeos donde los jóvenes consideran “estúpido e irresponsable” tener sexo sin protección⁷⁰.

Una posible política que busca explotar el efecto par, importante determinante de las conductas riesgosas juveniles, es mediante campañas positivas que demuestren al joven que sus pares son menos promiscuos y descuidados de lo que ellos creen. Los jóvenes son tremendamente sensibles a la presión de los pares y esta manera de influir podría tener buenos resultados. Un ejemplo de esto podría pasar por entregar información real a los jóvenes sobre la proporción de individuos de su misma edad en su comuna o el país que ya han comenzado su vida sexual. Muchas veces los jóvenes han sobredimensionado esta información, ya que es común que algunos de sus compañeros alardeen de una vida sexual que no es tal. Esto podría inducirlos a tener un comportamiento que creen es masivo cuando no lo es. Si a un joven se

balance entre costos y beneficios de tener una relación sexual sin protección. El nivel de desinformación reportado es bastante amplio y variado. Por ejemplo, algunas preguntas que surgieron del estudio (realizadas por escolares), además de las típicas sobre biología y prevención del embarazo y ETS, fueron ¿por qué hay gente que disfruta del sexo usando la violencia?, ¿es doloroso ir al ginecólogo?, ¿se puede ser estéril y eyacular?, ¿si una persona tiene sexo oral con un violador, se toma como violación? (Goldstein y Glejzer, 2008).

⁷⁰ Sin embargo, debemos ser cautelosos en este sentido. No sabemos realmente por qué en Europa se ha logrado que los jóvenes tengan la mentalidad que tienen. Es posible que haya sido debido a las campañas y medidas gubernamentales descritas. Pero también es posible que se deba a un problema estructural más profundo y difícil de intervenir que se relaciona con el alto nivel de secularidad de los pueblos europeos citados como ejemplo en los artículos comparativos aludidos en el texto, y al bajo nivel de desigualdad que hay en esas economías.

le informa de manera seria que, por ejemplo, el 80% de su generación en la comuna aún no ha comenzado su vida sexual, es muy probable que este joven se sienta más seguro como para decidir postergar su iniciación⁷¹. Para ello es fundamental recoger información lo más fidedigna posible respecto al verdadero comportamiento de estos jóvenes. Ello implica en lo posible encuestas con un alto nivel de privacidad donde el joven pueda responder sin que el encuestador se entere de su respuesta.

El efecto par también puede explotarse mediante intervenciones en sectores donde los grupos juveniles tienden a tomar más riesgos que lo normal. Por ejemplo, como vimos en nuestra estimación, probablemente intervenciones efectivas en el ámbito del consumo de drogas en ciertas comunas podrían tener efectos deseables también en la conducta sexual de estos individuos por dos vías: primero, disminuyendo la probabilidad de ese consumo y por ende de que el joven pierda la noción de la realidad y se embarque en conductas que en otro contexto hubiera evitado, y segundo, disminuyendo la presión del grupo de amigos. Es muy probable que el efecto de contexto no se restrinja solamente al nivel de consumo de drogas y alcohol prevalente en el sector donde vive el joven. Otros factores como la proporción de jóvenes con historial criminal en la zona, o la proporción de hogares disfuncionales, etc., también podrían incidir de manera indirecta en el comportamiento de los jóvenes. No debemos olvidar, sin embargo, que las intervenciones recién mencionadas son indirectas y probablemente menos efectivas y de más difícil implementación que cualquier programa que ataque directamente el problema.

⁷¹ Un experimento de ese tipo se realizó en Estados Unidos, pero esta vez con el objeto de reducir el consumo de tabaco y alcohol entre los jóvenes de Montana. Likenbach (2003) y Likenbach y Perkins (2003) describen una campaña educacional de gran escala adoptada por el estado para informar a la gente que la gran mayoría de los ciudadanos no consume alcohol. Uno de los avisos busca corregir percepciones equivocadas al afirmar que “la mayoría (81 por ciento) de los estudiantes universitarios de Montana toma cuatro o menos bebidas alcohólicas a la semana”. Campañas similares se han realizado en ese estado para reducir el consumo de tabaco. Los autores reportan una mejora sustancial en la precisión de las percepciones de los jóvenes y disminuciones estadísticamente significativas en el consumo. De hecho, en Montana existe un organismo dedicado exclusivamente a este tipo de campañas denominado Most of Us (www.mostofus.org) orientado al “marketing de normas sociales” (ver Thaler y Sunstein, 2008, para una discusión del tipo de programas que apelan al comportamiento de “rebaño” inherente al ser humano y especialmente a los jóvenes).

El efecto de la religiosidad en el comportamiento sexual, sobre todo en el *timing* de la iniciación, es un factor a considerar. La religiosidad es un factor protector, aunque no fácilmente modificable mediante política pública. Sin embargo, debemos examinar si tiene sentido confrontar los programas de educación sexual con la visión de la iglesia respecto de cómo deberían ser educados sus feligreses activos. Por eso quizá no es recomendable que los programas diseñados por el gobierno se transformen en una imposición para quienes están en desacuerdo con el enfoque ofrecido, aunque en este sentido aún falta exploración más profunda que la aquí presentada.

Por otro lado, nuestros datos indican que es necesario diseñar programas alternativos de política pública que tomen en cuenta la realidad sexual de los jóvenes de hoy en día. Estos programas deben informar a los jóvenes sobre temas biológicos de su sexualidad y deben incluir capacitación sobre los distintos métodos de prevención disponibles y su efectividad en la prevención del embarazo⁷² y enfermedades de transmisión sexual. Al mismo tiempo, es posible que una intervención que busque capacitarlos en estrategias de negociación y liderazgo que les permitan sobrellevar y contrarrestar la presión de sus pares y su pareja tenga alguna efectividad. De hecho, uno de los programas más efectivos⁷³ en Estados Unidos para la prevención del embarazo adolescente, el programa Reducing the Risk: Building Skills to Prevent Pregnancy, STD&HIV, tiene como eje programático principal el desarrollo de este tipo de estrategias. Es posible también, al menos en ciertas comunidades, incluir en estos programas alguna capacitación cuyo objetivo sea explicar a los jóvenes el sentido profundo de una relación de pareja estable, contexto en el cual la relación sexual se da de forma más plena. Los programas integrales de educación sexual, que incluyen a la vez información sobre anticoncepción y prevención de

⁷² Por ejemplo, el joven debe saber que los métodos reversibles más seguros en la prevención del embarazo son los hormonales o el DIU, también debe saber que la píldora del día después tiene una efectividad bastante menor, debe saber que estos métodos no previenen contra las enfermedades de transmisión sexual, y debe tener en cuenta que los métodos naturales, para ser efectivos, deben considerar más factores que el simple conteo de días a partir de la última menstruación.

⁷³ Éste es sólo uno de varios programas que han mostrado comprobada efectividad en los Estados Unidos. Tiene la ventaja además de haber sido replicado con éxito. Para conocer todos los programas bien evaluados en ese país, ver Kirby (2007) o Advocates for Youth (2008).

ETS estudiados por Kirby (2007), han sido los más exitosos (en el contexto de Estados Unidos) para la prevención del embarazo y enfermedades de transmisión sexual. La evidencia hasta ahora recogida sobre los programas que buscan sólo potenciar la abstinencia sexual no es concluyente aun, por lo que sería interesante realizar más investigación en esta área. Finalmente, también sería interesante explorar los programas de paternidad responsable y sus efectos en el embarazo adolescente.

Por otro lado, un aporte significativo a la investigación de política pública pasa por enriquecer las bases de datos existentes en nuestro país. Por ejemplo, con los datos que hoy en día existen no es posible medir la relación entre consumo individual de drogas y comportamiento sexual. Un aporte importante en esta área sería lograr la coordinación entre las encuestas del INJUV y del Conace de manera que los individuos encuestados fuesen los mismos. Así podríamos medir con mucha más fineza el verdadero efecto del consumo de alcohol y marihuana en el comportamiento sexual de los jóvenes. También sería interesante agregar nuevas preguntas a estas encuestas que permitan estudiar efectos en la actividad sexual juvenil de algunas características individuales y familiares que la literatura internacional ha establecido como relevantes. Por ejemplo, Miller *et al.* (2001) explican que los principales factores protectores frente a un embarazo adolescente tienen que ver con la calidad de las relaciones con los padres y con el nivel de monitoreo y supervisión parental. Los autores también explican que algunas de las variables más importantes en la predicción del embarazo adolescente son: la residencia en barrios desorganizados y pobres, la presencia de uno solo de los progenitores, la existencia de hermanos mayores activos sexualmente o con historial de embarazo adolescente y el haber sido víctima de abuso sexual. Además, existen factores de riesgo biológicos, como lo sería una pubertad temprana. Aunque tuvimos la posibilidad de testear la importancia de algunas de estas variables en el contexto chileno, otras no estaban disponibles en los datos. Sería bastante interesante que la encuesta del INJUV agregase preguntas que pudieran servir para generar variables del tipo recién descrito, además de incluir evidencia sobre el nivel de educación materno y paterno, historial de actividad criminal del joven, y algunas características particulares del grupo de amigos con los que este interactúa.

APÉNDICE

Construcción de índices de “valores liberales”

TABLA N° 12: ANÁLISIS DE COMPONENTES PRINCIPALES PARA VARIABLES VALÓRICAS

Cuán de acuerdo está con	Factor 1 Valores liberales generales	Factor 2 Valores liberales particulares
El divorcio	0,24196	-0,20306
Matrimonio homosexual	0,23247	-0,23062
Legalizar la marihuana	0,23388	-0,13611
La píldora del día después	0,2507	0,00248
El matrimonio como institución para toda la vida	-0,12647	0,6671
La eutanasia ¹	0,25906	0,44394
El aborto terapéutico ²	0,25133	0,41107

¹ En la pregunta se incluye la definición de eutanasia dada por la OMS: “Acción del médico que provoca deliberadamente la muerte del paciente”.

² Se incluye definición de este tipo de aborto como: “Aborto que se realiza cuando está en peligro la vida de la madre”.

Construcción de índices sobre relaciones familiares

TABLA N° 13: ANÁLISIS DE COMPONENTES PRINCIPALES PARA VARIABLES DE RELACIONES FAMILIARES

	Factor 1 Malas relaciones en general	Factor 2 Dificultades económicas y de comunicación
Falta de comunicación	0,28826	0,31858
Problemas económicos	0,18041	0,24298
Problemas derivados del alcohol y las drogas	0,23257	-0,46755
Malas relaciones entre padres e hijos(as)	0,29873	-0,06313
Falta de tiempo para compartir en familia	0,1926	0,66425
Malas relaciones entre hermanos	0,2053	-0,13481
Maltrato físico y/o psicológico	0,27852	-0,38895

Construcción de índices sobre nivel de drogadicción comunal

Para elaborar los índices se consideró a los jóvenes de entre 12 y 29 años inclusive encuestados en la Quinta Encuesta de Drogas en Población General (2006) del Conace. Se construyeron tres índices: dos de intensidad de uso (alcohol, marihuana) y uno de tráfico.

Intensidad de consumo de alcohol: se utiliza la variable de la encuesta que indica cuántos días de los últimos 30 el individuo ha consumido cinco o más vasos o copas de vino, licor o cerveza. Esta cantidad se promedia entre todos los individuos de la comuna (usando el factor de expansión provisto por la encuesta).

Intensidad de consumo de marihuana: se utiliza la variable de la encuesta que indica el número de cigarrillos de marihuana que el individuo consume en un mes. Esta cantidad se promedia entre todos los individuos de la comuna (usando el factor de expansión provisto por la encuesta).

Tráfico: se genera una variable que toma valor uno en caso de que el individuo reporte que en su barrio hay mucho o bastante tráfico de drogas. Esta variable se promedia entre todos los individuos de la comuna (usando el factor de expansión provisto por la encuesta).

BIBLIOGRAFÍA

- Advocates for Youth (2008): *Science and Success. Sex Education and Other Programs that Work to Prevent Teen Pregnancy, HIV and Sexually Transmitted Infections*. Segunda edición. Washington, DC. Disponible en <http://www.advocatesforyouth.org/storage/advfy/documents/sciencesuccess.pdf>
- (2009): Adolescent Sexual Health in Europe and the U.S.-Why the Difference?
- Aizer, A. & S. McLanahan (2006): "The Impact of Child Support Enforcement on Fertility, Parental Investment and Child Well Being". En *Journal of Human Resources* XLI(1).
- Argys, L. y H. E., Peters (2001): "Interactions between Unmarried Fathers and Their Children: The Role of Paternity Establishment and Child-support Policies". En *The American Economic Review*, Vol. 91, N° 2.
- Arkes, J. (2007): "Does the Economy Affect Teenage Substance Abuse?" En *Health Econ*, 16(1): 19-36.
- Arkes, J. & J. A. Klerman (2009): "Understanding the Link between the Economy and Teenage Sexual Behavior and Fertility". En *J Popul Econ*, 22: 517-536.
- Becker, Gary S. & Murphy, Kevin M. (1988): "A Theory of Rational Addiction". En *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 96(4), pp. 675-700, agosto.

- Berne, L. & B. Huberman (1999): *European Approaches to Adolescent Sexual Behavior and Responsibility. Advocates for Youth*. Washington, DC.
- Casey, B., S. Getz & A. Galvan, A. (2008): "The Adolescent Brain". En *Developmental Review*, 28, 62-77.
- Darroch, J., S. Singh & J. Frost, (2001): *Differences in Teenage Pregnancy Rates among Five Developed Countries: The Roles of Sexual Activity and Contraceptive Use. Family Planning Perspectives Vol. 33 N° 6, pp. 244-281*.
- Donoso, E. (2008): "Embarazo Adolescente: Un Problema País". En *Rev. Chil Obstet Ginecol* 2008; 73(5): 291-292.
- Dussailant, F. (2010): "Comportamientos Riesgosos entre los Jóvenes: El Caso de la Actividad Sexual". Documento de Trabajo N° 381, Centro de Estudios Públicos.
- Fischhoff, B. (2008): "Assessing Adolescent Decision-making Competence". En *Developmental Review*, 28, 12-28.
- Gardner, M. & L. Steinberg (2005): "Peer Influence on Risk Taking, Risk Preference, and Risky Decision Making in Adolescence and Adulthood: An Experimental Study". En *Developmental Psychology*, 41, 625-635.
- Goldstein, B. y C. Gleizer (2008): "Las preguntas de los y las adolescentes... comenzar por escuchar". En Morgade y Alonso (eds.), *Cuerpos y Sexualidades en la Escuela. De la "Normalidad" a la Disidencia*. Paidós.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2009): "Estadísticas Vitales". Informe Anual 2006.
- Instituto Nacional de la Juventud (INJUV) (2008): Quinta Encuesta Nacional de la Juventud. Disponible en <http://www.injuv.gob.cl/pdf/quintaencuestanacionaldejuventud.pdf>
- (2009): Sexta Encuesta Nacional de la Juventud. Principales resultados. Gobierno de Chile.
- Jemmott, J., L. Jemmott y G. Fong (2010): "Efficacy of a Theory-Based Abstinence-Only Intervention Over 24 Months, A Randomized Controlled Trial With Young Adolescents". *Arch Pediatr Adolesc Med.* 2010; 164(2): 152-159.
- Kirby, D. (2007): "Emerging Answers. Research Findings on Programs to Reduce Teen Pregnancy and Sexually Transmitted Diseases". The National Campaign to Prevent Teen and Unplanned Pregnancy.
- Kruger, D. & M. Berthelon (2009): "Delaying the Bell: The Effects of Longer School Days on Adolescent Motherhood in Chile". IZA Discussion Paper 4553.
- Levine, P. B. (2001): "The Sexual Activity and Birth Control Use of American Teenagers". En Gruber, J. (ed.), *Risky Behavior Among Youths. An Economic Analysis*. The University of Chicago Press.
- Linkenbach, J. (2003): "The Montana Model: Development and Overview of a Seven Step Process for Implementing Macro-Level Social Norms Campaigns". In H. W. Perkins (ed.), *The Social Norms Approach to Preventing School and College Age Substance Abuse: A Handbook for Educators, Counselors, and Clinicians*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Linkenbach, J. & H. W. Perkins, (2003): "Most of Us Are Tobacco Free: An Eight-Month Social Norms Campaign Reducing Youth Initiation of Smoking in Montana". In H. W. Perkins (ed.), *The Social Norms Approach to Preventing School and College Age Substance Abuse: A Handbook for Educators, Counselors, and Clinicians*. San Francisco: Jossey-Bass.

- Lupica, C. (2009): "Políticas para Promover una Paternidad Comprometida. Los Ejemplos de Suecia y Costa Rica". En *Boletín de la Maternidad*, N° 6, Observatorio de la Maternidad.
- Maddala, G. S. (1983): "Limited-dependent and Qualitative Variables in Econometrics". En *Econometric Society Monographs*. Cambridge University Press.
- McLanahan, S. & M. Carlson (2002): "Welfare Reform, Fertility and Father Involvement". En *JCPR Working Papers*, 261, Northwestern University/University of Chicago Joint Center for Poverty Research.
- Miller, Brent C., Brad Benson & Kevin A. Galbraith (2001): "Family Relationships and Adolescent Pregnancy Risk: A Research Synthesis". *Developmental Review*, 21, 1-38.
- Neckelmann, M. (2009): "El Efecto Protector de la Religión frente al Consumo de Alcohol y Drogas en Adolescentes Chilenos". Tesis para optar al grado de magíster en Sociología. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Naciones Unidas (2007): "World Fertility Patterns". United Nations - Department of Economic and Social Affairs - Population Division. Disponible en http://www.un.org/esa/population/publications/worldfertility2007/WorldFertilityPatterns%202007_UpdatedData.xls
- Nixon, L. (1997): "The Effect of Child Support Enforcement on Marital Dissolution". En *The Journal of Human Resources* 32(1).
- Oettinger, G. (1999): "The Effects of Sex Education on Teen Sexual Activity and Teen Pregnancy". En *Journal of Political Economy*, 107(3), 606-644.
- Pirog, M. & K. Ziol-Guest (2006): "Child Support Enforcement: Programs and Policies, Impacts and Questions". En *Journal of Policy Analysis and Management* 25(4). Wiley.
- Plotnik, R., I. Garfinkel, S. McLanahan & I. Ku (2006): "The Impact of Child Support Enforcement Policy on Nonmarital Childbearing". En *Journal of Policy Analysis and Management*, 26(1). Wiley.
- Reyna, V. & F. Farley (2006): "Risk and Rationality in Adolescent Decision-making: Implications for Theory, Practice and Public Policy". En *Psychological Science in the Public Interest*, 7, 1-44.
- Rivers, S., V. Reyna & B. Mills (2008): "Risk Taking under the Influence: A Fuzzy-trace Theory of Emotion in Adolescence". En *Developmental Review*, 28, 107-144.
- Seltzer, J. A., S. S. McLanahan and T. L. Hanson (1998): "Will Child Support Enforcement Increase Father-child Contact and Parental Conflict after Separation?" En I. Garfinkel, S. McLanahan, D. Meyer y J. Seltzer (eds.), *Fathers Under Fire: The Revolution in Child Support Enforcement*. New York: Russell Sage Foundation.
- Solomon-Fears, C. (2002): "Paternity Establishment: Child Support and Beyond". Domestic Social Policy Division. Congressional Research Service. Report RL31467.
- Steinberg, L. (2007): "Risk Taking in Adolescence: New Perspectives on Brain and Behavioral Science". En *Current Directions in Psychological Science*, 16 (2), 55-59.
- (2008): "A Social Neuroscience Perspective on Adolescent Risk-taking". En *Developmental Review*, 28, 78-106.
- Sunstein, C. (2008) "Adolescent Risk-taking and Social Meaning: A Commentary". En *Developmental Review*, 28, 145-152.

- Thaler, R. y C. R. Sunstein (2008): *Nudge. Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*. Yale University Press, New Haven and London.
- Van de Ven, Wynand P. M. M. & Bernard M. S. Van Praag (1981): "The Demand for Deductibles in Private Health Insurance: A Probit Model with Sample Selection". En *Journal of Econometrics*, Elsevier, vol. 17(2), 229-252, noviembre.
- Weaver, H., G. Smith & S. Kippax (2005): *School-Based Sex Education Policies and Indicators of Sexual Health among Young People: A Comparison of the Netherlands, France, Australia and the United States*. *Sex Education*, Vol. 5, N° 2, pp. 171-188. □

EL MERCADO DE VALORES CHILENO: ANÁLISIS Y PROPUESTAS EN EL ÁMBITO TRIBUTARIO¹

Claudio A. Agostini y Carlos Budnevič

A partir de un marco tributario que considera tanto los objetivos de la política tributaria de un país como sus efectos, en este trabajo se analizan los distintos impuestos que afectan al mercado de capitales en Chile. Dicho análisis, junto a una exhaustiva revisión de la literatura económica en este tema, tanto teórica como empírica, dan lugar a un conjunto de propuestas que permitirían reducir las potenciales distorsiones que introducen los impuestos en el mercado de valores en Chile actualmente, y que harían más eficiente su funcionamiento.

Palabras clave: mercado de valores; mercado de capitales; impuestos.

Clasificación: JEL: G18, H21, H22.

Recibido: mayo de 2009.

CLAUDIO A. AGOSTINI. Doctor en Economía, University of Michigan. Profesor Asociado, ILADES-Universidad Alberto Hurtado. Email: agostini@uahurtado.cl.

CARLOS BUDNEVIČ. Doctor en Economía, University of Pennsylvania. Superintendente de bancos e instituciones financieras. Email: cbudnevi@vtr.net.

¹ Este trabajo se basa parcialmente en un estudio elaborado para la Superintendencia de Valores y Seguros. Sin embargo, el análisis y las conclusiones son de nuestra exclusiva responsabilidad y no necesariamente representan a la Superintendencia. Se agradecen los comentarios de Guillermo Larraín, Marco Morales, Francisco Silva, Guillermo Yáñez y Felipe Divin. Los errores que aún subsistan son naturalmente de nuestra sola responsabilidad.

1. Introducción

El objetivo principal de la política tributaria de un país es recaudar la cantidad necesaria de recursos que necesita el Estado para proveer los bienes y servicios que la sociedad desea que el Estado provea, generando la menor distorsión posible en la asignación de recursos de la economía (es decir, minimizando la pérdida en eficiencia asignativa)².

En este contexto, la evaluación y discusión de los efectos de los distintos impuestos que afectan al mercado financiero en Chile se debe focalizar en las potenciales distorsiones que generen en la asignación de recursos. Para ello es importante tener en cuenta algunos criterios básicos y generales sobre tributación óptima.

Un primer criterio importante de tener presente es el establecido en el teorema de Diamond-Mirrlees, que demuestra que nunca es óptimo distorsionar la eficiencia productiva a través de los impuestos, sino que los impuestos sólo deben establecerse para bienes y servicios finales.

Un segundo criterio es que al considerar impuestos a los ingresos, independientemente de la progresividad e implementación del impuesto (retenciones, renta presunta, etc.), es importante no generar distorsiones entre las distintas fuentes de ingreso.

Un tercer criterio es que en el caso de existir externalidades negativas en un mercado, el óptimo es utilizar un impuesto que permita internalizar la externalidad (impuesto pigouviano) y llevar el equilibrio del mercado al nivel óptimo que existiría en ausencia de la externalidad.

Un cuarto criterio es que la base de cada impuesto debe ser lo más amplia posible, con pocas exenciones, de tal forma de tener tasas de impuestos relativamente más bajas (Norregaard y Khan 2007; Toye 2000; Moore 2004; Heady 2004).

En el caso particular del mercado financiero hay dos consideraciones adicionales que son relevantes de tomar en cuenta en la política tributaria. La primera es la capacidad de arbitraje y la segunda es la sensibilidad a la inflación y, por lo tanto, a impuestos no indexados.

² Adicionalmente, la política tributaria puede tener un rol de redistribución de ingresos entre los agentes económicos. En ese caso, el instrumento apropiado es un impuesto progresivo al ingreso, cuya complejidad y estructura dependen de las preferencias por redistribución de la sociedad y están limitadas por el costo de administrar el impuesto y el grado de dificultad e incentivos para evadirlo.

Por un lado, debido a la gran capacidad de arbitraje existente en el sector financiero, los tratamientos tributarios diferenciales para distintos tipos de instrumentos producen, en general, innovaciones financieras (creación de nuevos instrumentos financieros) que tienen como único propósito distribuir de modo distinto un flujo de caja en la forma en que pague menos impuestos (Boadway y Keen 2003).

La sensibilidad a la inflación, por otro lado, hace que la interacción entre inflación y un sistema tributario no indexado pueda tener efectos importantes en magnitud (Feldstein 1999). En la medida en que la inflación aumenta, las distorsiones de los impuestos y de la inflación se multiplican en vez de sumarse, por lo que la magnitud de las distorsiones crece más que proporcionalmente. En particular, la tasa efectiva de impuestos crece con la inflación, por lo que la volatilidad de la inflación genera incertidumbre adicional a través de este efecto (Honohan 2003).

Por último, es igualmente importante mencionar que los impuestos no son la única distorsión existente en los mercados financieros. Asimetrías de información y poder de mercado alejan a los mercados financieros del ideal competitivo y, en este contexto, hay impuestos que pueden jugar el rol de reducir algunas de estas otras distorsiones (Honohan 2004).

A partir de este marco tributario general, tanto de objetivos como de criterios básicos a considerar, se analizan a la luz de la literatura económica distintos impuestos que afectan al mercado de capitales y luego se describen los distintos tipos de impuestos existentes en Chile que afectan al mercado financiero. Finalmente se presentan nuestras reflexiones y propuestas de modificaciones tributarias en el ámbito del mercado de capitales.

2. Literatura económica sobre impuestos y mercado financiero

Un primer aspecto necesario de discutir, antes de analizar la literatura relevante de tributación en el mercado de capitales, se refiere a si se deben colocar impuestos a los ingresos provenientes del capital o no.

2.1. ¿Deben tributar los ingresos de capital?

En una economía simple, donde los consumidores sólo obtienen ingresos de su trabajo, un impuesto al ingreso es equivalente a un im-

puesto al consumo. En este caso la optimalidad de usar impuestos al consumo o al ingreso depende sólo de los costos administrativos y posibilidades de evasión de cada impuesto. Sin embargo, al considerar una economía donde los consumidores pueden ahorrar y obtener ingresos de capital, un impuesto al consumo no es completamente equivalente a uno a los ingresos del trabajo y la pregunta relevante se refiere a cuál debiera ser la tributación de los ingresos generados por el capital.

El modelo más simple es uno de dos períodos, donde los consumidores trabajan en el primer período, consumen en ambos períodos y el consumo en el segundo período es financiado con los ahorros del primer período. En esta clase de modelos el teorema de Atkinson-Stiglitz (1976) demuestra que no es óptimo colocar un impuesto al ahorro (al capital) si las siguientes dos condiciones se cumplen: i) todos los consumidores tienen preferencias que son separables entre consumo y trabajo; ii) todos los consumidores tienen la misma subfunción de utilidad en consumo³.

La recomendación principal del teorema de Atkinson-Stiglitz es que no debiera existir un impuesto al ingreso del capital, ya que eso introduciría una cuña entre la tasa marginal de sustitución intertemporal y la tasa marginal de transformación intertemporal entre bienes de consumo en distintos períodos. En otras palabras, los impuestos no deben distorsionar la decisión de consumo en el tiempo, por lo que el óptimo es que el consumo en cada período tenga la misma tasa de impuestos, lo cual implica que los ahorros del primer período no paguen impuestos⁴. Sin embargo este resultado cambia si se introduce al modelo tanto heterogeneidad en las preferencias de los consumidores (Saez 2002) como incertidumbre respecto a ingresos futuros (Cremer y Gahvari 1995; Conesa, Kitao, Krueger 2009; Golosov, Tsyvinski y Werning 2007). Adicionalmente, si el impuesto al ingreso (o al consumo) se restringe a un impuesto lineal, las dos condiciones establecidas por Atkinson-Stiglitz no son suficientes para que el teorema se cumpla (Deaton 1979).

Saez (2002) muestra que manteniendo la separabilidad entre consumo y trabajo (condición (i) del teorema), pero permitiendo que los

³ La primera condición establece que el beneficio marginal del consumo no depende de la oferta laboral. La segunda condición requiere que todos los consumidores sean similares en sus preferencias por suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida y entre distintos estados inciertos de la naturaleza.

⁴ El resultado se mantiene si hay múltiples períodos de consumo con sólo un primer período de trabajo.

que tienen ingresos más altos ahorren más, el óptimo tributario implica una tasa de impuesto positiva para el ingreso del capital. Adicionalmente, en forma consistente con el modelo, muestra evidencia empírica para Estados Unidos respecto a que las personas de más altos ingresos son efectivamente las que más ahorran.

Cremer y Gahvari (1995) modifican el modelo básico de Atkinson-Stiglitz de tal forma que el consumo en el primer período se decide antes de tener certeza respecto a los ingresos laborales y el consumo en el segundo período se decide una vez que existe certidumbre respecto a los ingresos. Esta simple modificación lleva a que sea óptimo poner un impuesto mayor al consumo en el segundo período respecto al primero, lo que equivale a colocar un impuesto a los ahorros del primer período. Simulaciones empíricas confirman este resultado, Conesa *et al.* (2009) muestran que el óptimo en un modelo de este tipo, calibrado con parámetros estándar usados en la literatura, corresponde a una tasa de 36% para los ingresos del capital y 23% para los ingresos laborales.

En un modelo de dos períodos con trabajo y consumo en ambos períodos, el teorema de Atkinson-Stiglitz se mantiene sólo si la tasa de impuesto depende de los ingresos obtenidos a lo largo de la vida del consumidor y no de los ingresos en cada período por separado. En el contexto de un modelo de dos períodos, los impuestos del primer período corresponden a una retención mientras se espera conocer en el segundo período los ingresos totales de toda la vida del consumidor. En este sentido, la estructura tributaria requerida para que sea óptimo no tener impuesto a los ingresos de capital es bastante compleja, ya que requiere que las tasas marginales de cada año sean dependientes de la historia completa de ingresos del consumidor a lo largo de toda su vida.

En los modelos de dos períodos el salario es exógeno para los consumidores, pero en el mundo real dichos salarios están determinados por las decisiones previas de educación de cada consumidor. Con el objeto de capturar este aspecto, Bovenberg y Jacobs (2005) consideran un modelo de tres períodos en el cual los consumidores toman una decisión de educación en el primer período, luego trabajan y consumen en el período siguiente y finalmente se retiran y sólo consumen en el último período. En este modelo, en forma robusta para una serie de distintos supuestos y simulaciones empíricas, se muestra que el ingreso de capital tiene una tasa de impuesto óptima siempre mayor que cero. Incluso si las condiciones del teorema de Atkinson-Stiglitz se satisfacen, el óp-

timo considera impuestos al ingreso de capital, que en dicho caso serían a una tasa equivalente a la del impuesto a los ingresos laborales.

Adicionalmente, si existen trabajadores calificados y no calificados y el salario relativo entre ambos tipos se determina endógenamente en el modelo, Naito (1999) demuestra que el teorema Atkinson-Stiglitz no se mantiene, incluso bajo las dos condiciones más restrictivas, y el impuesto al ingreso de capital es positivo.

Todos los modelos anteriores asumen implícitamente un funcionamiento perfecto del mercado de capitales. Si se agregan restricciones al crédito para algunos consumidores (o todos ellos), nuevamente el ingreso del capital tiene una tasa de impuesto positiva en el óptimo (Hubbard y Judd 1986).

Finalmente, todos estos modelos asumen que no hay evasión tributaria y que se puede observar perfectamente tanto el ingreso laboral como el ingreso de capital de todos los consumidores. Si existe la posibilidad de transformar parte del ingreso laboral en ingreso de capital para efectos tributarios, tal como lo muestra la evidencia empírica (Gordon y Slemrod 2000; Pirttilä y Selin 2007), entonces la tasa de impuesto sobre los ingresos de capital vuelve a ser positiva en el óptimo (Christiansen y Tuomala 2008).

Un segundo tipo de modelos considera, en vez de sólo una generación de consumidores, la existencia de distintas generaciones traslapadas. En este caso, todas las conclusiones anteriores se mantienen. La única diferencia en estos modelos se refiere al uso de deuda por parte del gobierno. El teorema de Atkinson-Stiglitz sigue siendo válido bajo las mismas dos condiciones que antes si además no se imponen restricciones a la política de deuda del gobierno, y deja de ser válido en cada uno de los mismos casos anteriores (preferencias no separables, heterogeneidad en las preferencias, incertidumbre, inversión inicial en educación, trabajadores calificados y no calificados, restricciones al crédito y evasión tributaria).

Un tercer tipo de modelos incorpora consumidores con un horizonte de vida infinito, equivalente a consumidores que optimizan para una dinastía familiar que consideran decisiones de herencia de una generación a la siguiente. En el modelo más básico y restringido en sus supuestos (no hay incertidumbre, la tasa de interés es constante, las tasas de descuento social y privada son idénticas, la función de bienestar social tiene las mismas ponderaciones que las utilidades de los indivi-

duos para las transferencias intergeneracionales, no hay soluciones de esquina en las herencias, y sólo es posible colocar un impuesto lineal al capital) es posible demostrar que para una economía en estado estacionario, el impuesto al ingreso del capital óptimamente debe converger en cero (Judd 1985, Chamley 1986).

Al igual que en el caso de los dos tipos de modelos anteriores, los resultados cambian en forma importante si se cambian algunos supuestos en el modelo de horizonte de vida infinito. Correia (1996) muestra que si los salarios relativos son endógenos en un modelo con dos tipos de trabajadores (calificados y no calificados), la tasa de impuesto óptima a los ingresos de capital es positiva. De igual forma, si no es posible distinguir entre ingreso laboral o compensación a la capacidad empresarial y el retorno al capital, la tasa de impuestos óptima es positiva (Reis 2007). La incertidumbre respecto a los ingresos futuros, tanto de los miembros de la dinastía que ya están trabajando como de los futuros miembros que aún no han nacido, lleva también a una tasa óptima positiva para los ingresos del capital (Aiyagari 1995; Golosov, Kocherlakota y Tsyvinski 2003). Si hay restricciones de crédito, los ahorros por motivos de precaución son demasiado altos respecto al óptimo, por lo que un impuesto al ingreso del capital mejora el bienestar (Hubard y Judd 1986; Chamley 2001). Sáez (2002) considera la posibilidad de que el impuesto al capital no sea lineal y muestra que en este caso un impuesto positivo a los ingresos de capital con un nivel de exención es óptimo.

Finalmente, para modelos de generaciones traslapadas con transferencias intergeneracionales (herencias), los resultados de modelos más generales en la literatura muestran que hay un rol para el impuesto a los ingresos de capital y que la tasa óptima no es cero sino que positiva (Erosa y Ventura 2002; Garriga 2003)⁵.

La conclusión de esta revisión de modelos en la literatura es que, en general, los resultados que muestran que no debiera existir un impuesto al ingreso del capital no son robustos con sus supuestos básicos. Por el contrario, ante supuestos un poco más realistas los resultados muestran siempre un rol para el impuesto a los ingresos del capital. Los

⁵ La excepción a este resultado lo constituye el caso en que el gobierno tiene suficientes activos como para financiar todo el gasto de gobierno con los intereses que le generan dichos activos. Sin embargo, este resultado ha sido considerado poco realista en la literatura, ya que no se establece cómo el gobierno obtuvo esos activos sino que son exógenamente impuestos como riqueza inicial del gobierno.

últimos avances teóricos en la literatura económica muestran, sin embargo, que este rol puede depender en forma importante de la edad del consumidor y, en particular, del tiempo que transcurre entre el momento del ahorro y el momento del consumo futuro. Si bien no hay resultados robustos en ninguna dirección concreta todavía, la literatura ha estado activa en este aspecto y las conclusiones preliminares reflejan que es posible aumentar el bienestar estableciendo impuestos marginales al ingreso que varían por nivel de ingreso y por edad (Fennell y Stark 2005; Lozachmeur 2006, Weinzierl 2007).

2.2. Efectos tributarios en los mercados financieros

La literatura económica que analiza los efectos de distintos impuestos en los mercados financieros se ha concentrado generalmente en seis tipos de impuestos:

2.2.1. Impuesto a las ganancias de capital

Las ganancias de capital corresponden a la utilidad o pérdida que se produce al vender un activo (acciones, propiedades, tierra, una empresa). Bajo un sistema de impuesto al ingreso, las ganancias reales de capital tributarían cada año en la medida en que ellas ocurren y a la misma tasa que tributan otros ingresos. Las pérdidas reales, por otro lado, serían completamente deducibles de la base del impuesto (Auten y Cordes 1991). Sin embargo, la tributación de las ganancias de capital se desvía de este óptimo en general y, en el caso de Chile, tributan sólo cuando se realizan (cuando ocurre la venta del activo). Adicionalmente, hay límites para la deducción de pérdidas de capital.

El impuesto a las ganancias de capital tiende a reducir el volumen de transacciones en el mercado de acciones por el costo de transacción que genera. En ausencia del impuesto, y dejando el riesgo constante, los inversionistas venderían las acciones con las cuales han obtenido una ganancia de capital si la tasa de retorno esperado de otras acciones alternativas es mayor que la tasa de retorno esperada en las acciones que tienen. Al existir un impuesto a las ganancias de capital, la tasa de retorno esperado en las acciones alternativas debe ser mayor para poder compensar el pago de impuestos al vender las acciones que poseen. Mientras mayor tenga que ser la tasa de retorno esperada en otras ac-

ciones, menos probable es que los inversionistas encuentren nuevas inversiones que les hagan vender las acciones que mantienen. Este efecto se conoce como *lock-in* en la literatura y llevaría a que exista un menor volumen de venta de acciones (Kiefer 1990).

Por el contrario, para acciones que acumulan pérdidas de capital el impuesto genera un incentivo a vender con el objeto de que dichas pérdidas permitan reducir la base tributaria del impuesto al ingreso.

Una de las críticas más importantes en la literatura económica respecto al impuesto a las ganancias de capital es precisamente que produciría un efecto *lock-in*, que tiene como consecuencia principal el que los inversionistas son desincentivados a trasladar inversiones con ganancias de capital hacia nuevas inversiones, más productivas y potencialmente con mayor retorno por riesgo, por lo que habría un nivel de financiamiento menor que el óptimo para ese tipo de proyectos (Auerbach 1989; Esenwein 1988).

Sin embargo, existe otro efecto respecto al momento en que los inversionistas realizan las ganancias y las pérdidas de los activos que mantienen. La tendencia a no realizar las pérdidas hasta muy tarde y sí realizar las ganancias demasiado temprano se denomina efecto disposición (*disposition effect*) en la literatura y predice un efecto contrario al generado por los impuestos a las ganancias de capital.

Utilizando registros de 10.000 cuentas de una corredora de bolsa entre 1987 y 1993, Odean (1998, 1999) muestra que los inversionistas realizan las ganancias de capital más rápido de lo que realizan las pérdidas, lo cual es consistente con el efecto disposición. Una explicación para este resultado es que los inversionistas pueden creer que las pérdidas actuales tendrán mayor rentabilidad en el futuro que sus actuales ganancias. Otra posibilidad es que los inversionistas respondan a grandes alzas de precios vendiendo algunas de las acciones que más subieron de valor, de tal forma de restaurar un cierto nivel de diversificación en su portafolio. Una tercera posibilidad es que hayan comprado acciones basados en información favorable y venden cuando el precio sube, ya que el nuevo precio refleja la información favorable, y deciden no vender si el precio baja, ya que la nueva información no se ha incorporado al precio. Finalmente, los inversionistas restringen la venta de acciones con pérdidas porque el costo de transacción es más alto para acciones de precios más bajos (tienden a estar más subvaloradas que las acciones de alto precio).

Si bien los efectos actúan en forma opuesta, es posible reconciliar la realización de pérdidas por razones tributarias con la aversión de un inversionista a realizar las pérdidas; para ello bastaría que el inversionista hiciera un swap tributario: vender acciones con pérdidas de capital y comprar acciones con las mismas características de riesgo. De esta forma puede aprovechar las pérdidas tributarias y mantener la misma exposición de riesgo.

Adicionalmente, dado que los individuos pagan impuestos al ingreso sólo una vez al año, el impuesto a las ganancias de capital afecta la decisión respecto a cuándo vender las acciones. Es así como el volumen de venta de acciones que han generado ganancias de capital debería ser especialmente bajo a fines del año tributario (diciembre en Chile), ya que postergar la venta sólo unos días o un mes posterga el pago de impuestos un año. Por la misma razón, el volumen de venta de acciones que han generado pérdidas de capital debiera ser mucho más alto al final del año tributario, ya que los inversionistas querrán utilizar dichas pérdidas para reducir sus impuestos al ingreso lo antes posible. Éste es un comportamiento óptimo y racional dados los incentivos tributarios. Es así como Constantinides (1984) muestra que cuando hay costos de transacción y no se distingue entre corto y largo plazo en el tratamiento tributario, los inversionistas debieran incrementar gradualmente entre enero y diciembre la realización de sus pérdidas de capital. La evidencia empírica es consistente con este resultado (Dyl 1977; Lakonishok y Smidt 1986; Badrinath y Lewellen 1991).

Shefrin y Statman (1985) analizan la disposición a vender acciones con ganancias de capital en forma muy anticipada y a postergar demasiado la venta de acciones con pérdidas de capital. El código tributario de Estados Unidos distingue ganancias y pérdidas de corto plazo (menos de seis meses) que tributan a la tasa de impuestos de cualquier ingreso de las ganancias y pérdidas de largo plazo (más de seis meses), que tributan a una menor tasa. La teoría prospectiva de decisiones bajo incertidumbre (Kahneman y Tversky 1979) sugiere la hipótesis de que los inversionistas exhiben la disposición de vender acciones ganadoras y mantener las acciones perdedoras, a pesar de que la teoría tradicional predice lo contrario (Constantinides 1984), lo que se denomina en la literatura como efecto de disposición. La teoría prospectiva supone aversión al riesgo en la región de ganancias y búsqueda de riesgo en la región de pérdidas.

Adicionalmente, la teoría de contabilidad mental (Thaler 1980), según la cual los agentes económicos segregan sus activos en distintas “cuentas mentales” y toman decisiones ignorando la interrelación entre ellos, permite explicar por qué los inversionistas no implementan un intercambio de activos con similar distribución de retorno, lo que les permitiría aprovechar los ahorros tributarios por pérdidas de corto plazo a cambio de ganancias de largo plazo tributables a una menor tasa. Este tipo de comportamiento generaría ventas de acciones a pérdida en el corto plazo y a su vez ventas de acciones con ganancias a largo plazo. Sin embargo, para ello se requiere superar un obstáculo importante que representa cerrar una “cuenta mental” que tiene pérdidas y por ello los inversionistas venden activos con ganancias muy luego y mantienen activos con pérdidas demasiado tiempo, en ambos casos respecto al óptimo.

De acuerdo a la visión de los autores, los inversionistas mantienen acciones perdedoras para posponer o evitar la situación de lamentarse por sus pérdidas (*regret aversion*) y venden las acciones ganadoras con el objeto de apurar la sensación de orgullo por haber elegido correctamente la inversión. Sin embargo esta estrategia no es racional. El problema que enfrentan los *traders* es exhibir suficiente autocontrol para vender acciones con pérdidas, limitando de este modo las pérdidas efectivas que tendrían.

Desde el punto de vista empírico, Shefrin y Statman estudian si los momentos de venta difieren o no entre sí dependiendo de si hay pérdidas o ganancias. Si los inversionistas transan sus acciones para aprovechar la opción tributaria existente en la legislación, cabría suponer que pocas ganancias debieran realizarse, ya que las tasas de tributación de ganancias en el corto plazo son altas y hay mayores costos de transacción involucrados en realizar las transacciones frecuentemente. La predicción teórica sería que el número de transacciones en que se realiza una ganancia como proporción de todas las transacciones debiera ser bajo a menos de un mes, muy pequeño entre un mes y seis meses y altísimo luego de seis meses. Empíricamente los autores no encuentran dichos patrones de comportamiento.

Posibles interpretaciones de este resultado dicen relación con la posibilidad de que las transacciones inducidas por aspectos tributarios no sean muy relevantes. Otra interpretación sería que el efecto de disposición predomina sobre el efecto de las consideraciones tributarias.

En forma análoga, para el caso de los fondos mutuos, los autores encuentran empíricamente que los rescates asociados con ganancias son mayores que los rescates asociados con pérdidas.

La evidencia empírica respecto al efecto del impuesto a las ganancias de capital en el volumen de transacciones es mixta, con resultados que muestran efectos negativos e importantes en magnitud y resultados que encuentran efectos muy pequeños o nulos. Por ejemplo, Henderson (1990) estudia empíricamente la relación entre el volumen agregado de transacciones en la bolsa y los cambios en la tasa del impuesto a las ganancias de capital en Estados Unidos. Los resultados muestran que la rebaja de las tasas de impuestos a las ganancias de capital en 1978 y 1981 generó aumentos significativos en el volumen de transacciones, pero el aumento de la tasa de tributación en 1987 no tuvo ningún impacto en el volumen transado. De hecho se rechaza la hipótesis de que disminuyeron las transacciones. Adicionalmente, los resultados empíricos muestran que el volumen de transacciones de acciones que han apreciado su valor es especialmente alto en el mes de enero, confirmando el efecto que en el momento de venta tiene el impuesto a las ganancias de capital.

Por otro lado, Noronha y Ferris (1992) sí encuentran evidencia de una relación negativa entre el volumen de transacciones en la bolsa y la tasa de impuesto a las ganancias de capital. Sin embargo, el énfasis del análisis empírico se refiere a los efectos del impuesto a las ganancias de capital en la volatilidad de los precios de las acciones transadas en la bolsa. Los resultados muestran tanto un aumento de la volatilidad después de aumentos en la tasa de impuestos, como disminuciones en la volatilidad después de rebajas del impuesto. Estos resultados serían consistentes con el efecto *lock-in* desarrollado por Stiglitz y empíricamente documentado en la literatura económica.

Finalmente, Hanlon y Pinder (2007) estudian si la clasificación de un activo para obtener tratamiento tributario preferencial, como la exención que tienen los bonos municipales en Estados Unidos, se asocia empíricamente con un aumento sobrenormal en el volumen de transacciones del activo y con un retorno negativo subnormal, tal como se esperaría si los inversionistas modifican su comportamiento para reducir su carga tributaria. La evidencia al considerar 152 ofertas públicas de activos muestra que sí hay un aumento en el volumen transado mayor que el de otros activos. Sin embargo, la evidencia de que este aumento

en volumen se acompañe de una disminución en el retorno de los activos es limitada y, por lo mismo, no concluyente.

Respecto al impacto que tiene el impuesto a las ganancias de capital en desincentivar la inversión en activos más productivos pero más riesgosos, la literatura sigue siendo más bien teórica y existe muy poca evidencia empírica respecto a estos efectos. Es así como, por ejemplo, McClure (1992) estudia teóricamente los efectos que tiene el impuesto a las ganancias de capital en la decisión de comprar un activo riesgoso. La motivación del análisis se basa en que en Canadá, Inglaterra y Estados Unidos las ganancias de capital tienen una tasa de impuestos menor que otras fuentes de ingreso. La razón para ello es que esto incentivaría la inversión en proyectos riesgosos y por ello es que algunos gobiernos plantean reducir el impuesto aún más. Sin embargo, no es teóricamente obvio que el efecto de una reducción del impuesto aumente la inversión y de hecho es posible construir el caso en el cual la inversión disminuye.

Una reducción en el impuesto genera dos efectos en direcciones opuestas (con signo contrario). Uno es que aumenta el retorno esperado después de impuestos del activo. El otro es que aumenta el riesgo que soportan los agentes privados. Usando un modelo parecido al CAPM, se derivan las condiciones bajo las cuales un efecto domina sobre el otro. El elemento crítico del análisis que determina la dominancia de un efecto sobre otro es la comparación entre el retorno de las acciones y el retorno de un activo libre de riesgo. Si el primer efecto mencionado es menor que el segundo, una disminución del impuesto a las ganancias de capital bajo la tasa de impuesto que pagan los dividendos llevaría a un aumento en la inversión. La razón es que en este caso la política de dividendos llevaría a que una fracción de la compensación libre de riesgo tributaría a la tasa del impuesto de las ganancias de capital. Si, por el contrario, el retorno de los dividendos es mayor que el retorno libre de riesgo, una disminución del impuesto a las ganancias de capital aumentaría la inversión. La razón es que en este caso tributa parte de la compensación por soportar un nivel de riesgo mayor que el de los bonos del gobierno (libres de riesgo).

También en el plano teórico, Chemmanur y Ravid (1999) desarrollan un modelo de miopía corporativa, en el cual la interacción de información asimétrica y transacciones de corto plazo por parte de los dueños de capital (*equity holders*) lleva a que las empresas inviertan en

proyectos de corto plazo en vez de en proyectos de largo plazo, los cuales son más valiosos. Una reducción en el impuesto a las ganancias de capital para los *equity holders* de largo plazo lleva a una selección óptima de proyectos, eliminando la miopía corporativa y potencialmente aumentando la recaudación del impuesto. En cambio un crédito tributario a la inversión en proyectos de largo plazo produce un sesgo hacia la ejecución de proyectos ineficientes de largo plazo.

En un intento por generar evidencia empírica, Meade (1990) realiza un experimento de laboratorio para estudiar el impacto que tienen distintos regímenes tributarios para las ganancias de capital respecto del efecto *lock-in* y la inversión en nuevos proyectos o activos más riesgosos. La hipótesis detrás del diseño del experimento es que mientras más desfavorable sea el tratamiento tributario de realizar las ganancias de capital, mayor será el efecto *lock-in* y los inversionistas destinarán una proporción menor de su capital a nuevos activos riesgosos. Los resultados del experimento (64 inversionistas utilizando un computador para asignar recursos entre un activo con algún grado de efecto *lock-in* y otro más riesgoso y más rentable) son consistentes con la hipótesis. Los inversionistas asignaron una fracción menor de su portafolio al nuevo activo más riesgoso cuando existía un impuesto a la ganancia de capital aplicable al momento de la venta del activo que cuando el impuesto se aplicaba al momento de aumentar de valor el activo (valorización) o cuando se aplicaba sólo si no se reinvertía el monto de la venta del activo.

Finalmente, Jin (2006) analiza si el impuesto a las ganancias de capital es un impedimento para que algunos inversionistas vendan activos y, en el caso en que lo sea, el grado en el cual la postergación en la venta afecta el precio del activo. La evidencia entregada en el artículo muestra que las decisiones de venta de activos por parte de instituciones que tienen clientes afectos al impuesto son sensibles a las ganancias de capital acumuladas, lo cual no se observa en instituciones que tienen clientes exentos del impuesto. Adicionalmente, la subventa de activos por razones tributarias tiene impacto en el precio de los activos cuando hay ganancias inesperadas en las acciones (activos) que mayormente mantienen inversionistas afectos al impuesto. Esta reacción en los precios es aún mayor si las ganancias de capital acumuladas son más altas.

2.2.2. Impuestos diferidos en cuentas individuales de retiro (IRA) versus impuestos en el presente

Barber y Odean (2004) analizan dónde colocar inversiones una vez que se ha decidido en qué instrumentos invertir: cuentas tributables o cuentas que permiten posponer la tributación (cuentas para la jubilación). La literatura tradicional (Huang 2001) argumenta que los inversionistas deben colocar primero bonos tributables en cuentas de tributación diferida. A pesar de que es difícil evitar el pago de impuestos sobre los ingresos generados por los bonos, los inversionistas pueden postergar la realización de ganancias de capital en acciones, considerando que dichas ganancias tributan a una tasa inferior que el ingreso normal.

Los hallazgos empíricos del trabajo indican que el indicador de rotación de acciones y fondos mutuos en cuentas tributables es mayor que el mismo indicador para acciones y fondos mutuos en cuentas de tributación diferida. A pesar de que una estrategia óptima de pago de tributos puede requerir transar en alguna proporción acciones ubicadas en cuentas tributables, los inversionistas pueden mejorar los retornos accionarios después de impuestos postergando la realización de ganancias de capital. Esto indica que los poseedores de acciones transan demasiado frecuentemente como para obtener beneficios derivados de la postergación tributaria asociada a la no realización de ganancias, lo que implica mayores costos tributarios. Esto también puede indicar diferencias en las necesidades de liquidez.

La evidencia empírica encontrada indica una tendencia de vender más intensamente acciones ganadoras que acciones perdedoras, lo que es coherente con la teoría prospectiva. Sólo en los meses de diciembre se observa clara evidencia de mayores ventas por pérdidas que por ganancias en cuentas tributables.

Por otra parte, los autores encuentran que en forma coherente con las predicciones teóricas, prácticamente todos los bonos municipales (exentos de impuestos) se ubican en cuentas tributables. La ubicación óptima de bonos tributables rara vez deja a un inversionista manteniendo simultáneamente bonos tributables y bonos municipales en cuentas tributables, ya que los primeros tienen retornos mucho más volátiles. De hecho Huang (2001) indica que los inversionistas deberían colocar óptimamente sus bonos tributables en cuentas de tributación

diferida. No obstante que existe empíricamente una preferencia por colocar inversiones en bonos sujetos a impuesto en cuentas de tributación diferida, los autores documentan que cerca de un tercio de los bonos no exentos de impuestos son mantenidos en cuentas tributables y podrían reemplazar a acciones ubicadas en cuentas de tributación diferida. Una posible explicación son las necesidades de liquidez, en que retiros anticipados son fuertemente penalizados en las cuentas de tributación diferida. Sin embargo, la evidencia recogida indica que los retiros de bonos tributables en cuentas tributables son menos probables.

A su vez, Huang (2001) documenta que la razón de retornos distribuida respecto al retorno total del activo determina la ubicación óptima de un activo. Si esta razón es mayor para los bonos, luego para los fondos mutuos y finalmente para las acciones, los bonos serían los primeros en ser ubicados en cuentas tributables, luego los fondos mutuos y finalmente las acciones. Los autores estudian la ubicación de los bonos, fondos mutuos y acciones en los dos tipos de cuenta. Encuentran empíricamente que hay una mayor preferencia por ubicar en cuentas de tributación diferida a los fondos mutuos que a los bonos. Sin embargo, muchos inversionistas mantienen montos significativos de fondos mutuos y bonos tributables en cuentas tributables. Los inversionistas pueden optimizar estrategias que evitan impuestos en sus acciones con altos retornos provenientes de dividendos y en fondos mutuos que distribuyen una alta proporción de sus ganancias de capital ubicándolos en cuentas con tributación diferida. La recomendación desde el punto de vista tributario sería ubicar acciones que pagan altos dividendos en cuentas de tributación diferida y ubicar a las acciones volátiles en cuentas tributables. Algo similar debiera ocurrir en el caso de los fondos mutuos. La evidencia empírica encontrada a este respecto indica que acciones con alto retorno proveniente de dividendos y fondos mutuos con altas ganancias distribuidas se ubican más intensamente en cuentas de tributación diferida.

2.2.3. Impuesto al valor agregado a los servicios financieros

Existe una gran discusión en la literatura respecto a la optimalidad y a la posibilidad de utilizar algún tipo de impuesto al valor agregado a los servicios financieros.

Respecto a la optimalidad existe, por un lado, una literatura que argumenta que los servicios financieros deberían estar exentos de IVA. Una razón para ello, como lo señalan Grubert y Mackie (1999), es que los servicios financieros no son un bien de consumo final sino que un bien intermedio, y no proveen utilidad en sí mismos, por lo que deberían estar exentos.

En la misma línea, Chia y Whalley (1999) utilizan un modelo de equilibrio general con costos de transacción para mostrar que colocar impuestos a los bienes y no a los servicios financieros puede ser preferible, desde el punto de vista de bienestar, que colocar impuestos más bajos a los bienes y a los servicios financieros (sobre la base de igual recaudación). La razón de este resultado es que las preferencias de los consumidores no están directamente definidas respecto a los servicios financieros, sino que respecto a los bienes que se consumen. En otras palabras, la intermediación financiera facilita el consumo, pero no entrega utilidad.

Otro argumento utilizado en favor de una exención de IVA para los servicios financieros es la neutralidad que debe tener el IVA. Es así como Jack (1999) argumenta que los precios de todos los bienes y servicios finales a consumidores deben aumentar en el mismo porcentaje al imponer un impuesto al valor agregado. Sin embargo, el costo de los servicios financieros podría aumentar en el mismo porcentaje sin la existencia de un impuesto directo al sector financiero como lo sería un IVA a los servicios financieros. La razón es que el costo de los servicios financieros aumenta en forma proporcional al tamaño de las transacciones nominales, por lo que el costo aumentaría en la misma proporción que aumentan los precios de todos los otros bienes y servicios. En consecuencia, la neutralidad del IVA requeriría que los servicios financieros estén exentos del impuesto. Obviamente la gran crítica en la literatura a este argumento es que no hay razones económicas ni evidencia empírica de que los costos de los servicios financieros sean proporcionales al tamaño de las transacciones nominales en la economía. Adicionalmente, el resultado de Jack (1999) ignora implícitamente en su modelación la existencia del uso de insumos productivos para proveer servicios financieros.

Por otro lado, también por razones de optimalidad del impuesto, hay argumentos en contra de una exención de IVA para los servicios financieros. Auerbach y Gordon (2002) muestran que teóricamente, de

acuerdo a los objetivos fundamentales del impuesto al valor agregado, los recursos (insumos) dedicados a las transacciones financieras deberían estar sujetos al pago de IVA en la misma forma que otros sectores de la economía. La razón principal es que un impuesto al valor agregado es equivalente a un impuesto al ingreso (remuneración) de todos los factores productivos necesarios para la producción de bienes y servicios finales a consumidores. En este sentido, todos los recursos utilizados para proveer servicios financieros deben formar parte de la base del IVA. Sin embargo, la implementación de este impuesto tiene muchos más problemas prácticos que en otros sectores de la economía. Por ejemplo, la exportación de servicios financieros debiera estar exenta de IVA y la importación sujeta a IVA, pero no es posible fiscalizar el pago de IVA cuando un consumidor utiliza los servicios de un intermediario financiero en el extranjero.

Más allá de la optimalidad del impuesto, la razón por la cual los servicios financieros han estado exentos de IVA en muchos países es más bien práctica y tiene que ver con la dificultad para calcular el crédito tributario que recibe una empresa que utiliza servicios financieros. El origen de esta dificultad está en que el cargo por muchos servicios financieros está implícito, por ejemplo, entre las tasas de interés de los depósitos y los préstamos (Honohan 2004).

Por ello es que la segunda discusión relevante en la literatura se refiere a si es posible implementar un IVA a los servicios financieros, independiente de si es óptimo hacerlo o no. El punto central de la discusión se refiere a la facilidad de evasión del impuesto y las dificultades de fiscalización que presenta.

El IVA, en casi todos los países que lo aplican, se implementa en base al método de facturas y crédito, el cual consiste en cobrar el impuesto a los bienes y servicios a las empresas que los venden y se entrega un crédito por los impuestos pagados en insumos usados para producir los bienes y servicios que se venden. Este sistema funciona bien para todos los bienes y servicios que se venden con precios explícitos sobre los cuales se puede calcular el IVA. Uno de los problemas en el sector financiero es que en los servicios de intermediación los precios son implícitos, lo cual dificulta el cálculo del valor agregado en cada transacción⁶. Adicionalmente, uno de los insumos en la provisión

⁶ En términos agregados sí es posible determinar el valor agregado, ya que se puede sumar los salarios y las utilidades asociadas al total de transacciones o calcular el margen asociado al total de transacciones.

de servicios financieros son los depósitos de consumidores finales que no cobran IVA a los bancos por ese insumo, lo que rompe la cadena de créditos asociados al IVA.

Por estas razones la Unión Europea decidió dejar exentos de IVA a los servicios financieros⁷. Sin embargo, uno de los efectos de otorgar exención es que al romper la cadena de créditos del IVA se transforma el impuesto en un impuesto en cascada. Como resultado, hay una sobretributación de servicios financieros de intermediación cuando éstos son comprados por empresas afectas a IVA y una subtributación de estos servicios cuando son comprados por consumidores finales.

Una posible solución al problema de sobretributación es la adoptada por Nueva Zelanda en 2005, que consiste en dejar exentos los servicios financieros para las empresas (*zero-rating business to business transactions*). Este mecanismo requiere, sin embargo, que las instituciones financieras identifiquen y lleven un registro separado de sus ventas a empresas y a consumidores finales, de tal forma de poder calcular correctamente los créditos de IVA por sus insumos. Es importante señalar que con este método no se resuelve el problema de subtributación de consumidores finales.

La mayoría de los artículos especializados tiene por objetivo plantear una forma de implementar el impuesto que minimice la evasión y los costos de administración y fiscalización del impuesto. Es así como Huizinga (2002) analiza la exención de IVA que se aplica a los servicios financieros en la Unión Europea, la cual tiene sus orígenes en razones técnicas de recaudación y fiscalización más que en fundamentos económicos. Por ello, los avances en las tecnologías de información y el cambio ocurrido en la relación entre los bancos y los clientes permitirían eliminar la exención. La propuesta de Huizinga consiste en colocar la tasa estándar de IVA a los servicios financieros prestados a individuos y hogares, pero mantener la exención a los servicios prestados a empresas, permitiendo a las instituciones financieras el uso de un crédito de IVA por sus insumos comprados. Los servicios financieros tendrían precios distintos para individuos y para empresas, por lo que las instituciones financieras tendrían que verificar el tipo de clientes. Esto puede ser costoso, pero en la práctica ya se realiza en muchos países con el objeto

⁷ Sixth Directive on the Harmonization of the Laws of the Member States Related to Turnover Taxes-Common System of Value-Added Tax: Uniform Basis of Assessment, 77/388/EEC, Brussels 1977.

de disminuir la evasión tributaria. Una reforma de este tipo aumentaría la recaudación de IVA y la carga tributaria de este impuesto recaería en los individuos en forma proporcional a su ingreso.

De igual forma, Zee (2005) propone un sistema para implementar el IVA a los servicios de intermediación financiera. La propuesta consiste básicamente en aplicar un cargo que cambia la recaudación de IVA sobre los intereses desde los depositantes hacia las instituciones financieras, junto con establecer un mecanismo para transferir dicha recaudación de IVA a los deudores a través de un crédito contra el IVA de los intereses de sus préstamos. Esta propuesta es perfectamente compatible con un sistema de IVA basado en créditos y permite lograr el resultado teórico correcto de un impuesto al valor agregado con un costo administrativo mínimo.

Finalmente, es importante mencionar que el premio al riesgo recibido por los intermediarios financieros no debe formar parte de la base del IVA, ya que no constituye un insumo productivo. Esto agrega una complicación, ya que la implementación del IVA requiere considerar en la base del impuesto el flujo de caja de las transacciones de insumos, donde se consideren los ingresos financieros y se deduzcan los gastos financieros, lo cual impondría un impuesto sobre el premio por riesgo del intermediario financiero.

Un caso especial de mencionar para Chile, si bien no se encuentra específicamente dentro del mercado de valores y no se implementa como IVA, es el impuesto a los cheques. En general, el impuesto a los cheques debería tratarse como un IVA al costo de procesamiento de un cheque para los bancos, es decir, su valor agregado. El problema es que el impuesto a los cheques, al no estar implementado como IVA y dada su actual base tributaria, discrimina respecto a otros medios de pago sustitutos del cheque, como por ejemplo las transferencias electrónicas y las transacciones con tarjetas de débito. Para no discriminar entre instrumentos de pago, ese impuesto debiera ser de 19%, la tasa actual de IVA, sobre el costo de procesamiento de cada instrumento de pago.

2.2.4. Impuesto a las transacciones financieras

En general, la literatura respecto a impuestos a las transacciones financieras, como el de timbres y estampillas en Chile, no es muy extensa. Un primer aspecto abordado en la literatura se basa en la idea

de que en los mercados financieros hay un exceso de transacciones especulativas, lo cual justificaría la introducción de un impuesto que lleve el nivel de transacciones al óptimo (Stiglitz 1989; Summers y Summers 1989). Este argumento explicaría la existencia de este tipo de impuestos en Australia, Alemania, Japón, Nueva Zelanda y el Reino Unido (Froot y Campbell 1995)⁸. Sin embargo, el primer artículo en considerar el impacto que tiene un impuesto a las transacciones en el equilibrio de los mercados de valores con información asimétrica es el de Subrahmanyan (1998), que desarrolla un modelo teórico de formación de precios para analizar el impacto que tiene un impuesto a las transacciones en la liquidez del mercado y en los incentivos para adquirir información. Uno de los resultados más importantes del artículo es que un impuesto a las transacciones financieras reduce la liquidez del mercado en el caso de múltiples *traders* informados, porque lleva a que éstos reduzcan sus transacciones y la cantidad de transacciones en equilibrio se acerque a la de un monopolista. Por el contrario, en el caso de un *trader* monopolista el efecto del impuesto es aumentar la liquidez del mercado.

La intuición detrás de este resultado se basa en suponer que los *traders* informados compiten a la Cournot, por lo que en ausencia de un impuesto realizan en equilibrio más transacciones que el óptimo (las utilidades de cada *trader* son una función decreciente del número total de *traders* informados que hay en el mercado). Un impuesto a las transacciones reduce el número de transacciones que realizan, ya que las utilidades antes de impuestos son crecientes en el impuesto, pero las utilidades después de impuestos son decrecientes en el impuesto. Como resultado, la introducción del impuesto reduce la liquidez en el mercado, reduce las utilidades de los *traders* informados y aumenta el impacto adverso en precios que enfrentan los *traders* no informados. En el caso de un solo *trader* informado esto no ocurre, ya que un monopolista internaliza los efectos y la liquidez del mercado pasa a ser una función no decreciente respecto al impuesto.

El segundo resultado relevante se refiere al efecto sobre la búsqueda de rentas informacionales. La introducción de un impuesto a las transacciones reduce la ventaja relativa de obtener información antes que el resto de los agentes, por lo que los recursos destinados a ello

⁸ En 1998 el gobierno de Clinton en Estados Unidos propuso colocar una tasa de impuesto mayor para los valores de corto plazo (menos de seis meses) respecto de los de largo plazo.

disminuyen en equilibrio. Esto puede ser importante ya que, en general, se argumenta en la literatura (Stiglitz 1989; Rubinstein 1992) que en los mercados financieros hay excesivo *rent-seeking*, ya que los agentes económicos gastan demasiados recursos tratando de obtener información antes que el resto, lo cual provoca una ineficiencia en la asignación de los recursos. Por ello, si uno de los objetivos de política pública es reducir la intensidad de la competencia por adquirir información privilegiada, un impuesto a las transacciones puede ser un instrumento efectivo a pesar de que aumenten los costos de realizar transacciones para los agentes económicos. En general, los resultados del modelo tienen implicancias de política dependiendo del mercado. En un mercado financiero grande (profundo) y competitivo es probable que dominen los efectos positivos de un impuesto a las transacciones, mientras que en un mercado financiero poco profundo y menos desarrollado es más probable que prevalezcan los efectos negativos debido al comportamiento estratégico de los inversionistas informados.

Una de las visiones existentes en la literatura aplicada es que un impuesto relativamente bajo a las transacciones impone una carga tributaria muy baja en los poseedores de activos que desean mantener el activo en un plazo largo y una carga tributaria bastante alta en los poseedores de activos que desean vender y hacer una utilidad en el corto plazo. Esta visión, sin embargo, considera la carga tributaria sólo en el mercado financiero y no en el equilibrio general de la economía y en la carga tributaria total. En general, el exceso de carga tributaria (más conocido como “pérdida social”) es proporcional al cuadrado de la tasa de impuesto, por lo que introducir un impuesto bajo a las transacciones financieras a cambio de reducir las tasas más altas de impuesto a los ingresos debiera reducir el exceso de carga tributaria en el sistema tributario como un todo.

2.2.5. Doble tributación de los dividendos

Un tema de especial relevancia en Estados Unidos se refiere a la doble tributación a que está sujeto el pago de dividendos, ya que pagan tanto el impuesto al ingreso corporativo (equivalente a primera categoría en Chile) como el impuesto al ingreso personal (equivalente al global complementario en Chile). Por ello es que la literatura económica se ha centrado en explicar por qué las empresas efectivamente pagan

dividendos, ya que podrían evitar la doble tributación de sus accionistas repartiendo utilidades a través de acciones en vez de dividendos. Estas acciones estarían sujetas al impuesto de ganancias de capital si los accionistas las venden, pero la tasa del impuesto es menor que la tasa del impuesto al ingreso corporativo, por lo que de igual forma se reduce la carga tributaria de los accionistas.

Las explicaciones principales respecto a por qué las empresas efectivamente pagan dividendos están relacionadas con problemas de agencia (Easterbrook 1984; Jensen 1986; DeAngelo, DeAngelo y Stulz 2004) y con las señales que las empresas entregan al mercado (Myers y Majluf 1984). En el primer caso, la teoría de agente-principal muestra que dejar demasiadas utilidades retenidas en la empresa genera comportamientos en los gerentes y administradores que son incompatibles con maximizar el valor de la empresa para los accionistas. En el segundo caso, no pagar dividendos puede ser una señal de problemas de liquidez de la empresa que tenga costos tanto en el valor de las acciones como en el riesgo de la empresa para efectos crediticios, razón por la cual las empresas optan por pagar dividendos como una señal de salud financiera al mercado.

En Chile no hay doble tributación de los dividendos, ya que los inversionistas reciben un crédito tributario por los impuestos pagados por la empresa (primera categoría), el cual es aplicable al impuesto global complementario. Por esta razón esta literatura no es relevante para el caso chileno y no será considerada. Sin embargo, es relevante explicar el rol que juegan los impuestos a las utilidades para el caso de los inversionistas extranjeros.

Los inversionistas extranjeros en Chile pagan 17% por impuesto de primera categoría por las utilidades anuales de sus empresas y un impuesto adicional de 35% cuando repatrian las utilidades a sus países de origen, pero usando como crédito para el pago del impuesto adicional el pago realizado por el impuesto de primera categoría.

Para poder evaluar el impacto que tiene el impuesto a las utilidades de las empresas, un aspecto adicional a la tasa del impuesto que es relevante tener en cuenta para cualquier análisis, y en particular para la inversión extranjera, se refiere a las diferentes soluciones que los países han adoptado para evitar la doble tributación de las empresas. Las utilidades de las empresas multinacionales pueden estar sujetas a una doble tributación, ya que una filial extranjera siempre está sujeta al impuesto a

las utilidades en el país de destino y sus utilidades pueden ser gravadas adicionalmente en el país de origen.

Para evitar esta doble tributación se utiliza generalmente un sistema de crédito tributario o uno de exención tributaria⁹. Bajo el *sistema de exención* (o imposición territorial), las utilidades de una filial en el extranjero están exentas del impuesto en el país de origen¹⁰. De esta forma, las utilidades sólo tributan en el país donde la filial está instalada. Por ejemplo, una empresa alemana que invierte en Chile está sujeta al impuesto de primera categoría que grava en Chile las utilidades devengadas de la empresa y posteriormente, cuando reparte utilidades, está sujeta al impuesto adicional (35%) y recibe un crédito tributario por el impuesto de primera categoría ya pagado. En todo momento los pagos de dividendos a la casa matriz alemana permanecen no gravados en Alemania. Bajo el *sistema de crédito* (o imposición mundial), los impuestos por las utilidades de la filial pagados en el país destino son acreditados contra los impuestos a pagar en el país de la casa matriz¹¹. Por ejemplo, si la tasa de impuesto en España es 40% y en Chile es 35%, una filial española en Chile que obtiene US\$ 100 de utilidades, paga un impuesto de US\$ 17 por primera categoría, luego paga US\$ 18 en Chile por repatriar sus utilidades (US\$ 35 de impuesto adicional menos el crédito tributario por los US\$ 17 ya pagados) y sólo un adicional de US\$ 5 en España. En este sistema puede existir un exceso de crédito tributario extranjero, el que ocurre cuando los impuestos pagados en el país de destino son mayores que los que se deben pagar en el país origen. En este caso los países generalmente otorgan un crédito contra impuestos futuros por la diferencia¹².

Por último, es importante señalar también que los países que usan el sistema de crédito para evitar la doble tributación también permiten postergación tributaria (*tax deferrals*), con lo que las utilidades de las empresas sólo son gravadas por el país de origen cuando son repatriadas

⁹ Ejemplos de países que utilizan un sistema de exención son Alemania, Francia, Holanda, Irlanda y Canadá.

¹⁰ En este caso se genera un problema con las inversiones realizadas en paraísos tributarios, las cuales quedan libres de todo impuesto tanto en el país de origen como en el de destino de la inversión.

¹¹ Algunos países que utilizan el sistema de crédito son Estados Unidos, Inglaterra, Japón y España.

¹² En la práctica, la mayoría de las empresas multinacionales compensa los excesos de crédito tributario de las inversiones en algunos países con pagos adicionales que deben realizar por sus inversiones en otros países.

al país como dividendos. Es decir, si las utilidades se reinvierten en la filial no están sujetas al impuesto (hay un “aplazamiento” impositivo).

Por todas estas características del sistema, los inversionistas extranjeros de países con un sistema de crédito deberían ser menos sensibles al impuesto en el país de destino de la inversión (Slemrod 1990; Hines 1996; Agostini 2007; Agostini y Jalile 2009). En particular, si los inversionistas extranjeros enfrentan una tasa de impuestos más alta en sus países de origen que en Chile pero con un sistema de crédito, el impacto de la tasa que pagan en Chile sobre la inversión es nulo. En este caso una reducción tributaria en Chile sólo tendría como efecto el transferir recaudación tributaria desde Chile al extranjero. Este resultado se mantiene si la tasa es más alta en el país de origen del inversionista que en Chile, pero existen *tax deferrals* sin límite en el país de origen.

En el caso de inversionistas que provienen de países que usan sistemas de exención, el impacto de la tasa de impuestos en Chile puede ser importante respecto al monto de la inversión. Una forma de disminuir el impacto de los impuestos locales sobre los inversionistas provenientes de países con sistemas de exención o de países con sistema de crédito pero con límites respecto a *tax deferrals* consiste en firmar acuerdos de doble tributación. Mediante estos acuerdos se determina qué país tiene derecho a gravar las rentas, la base del impuesto y las tasas que se aplican. Chile tiene actualmente vigentes tratados para impedir la doble tributación con Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Corea del Sur, Croacia, Dinamarca, Ecuador, España, Francia, Irlanda, Malasia, México, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido y Suecia¹³. El monto de inversión que proviene de estos países corresponde a 28,9% y 21,1% de la inversión extranjera autorizada y materializada en 2009, respectivamente (58,8% y 45,2% en 2007, respectivamente)¹⁴.

2.2.6. *Tributación a los derivados*

La tributación a los derivados es, sin duda, un tema de interés. La neutralidad tributaria implica que transacciones con propósitos

¹³ Hay acuerdos suscritos pero que aún no están vigentes con Australia, Bélgica, Estados Unidos, Rusia, Tailandia y Suiza.

¹⁴ Para todo el período 1974-2009, la inversión extranjera autorizada y materializada que proviene de estos países corresponde a 49,1% y 53,3% del total, respectivamente.

económicos similares deben estar sujetas a igual tratamiento tributario. Dicha neutralidad implica que el sistema tributario no debe sesgar las decisiones de inversiones hacia propósitos menos productivos debido a la existencia de ventajas tributarias. El sistema tributario no debe penalizar el uso de derivados relativo al uso de los mercados de contado. Por lo tanto, los derivados deben tributar de la misma forma que lo hacen las transacciones de contado similares. Tres principios debieran considerarse para ello:

- (a) el principio de realización bajo el cual las ganancias y pérdidas son reconocidas en el momento de cierre o expiración del contrato;
- (b) el principio de valorizar a mercado, bajo el cual las ganancias y pérdidas son reconocidas en el año en que la posición se mantuvo abierta;
- (c) el principio de calce, en que las ganancias y pérdidas se reconocen al mismo tiempo, considerando los mecanismos de cobertura.

El principio de calce reúne de mejor modo el objetivo de neutralidad tributaria para transacciones con el propósito de cubrir riesgos. Lo anterior permite compensar pérdidas con ganancias cuando hay coberturas. El principio de realización permite alcanzar el objetivo de neutralidad entre posiciones en instrumentos derivados y en mercados de contado.

Los inversionistas y empresas deben ser capaces de identificar una transacción particular de derivados como una transacción de cobertura. En este caso, la transacción de derivados debe tributar:

- (a) a la misma tasa que la posición que se pretende cubrir,
- (b) al momento en que expira la cobertura.

Diferencias en las tasa de tributación podrían causar que una cobertura perfecta previa a los impuestos se transforme en una cobertura imperfecta luego de aplicar los impuestos. Además diferencias en el *timing* del pago de impuestos podrían involucrar costos adicionales. Los dos principios antes mencionados aseguran que la transacción minimice la variabilidad de los flujos de caja después de impuestos, lo que constituye el objetivo primario de las coberturas de riesgo.

Los derivados también pueden utilizarse para crear patrones de pago similares a los de los mercados de contado, antes de impuestos. Nuevamente, por consideraciones de eficiencia económica, la tributación debiera ser similar para transacciones ya sea en mercados de derivados o en mercados de contado. Sin embargo, el sistema tributario puede generar dificultades si los impuestos a las ganancias de capital difieren mucho de los impuestos al ingreso, o si los impuestos a las ganancias de capital son diferentes para transacciones de corto o de largo plazo. Esto ocurre porque los contratos de derivados pueden enturbiar la distinción entre ganancias de capital e ingresos.

3. Tributación en el mercado de capitales chileno

En esta sección se describen los distintos tipos de impuestos aplicables a los diversos instrumentos financieros existentes en el mercado de capitales chileno. En la Tabla N° 1 siguiente se presenta una tipología de los impuestos aplicables a los distintos instrumentos financieros. El tratamiento tributario más específico de cada instrumento financiero se detalla a continuación.

TABLA N° 1: TIPOLOGÍA DE IMPUESTOS QUE SE APLICAN EN EL MERCADO DE CAPITAL DE CHILE

	Impuesto de timbres y estampillas	Impuesto al valor agregado	Impuesto a los ingresos*	Impuesto a las ganancias de capital
Efectos de comercio	v	v por comisión de corretaje	v	v
Bonos	v	v por comisión de corretaje	v	v
Repos y antirepos con renta fija	X	X	v	v
Acciones	X	v por comisión de corretaje	v	X para acciones con presencia bursátil y de la bolsa emergente

(continúa)

Simultáneas	X	v	v	X
		por comisión de compra a plazo		para acciones con presencia
Arrendamiento y venta corta de acciones y bonos	X	v	v	X
				para acciones con presencia y bonos transados en mercados formales
Derivados	X	X	v	v
		no hay comisiones		si no es cobertura
Fondos mutuos	X	v	v	v
				si no son fondos mutuos de acciones con presencia
Fondos de inversión	X	v	v	X
				para ciertos fondos

* Impuesto a los flujos de ingreso.

Cabe mencionar que la teoría tributaria no recomienda generar discriminaciones en el tratamiento impositivo entre instituciones o empresas distintas que proveen un mismo tipo de servicio financiero o de financiamiento. Sin embargo, en el caso chileno hay entidades cuyo trato tributario es distinto y hay instrumentos financieros con alto grado de sustitución cuyo tratamiento tributario también es diferenciado, lo que potencialmente puede provocar distorsiones significativas en la asignación de recursos. Las Tablas N° 2 y 3 a continuación evidencian algunos de estos casos.

TABLA N° 2: TRATAMIENTO TRIBUTARIO DEL IVA PARA ADMINISTRADORES DE FONDOS

Entidad	IVA
AFP	No
Corredora	Sí
Banco	No
AFM	Sí

TABLA N° 3: TRATAMIENTO TRIBUTARIO DE LAS GANANCIAS DE CAPITAL EN DERIVADOS PARA INTERMEDIARIOS FINANCIEROS

Entidad	Impuesto a la ganancia de capital en derivados
Corredora	Sí
Bancos	No

Las Tablas N° 4 y 5 muestran tratamientos tributarios diferenciados en instrumentos financieros similares o altamente sustitutos.

TABLA N° 4: TRATAMIENTO TRIBUTARIO DE LAS GANANCIAS DE CAPITAL EN DERIVADOS Y POSICIONES DE CONTADO

Instrumento	Impuesto a la ganancia de capital
Derivados de acciones	Sí
Acciones	No

TABLA N° 5: TRATAMIENTO TRIBUTARIO DEL IMPUESTO DE TIMBRES PARA DISTINTAS OPERACIONES CREDITICIAS

Instrumento	Impuesto de timbres y Estampillas
Venta con pacto de retrocompra	No
Crédito	Sí

Efectos de comercio y bonos

El impuesto de timbres es aplicable al monto de capital inicial de los efectos de comercio y de los bonos.

En la aplicación específica del impuesto de timbres y estampillas, el régimen aplicable a los efectos de comercio que han sido autorizados por la Superintendencia de Valores y Seguros mediante una línea que dura diez años establece que dichos instrumentos financieros deben pagar el mencionado impuesto el primer año, pero luego están exentos por los nueve años restantes.

Tratándose de una línea de bonos inscrita a un plazo determinado, pagará el impuesto del monto total de la línea inscrita, de modo que una vez colocado tal nivel, todas las demás emisiones que se efectúen durante el período indicado quedan exentas del pago de este impuesto.

A su vez los bonos securitizados están afectos al impuesto de timbres y estampillas sólo por los activos subyacentes que no han pagado o se encuentran exentos del mencionado impuesto y se considera una sobretasa de impuestos en el caso de haber ocurrido un aumento del impuesto de timbres en el período que media entre la emisión del bono y la emisión del activo subyacente.

Existen algunas excepciones en la aplicación del impuesto de timbres y estampillas. Tanto las letras hipotecarias como los bonos emitidos por el fisco y el Banco Central se encuentran exentos de la aplicación de dicho impuesto. En el caso de las letras hipotecarias, es importante mencionar que los créditos hipotecarios que financian sí están afectos al impuesto mencionado.

El impuesto al valor agregado en la actualidad es aplicable a las comisiones de corretaje que cobran los corredores de bolsa a la compra-venta de efectos de comercio y bonos.

El mayor valor generado por operaciones de bonos, efectos de comercio y letras hipotecarias, como así también los intereses producto de dichas operaciones tributan de acuerdo al impuesto global complementario o adicional, según corresponda.

Los pagos de intereses a personas naturales con residencia y domicilio en Chile están afectos al impuesto global complementario.

Cuando se trata de una persona natural o una persona jurídica sin domicilio o residencia en Chile, rige el impuesto de primera categoría con tasa de 17% y el impuesto adicional con una tasa de retención de 4% para los intereses de bancos extranjeros. Para el resto de los inversionistas extranjeros se aplica el 35%. Para personas jurídicas chilenas rige en general el impuesto de primera categoría, con una tasa de 17%.

Respecto del régimen tributario referente al mayor valor (utilidad) en la enajenación de bonos o debentures, se debe distinguir entre operaciones habituales y no habituales

Para operaciones no habituales de personas naturales con domicilio o residencia en Chile, de personas jurídicas chilenas, de personas naturales sin domicilio o residencia en Chile y de personas jurídicas extranjeras, el mayor valor en la enajenación de bonos y debentures está afecto al impuesto de primera categoría de 17%, con carácter de impuesto único. Sin embargo, se aplican los impuestos de primera categoría y global complementario en las enajenaciones que hagan los socios de sociedades de personas o accionistas de sociedades anónimas cerradas, o accionistas de sociedades anónimas abiertas dueños del 10% o más de las acciones, con la empresa o sociedad respectiva que sea dueña de las acciones.

Si las operaciones representan el resultado de negociaciones o actividades realizadas habitualmente por el enajenante, el mayor valor que se obtenga estará afecto a la tributación general, es decir, al im-

puesto de primera categoría y global complementario o adicional, según corresponda.

El Servicio de Impuestos Internos es el organismo encargado de determinar si las operaciones son habituales o no, considerando el conjunto de circunstancias previas o concurrentes a la enajenación o cesión de que se trate, correspondiendo al contribuyente probar lo contrario.

Cuando se trata de operaciones habituales, las personas naturales con domicilio o residencia en Chile están afectas al impuesto de primera categoría con una tasa del 17% y al impuesto global complementario, considerando en él el crédito del impuesto de primera categoría.

Las personas naturales o jurídicas sin domicilio o residencia en Chile que realizan operaciones habituales están afectas al impuesto de primera categoría con una tasa del 17% y al impuesto adicional con una tasa del 35%, considerando en él el crédito del impuesto de primera categoría. En el caso de las personas jurídicas chilenas, el mayor valor en la enajenación habitual de bonos y debentures está afecto al impuesto de primera categoría, con un tasa del 17%.

Existe un caso especial correspondiente a los inversionistas institucionales extranjeros. El artículo 18 bis de la Ley de Impuesto a la Renta exime del pago del impuesto de primera categoría y adicional a los inversionistas institucionales extranjeros, tales como fondos mutuos o fondos de pensiones u otros, cuando se trate del mayor valor en la enajenación de bonos o debentures. Los requisitos que éstos deben cumplir se definen a continuación y son un extracto de la ley¹⁵:

1. Estar acreditado en el extranjero y no estar domiciliado en Chile.

2. Cumplir con por lo menos alguna de las siguientes características:

a) Ser un fondo que haga oferta pública de sus cuotas de participación en algún país con grado de inversión para su deuda pública.

b) Ser un fondo registrado ante una autoridad reguladora del país que tenga grado de inversión de su deuda pública y si el fondo tiene inversiones en Chile, que éstas no representen más del 30% del valor accionario del mismo, incluyendo títulos emitidos en el extranjero que sean representativos de valores nacionales.

¹⁵ No se ha dictado hasta la fecha de este informe el reglamento, lo que hace inoperante este artículo.

c) Ser un fondo con inversiones en Chile que no superen el 30% del valor accionario del mismo, incluyendo títulos emitidos en el extranjero que sean representativos de valores nacionales y, además, no más del 10% del fondo debe tener propiedad directa o indirecta de residentes en Chile.

d) Ser un fondo de pensiones.

e) Ser un fondo de aquellos regulados por la Ley N° 18.567 con todos los tenedores de cuotas residentes en el extranjero o inversionistas institucionales locales.

f) Ser cualquier otro tipo de inversionista institucional extranjero que cumpla las características que defina el reglamento para cada categoría de inversionista, previo informe de la Superintendencia de Valores y Seguros y del Servicio de Impuestos Internos.

3. No tener participación directa o indirecta del control de sociedades emisoras en las que se invierte ni poseer directa o indirectamente más del 10% del capital o de las utilidades de dichas sociedades.

4. Realizar un contrato en el cual una corredora de bolsa local o un banco, constituidos en Chile, se haga responsable de la ejecución de órdenes de compra y venta y de la operativa de las remesas.

5. Inscribirse en un registro especial que al efecto lleva el Servicio de Impuestos Internos, inscripción que se concreta mediante una declaración jurada, en donde se debe indicar el cumplimiento de los puntos anteriores además de otros datos individuales.

Repos y antirepos con renta fija

Estos instrumentos financieros no están afectos al impuesto de timbres y estampillas ni tampoco al impuesto al valor agregado, ya que no se cobran comisiones.

El mayor valor generado por operaciones en pactos como así también los intereses producto de dichas operaciones tributan de acuerdo al impuesto global complementario o adicional, según corresponda.

Acciones

El impuesto de timbres y estampillas no resulta aplicable a las acciones. Por su parte, el impuesto al valor agregado es aplicable a las

comisiones de corretaje que cobran los corredores de bolsa a la compra-venta de acciones en bolsa.

Las acciones están gravadas con el impuesto global complementario o adicional, según corresponda, por el mayor valor obtenido en la enajenación o cesión de las mismas, esto es, la diferencia entre valor de adquisición y el de enajenación. Para acciones adquiridas antes del 31 de enero de 1984, el mayor valor, incluido el reajuste del saldo de precio, obtenido en la enajenación o cesión de acciones no constituye renta, salvo en el caso de que exista habitualidad.

Para acciones adquiridas entre el 31 de enero de 1984 y el 19 de abril de 2001, el mayor valor, incluido el reajuste del saldo de precio, obtenido en la enajenación o cesión de acciones está gravado con la tasa del impuesto de primera categoría (17%) con el carácter de único (dicho impuesto cuenta por lo demás con un tramo exento de 10 UTA), siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

—Que el contribuyente no tenga el carácter de habitual.

—Que el contribuyente haya poseído las acciones en su poder a lo menos un año entre la fecha de adquisición y la fecha de enajenación.

De no cumplirse los requisitos señalados, el mayor valor, incluido el reajuste del saldo de precio, estará gravado con el impuesto global complementario o adicional, según corresponda.

En el caso de acciones adquiridas después del 19 de abril de 2001 no se grava con el impuesto a la renta el mayor valor obtenido en la enajenación de acciones cuando se cumplan los siguientes requisitos:

—Que las acciones sean emitidas por sociedades anónimas abiertas con presencia bursátil.

—Que la enajenación de las acciones sea efectuada en una bolsa de valores del país o en otra bolsa autorizada por la Superintendencia de Valores y Seguros o en un proceso de oferta pública de adquisición de acciones (OPA).

—Que las acciones hayan sido adquiridas en una bolsa de valores, o en una OPA o en una colocación de acciones de primera emisión, o con ocasión del canje de bonos convertibles en acciones.

No cumpliéndose los requisitos anteriores, el mayor valor obtenido en la enajenación de acciones quedará afecto al impuesto global complementario o adicional según corresponda, dependiendo de la existencia o no de habitualidad en dicha enajenación.

Adicionalmente, no se encuentra gravado con impuesto el mayor valor obtenido en la enajenación de acciones de sociedades anónimas que no hubieren hecho oferta pública de sus acciones antes del 19 de abril de 2001, siempre que hubieren cumplido los siguientes requisitos:

—Que se trate de sociedades anónimas que registren sus acciones en el Registro de Valores de la Superintendencia de Valores y Seguros, para ser transados en los mercados para empresas emergentes;

—que la enajenación se efectúe en una bolsa de Valores del país o en un proceso de OPA;

—que la sociedad coloque al menos el 10% de las acciones emitidas entre a lo menos tres inversionistas institucionales o cincuenta personas no relacionadas con el controlador de la sociedad, sea que la suscriban individualmente o a través de otras personas naturales o jurídicas;

—que la colocación referida se efectúe a más tardar el 30 de diciembre de 2006;

—que las acciones se enajenen dentro de los tres años siguientes a la fecha de colocación.

Por otra parte, el pago de impuesto por concepto de dividendos dependerá de la composición de los mismos, los que podrán ser no constitutivos de renta, exentos o afectos al pago del impuesto global complementario o adicional según corresponda.

Sin perjuicio de lo anterior, no constituirá renta la distribución de utilidades o de fondos acumulados que las sociedades anónimas hagan a sus accionistas en forma de acciones, total o parcialmente liberadas, o mediante el aumento del valor nominal de las acciones, todo ello cuando sea representativo de una capitalización equivalente.

Finalmente, es relevante mencionar que el artículo 18 Ter de la Ley de Impuesto a la Renta establece la obligación de que la colocación de acciones de primera emisión (IPO) sea efectuada en bolsa, lo que hace que el precio suba artificialmente dado el sistema de subasta que se utiliza. Una alternativa que corregiría el problema sería permitir que los IPO puedan realizarse también en mercados OTC sujetos a precios promedio de mercado.

Simultáneas

Las operaciones simultáneas tienen la ventaja de no estar afectas al impuesto de timbres y estampillas. Las comisiones cobradas en este tipo de operaciones están afectas a IVA. Las operaciones simultáneas se

declaran como compra y venta de acciones normales y, si las acciones simultaneadas son de alta presencia bursátil, no tributan.

Las acciones con presencia bursátil son aquellas que a la fecha registran una presencia ajustada igual o superior al 25%, en cuyo cálculo se consideran sólo los días que registraron transacciones por un monto igual o mayor que UF 200 durante los últimos 180 días hábiles bursátiles, según norma de la Superintendencia de Valores y Seguros.

La exención del impuesto a la ganancia de capital se aplicará exclusivamente sobre aquellas acciones adquiridas en bolsa o de emisión primaria después del 19 de abril de 2001, cuya venta ocurra después del 7 de noviembre de 2001 y en el momento de la venta la acción tenga una presencia bursátil (ajustada) igual o superior al 25%, considerando las transacciones en todas las bolsas de valores del país.

Venta corta

Las ventas cortas y operaciones de arrendamiento de títulos no están afectas al impuesto de timbres y estampillas. Todo cobro de comisiones por este tipo de operación está afecto al impuesto al valor agregado.

En las operaciones de venta corta y préstamo de acciones no se considera como enajenación para efectos tributarios a la cesión y restitución de acciones (de sociedades anónimas abiertas con presencia bursátil) efectuadas producto de un préstamo o arriendo de acciones y en el contexto de una operación bursátil de venta corta, por lo que el mayor valor que se produzca en dicha enajenación no constituye renta imponible.

Este beneficio se aplica siempre que las acciones que se den en préstamo o en arriendo se hayan adquirido en una bolsa de valores del país o en un proceso de oferta pública de acciones.

Adicionalmente, este incentivo se aplica también para el préstamo de bonos en operaciones bursátiles de ventas cortas, cuando los bonos a restituir sean adquiridos en mercados formales.

Derivados

Al no constituir una operación de crédito de dinero ni haber cobros de comisiones involucrados, los derivados no están afectos ni al impuesto de timbres y estampillas ni al impuesto al valor agregado.

Los derivados están afectos al impuesto de ganancias de capital por las diferencias de precio que se generen, pero sólo en la medida en que constituyan operaciones de toma de posición y no de cobertura de riesgo. La tributación de los derivados queda establecida dentro del marco general de tributación de la Ley de Impuesto a la Renta; es decir, este tipo de renta quedará afecto al impuesto de primera categoría y global complementario o adicional. En el caso particular de inversionistas extranjeros, dicha renta debiera soportar una carga tributaria equivalente al 35%.

Fondos mutuos

Los fondos mutuos no están afectos al impuesto de timbres y estampillas. Sin embargo, las remuneraciones y comisiones que cobran los fondos mutuos están afectas al impuesto al valor agregado.

Los flujos de ingresos asociados con fondos mutuos están sujetos a los impuestos de primera categoría y global complementario.

La regla general es que las cuotas de fondos mutuos están gravadas con el impuesto global complementario o adicional, según corresponda, por el mayor valor obtenido en los rescates realizados.

El artículo 57 de la Ley de la Renta establece que está exento del impuesto global complementario el mayor valor obtenido en el rescate de cuotas de fondos mutuos para aquellos trabajadores dependientes y/o pequeños contribuyentes cuando el mayor valor obtenido no exceda de 30 UTM al mes de diciembre de cada año.

La legislación tributaria establece que no se gravan con los impuestos que establece la Ley de la Renta el rescate de cuotas de aquellos fondos mutuos que cumplan los siguientes requisitos:

a) que hubieren establecido como política de inversiones en sus reglamentos internos que a lo menos el 90% de los activos del fondo se destinarán a la inversión en acciones con presencia bursátil;

b) que contemplen también en sus reglamentos internos la obligación de la sociedad administradora de distribuir, entre los partícipes del fondo, la totalidad de los dividendos que hayan sido distribuidos, entre la fecha de adquisición de las cuotas y el rescate de las mismas.

El artículo 18 Quater de la Ley de Impuesto a la Renta señala que las personas que sean partícipes de aquellos fondos mutuos que tengan inversión en acciones y que no se encuentren en la situación descrita

en el punto anterior, tendrán derecho a un crédito contra el impuesto de primera categoría, global complementario o adicional, según corresponda, que será de:

a) 5% del mayor valor declarado por el rescate de cuotas de aquellos fondos en los cuales la inversión promedio anual en acciones sea igual o superior al 50% del activo del fondo, y

b) 3% en aquellos fondos en que dicha inversión en acciones sea entre 30% y menos de 50% del activo del fondo.

Además es importante considerar que el artículo 18 Quater permite que los rescates en distintos fondos mutuos no paguen impuestos por su mayor valor, en la medida en que se reinviertan al interior de la industria de fondos mutuos.

Fondos de inversión

Los fondos de inversión no están afectos al impuesto de timbres y estampillas. Sin embargo, las remuneraciones que cobran los fondos de inversión están afectas al impuesto al valor agregado.

Los flujos de ingresos asociados con fondos de inversión están sujetos a los impuestos de primera categoría y global complementario.

Las ganancias de capital asociadas a los fondos de inversión están afectas a impuestos, con la excepción de los pequeños fondos de inversión que invierten en pequeñas empresas, en pequeños proyectos y que están exentos del impuesto a las ganancias de capital. Sin embargo, el Servicio de Impuestos Internos tiene la potestad de decidir luego de diez años si determinados fondos de inversión pagan o no el impuesto a las ganancias de capital.

Existe una asimetría en el tratamiento tributario entre los fondos mutuos y los fondos de inversión, dado que las cuotas de estos últimos se pueden acoger al artículo 18 Ter independientemente de los activos en que inviertan, con la sola condición de que dichos activos tengan presencia bursátil.

Beneficios especiales

Las rentas del conjunto de operaciones de capitales mobiliarios (acciones, pactos, forwards, renta fija y otros) obtenidas por trabajadores dependientes y/o pequeños contribuyentes están exentas del impuesto global complementario hasta por un monto de 20 UTM.

Las inversiones en distintos instrumentos financieros, excluidas las acciones, pueden acogerse al beneficio tributario establecido en el artículo 57 bis, que consiste en un crédito (15%) imputable al impuesto global complementario o al impuesto único a las rentas del trabajo. Sólo mientras el saldo neto de ahorro de la persona fuere positivo, se aplicará el crédito del 15% sobre dicho monto, que será imputable al impuesto global complementario o impuesto único de segunda categoría, todo con un tope que será el monto menor entre 30% de la renta imponible de la persona o 65 UTA. Si la cifra de ahorro neto es negativa, el 15% de dicha cifra constituirá un débito que se considerará impuesto global complementario o impuesto único de segunda categoría.

Las remuneraciones involucradas en el ahorro previsional voluntario no están afectas a IVA. A su vez, los trabajadores dependientes que efectúen depósitos de ahorro previsional voluntario o cotizaciones voluntarias podrán, mientras no sean retirados los mismos, rebajar de la base imponible del impuesto único de segunda categoría el monto del depósito de APV y cotización voluntaria efectuado mediante el descuento de la remuneración por parte del empleador, hasta por un monto mensual de 50 UF.

En el caso en que sean retirados los recursos señalados anteriormente y siempre que no se destinen a anticipar o mejorar las pensiones de jubilación, tales montos, debidamente reajustados según IPC, quedarán afectos a un impuesto único a la renta que se declarará y pagará en la misma forma y oportunidad que el impuesto global complementario. La tasa de este impuesto será de tres puntos porcentuales superior a la que resulte de multiplicar por el factor 1,1 el producto expresado como porcentaje, que resulte de dividir, por el monto reajustado del retiro efectuado, la diferencia entre el monto del impuesto global complementario determinado sobre las remuneraciones del ejercicio incluyendo el monto reajustado del retiro y el monto del mismo impuesto determinado sin considerar dicho retiro.

4. Reflexiones y propuestas

A partir del análisis de la literatura económica, tanto teórica como empírica, y de algunas propuestas del sector privado que son con-

sistentes y robustas con dicho análisis¹⁶, se plantea a continuación una serie de propuestas que creemos ayudarían a reducir las potenciales distorsiones que introducen los impuestos en el mercado de valores y hacer más eficiente su funcionamiento.

1. El impuesto de timbres y estampillas afecta en forma distinta a distintos tipos de operaciones de crédito económico, generando una distorsión entre operaciones que son económicamente equivalentes pero que se implementan en forma diferente. La magnitud de la distorsión, si bien no es fácil de cuantificar, es probable que sea de órdenes de magnitud importantes, dada la alta elasticidad de sustitución entre operaciones. Por ejemplo, el impuesto afecta a efectos de comercio y bonos y no afecta a repos y simultáneas. Un primer efecto del impuesto es que reduce liquidez en el mercado (Subrahmanyam 1998), el cual puede ser más relevante en un mercado poco profundo. Adicionalmente, el impuesto hace disminuir la competencia entre instituciones al imponer un costo de cambio (*switching-cost*) a los agentes económicos si desean cambiarse de institución para las operaciones de crédito. El resultado de esta menor competencia se traduce sistemáticamente en mayores precios (Biggs y Klemperer 1992; Klemperer 1987; Klemperer 1995), es decir, en un crédito más caro en este caso. En esta materia proponemos eliminar completamente el impuesto de timbres y estampillas a las operaciones crediticias.

2. Por razones de optimalidad tributaria lo recomendable es implementar un sistema de IVA a los servicios financieros, de tal forma que el valor agregado generado en la provisión de servicios financieros esté sujeto al mismo impuesto que los otros sectores de la economía (Auerbach y Gordon 2002). La exención de IVA a los servicios financieros rompe la cadena del IVA y produce sobretributación en los servicios financieros cuando son comprados por empresas afectas a IVA, y subtributación cuando son comprados por consumidores finales. Tal vez una forma práctica y posible en la implementación es hacerlo en dos etapas. Primero, comenzar al igual que Nueva Zelanda, dejando exentos los servicios financieros comprados por empresas afectas a IVA, pero obligando a las instituciones financieras a llevar un registro separado de

¹⁶ Como parte de la recopilación de antecedentes relevantes para este estudio, y en particular para la discusión de propuestas, los autores tuvimos varias reuniones con ejecutivos de empresas de servicios financieros y corredoras de bolsa.

sus ventas a empresas y a consumidores finales. En una segunda etapa es posible implementar un sistema de IVA a los servicios financieros como el propuesto por Huizinga (2002), en el cual se cobra la tasa estándar de IVA a consumidores finales (hogares y personas), se mantiene la exención a las empresas y se permite a las instituciones financieras usar un crédito de IVA por los insumos comprados. Un esquema de este tipo es consistente con el actual funcionamiento del IVA en Chile y eliminaría la distorsión tributaria existente entre servicios financieros y otros servicios que sí están afectos a IVA.

3. El impuesto a los cheques, aplicable a distintas transacciones de pago, debería tratarse como un IVA al costo de procesamiento de la transacción con medios de pago para los bancos, es decir, un impuesto a su valor agregado. Actualmente, el impuesto a los cheques discrimina respecto a otros medios de pago sustitutos del cheque cuyo costo de procesamiento es inferior. Para eliminar dicha discriminación entre instrumentos de pago, ese impuesto debiera ser de 19%, la tasa actual de IVA, sobre el costo de procesamiento de cada instrumento de pago. De esta forma, el impuesto pasaría a ser un impuesto a la remuneración de los factores productivos necesarios para producir el servicio de medio de pago, lo cual es consistente con el objetivo del IVA (Auerbach y Gordon 2002).

4. La teoría tributaria no recomienda generar discriminaciones en el tratamiento impositivo entre instituciones o empresas distintas que proveen un mismo tipo de servicio financiero o de financiamiento. De igual forma, diferencias tributarias entre tipos de instrumentos financieros sólo generan arbitraje entre instrumentos, lo que permite reducir el pago de impuestos pero genera ineficiencias importantes (Boadway y Keen 2003). La evidencia es que, en general, todo tipo de exenciones y diferenciales tributarios distorsionan la asignación de recursos, impidiendo que recursos escasos se usen óptimamente (McLure 1999). Sin embargo, en el caso chileno hay entidades cuyo trato tributario es distinto y hay instrumentos financieros con alto grado de sustitución cuyo tratamiento tributario también es diferenciado, lo que potencialmente puede provocar distorsiones significativas en la asignación de recursos y nos parece importante eliminar esas distorsiones. Por eso es que, en este ámbito, proponemos a continuación un conjunto de medidas que apuntan en la dirección de igualar tratamientos tributarios entre entidades y entre algunos instrumentos financieros:

- a) Proponemos la igualación del tratamiento del IVA entre distintos intermediarios financieros.
- b) Dado el tratamiento de exención tributaria respecto a las ganancias de capital que tienen la mayor parte de las acciones, y por la misma razón de neutralidad tributaria entre instrumentos y emisores mencionada previamente, debiera eliminarse el impuesto a las ganancias de capital para los derivados sobre acciones exentas y para aquella porción de los fondos mutuos y fondos de inversión que hayan invertido en acciones exentas. En el caso de la renta fija, la eliminación del impuesto a las ganancias de capital debe ocurrir imponiendo a la vez la restricción de que las tasas de interés de emisión de los bonos exentos nunca puedan ser inferiores a las tasas de interés vigentes en el mercado de bonos emitidos por el Banco Central de duración similar. En forma análoga a lo propuesto en el caso de las acciones, en principio también podría eliminarse el impuesto a las ganancias de capital para los derivados sobre bonos exentos y para los fondos mutuos y fondos de inversión en aquella porción que mantengan de bonos exentos. Sin embargo, es relevante cuantificar los distintos efectos que justificarían la exención tributaria que actualmente gozan las acciones. Por un lado hay un efecto *lock-in* (Kiefer 1990), el cual puede reducir el financiamiento de inversiones más productivas (Auerbach 1989). Por otro lado, hay un efecto disposición que opera en la dirección contraria. Cuantificar cuál efecto domina y su magnitud en el caso de Chile es relevante y necesario para discutir respecto a la actual exención tributaria que tienen las acciones. Del mismo modo y previo a avanzar en la eliminación del impuesto a las ganancias de capital de los bonos, se debieran cuantificar los efectos que justificarían avanzar hacia la exención tributaria. Una reducción o eliminación del impuesto a las ganancias de capital aumentaría el retorno esperado pero aumentaría el riesgo que soportan los agentes económicos (McClure 1992), por lo que el efecto neto en la inversión es ambiguo y debe ser determinado empíricamente. En caso de que los efectos positivos sean bajos y no tenga sentido mantener la exención, se debe determinar cuál es la tasa óptima de impuesto de ganancias de capital.

- c) Proponemos la igualación del tratamiento del impuesto a las ganancias de capital de derivados para bancos y corredoras. Esta propuesta surgió de la discusión con el sector privado, donde se manifestó que los bancos no pagan impuesto a las ganancias de capital por los derivados ya que tienden a clasificarlos a todos como instrumentos financieros de cobertura. Sin embargo, las corredoras no tienen la opción de clasificar a los derivados como de cobertura y por ende deben pagar el impuesto a las ganancias de capital. Igualar el tratamiento es consistente con el criterio de eliminar distorsiones tributarias entre instituciones financieras que entregan servicios financieros o financiamiento similares
- d) Adicionalmente, proponemos la eliminación del impuesto a las ganancias de capital para los derivados sobre acciones exentas del impuesto a las ganancias de capital. Esto último con el objeto de mantener neutralidad tributaria entre instrumentos y transacciones similares (derivados y operaciones de contado).
- e) Proponemos que los derivados, fondos mutuos y fondos de inversión cuyos activos subyacentes estén exentos del impuesto de ganancias de capital, deban también estar exentos de dichos impuestos por los activos subyacentes que mantengan en dicha condición.

5. En el tema del tratamiento tributario de los inversionistas extranjeros proponemos acelerar la firma de tratados de doble tributación con Alemania, Australia, Holanda, Italia y Japón, países extranjeros relevantes de acuerdo a la inversión extranjera materializada en Chile durante el período 1974-2007 y con los cuales no se cuenta con un acuerdo de doble tributación actualmente. Estos acuerdos reducirían el impacto tributario en la inversión tanto para los inversionistas de países con sistemas de exención como para los de países con sistemas de crédito pero con límites respecto a *tax deferrals*, lo cual elimina las asimetrías de sensibilidad tributaria encontradas en la literatura empírica (Slemrod 1990; Hines 1996; Agostini 2007; Agostini y Jalile 2008) entre inversionistas de países con distintos sistemas para evitar la doble tributación de empresas multinacionales.

6. Respecto a la inversión extranjera, también proponemos que para el tratamiento tributario de los inversionistas extranjeros una sola entidad estatal coordine a los organismos involucrados en Chile: Banco Central, Comité de Inversiones Extranjeras, SII y SVS. Esta última pro-

puesta surgió en conversaciones con el sector privado y nos parece una propuesta razonable, consistente con la idea de tener una ventanilla única para la inversión extranjera. Ello permitiría agilizar trámites, reducir tiempos, dar más certidumbre regulatoria al inversionista al eliminar descoordinaciones y potencialmente reducir asimetrías de información entre inversionistas.

7. Dentro de la implementación óptima de un impuesto al valor agregado se encuentra la no exportación de impuestos (Auerbach y Gordon 2002). Ésta es la razón por la cual existe devolución del IVA a los exportadores, tanto en Chile como en el resto de los países que utilizan IVA. Sin embargo, ello no ocurre en la exportación de algunos servicios financieros como la administración de fondos de terceros, por lo que proponemos implementar un mecanismo que permita la devolución de IVA cuando hay exportación de estos servicios. Idealmente, por consistencia con el IVA, debiera cobrarse IVA en la importación de servicios financieros, si bien es difícil fiscalizar el pago cuando un consumidor utiliza servicios de intermediación financiera en el extranjero.

8. El concepto de retiro actualmente es inconsistente con el concepto económico de retiro. Se propone corregir el problema anterior por la vía de no considerar como retiro, para efectos tributarios, transacciones que son simplemente una reinversión en activos diferentes. En la práctica esto significa extender el concepto de reinversión más allá de la frontera de la industria de fondos mutuos. De igual forma, se debe definir adecuadamente el concepto de entrada (compra) y salida (venta) del mercado financiero para propósitos de definición de la base tributaria.

9. Se propone acotar la discrecionalidad de interpretación del SII para determinar conceptos financieros como habitualidad de transacción, estrategia de cobertura de derivados e inversiones exentas del impuesto de ganancias de capital (fondos de capital de riesgo). Estas interpretaciones debieran quizás realizarlas un grupo de expertos tributarios especialmente nominados para tal efecto. Alternativamente, este rol lo podría cumplir la Superintendencia de Valores y Seguros, dado su conocimiento en temas financieros.

10. Para evitar precios artificialmente altos en la apertura en bolsa, sería una buena opción permitir que los IPO puedan realizarse también en mercados OTC sujetos a precios promedios de mercado.

11. En general, el sistema tributario que afecta al sector financiero en Chile es bastante complejo, tiene muchas condiciones distintas para

determinar la base del impuesto y está sujeto a muchas interpretaciones. El resultado es que el sistema es costoso de administrar y fiscalizar y abre muchos espacios de arbitraje con el objetivo de reducir la carga tributaria de los agentes económicos. Estos efectos son importantes, ya que el dinero es fungible, por lo que las elasticidades de sustitución involucradas son altas. El desafío mayor en este sentido es simplificar el sistema tributario de tal forma de reducir los costos administrativos y de fiscalización y disminuir las distorsiones, lo cual es consistente con el cuarto criterio de política tributaria mencionado al principio del trabajo.

El objetivo principal de este trabajo ha sido analizar la estructura tributaria que afecta al mercado de valores en Chile y sus efectos a la luz de lo que se conoce en la literatura económica, tanto teórica como empírica. Este ejercicio permite proponer y sustentar propuestas como las planteadas en esta sección, las cuales permitirían un funcionamiento más eficiente de los mercados. Sin embargo, éste es un primer paso y se requiere generar evidencia empírica respecto a los efectos de algunos impuestos en Chile. Por eso creemos importante mencionar una agenda de investigación futura que profundice algunos de los temas planteados en este trabajo.

En primer lugar, es importante investigar los impactos del impuesto de ganancias de capital. Ello requiere considerar, por un lado, los efectos económicos y las distorsiones que genera en el mercado de capitales (efecto *lock-in*, efecto disposición, efecto liquidez y volatilidad de precios en las acciones, efectos de sustitución entre el reparto de dividendos y el reparto de crías, por ejemplo), y por otro lado, las distorsiones que emergen por tratamientos tributarios distintos entre distintas fuentes de ingreso. Desarrollos teóricos recientes recomiendan que la tributación de los dividendos sea equivalente a la tributación de las ganancias de capital y a la de cualquier otra fuente de ingreso. La recaudación no puede ser relevante en esta discusión ya que el objeto es recaudar lo necesario para financiar el tamaño del Estado que la sociedad quiere tener minimizando las distorsiones que generan los impuestos.

En segundo lugar, creemos relevante investigar los efectos de sustitución, de escala y las distorsiones que han ocurrido en el financiamiento de corto plazo de las empresas por cambios en el tratamiento del impuesto de timbres y estampillas para determinados instrumentos financieros, como los efectos de comercio, diferenciando los efectos que pudiesen haber ocurrido en empresas grandes, medianas y pequeñas.

Finalmente, una tercera línea de investigación que consideramos importante de explorar se refiere a la posibilidad de realizar estudios sobre la asignación óptima de inversiones entre cuentas APV (que postergan impuestos) y otras inversiones, ya sea exentas (acciones sin impuestos a la ganancia de capital) o sujetas a impuesto. Para ello el estudio puede tomar como base la investigación realizada por Barber y Odean (2003) descrita en este trabajo.

REFERENCIAS

- Agostini, C. A. (2007). "The Impact of Corporate State Taxes on FDI Location". *Public Finance Review* 35 (3).
- Agostini, C. A. e I. R. Jalile (2009). "Efectos del Impuesto a las Utilidades en la Inversión Extranjera en América Latina". *Latin American Research Review* 44 (2).
- Aiyagari, R. (1994). "Uninsured Idiosyncratic Risk and Aggregate Saving". *Quarterly Journal of Economics* 109: 659-684.
- (1995). "Optimal Capital Income Taxation with Incomplete Markets, Borrowing Constraints, and Constant Discounting". *Journal of Political Economy* 103, 1158-1175.
- Arrau, P. (2007). "¿Qué Falta en el Mercado de Capitales?". Presentación en Sofofa, junio.
- Atkinson, Anthony B. y Joseph E. Stiglitz (1976). "The Design of Tax Structure: Direct Versus Indirect Taxation". *Journal of Public Economics* 6 (1-2): 55-75.
- Auerbach, A. (1989). "Capital Gains Taxation and Tax Reform". *National Tax Journal*, 42.
- Auerbach, Alan J. y Roger H. Gordon (2002). "Capital Income Taxation in the New Economy". *American Economic Review Papers and Proceedings*.
- Auten, J. J. y G. E. Cordes (1991). "Cutting Capital Gains Taxes". *Journal of Economic Perspectives* 5(1).
- Badrinath, S. y Wilber Lewellen (1991). "Evidence on Tax-Motivated Securities Trading Behavior". *Journal of Finance* 46.
- Banchile. "Tributación de Productos Banchile".
- Banco Central de Chile (2005). "Características de los Instrumentos Financieros del Mercado Financiero Nacional".
- Barber, B. y T. Odean (2004). "Are Individual Investors Tax Savvy? Evidence from Retail and Discount Brokerage Accounts". *Journal of Public Economics* 88 (1-2).
- Biggs A. y P. Klemperer (1992). "Multi-Period Competition with Switching Costs". *Econometrica* 60 (3).
- Boadway, R. y M. Keen (2003). "Theoretical Perspectives on the Taxation of Capital Income and Financial Services". En P. Honohan (editor), *Taxation of Financial Intermediation: Theory and Practice for Emerging Economies*. New York: Oxford University Press.

- Bolsa de Comercio de Santiago (2002). "El Mercado de la Venta Corta y Préstamos de Acciones", junio.
- Bovenberg, A. Lans y Bas Jacobs (2005). "Human Capital and Optimal Positive Taxation of Capital Income". Tinbergen Institute Discussion Paper TI 2005-035/3.
- Burman, Leonard E. (2000). *The Labyrinth of Capital Gains Tax Policy: A Guide for the Perplexed*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Caminal, Ramon (1997). "Financial Intermediation and the Optimal Tax System". *Journal of Public Economics* 63 (3).
- Chamley, C. (2001). "Capital Income Taxation, Wealth Distribution, and Borrowing Constraints". *Journal of Public Economics* 79 (1).
- Chamley, C. (1986). "Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives". *Econometrica* 54: 607-622.
- Chemmanur, Thomas y S. Abraham Ravid (1999). "Asymmetric Information, Corporate Myopia, and Capital Gains Tax Rates: An Analysis of Policy Prescriptions". *Journal of Financial Intermediation* 8 (3).
- Chia, Ngee-Choon y John Walley (1999). "The Tax Treatment of Financial Intermediation". *Journal of Money, Credit and Banking* 31 (4).
- Christiansen, Vidar y Matti Tuomala (2008). "On Taxing Capital Income with Income Shifting". *International Tax and Public Finance* 15 (4).
- Conesa, Juan Carlos, Sagiri Kitao y Dirk Krueger (2009). "Taxing Capital? Not a Bad Idea After All!". *American Economic Review* 99 (1).
- Constantinides, George (1984). "Optimal Stock Trading with Personal Taxes: Implications for Prices and the Abnormal January Returns". *Journal of Financial Economics* 13.
- Correia, Isabel H. (1996). "Should Capital Income Be Taxed in a Steady State?" *Journal of Public Economics* 60: 147-151.
- Couzin, Robert (1995). "Capital Gains: Tax Policy Alternatives". *Canadian Public Policy* 21.
- Cremer, Helmuth y Firouz Gahvari (1995). "Uncertainty, Optimal Taxation and the Direct Versus Indirect Tax Controversy." *Economic Journal* 105: 1165-1179.
- DeAngelo, H., L. DeAngelo y R. M. Stulz (2006). "Dividend Policy and the Earned/Contributed Capital Mix: a Test of the Life-Cycle Theory", *Journal of Financial Economics* 81(2).
- Deaton, A. (1979). "Optimally Uniform Commodity Taxes". *Economics Letters* 2(4).
- Downer, Pauline (2001). "International Appraisal of Effect of Capital Gains Tax on Investment in Small Business". *Journal of Financial Management and Analysis* 14 (2).
- Dyl, Edward (1977). "Capital Gains Taxation and the Year-End Stock Market Behavior". *Journal of Finance* 43.
- Easterbrook, F. (1984). "Two Agency-Cost Explanations of Dividends". *American Economic Review* 74.
- Edgar, Tim (2001). "Exempt Treatment of Financial Intermediation Services under Value Added Tax: An Assessment of Alternatives". *Canadian Tax Journal* 49 (5).
- Erosa, A. y G. Ventura (2002). "On inflation as a Regressive Consumption Tax". *Journal of Monetary Economics* 49(4).
- Esenwein, G. A. (1988). "Capital Gains Taxation: an Analysis of the Recent Debate". Congressional Research Service, Washington D.C.

- Feldstein, M. (1999). "Capital Income Taxes and the Benefits of Price Stability". En M. Feldstein (editor), *The Costs and Benefits of Price Stability*. University of Chicago Press.
- Fennell, Lee Anne y Kirk J. Stark (2005). "Taxation over Time." UCLA School of Law: Law-Econ Research Paper 05-24.
- Froot, J. Y. y K. A. Campbell (1995). "International Experience with Securities Transaction Taxes". En J. A. Frankel (ed.), *The Internationalization of Equity Markets*. National Bureau of Economic Research, The University of Chicago Press.
- Garriga, C. (2003). "Optimal Fiscal Policy in Overlapping Generations Models". Working Paper, Florida State University.
- Gendron, Pierre-Pascal (2007). "Value Added Tax Treatment of Financial Services: An Assessment and Policy Proposal for Developing Countries". International Tax Program, Institute for International Business, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto, Working Papers 0701.
- Golosov, M., N. Kocherlakota y A. Tsyvinski (2003). "Optimal Indirect and Capital Taxation". *Review of Economic Studies* 70: 569-587.
- Golosov, Mikhail, Aleh Tsyvinski e Iván Werning (2007). "New Dynamic Public Finance: A User's Guide". NBER Macroeconomics Annual 2006: 317-363.
- Gordon, Roger H. y Joel Slemrod (2000). "Are 'Real' Responses to Taxes Simply Income Shifting between Corporate and Personal Tax Bases?". En J. Slemrod (ed.), *Does Atlas Shrug?: The Economic Consequences of Taxing the Rich*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Grubert, Harry y James Mackie (1999). "Must Financial Services be Taxed under a Consumption Tax?". *National Tax Journal* 53 (1).
- Hanlon, Dean y Sean Pinder (2007). "An Empirical Investigation of whether Australian Capital Gains Tax Reforms Influence Individual Investor Behaviour". *Pacific-Basin Finance Journal* 15 (5).
- Heady, C. (2004). "Taxation Policy in Low-income Countries". En T. Addison y A. Roe (eds.), *Fiscal Policy for Development: Poverty, Reconstruction and Growth*. London: Palgrave.
- Henderson, Yolanda K. (1990). "Capital Gains Tax Rates and Stock Market Volume". *National Tax Journal* 43 (4).
- Hines, James R., Jr. (1996). "Altered States: Taxes and the Location of Foreign Direct Investment in America". *American Economic Review* 86: 1075-1094.
- Hochman, Shalom J., Oded Palmon y Alex P. Tang (1993). "Tax-Induced Intra-Years Patterns in Bond Yields". *Journal of Finance* 48 (1).
- Honohan, Patrick (2003). "The Accidental Tax: Inflation and the Financial Sector". En P. Honohan (editor), *Taxation of Financial Intermediation: Theory and Practice for Emerging Economies*. New York: Oxford University Press.
- (2004). "Alternative Approaches to Taxing the Financial Sector: Which is Best and Where Does Chile Stand?". En Luis Antonio Ahumada y Rodrigo Fuentes (eds.), *Banking Market Structure and Monetary Policy*, Banco Central de Chile.
- Huang, J. (2001). "Taxable or Tax-Deferred Account? Portfolio Decision with Multiple Investment Goals". Working Paper, MIT University.
- Hubbard, R. Glenn y Kenneth L. Judd (1986). "Liquidity Constraints, Fiscal Policy, and Consumption". *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 1: 1-59.

- Huizinga, Harry (2002). "A European VAT on Financial Services?". *Economic Policy: A European Forum* 35.
- Jack, William (1999). "The Treatment of Financial Services under a Broad-Based Consumption Tax". *National Tax Journal* 53 (4).
- Jensen, M. (1986). "Agency Costs of Free Cash Flow, Corporate Finance, and Takeovers". *American Economic Review* 76.
- Jin, Li (2006). "Capital Gains Tax Overhang and Price Pressure". *Journal of Finance* 61 (3).
- Judd, K. (1985). "Redistributive Taxation in a Simple Perfect Foresight Model". *Journal of Public Economics* 28: 59-83.
- (1999). "Optimal Taxation and Spending in General Competitive Growth Models". *Journal of Public Economics* 71: 1-26.
- Kahneman, D. y A. Tversky (1979). "Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk". *Econometrica* 47.
- Kiefer, D. W. (1990). "Lock-In Effect within a Simple Model of Corporate Stock Trading". *National Tax Journal* 43.
- Klemperer, P. (1987). "The Competitiveness of Markets with Switching Costs". *Rand Journal of Economics* 18 (1).
- (1995). "Competition when Consumers Have Switching Costs: An Overview with Applications to Industrial Organization, Macroeconomics, and International Trade". *Review of Economic Studies* 62 (4).
- Lakonishok, Josef y Seymour Smidt (1986). "Volume for Winners and Losers: Taxation and other Motives for Stock Trading". *Journal of Finance* 41.
- Larraín Vial (2008). "Chile: Radiografía del Mercado de Renta Fija", marzo.
- Lozachmeur, Jean-Marie (2006). "Optimal Age-Specific Income Taxation". *Journal of Public Economic Theory* 8 (4): 697-711.
- McClure, J. Harold Jr. (1992). "Does Reducing the Capital Gains Tax Rate Raise or Lower Investment?". *Economics Letters* 40 (2).
- McLure, C. E. (1999). "Tax Holidays and Investment Incentives: A Comparative Analysis". *Bulletin for International Fiscal Documentation*. 53 (8).
- Meade, Janet A. (1990). "The Impact of Different Capital Gains Tax Regimes on the Lock-In Effect and New Risky Investment Decisions". *The Accounting Review* 65 (2).
- Moore, M. (2004). "Taxation and the Political Agenda, North and South". *Forum for Development Studies*, N° 1.
- Myers, S. y N. Majluf (1984). "Corporate Financing and Investment Decisions when Firms Have Information that Investors Do not Have". *Journal of Financial Economics* 12.
- Naito, H. (1999). "Re-Examination of Uniform Commodity Taxes under a Non-Linear Income Tax System and its Implications for Production Efficiency". *Journal of Public Economics* 71 (2): 165-88.
- Noronha, Gregory y Stephen P. Ferris (1992). "Capital Gains Tax Policy and the Behaviour of Common Stock Returns". *Economics Letters* 40 (1).
- Norregaard, J. y T. S. Khan (2007). "Tax Policy: Recent Trends and Coming Challenges". IMF working paper WP/07/274, Washington, DC.
- Odean, Terrance (1998). "Are Investors Reluctant to Realize Their Losses?". *Journal of Finance* 53 (5).

- (1999). “Do Investors Trade Too Much?”. *American Economic Review* 89(5).
- Pirttilä, Jukka y Håkan Selin (2007). “Income Shifting within a Dual Income Tax System: Evidence from the Finnish Tax Reform of 1993”. Manuscrito no publicado.
- Reis, Catarina (2007). “Entrepreneurial Labour Taxation.” Tesis doctoral, MIT.
- Rubinstein, M. (1992). “Review of *Financial Innovations and Market Volatility* by Merton H. Miller”. *Journal of Finance* 47 (2).
- Saez, Emmanuel (2002). “Optimal Progressive Capital Income Taxes in the Infinite Horizon Model”. NBER Working Papers No. 9046.
- (2002). “The Desirability of Commodity Taxation under Non-Linear Income Taxation and Heterogeneous Tastes”. *Journal of Public Economics* 83 (2): 217-230.
- Schulman, Craig T., Deborah W. Thomas, Keith F. Sellers y Duane B. Kennedy (1996). “Effects of Tax Integration and Capital Gains Tax on Corporate Leverage”. *National Tax Journal* 49 (1).
- Shefrin, H. y M. Statman (1985). “The Disposition to Sell Winners Too Early and Ride Losers Too Long: Theory and Evidence”. *Journal of Finance* Vol. XI, Nº 3, July.
- Slemrod, J. (1990). “Tax Effects on Foreign Direct Investment in the United States: Evidence from a Cross-Country Comparison”. En Assaf Razin y Joel Slemrod (eds.), *Taxation in the Global Economy*, University of Chicago Press.
- Stiglitz, J. E. (1989). “Using Tax Policy to Curb Speculative Short-Term Trading”. *Journal of Financial Services Research* 3 (2-3).
- Subrahmanyam, Avaniidhar (1998). “Transaction Taxes and Financial Market Equilibrium”. *Journal of Business* 71 (1).
- Summers, L. H. y V. Summers (1989). “When Financial Markets Work Too Well: A Cautious Case for a Securities Transactions Tax”. *Journal of Financial Services Research* 3 (2-3).
- Thaler, R. (1980). “Toward a Positive Theory of Consumer Choice”. *Journal of Economic Behavior and Organization* 1.
- Toye, J. (2000). “Fiscal Crisis and Fiscal Reform in Developing Countries”. *Cambridge Journal of Economics*, 24 (1).
- Weinzierl, Matthew (2007). “The Surprising Power of Age-Dependent Taxes”. Manuscrito accessible en: <http://www.people.fas.harvard.edu/~weinzierl/Age-dependent%20taxes--120407--Weinzierl.pdf>.
- Zee, Howell H. (2005). “A New Approach to Taxing Financial Services under Value Added Tax”. *National Tax Journal* 58 (1). □

**¿POR QUÉ NO DEMANDAN LOS ACCIONISTAS?
EL PROBLEMA DE LAS COSTAS
EN LA ACCIÓN DERIVATIVA**

David Núñez y Diego Pardow

Mediante las acciones derivativas, los accionistas de una sociedad anónima pueden subrogarse en los derechos de la compañía para perseguir la reparación de los ilícitos cometidos por sus directores y gerentes. Acciones de este tipo fueron incorporadas a nuestro sistema legal en una reforma del año 2000, dirigida a fortalecer los mecanismos de protección de los accionistas no controladores. Sin embargo, ellas nunca han sido ejercidas en los casi diez años transcurridos desde su autorización. Esta investigación se propone explicar esta pasividad de los accionistas chilenos a partir de un hipotético demandante derivativo situado ante el célebre *Caso Chispas*.

DAVID NÚÑEZ C. Abogado, Universidad de Chile. Profesor del Departamento de Derecho Privado, Universidad de Chile.

DIEGO G. PARDOW L. Abogado, Universidad de Chile. Profesor del Departamento de Derecho Privado, Universidad de Chile.

* Una versión preliminar de esta investigación fue presentada al concurso International Junior Faculty Forum, organizado por las universidades de Stanford y Harvard (disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1399470>). Agradecemos especialmente a Karen Werner, sin cuya dedicada investigación de la práctica judicial chilena esta investigación no habría sido posible, y también a Osvaldo Lagos, cuya generosidad resultó fundamental para analizar la conducta de las AFP. También agradecemos a Francisco Saffie, Marco Rosas, Jorge Jaramillo y al Departamento de Investigación de la Superintendencia de Valores y Seguros por su ayuda en obtener materiales de investigación. Asimismo, agradecemos las sugerencias recibidas de un árbitro anónimo de *Estudios Públicos*. Las opiniones aquí expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Se señala que los demandantes derivativos litigan subrogándose en los derechos de la compañía, por lo que necesariamente deben compartir con los restantes accionistas el beneficio indirecto que significa aumentar el patrimonio social con el monto de un eventual recuperero. No obstante, el sistema legal para el reembolso de las costas judiciales obliga a que el demandante tenga que soportar en solitario los gastos del juicio la mayoría de las veces. Este sistema eleva el porcentaje requerido para que una demanda derivativa sea económicamente viable, hasta cerca del 10% de participación accionaria. De lo anterior se sigue que solamente los accionistas controladores estarían en condiciones de ejercer una acción derivativa de manera *individual* y que las AFP serían las principales candidatas para superar los costos de transacción que supone demandar *colectivamente*. Sin embargo, mientras los controladores típicamente carecen de interés para demandar derivativamente, los incentivos de las AFP dependen de la probabilidad de que su pasividad judicial sea sancionada administrativamente.

Se concluye, entonces, que el problema estriba en entregar la persecución de las infracciones cometidas en el ámbito de las sociedades anónimas y del mercado de valores a la política sancionatoria de la autoridad, lo cual significa abandonar las técnicas del modelo regulatorio que inspira la legislación chilena. Por esta razón —señalan los autores— cualquier intento de avanzar hacia mecanismos que promuevan el activismo de los accionistas minoritarios requiere necesariamente diseñar un mecanismo especial para que éstos puedan transferir a un tercero los costos asociados al litigio derivativo.

Palabras clave: sociedades anónimas; gobierno corporativo; acción derivativa.

Recibido: agosto 2009.

Lo que realmente importa saber sobre el derecho corporativo, no es tanto lo que dicen las leyes o los libros, sino cómo funciona el derecho corporativo dentro de la compañía, en los tribunales, y más allá de las fronteras de nuestros propios países.

(Klaus Hopt, *Comparative Company Law*)

1. INTRODUCCIÓN

Seguramente, cualquier persona consideraría razonable que una sociedad anónima ejerza acciones judiciales, tanto en contra de un director que se apropie ilícitamente de una oportunidad de negocios

desarrollada por la compañía, como en contra del gerente que de manera imprudente decida arriesgar los activos de la empresa en una iniciativa carente de sentido económico. No obstante, en las sociedades anónimas una decisión de este tipo debe ser adoptada por el propio directorio, o en todo caso por el gerente general que legalmente tiene a su cargo la representación judicial de la compañía. Atendido que directores y gerentes tienden a formar parte de un mismo equipo de trabajo, resulta ingenuo que la ley haga recaer en estas personas la decisión sobre si deben o no demandarse los unos a los otros.

Por esta razón, muchos sistemas legales en el mundo han seguido la tendencia de las legislaciones del *common law* para permitir demandar derivativamente en el ámbito de las sociedades anónimas, esto es, permiten a los accionistas subrogarse en los derechos de la compañía para demandar la reparación de los ilícitos de directores y gerentes¹. Además, considerando que los administradores de una empresa responden generalmente a la confianza de los accionistas controladores, este mecanismo procesal suele considerarse como un derecho establecido en beneficio de los accionistas no controladores. De este modo, la acción derivativa puede conceptualizarse como la herramienta que permite a los accionistas minoritarios forzar la persecución judicial de los perjuicios sufridos por la sociedad anónima como consecuencia de ilícitos cometidos por sus directores y gerentes.

El que un sistema legal determinado contemple acciones derivativas suele ser un indicio representativo de la convergencia de ese sistema legal hacia lo que la literatura académica denomina un *modelo estándar* de derecho corporativo orientado al accionista². En el curso de un proceso deliberado de convergencia hacia ese modelo, durante el año 2000 la legislación chilena estableció una acción derivativa en la Ley de Sociedades Anónimas. Esta reforma fue adoptada con la inten-

¹ En derecho comparado, la adopción de un conjunto de reglas desarrolladas en un sistema legal extranjero suele denominarse *trasplante legal*, Watson (1996). Para un examen de los procesos de trasplante legal en el ámbito del derecho corporativo y su relación con la tesis de la convergencia que se analiza más adelante, ver Kanda y Milhaupt (2003).

² Hansmann y Kraakman (2001). No obstante, ciertos autores señalan que la presencia de acciones derivativas en un sistema legal simplemente sería evidencia de la presión de grupos de interés por favorecer la denominada 'industria del litigio', Coffee (1985); o bien, reflejarían una intención política de capturar beneficios electorales, castigando a los administradores de grandes empresas y protegiendo a los pequeños accionistas, Roe (2000).

ción expresa de adoptar ciertos estándares de la legislación de los Estados Unidos para promover la protección de los accionistas minoritarios³. Sin embargo, y pese a que han existido numerosos casos donde los accionistas afectados tenían fundamentos para deducir una demanda derivativa, desde su entrada en vigor este mecanismo procesal nunca ha sido utilizado en Chile.

Uno de los casos donde podría haber existido mérito para demandar derivativamente concluyó con la imposición de las multas más altas en nuestra historia por parte de la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) en contra de altos ejecutivos de la principal empresa eléctrica nacional. Nuestra investigación intenta desarrollar un marco analítico para explicar la pasividad de los accionistas en este importante caso. A su vez, ello nos servirá para poner a prueba la tesis de la convergencia en la práctica del derecho corporativo chileno. También esperamos que sirva para contribuir al debate sobre las condiciones necesarias para que las acciones judiciales desarrolladas en sistemas legales extranjeros surtan efecto en el contexto del sistema legal chileno.

Debido a que las acciones derivativas suponen que el demandante se subroga en los derechos de la compañía y litigue en su beneficio, la mayor parte de la doctrina comparada señala que la efectividad de esta herramienta procesal depende de la capacidad que tenga el demandante para evitar el pago de los costos asociados al litigio. En Chile, nuestro análisis de la práctica judicial demuestra que la manera de aplicar las reglas sobre costas constituye una importante barrera para el ejercicio de una acción derivativa. Ello es consecuencia de que la acción derivativa, pese a ser ejercida en beneficio de una persona distinta del demandante, está sujeta a las reglas generales de costas establecidas en el Código de Procedimiento Civil, y, por ello, la mayoría de la veces el demandante deberá soportar solitariamente los costos en que incurra con motivo del litigio.

En efecto, el derecho indirecto y proporcional que tendrían los accionistas derivativos sobre la eventual condena no parece razón suficiente para explicar su pasividad. Así por ejemplo, si los ilícitos cometi-

³ Según se verá, resulta difícil determinar las razones de fondo que habrían estado detrás de la incorporación de acciones derivativas en Chile, pero al menos la historia de la ley hace explícita una intención de profundizar las reformas legales de la década de los ochenta, para continuar con un proceso de acercamiento hacia los estándares del derecho corporativo de los Estados Unidos; ver *infra*, §2 y 3.

dos por los directores y gerentes de una compañía produjeran una situación de insolvencia, resulta difícil imaginar que ninguno de los acreedores, por indirecto o proporcional que fuera su derecho de crédito, intente perseguir judicialmente la reparación de esos ilícitos con el objetivo de aumentar el patrimonio de la compañía con el monto del recupero. Nuestra tesis es que la contradicción referida no obedece a diferencias sustantivas entre las categorías de accionista y acreedor de una empresa, sino simplemente a que el marco regulatorio de las acciones oblicuas y revocatorias contempla un sistema efectivo para el reembolso de los gastos judiciales incurridos en beneficio de la masa⁴.

De acuerdo con la evidencia que se analiza más adelante, el efecto práctico de extender las reglas generales sobre costas judiciales a la acción derivativa sería elevar a una cifra cercana al 10% el porcentaje de participación accionaria requerido para que una demanda sea económicamente viable. Ello significa duplicar el estándar del 5% establecido por la Ley de Sociedades Anónimas a título de legitimación activa, introduciendo así dos grupos de limitaciones. En primer lugar, la lista de candidatos a ejercer una acción derivativa de manera individual se limita significativamente, al punto de que sólo los accionistas controladores estarían en condiciones de ejercer por su cuenta la demanda. El problema es que los accionistas controladores probablemente no serán los principales interesados en demandar derivativamente, y de hecho pueden beneficiarse de las deficiencias que tenga el sistema procesal para ejercer este tipo de acciones.

En segundo lugar, también se multiplican los costos de transacción que supondría para los restantes grupos de accionistas alcanzar un acuerdo que permita ejercer una acción derivativa de manera colectiva y distribuir los costos del litigio. El mercado de valores en Chile se caracteriza por tener un numeroso grupo de accionistas minoritarios cuya participación individual está fuertemente diluida, de modo que una multiplicación de los costos de transacción debería tener un importante efecto disuasivo sobre este grupo. Con todo, este aumento en los costos de transacción resulta insuficiente para explicar la pasividad

⁴ En este sentido, el número del artículo 2472 del Código Civil establece que las costas judiciales que se causen en el interés general de los acreedores constituyen un crédito de primera clase. Un análisis de los mecanismos institucionales para traspasar a la masa las costas judiciales incurridas en su beneficio, en Abeliuk (1993), pp. 814-815.

colectiva de las AFP, quienes conjuntamente suelen estar en condiciones de agrupar un 10% o más del capital de las sociedades donde tienen invertidos sus fondos.

Respecto de las AFP, la potencial influencia de las reglas sobre costas judiciales debe valorarse junto con otros factores institucionales derivados del marco regulatorio establecido por el Decreto Ley 3.500 y su normativa complementaria. Bajo el enfoque propuesto en este trabajo, la pasividad colectiva de las AFP podría explicarse porque el costo proporcional de ejercer colectivamente una demanda derivativa excedería el costo alternativo que representan las potenciales multas administrativas y demandas civiles de sus afiliados. Una parte importante de esta explicación es consecuencia de la baja probabilidad que tendrían las AFP de ser efectivamente sancionadas por su pasividad judicial, como consecuencia de una asentada doctrina de la Superintendencia de AFP que reprocha cualquier forma de acuerdo colectivo que no tenga por objeto nombrar a los miembros del directorio. De este modo, en ausencia de una política pública que incremente el riesgo de una sanción administrativa, las reglas generales sobre costas judiciales generarían igualmente un importante efecto disuasivo.

Conforme a lo anterior, nuestro *argumento normativo* es que resulta necesario mejorar las reglas sobre costas en este tipo de litigios. Por su parte, nuestro *argumento positivo* consiste en que por lo menos respecto del así denominado *Caso Chispas*, la pasividad de los accionistas puede explicarse como consecuencia de los desincentivos que genera la práctica relativa a las costas por parte de los tribunales. Estos desincentivos también contribuyen a explicar por qué situaciones donde existen fundamentos para que los accionistas reclamen una reparación patrimonial, siguen siendo enfrentadas en Chile únicamente mediante la imposición de multas a beneficio fiscal por la SVS. Por esta razón, cualquier intento de avanzar hacia mecanismos que promuevan el activismo de los accionistas minoritarios requiere necesariamente diseñar un mecanismo especial para que éstos puedan transferir a un tercero los costos asociados al litigio. Este artículo analiza tres maneras diferentes para diseñar este mecanismo, destacando que la elección entre ellas está lejos de ser neutral desde una perspectiva de políticas públicas.

2. LA TESIS DE LA CONVERGENCIA EN EL DERECHO CORPORATIVO

En términos generales, la tesis de la convergencia sostiene que los principales sistemas legales utilizados como punto de referencia en derecho comparado se encontrarían dentro de un proceso creciente hacia la uniformidad de sus distintas regulaciones sobre sociedades anónimas y mercado de valores⁵. En particular, la uniformidad del derecho corporativo se produciría sobre la base del así denominado *modelo estándar*, cuyo rasgo distintivo se encontraría en organizar las reglas del derecho de sociedades anónimas y mercado de valores en función de un principio de protección de los intereses del accionista no controlador. Ello, por oposición a otros modelos que privilegiarían la autonomía de la gerencia (*modelo orientado a la gerencia*), la integración de los trabajadores en la dirección de la empresa (*modelo orientado al trabajador*), o bien el control gubernamental sobre las sociedades anónimas (*modelo de control estatal*)⁶.

Tratándose del derecho corporativo chileno, tanto en sus inicios como durante su evolución posterior pareciera encontrarse constantemente en un proceso de convergencia hacia alguno de estos modelos. Como en varios otros países de América Latina, el derecho privado chileno se desarrolló a partir del proceso de codificación del siglo diecinueve⁷. Siguiendo de cerca al Código de Napoleón, la codificación en Chile se inspiró en la tradición del derecho civil y desde entonces ha sido fuertemente influida por los sistemas legales de Europa continental⁸. En la misma línea, la primera legislación sobre sociedades anóni-

⁵ Con todo, la referida tesis de la convergencia es un asunto fuertemente discutido por la doctrina comparada, por nombrar algunos: Easterbrook y Fischel (1991), para una versión fuerte de la tesis de la convergencia, sobre la base de consideraciones de eficiencia; Bebchuk y Roe (1999), para una versión escéptica de la futura uniformidad del derecho corporativo, fundada en la dependencia histórica de los procesos políticos; y, Coffee (1999), para una posición intermedia, que construye sobre la convergencia funcional de la regulación de los mercados de capitales como consecuencia del proceso de globalización de la economía.

⁶ Una discusión sobre los distintos modelos que competirían por imponerse en derecho comparado, incluyendo la necesidad de incluir un cuarto modelo cuya orientación sería favorecer la autonomía del directorio y los accionistas controladores, en Bainbridge (2003), pp. 548-556. Para una perspectiva similar desde el derecho europeo continental, Schmidt (1970), pp. 23 y ss.

⁷ Mirow (2004), pp. 96-164.

⁸ El Mensaje del Código Civil se refiere al *Code Civil* francés como “el Código más prominente y que ha servido como ejemplo a muchos otros”. Acerca de la influencia francesa en la codificación chilena, Lira (1956), Guzmán (1982) y Tapia (2005).

mas adoptó un modelo de control estatal de inspiración francesa, donde la mayoría de las iniciativas empresariales requerían una aprobación gubernamental previa y la personalidad jurídica era concebida como una concesión otorgada discrecionalmente por decreto supremo⁹.

Esta regla estuvo en vigor en Chile hasta 1931, cuando se incluyó una modificación integral al régimen de sociedades anónimas, dentro de un extenso plan de reformas institucionales dirigido a ejecutar las propuestas de una comisión norteamericana de expertos encabezada por E. W. Kemmerer. Además de adoptar el patrón oro como eje de la política monetaria, el espíritu de este plan era profesionalizar la burocracia chilena con órganos especializados en materia de impuestos, aduanas, bolsas de valores y otros ámbitos de la política económica¹⁰. Consecuentemente, la reforma estableció intensos mecanismos de vigilancia sobre las sociedades anónimas, a cargo del organismo público antecesor de la SVS¹¹.

Bajo este modelo de control estatal reglado, la constitución de una sociedad anónima estaba sujeta a un procedimiento administrativo dividido en dos etapas. La primera etapa incluía un estudio de factibilidad y terminaba con una aprobación preliminar, que se otorgaba exclusivamente con la finalidad de recaudar capital entre los potenciales inversionistas. Sólo una vez concluido con éxito este proceso de suscripción inicial de acciones, quien en esa época era denominado *promotor* del proyecto podía continuar a la segunda etapa del procedimiento administrativo que concluía con la emisión de una aprobación final para la constitución de la sociedad. Con todo, aun después de autorizada la

⁹ La primera Ley de Sociedades Anónimas fue publicada en 1854 y posteriormente incluida en el Código de Comercio, Brahm (1997), pp. 191-196. Una descripción detallada de la primera legislación sobre sociedades anónimas y de su evolución hasta la reforma de 1931, en Herrera (1935). Para una revisión del desarrollo del modelo de control estatal en Francia, Ripert (2001), §22-29; y para una aproximación histórica a la personalidad jurídica concebida como concesión de la autoridad, Mahoney (1999).

¹⁰ Bernedo (1989), pp. 20-24; y en general sobre los resultados de la Misión Kemmerer en Chile, Drake (2004), pp. 47-52.

¹¹ En 1927 el Congreso Nacional delegó en el Presidente de la República amplias facultades legislativas para enfrentar la grave crisis económica por la que travesaba el país. En 1931, ejerciendo esas facultades legislativas delegadas, se dictó el Decreto con Fuerza de Ley N° 251 que creaba la Superintendencia de Sociedades Anónimas para fiscalizar las compañías de seguros, bancos comerciales y todo tipo de sociedades anónimas (“Ley de la SVS”). Con todo, durante 1924 ya se había intentado establecer un organismo especializado para la fiscalización de sociedades anónimas mediante el Decreto Ley N° 158, pero sin lograr los resultados esperados, Herrera (1935), pp. 605-607.

creación de la compañía, la autoridad conservaba facultades para revisar la regularidad de los registros contables, la aptitud de los mecanismos de gobierno corporativo o, incluso, la conveniencia de las decisiones de negocios adoptadas por el directorio¹².

Este escenario experimentó un cambio radical en 1981, con la promulgación simultánea de la Ley de Mercado de Valores y la Ley de Sociedades Anónimas. Ambas reformas fueron parte de un giro institucional hacia una economía basada en el libre mercado, mediante modificaciones estructurales al régimen legal del trabajo, el dinero y el mercado de capitales¹³. Dentro del marco conceptual fijado por la nueva Constitución Política de 1980, el propósito de estas reformas legislativas era desarrollar los principios de libertad económica y Estado subsidiario en el contexto de las sociedades anónimas. Para ello se dispuso restringir la aplicación de controles preventivos a las compañías que desarrollaran ciertos negocios especialmente sensibles (bancos comerciales, AFP, compañías de seguros), así como también enfocar las facultades sancionatorias de la SVS en aquellas sociedades que hicieran oferta pública de valores¹⁴.

De este modo, la reforma de 1981 abandonó un modelo de control estatal para adoptar un modelo de derecho corporativo orientado al accionista, fuertemente influido por la legislación de Estados Unidos sobre la materia¹⁵. Para ello, la Ley de Sociedades Anónimas eliminó ciertos derechos que la anterior legislación otorgaba a trabajadores, gerentes y otros intervinientes, mediante una prohibición general a las acciones de industria y acciones de organización. Así también

¹² Una revisión del procedimiento administrativo a que estaba sujeta la fundación de una sociedad anónima bajo el modelo de control estatal reglado, en Fernández (1977), pp. 41-58.

¹³ Para una perspectiva general de este giro institucional, Reinstein y Rosende (2000), pp. 358-365; y Arellano (1983), pp. 9-37, para un análisis del impacto que tuvo sobre la regulación de las sociedades anónimas y el mercado de valores.

¹⁴ Así por ejemplo, durante su control de constitucionalidad preventivo, el Consejo del Estado solicitó incluir en la Ley de Sociedades Anónimas mayores restricciones a la SVS “en orden a desarrollar apropiadamente los principio de libertad económica y Estado subsidiario” (*Historia de la Ley de Sociedades Anónimas*, Biblioteca del Congreso, pp. 445-448).

¹⁵ Puelma (2001), pp. 455-460. En derecho comparado, este giro institucional que se aparta de una tradición de control estatal sobre las sociedades anónimas y converge hacia el *modelo estándar* suele asociarse al liderazgo político de la así denominada *Escuela de Chicago*, Hopt (2008), p. 1168. En Chile la influencia del referido liderazgo político en el diseño de la nueva regulación sobre sociedades anónimas se encuentra extensamente documentada, ver, por ejemplo, Silva (1991), pp. 385-391.

introdujo un enfoque orgánico en los deberes del directorio y la gerencia, enfatizando que todos los administradores de la sociedad se encuentran en una relación fiduciaria respecto de cada uno de los accionistas, con independencia de quienes los hubieran elegido¹⁶. Por último, nuestra ley siguió la tendencia general del derecho comparado, entregando a las minorías disidentes el derecho a retirarse frente a la adopción de cambios importantes en la compañía¹⁷.

Casi veinte años después, la reforma legislativa del año 2000 vino a intensificar la cercanía con el modelo elegido en 1981, mejorando la protección del accionista no controlador mediante tres mecanismos. Primero, introdujo un procedimiento obligatorio para la oferta de adquisición de acciones respecto de las transacciones que involucrasen cambios en el control de una compañía. Segundo, ordenó la creación de comités de directores independientes para las sociedades de mayor patrimonio bursátil. Tercero, incorporó una acción derivativa que permitiera a los accionistas perseguir una compensación por los perjuicios causados por los directores y gerentes que infringieran sus deberes fiduciarios, o bien la restitución de las ganancias obtenidas en operaciones realizadas bajo conflictos de intereses¹⁸.

Sin embargo, esta tendencia hacia la convergencia con el *modelo estándar* orientado al accionista parece estar mucho más reflejada en la letra de la ley que encarnada en la práctica del derecho corporativo. El principal estudio empírico sobre el mercado de valores en Chile destaca que su concentración y falta de profundidad han redundado en un pobre desarrollo de las principales técnicas de control corporativo¹⁹. Por otra parte, a pesar de que hubo un número importante de casos

¹⁶ La legislación previa sobre sociedades anónimas entendía a los directores y gerentes como mandatarios de los accionistas que los habían elegido. Un análisis del cambio de enfoque que supuso adoptar la doctrina del órgano en el ámbito de los deberes fiduciarios de directores y gerentes, en Rioseco (1985), pp. 107-109.

¹⁷ Sobre el derecho a retiro y su función como herramienta de protección a los accionistas minoritarios, Lyon (2002), pp. 78-80.

¹⁸ Una revisión general de las reformas referidas, en Pfeffer (2000). Con relación a la influencia de la legislación de los Estados Unidos en estas reformas, García (2002) y Bernet (2004). Para un estudio de la regulación sobre toma de control antes y después de la reforma, Luco (1995) y Alcalde (2001), respectivamente.

¹⁹ Lefort (2003), quién evalúa, con evidencia del mercado de capitales chileno, el célebre marco teórico desarrollado por Rafael la Porta, Florencio López-de-Silanes y otros (1999) respecto de la relación que existe entre los mecanismo de gobierno corporativo utilizados en un país determinado y la estructura de propiedad de su mercado de capitales.

donde la acción derivativa podría haber operado como un remedio útil para accionistas minoritarios agraviados, lo cierto es que este mecanismo procesal no ha recibido aplicación alguna desde su creación. Como se sugiere más adelante, esta pasividad de los accionistas chilenos puede explicarse, al menos en parte, como la consecuencia natural de una legislación deficiente en materia de costas judiciales.

3. LA ACCIÓN DERIVATIVA EN LA LEY DE SOCIEDADES ANÓNIMAS

El *modelo estándar* orientado al accionista suele explicarse a partir de una combinación entre medios y fines: por el lado de los *fines*, el modelo sostiene que el principal objetivo del gobierno corporativo de una sociedad anónima debe ser maximizar la riqueza de los accionistas; por el lado de los *medios*, este modelo supone entregar a los accionistas las herramientas jurídicas que les permitan hacer primar sus intereses en la administración de la compañía²⁰. Bajo esta orientación, solamente se consideran dueños de la compañía a quienes contribuyen a la formación de su capital. No obstante, cualquier contribución en el capital de la compañía supone adquirir un estatus de propietario, sin importar el número de acciones o porcentaje que representen. Por esta razón, todos los miembros de la administración de la compañía tienen deberes fiduciarios respecto de cada uno de los accionistas, con independencia del número de votos que posean. Otro principio central del *modelo estándar* es que los accionistas no controladores reciban un grado importante de protección frente al riesgo de ser expropiados por los accionistas controladores o por la gerencia²¹.

²⁰ Bainbridge (2008), pp. 23-75. Una justificación de los motivos por los cuales nuestro derecho corporativo recogería como objetivo principal la maximización de la riqueza de los accionistas, en Alcalde (2007), pp. 39 y 40. No obstante, como suele señalarse desde el famoso ensayo de Milton Friedman sobre responsabilidad social de la empresa, esta primacía del interés de los accionistas en caso alguno supone restar importancia a los intereses de los trabajadores y acreedores de la compañía, ni tampoco al interés general de la sociedad, sino más bien indica que todos estos intereses son mejor servidos cuando los directores y gerentes de una compañía se dedican a perseguir el interés de los accionistas, ver Friedman (1970).

²¹ Hansmann y Kraakman (2001). Generalmente los países donde la propiedad accionaria se diluye entre muchas personas consideran que la gerencia constituye la principal amenaza para los accionistas minoritarios. En contraste, aquellos países donde la propiedad accionaria se concentra en bloques, centran la atención de su regulación en el

Atendido que la acción derivativa persigue reparar los ilícitos cometidos por los directores y gerentes de una sociedad anónima, este mecanismo procesal puede contribuir como una técnica de control del gobierno corporativo y, por esta vía, también como un medio para asegurar la primacía del interés de los accionistas. Con todo, la acción derivativa no es la única ni tampoco la principal medida para proteger a los accionistas²². Entre otras medidas complementarias, están extender el rol que cumplen los directores independientes en el proceso de toma de decisiones de la compañía, reforzar las exigencias en favor de los accionistas no controladores durante las ofertas públicas de acciones, así como también aumentar la intensidad con que los organismos públicos fiscalizan el cumplimiento de los deberes fiduciarios de directores y gerentes. Esta última medida puede operar incluso como un sustituto funcional de la acción derivativa, toda vez que un control gubernamental activo generalmente juega un rol importante como mecanismo disuasivo de los comportamientos ilícitos en el ámbito de las sociedades anónimas²³.

En la importante reforma del año 2000 a la Ley de Sociedades Anónimas, el legislador dirigió sus esfuerzos a reforzar los mecanismos de protección de los accionistas minoritarios, incorporando simultáneamente la posibilidad de ejercer acciones derivativas, la exigencia de comités de directores independientes para las compañías de mayor patrimonio bursátil y un procedimiento obligatorio de oferta pública de adquisición de acciones. El objetivo de la política pública detrás de esta reforma era que estas tres nuevas técnicas para el control del gobierno corporativo se complementarían entre sí, profundizando la convergencia de nuestra legislación con el modelo estándar y disminuyendo la

riesgo de abuso por parte de los accionistas controladores. Sin perjuicio de la importancia de esta diferencia de enfoque, la doctrina destaca que la preocupación en ambos casos por el accionista minoritario constituiría la mejor prueba de la convergencia hacia el *modelo estándar*, Hopt (2008), p. 1166.

²² Reisberg (2007), pp. 24-31.

²³ Tratándose de países con un sistema procesal que facilita el ejercicio de acciones derivativas, la fiscalización por parte de órganos gubernamentales generalmente cumple una función *complementaria*, porque simplifica a los demandantes la recolección de antecedentes probatorios y sensibiliza al tribunal con su causa, West (2002), pp. 377-380. En contraste, tratándose de países con un sistema procesal que dificulta el ejercicio de una demanda derivativa, la persecución pública puede llegar a cumplir una función *sustitutiva*, ya que, frente a la pasividad de los accionistas, ésta constituye la única herramienta efectiva para sancionar las infracciones del directorio y la gerencia, Fanto (1998), pp. 42-47.

necesidad de que la defensa de los accionistas minoritarios se realizara mediante la fiscalización por parte de un organismo público²⁴.

Tratándose de la acción derivativa, además de cumplir una importante función como mecanismo disuasivo, también debía servir para reparar patrimonialmente a la sociedad anónima víctima de los ilícitos de directores y gerentes²⁵. Por esta razón, el artículo 133 bis de la Ley de Sociedades Anónimas admite un amplio rango de causas de pedir, incluyendo tanto la infracción de la ley o de las reglas dictadas por la SVS, como el incumplimiento de disposiciones estatutarias. No obstante, como la generalidad de estas disposiciones se refiere a las reglas y procedimientos que deben gobernar la administración de la compañía, la doctrina suele señalar que la principal causa de pedir en la acción derivativa es el incumplimiento de sus deberes fiduciarios por parte de los directores y gerentes de la compañía²⁶.

En el ámbito de las sociedades anónimas se utiliza la denominación deberes fiduciarios para designar los deberes de *cuidado* y *lealtad* que deben informar la relación entre los accionistas y los administradores de la compañía²⁷. En términos generales, los *deberes de cuidado* establecen ciertos parámetros de prudencia con los cuales los directores y gerentes deben manejar los negocios de la empresa. Por su parte, los *deberes de lealtad* regulan la manera en que deben resolverse las situaciones donde exista un conflicto entre los intereses de la compañía y los intereses personales de sus administradores. Con relación a la acción derivativa, resulta admisible como causa de pedir la infracción a cualquiera de estos deberes, que en todo caso,

²⁴ Ver Mensaje Presidencial en Boletín N° 2289-05, pp. 5-7. Sobre los fundamentos de política pública y los objetivos de esta reforma, Pfeffer (2000).

²⁵ En doctrina, los fines *disuasivos* y *reparativos* suelen plantearse como alternativas disyuntivas de política pública: mientras la *disuasión* representa más bien una visión progresista, que entiende al derecho corporativo como una parte integrante de la regulación económica, la *reparación* representa una visión conservadora, que entiende al derecho corporativo como una rama del derecho privado, Bainbridge (2008), p. 24. Con todo, tanto nuestra legislación como la mayor parte de los sistemas legales intentan un equilibrio entre ambos fines. Una excelente revisión de esta discusión, en Reisberg (2007), pp. 54-63.

²⁶ En este sentido, Barros (2006), pp. 862-863; Vidal (2005), pp. 760-764; Lagos (2005), p. 100; Romero y Díaz (2002), 58-60; García (2002), pp. 635-636; y, Pfeffer (2000), pp. 498-499.

²⁷ Para un estudio del origen y significado del término *deberes fiduciarios*, Pardow (2006), pp. 89-110.

nuestra legislación somete al mismo estándar común del buen padre de familia²⁸.

La distinción entre deberes de cuidado y lealtad adquiere una importancia práctica mucho mayor en el contexto del objeto que puede perseguir una acción derivativa. En efecto, mientras una acción fundada en la infracción de deberes de cuidado sólo puede dirigirse a la *indemnización* de los daños causados, la infracción a deberes de lealtad permite sostener alternativamente una petición de *compensación* de daños o una de *restitución* de ganancias²⁹. Así, conforme al artículo 133bis de la Ley de Sociedades Anónimas, los directores y gerentes que no desplieguen la prudencia exigida para el ejercicio de su cargo, quedan obligados a indemnizar toda pérdida irrogada al patrimonio de la compañía. Conforme a las reglas generales, ello comprende tanto el daño emergente como el lucro cesante que sean consecuencia inmediata y directa de su negligencia³⁰.

En contraste, según el artículo 44 del mismo cuerpo legal, el hecho de que los administradores de la compañía privilegien sus afanes personales frente a una situación que envuelve un conflicto de intereses, legitima a los demandantes derivativos para pedir no solamente una compensación por los daños producidos a la sociedad, sino también la restitución de toda ganancia obtenida por los directores o gerentes

²⁸ No obstante, cabe destacar que cada uno de estos deberes protegen valores diferentes en el gobierno corporativo de la sociedad anónima. Así, mientras los deberes de cuidado exigen simplemente respetar el orden y cuidado usuales en las decisiones de negocios, los deberes de lealtad castigan una forma de fraude, Lagos (2005), pp. 107-108. Por ello, en derecho comparado es usual que el estándar con que se evalúan los deberes de lealtad sea significativamente más estricto que aquel con que se evalúan los deberes de cuidado, bajo la así denominada doctrina del *business judgment rule*, Bainbridge (2008), pp. 105-154. Para una elegante adaptación de esta doctrina, considerando el idéntico estándar de culpa leve al que se encuentran sometidos ambos deberes en nuestra Ley de Sociedades Anónimas, Barros (2006), pp. 830-832.

²⁹ Vidal (2005), p. 762, nota 58, quien denomina *acción derivativa general* a la consignada en el artículo 133bis y *acción derivativa especial* a la establecida por el artículo 44, ambos de la Ley de Sociedades Anónimas.

³⁰ Cuando la administración negligente se materializa en un acuerdo del directorio, todos los directores presentes en la sesión son considerados solidariamente responsables, salvo que hayan registrado su opinión contraria en el acta respectiva. Además, tanto directores como gerentes también pueden ser condenados a pagar los daños que resulten de su falta de supervisión respecto de otros miembros del directorio o la gerencia por *culpa in vigilando*. Para una discusión sobre este punto, Barros (2006), pp. 832-835.

implicados³¹. Sobre el particular, es importante tener en cuenta que esta diferencia respecto del objeto de la acción derivativa no implica en caso alguno alterar la causa de pedir. En efecto, la fuente de esta obligación de restituir ganancias ilícitas en el ámbito de las sociedades anónimas no se funda en un principio de enriquecimiento injustificado, sino en una infracción al estándar común de culpa leve que imponen los deberes de lealtad³².

En todo caso, cualquiera sea el objeto o la causa de pedir, la Ley de Sociedades Anónimas establece un solo conjunto de reglas para determinar la legitimación activa. Como en muchas otras jurisdicciones, la naturaleza restrictiva de estas reglas refleja las dificultades conceptuales que suponen entregar a los accionistas una facultad procesal para subrogarse en los derechos de la compañía y litigar en su beneficio³³. Con todo, desde un enfoque de derecho comparado, lo distintivo de las reglas chilenas sobre legitimación activa es que no buscan remediar esas dificultades mediante mecanismos de control preventivo sobre el mérito de las acciones derivativas, como serían una instancia de admisibilidad judicial o la exigencia de aprobación previa del directorio³⁴. De hecho, para prevenir el peligro de litigios oportunistas y acciones sin fundamento, la Ley de Sociedades Anónimas confía exclusivamente en limitar la legitimación activa a cualquier director indivi-

³¹ De acuerdo con el artículo 44 de la Ley de Sociedades Anónimas, las ganancias sujetas a restitución incluyen tanto las adquiridas directamente por el director o gerente, como aquellas ganancias indirectas que se obtengan a través de interpósita persona de terceros relacionados. Una revisión de los criterios para estimar las ganancias que se encuentran sujetas a restitución por infracciones a deberes de lealtad, en Bernet (2007), pp. 144-150.

³² En sentido estricto, aunque la restitución de ganancias se encuentra generalmente asociada a razones de enriquecimiento injustificado, lo primero se refiere al objeto de la acción y lo segundo se refiere a la fuente de la obligación que constituye la causa de pedir. De este modo, pese a que la acción por infracciones a deberes de lealtad persigue una restitución de ganancias, su fundamento es simplemente la comisión de un ilícito civil, Birks (2005), p. 25. Con todo, éste es un asunto discutido en doctrina y para un enfoque diferente del aquí expuesto, Paz-Ares (2003), pp. 25-28.

³³ Reisberg (2007), pp. 76-124, con un exhaustivo análisis de la evolución del derecho inglés en esta materia, a partir del célebre caso *Foss v. Harbottle*.

³⁴ Romero y Díaz (2002), para una revisión comprensiva de las reglas procesales que regulan la acción derivativa, y en particular su posición crítica respecto de la ausencia de un procedimiento previo para que el directorio se pronuncie sobre el mérito de una potencial acción derivativa.

dualmente considerado, y al accionista, o grupo de accionistas, que reúna al menos un 5% del capital social³⁵.

Finalmente, una acción derivativa puede deducirse tanto ante la justicia ordinaria como ante un árbitro, quedando esta decisión a discreción del demandante. Según el artículo 125 de la Ley de Sociedades Anónimas, cualquier diferencia entre los socios de una sociedad anónima y sus administradores debe ser sometida a un árbitro, que, salvo disposición estatutaria en contrario, resolverá el conflicto como arbitrador. No obstante, el inciso segundo del referido artículo permite al demandante sustraer al árbitro del conocimiento del litigio y someterlo a la justicia ordinaria. De este modo, en términos prácticos, el arbitraje solamente resulta obligatorio para el demandado³⁶.

4. LOS COSTOS ASOCIADOS A UNA ACCIÓN DERIVATIVA

La efectividad de la acción derivativa como herramienta de control del directorio y la gerencia depende en gran medida de que los demandantes puedan evitar los costos económicos asociados al litigio. Atendido que el demandante derivativo litiga en beneficio de la sociedad anónima, cualquier suma de dinero que obtenga a título de indemnización de perjuicios y/o restitución de ganancias deberá ser entregada íntegramente a la compañía. Por esta razón, el accionista litigante solamente se beneficiará de una eventual sentencia favorable a prorrata de su participación en el capital, compartiendo con los restantes accionistas el beneficio indirecto que significará aumentar el patrimonio de la compañía con el recupero del litigio. Sin embargo, pese a tener que repartir los beneficios de un éxito judicial entre todos los accionistas, el demandante derivativo deberá financiar en solitario todos los gastos asociados al litigio.

³⁵ Mientras la legitimación del director fue incluida en el mensaje presidencial, la exigencia de un 5% para los accionistas fue introducida mediante una moción parlamentaria dirigida precisamente a terminar con la discusión sobre los mecanismos necesarios para evitar que las acciones derivativas fueran utilizadas como un mecanismo de presión por parte de accionistas insatisfechos, García (2002), pp. 635-636.

³⁶ La regla de arbitraje obligatorio establecida por el artículo 125 de la Ley de Sociedades Anónimas se apoya en una antigua doctrina, según la cual, los tribunales deben abstenerse de interferir en las disputas que se produzcan entre los socios, salvo para disolver la compañía. No obstante, debido al interés público comprometido en el mercado de valores, se considera discutible extender esta doctrina al contexto de las sociedades anónimas abiertas, Puelma (2001), pp. 713-719.

En este sentido, la experiencia comparada demuestra que la capacidad de adaptar el sistema de costas judiciales al problema de incentivos que subyace en el hecho de litigar en beneficio de otra persona, constituye un aspecto crítico para la utilización de este mecanismo procesal³⁷. Con el objetivo de abordar este tópico, el artículo 133bis de la Ley de Sociedades Anónimas intentó establecer un estímulo económico para los demandantes derivativos, entregándoles el derecho a retener la totalidad de las sumas de dinero que consiguieran como consecuencia de una eventual condena en costas pronunciada en contra de los directores y gerentes demandados³⁸. Con todo, la completa falta de utilización de las acciones derivativas en Chile sugiere que el derecho a retener la totalidad de una posible condena en costas a los demandados no ha sido suficiente para estimular el activismo de nuestros accionistas.

Como se analiza a continuación, la ineficacia de este incentivo procesal obedece a que la valoración y procedencia de la condena en costas al demandado derivativo se encuentra sujeta a las reglas generales del procedimiento ordinario. El principio general en esta materia es que cada parte debe pagar sus propios gastos, sin perjuicio del eventual derecho a reembolso que tiene la parte vencedora, en caso que se condene en costas a la parte vencida. Con todo, el referido reembolso no suele cubrir todos los gastos reales en que incurrió la parte vencedora, sino sólo una pequeña fracción. Por su parte, esta diferencia es

³⁷ Al igual que Chile, durante los últimos veinte años muchos países introdujeron acciones derivativas en el ámbito de las sociedades anónimas. Quizás el mejor ejemplo de la relación entre el sistema de costas judiciales y las acciones derivativas sea Japón, donde en 1993 una reforma legal disminuyó la carga económica que debían soportar los demandantes derivativos, generando un aumento exponencial en el número de litigios de este tipo, West (2002), pp. 354-358. Para conclusiones similares en otras jurisdicciones: Reisberg (2003), pp. 251-253, respecto de Israel; Kim (2006), n. 41-42, sobre la situación en Corea del Sur; y, Huang (2007), pp. 248-250, acerca de la reciente incorporación de las acciones derivativas en China.

³⁸ Resulta ilustrativa la manera en que la SVS apoyó la incorporación de este estímulo económico durante su tramitación legislativa, señalando: “el incentivo que se otorga a los accionistas es que aun cuando se confiere un verdadero mandato legal a los accionistas para demandar en representación de la compañía, el costo que éstos asuman, así como las costas que irían en beneficio de su representada, se rompen y van en su exclusivo beneficio, lo cual ayudará a que efectivamente quien obtenga beneficios para la sociedad, no se verá perjudicado al asumir con su peculio, los onerosos costos que lleva envuelto un proceso judicial”, ver Informe de la Comisión de Hacienda del Senado en Boletín N° 2289-05, pp. 67-68.

producto del procedimiento que debe emplear el tribunal para valorar los gastos incluidos en la condena en costas.

Las reglas que rigen los procesos civiles clasifican los costos asociados a un litigio en dos categorías, detallando respecto de una de ellas qué tipo de gastos está sujeto a reembolso y la manera en que deben ser valorados por el tribunal. Éste es el caso de las *costas procesales*, que son aquellas que corresponden a los gastos incurridos para realizar trámites judiciales. Las costas de este tipo solamente están sujetas a reembolso cuando son consecuencia de diligencias útiles, esto es, trámites judiciales que contribuyen a dar curso progresivo al juicio. Conforme al artículo 139 del Código de Procedimiento Civil, las costas procesales se valoran según las tarifas que periódicamente se fijan para los trámites judiciales mediante decreto supremo, con independencia de los gastos en que efectivamente haya incurrido la parte y que generalmente superan el valor de las tarifas oficiales³⁹.

Por otro lado, las así llamadas *costas personales* consisten en los gastos que supone pagar los honorarios de los abogados patrocinantes y de los otros profesionales que han intervenido en el juicio, como por ejemplo los peritos forenses que emiten informes para acreditar ciertos hechos de la causa. A diferencia de lo que sucede con las costas procesales, el reembolso de las costas personales no se encuentra sujeto a una apreciación del tribunal respecto de la utilidad que hayan tenido los servicios profesionales para el progreso del litigio. Sin embargo, la determinación del monto sujeto a reembolso es un asunto regulado discrecionalmente por el tribunal, y al igual que en el caso anterior, también suele ser fijado en una suma inferior a los valores de mercado⁴⁰.

³⁹ Las tarifas a que están sujetos los receptores judiciales se encuentran establecidas por el Decreto Exento N° 593-98 del Ministerio de Justicia. A modo ejemplar, los honorarios de los receptores judiciales por la primera notificación están fijados en un valor a suma alzada que varía entre Ch\$6.000 y Ch\$18.000. Mientras, la remuneración asociada al examen de testigos tiene un valor por hora de entre Ch\$4.300 y Ch\$8.500. Para un análisis de la diferencia entre las tarifas oficiales y el valor que efectivamente pagan las partes por la práctica de diligencias judiciales, Mery (2006), pp. 24-25.

⁴⁰ Hasta 1981, cuando la colegiatura profesional era obligatoria, existía una excepción respecto de los honorarios de abogados que permitía el reembolso de las costas personales hasta el monto determinado por las tarifas que establecía el colegio profesional respectivo. Una breve síntesis de la evolución histórica y regulación actual de los colegios profesionales, en Fuenzalida (2007), pp. 132-137.

Los límites que supone esta forma de valorar las costas judiciales no son el mayor, ni mucho menos el único, obstáculo que enfrenta la parte vencedora para obtener un reembolso efectivo de los gastos en que incurrió durante el litigio. En efecto, el derecho mismo al reembolso de las costas judiciales se encuentra excluido en dos importantes casos. Primero, solamente se otorga este derecho a reembolso en contra de aquella parte que resulta *totalmente* vencida, lo que restringe el ámbito de aplicación de este mecanismo a los casos donde la demanda es acogida o rechazada en su totalidad. Segundo, y más importante, incluso cuando una parte obtiene una victoria judicial completa, el tribunal todavía puede exonerar a la parte totalmente vencida de reembolsar los costos asociados al litigio, cuando considera discrecionalmente que esa parte tenía un *motivo plausible* para litigar⁴¹.

La amplitud con que cuentan los tribunales para negar el derecho a reembolso en virtud del *motivo plausible*, junto con la exigencia de que su contraparte sea totalmente vencida, configuran un sistema donde los posibles demandantes difícilmente podrán recuperar esa fracción de los gastos asociados al litigio que supone tanto la tasación estandarizada de las costas procesales, como la regulación de las costas personales bajo valores de mercado. Además, esas dificultades aumentan exponencialmente en el contexto de una acción derivativa. En efecto, un aspecto determinante para obtener el acogimiento total de una demanda consiste en que su petitorio refleje con precisión la condena que debería pronunciar el tribunal, en caso de que se consiga probar los hechos. Tratándose de una pretensión por responsabilidad extracontractual, ello implica que el petitorio de la demanda deberá consignar una suma de dinero que represente de manera exacta aquellos perjuicios que el demandante está en condiciones de acreditar durante el juicio.

La situación para un demandante derivativo consiste en que tanto al momento de redactar el petitorio de su demanda, como al momento de acompañar al juicio los instrumentos probatorios que acrediten su pretensión, deberá enfrentar las asimetrías de información

⁴¹ El Código de Procedimiento Civil no define lo que debe entenderse como motivo plausible para litigar, pero teniendo en cuenta la evidente amenaza que supondría un uso indiscriminado de esta excepción, la mayor parte de la doctrina destaca su naturaleza restrictiva y que ella debe ser utilizada con extrema cautela por los tribunales. En este sentido, suele señalarse que el motivo plausible debe *constar expresamente* en el expediente, y debe además consistir en *circunstancias calificadas* como para presumir que razonablemente indujeron a una parte a litigar, Stoehrel (1995), pp. 56-57.

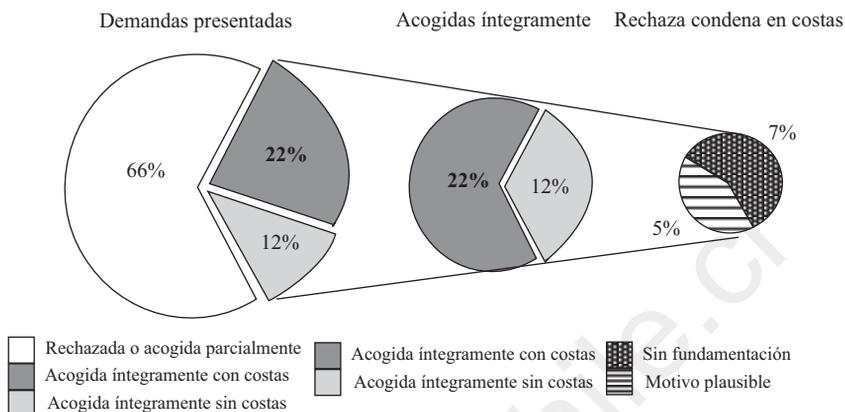
que supone perseguir los ilícitos cometidos por los directores y gerentes de una sociedad anónima, quienes en virtud de su cargo controlan gran parte de la información relativa a su propia gestión⁴². De este modo, incluso los directores y gerentes que sean claramente culpables de infringir sus deberes fiduciarios se encuentran en una mejor posición relativa que la generalidad de los demandados, ya sea para evitar que el demandante derivativo obtenga una victoria completa, como para conseguir que el tribunal considere que tenían *motivo plausible* para litigar. Por ello, los costos de transacción que supone para el demandante derivativo el hecho de recopilar la prueba de los perjuicios y ganancias cuya condena en dinero reclama, le imponen una carga aun mayor en orden a conseguir el eventual reembolso de los gastos asociados al litigio.

Nuestra revisión de la práctica judicial chilena permite confirmar este panorama desalentador para los demandantes derivativos. Durante el período comprendido entre los años 2005 y 2006 fueron conocidos 447 casos de responsabilidad extracontractual ante la Corte Suprema⁴³. Sobre esta muestra, un 34% de los casos terminaron con un demandado totalmente vencido, pero sin embargo solamente en el 22% de los casos el demandante vencedor obtuvo la condena en costas. En otros términos, al 78% del total de los demandantes le fue negada la condena en costas, y en consecuencia debieron soportar todos los gastos en que incurrieron durante el litigio. Por su parte, un 66% de estos casos responde al hecho de que la demanda fue rechazada o no fue acogida en su totalidad. Por último, el remanente 12% obedece a que el tribunal estimó que el demandado *totalmente vencido* tenía *motivo plausible* para litigar, o bien simplemente rechazó la condena en costas sin consignar los fundamentos de su decisión sobre este punto.

⁴² Reisberg (2007), pp. 85-86.

⁴³ Estos casos fueron remitidos desde cortes de apelaciones y tribunales de instancia de distintos lugares del país, correspondiendo a procedimientos ordinarios iniciados en distintas fechas. Atendido que la decisión para radicar un litigio ante la Corte Suprema está completamente entregada a las partes, quienes deciden voluntariamente la manera de impugnar las decisiones de los tribunales inferiores, la revisión de las sentencias falladas por la Corte Suprema carece del sesgo estadístico que supondría revisar un tribunal con una competencia material o territorial más acotada. Por ello consideramos que, pese al breve espacio de tiempo incluido en la muestra, ella debería representar adecuadamente la realidad nacional en materia de condena en costas.

FIGURA N° 1: PRÁCTICA JUDICIAL SOBRE CONDENA EN COSTAS 2005-2006



Fuente: Elaboración propia. Corresponde a la investigación hecha para este trabajo y los lectores pueden consultarla en el Centro de Regulación y Competencia de la Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

Por lo tanto, aunque la ley asume como un principio general el reembolso al vencedor de los gastos en que haya incurrido durante un juicio, la verdad es que su propio sistema de limitaciones y excepciones determina que solamente dos de cada diez demandantes efectivamente consigan terminar el juicio con algún tipo de reembolso. De este modo, resulta de toda evidencia práctica que el reembolso de los costos asociados a un litigio es una excepción y no una regla general. El efecto de esta realidad sobre la acción derivativa es que si el demandante se ve obligado a soportar las costas judiciales, sólo resultará atractivo litigar a un accionista que tenga un porcentaje importante de participación en el capital de la compañía. Únicamente en ese caso el beneficio individual que supone para el demandante un incremento en el patrimonio de la compañía excederá los costos asociados al litigio necesario para obtener ese beneficio.

En otros términos, atendido que resulta razonable esperar que los costos asociados a una demanda derivativa deban ser soportados por el demandante, éste solamente tendrá un incentivo a demandar cuando su porcentaje de participación accionaria supere el porcentaje

que las costas representan en la suma que espera obtener como condena. El problema con ello es que la experiencia indica que un accionista con semejante porcentaje de participación debería tener una influencia importante en el nombramiento de directores y gerentes, por lo que seguramente estará más interesado en evitar una acción derivativa que en ejercerla. De este modo, las reglas procesales sobre costas frustran el propósito de las reglas sustantivas que conciben la acción derivativa como un mecanismo para proteger a los accionistas minoritarios.

Con mayor precisión, un análisis apropiado de los costos y beneficios que supondría demandar derivativamente conduce a la siguiente comparación en el caso donde el inversionista puede diversificar perfectamente este riesgo, hasta convertirse en neutral al riesgo:

$$p > \frac{\alpha * (C_{pr} + C_{per})}{R_I * \beta_I}$$

donde

- p : es el porcentaje de participación accionaria que tiene el demandante sobre la compañía en cuyo beneficio demanda;
- α : es la probabilidad de que el demandante deba soportar los costos en que incurrió durante el litigio, debido a que el tribunal rechaza condenar en costas al demandado;
- C_{pr} : es el monto total de las costas procesales en que incurrirá el demandante para intentar que su demanda sea totalmente acogida;
- C_{per} : es el monto total de las costas personales en que incurrirá el demandante para intentar que su demanda sea totalmente acogida;
- R_I : es el recupero o monto total de lo que se espera obtener como condena en beneficio de la compañía; y,
- β_I : es la probabilidad de que la demanda sea efectivamente acogida en su totalidad.

Atendido que un potencial demandante derivativo enfrenta un 78% de probabilidad de tener que soportar los costos en que incurra durante el litigio (α), y que solamente tiene un 34% de probabilidad de

que su demanda sea acogida en su totalidad (β_j), esta fórmula revela que la situación práctica en Chile es que quien quiera demandar derivativamente necesitará un porcentaje de participación accionaria igual a 2,3 veces ($2,3 = 0,78/0,34$) el cociente de costos dividido por recuperador. Así por ejemplo, en caso de que dicho cociente fuera 0,05, el porcentaje de participación accionaria requerido es 11,5%. Como se aprecia, ello excede con creces el 5% requerido por la Ley de Sociedades Anónimas a título de legitimación activa. Además, lo anterior es sin perjuicio de que incluso si el demandado consigue quedar dentro del afortunado 22% de los casos que obtienen una condena en costas, las reglas para su tasación y regulación sólo le permitirán obtener el reembolso de una pequeña fracción de lo que efectivamente haya gastado.

5. EL HISTÓRICO CASO CHISPAS

Desde que fue incorporada en la Ley de Sociedades Anónimas hace casi diez años, ni una sola demanda derivativa ha sido interpuesta ante nuestros tribunales. Esta manifiesta pasividad de los accionistas minoritarios chilenos en ningún caso refleja que durante ese período les hayan faltado motivos para recurrir a la justicia buscando la defensa de sus intereses. Por el contrario, desde el año 2000 ha habido al menos cuatro casos donde una acción derivativa habría sido una herramienta útil para remediar los ilícitos cometidos por directores y gerentes de distintas sociedades anónimas, pero por alguna razón todos ellos fueron conocidos únicamente por la SVS y en el marco de un proceso administrativo sancionatorio⁴⁴. Además, sorprendentemente la propia SVS fundó sus condenas a los directores y gerentes involucrados, utilizando consideraciones dogmáticas similares a las que subyacen en las acciones derivativas, como sucede con la protección del accionista minoritario y la infracción de deberes fiduciarios.

El más importante de estos cuatro casos fue el célebre *Mackenna y otros con SVS* (conocido como el *Caso Chispas*), que terminó en

⁴⁴ Ver *In re Mackenna y otros* (Resoluciones Exentas de la SVS N° 351 a 353 y 371 a 373, todas de 1997, conocido como '*Chispas*'), *In re Bacigalupo* (Resolución Exenta de la SVS N° 316 de 1997, conocido como '*Campos Chilenos*'), *In re Diéguez* (Resolución Exenta de la SVS N° 572 de 2004, conocido como '*ESSBIO*'), e *In re Kravetz y otros* (Resoluciones Exentas de la SVS N° 247 a 253 de 2006, conocido como '*Schwager*').

el año 2005 cuando la Corte Suprema confirmó una multa cercana a los 70 millones de dólares sobre seis directores y gerentes de Enersis, por infringir sus deberes fiduciarios durante un intento de toma de control llevado a cabo por Endesa España⁴⁵. La configuración de los hechos resulta extremadamente atractiva desde la perspectiva de las acciones derivativas: después de su privatización a finales de la década del 80, el control sobre Enersis era ejercido por un grupo de “gestores clave” mediante dos mecanismos⁴⁶. Primero, mediante un 29% de participación accionaria en Enersis, que tenían a través de un conjunto de sociedades anónimas cerradas conocidas como las *Chispas*⁴⁷. A su vez, los seis gestores clave ejercían colectivamente el control sobre las *Chispas* como propietarios de un número de acciones suficiente para nombrar a cinco de nueve directores en cada una de estas compañías.

Todas las sociedades del grupo *Chispas* tenían dos series de acciones y los gestores clave eran dueños tanto del 100% de la serie B como del 20% de la serie A. El remanente 80% de la serie A se encontraba en manos de trabajadores de Enersis. En el grupo *Chispas*, la serie A representaba el 99,9% del capital social y daba un derecho sobre una fracción equivalente de las utilidades de la compañía. No obstante, permitía a sus dueños nombrar solamente a cinco de nueve miembros del directorio. En contraste, la serie B representaba un exiguo 0,1% del capital social, pero tenía una preferencia para sobrerre-

⁴⁵ Nuestra descripción del *Caso Chispas* se funda exclusivamente en la información recogida en los expedientes administrativo y judicial, evitando valorar la plausibilidad de las tesis sostenidas por la defensa. Para un análisis sobre este punto, Lefort y Wigodski (2007). Atendido que los distintos contratos suscritos entre los *gestores clave* y Endesa España establecen sus precios en dólares de los Estados Unidos, para efectos de claridad se utilizará solamente esa unidad de valor, convirtiendo las sumas expresadas en pesos chilenos o en unidades tributarias, según el valor del dólar observado de la fecha respectiva.

⁴⁶ La denominación “gestores clave” es utilizada en los distintos contratos que se describen más adelante y se refiere a Fernando Mackenna, quien en esa época era presidente del directorio de Enersis; José Yuraszek, quien era gerente general de Enersis; Marcelo Brito, quien era subgerente general de Enersis; Eduardo Gardella, quien era gerente de finanzas de Enersis; Arsenio Molina, quien era gerente de operaciones de Enersis; y Marcos Zylberberg, quien era asesor de la gerencia de Enersis y gerente general de varias filiales del grupo. Además, todos los gestores clave eran también directores de distintas filiales del grupo.

⁴⁷ El grupo *Chispas* incluía a Compañía de Inversiones Chispa Uno S.A., Compañía de Inversiones Chispa Dos S.A., Compañía de Inversiones Luz S.A., Compañía de Inversiones Luz y Fuerza S.A., y Compañía de Inversiones Los Almendros S.A. Debido a disposiciones estatutarias, todas las compañías del grupo se encontraban sometidas voluntariamente a las normas de las sociedades anónimas abiertas, y por ello, a la fiscalización de la SVS.

presentar esta serie en los distintos directorios de las Chispas, al otorgarles el derecho de elegir a los restantes cuatro directores⁴⁸. Según se muestra en la Tabla N° 1, mientras la propiedad sobre el 100% de la serie B permitía a los gestores clave elegir cuatro directores, la propiedad sobre el 20% de la serie A les permitía nombrar un director adicional con el que completaban la mayoría de la mesa directiva.

Segundo, los gestores clave también ejercían colectivamente un control fáctico sobre el gran número de accionistas minoritarios que tenía Enersis, ya fuera como titulares de poderes especiales para representarlos en las juntas, o simplemente como consecuencia de la apatía racional que mueve a los accionistas a confiar en las recomendaciones de la administración de la compañía⁴⁹. Ello no fue casual. Debido a las políticas adoptadas durante su privatización, la propiedad de Enersis se encontraba dispersa entre más de diez mil accionistas, incluyendo a los gestores clave a través de las Chispas, a inversionistas institucionales como AFP o inversionistas extranjeros titulares de ADR, y a un extenso número de accionistas minoritarios. Además, durante el período que siguió a la privatización de Enersis la administración de los gestores clave fue enormemente exitosa, aumentando el valor de la compañía desde 400 a 5.000 millones de dólares en solamente quince años. Así, aunque a través de las Chispas los gestores clave solamente podían nombrar a dos de siete directores, su control fáctico sobre la junta de

TABLA N° 1: ESQUEMA DE CONTROL DE LOS GESTORES CLAVE

Accionistas	Participación	Utilidades	Directores
Gestores clave	100% de la Serie B	0,1% de utilidades	4 directores
Gestores clave	20% de la Serie A	19,95% de utilidades	1 director
Trabajadores Enersis	80% de la Serie A	79,95% de utilidades	4 directores

⁴⁸ De acuerdo con los estatutos de las sociedades del grupo Chispas, esta preferencia estaría vigente hasta el año 2100.

⁴⁹ Esta tendencia no es privativa de Enersis o del mercado de valores chileno. Es extensa la evidencia empírica que demuestra cómo, en distintas partes del mundo, existe un comportamiento sostenido por parte de los accionistas minoritarios en el sentido de ejercer su voto siguiendo ciegamente las recomendaciones del directorio y gerencia, Reisberg (2007), pp. 25-26; y en general, Black (1990).

accionistas les permitía ser continuamente renovados en sus puestos como directores y gerentes de las distintas empresas del grupo Enersis⁵⁰.

Durante 1997, Endesa España intentó obtener el control sobre Enersis y todas sus filiales. Presumiblemente para evitar una toma de control hostil, Endesa España comenzó a negociar con los gestores clave los términos para materializar la adquisición de Enersis⁵¹. El 30 de julio de ese año, el gerente general de Enersis, José Yuraszeck, propuso oficialmente al directorio de la compañía, formado tanto por gestores clave como por directores independientes, las condiciones generales del acuerdo para materializar la adquisición. El resultado de la reunión de directorio fue que los gestores clave obtuvieron autorización expresa para celebrar un contrato de alianza estratégica entre Endesa España y Enersis (el Contrato de Alianza Estratégica). En este contrato, de fecha 2 de agosto de 1997, Endesa España declaraba su intención de adquirir al menos el 66,67% de la serie A de las Chispas y de crear una nueva sociedad anónima donde compartiría la propiedad con Enersis bajo un esquema de porcentaje de 55/45. El objetivo de esta nueva compañía habría sido invertir en el sector eléctrico en distintos países de Latinoamérica.

Sin embargo, durante la referida sesión del directorio de Enersis, tanto José Yuraszeck como Fernando Mackenna omitieron declarar las negociaciones paralelas que mantenían con Endesa España. Estas negociaciones paralelas concluyeron con la firma de tres contratos vinculados, también de fecha 2 de agosto de 1997. El primer contrato consistió en la compra del 51% de la serie B de las Chispas, por un precio global 249,2 millones de dólares, cuyo pago quedaba sujeto a la condición suspensiva de que Endesa España efectivamente consiguiera adquirir el 66,67% de la serie A de las Chispas (el Contrato de Compra de Acciones). En este contrato, los gestores clave vendían el 20% que tenían sobre la serie A de las Chispas, obligándose también a promover la oferta que Endesa España planeaba realizar entre los trabajadores de Enersis que detentaban el restante 80%. En contraprestación, Endesa España prometía recompensar a los gestores clave hasta con 16 millones de dólares en el caso de que convencieran a los trabajadores de

⁵⁰ Rodríguez (2005), quien actuó como abogado de los gestores clave durante el juicio, y se refiere a esta capacidad de influencia sobre los accionistas minoritarios como un “control fáctico y precario”.

⁵¹ Pfeffer (2005), quien actuó como abogado de la SVS durante el juicio y destaca que, para prevenir una toma de control hostil, los estatutos de Enersis prohibían que cualquier accionista fuera propietario de más del 32% del capital social.

Enersis de vender sus acciones a un precio menor del que ambas partes habían proyectado⁵².

Mediante un segundo contrato, Endesa España prometió adquirir el 49% de la serie B de las Chispas que retenían los gestores clave, por un precio global de 256,8 millones de dólares (la Promesa de Compra de Acciones). Con todo, esta nueva compra de acciones estaba sujeta a la condición de que los gestores clave ejercieran en favor de Endesa España las facultades asociadas a sus cargos como directores y gerentes de las distintas compañías del grupo Enersis. A mayor abundamiento, las partes acordaron que el precio prometido se pagaría en cinco cuotas anuales y que los gestores clave perderían su derecho a percibir las cuotas pendientes en caso que, durante ese período de cinco años, el directorio de Enersis o su junta de accionistas rechazara cualquier propuesta de Endesa España relativa a planes de inversión, políticas de endeudamiento, distribución de utilidades o incluso el nombramiento de gerentes en las distintas compañías del grupo Enersis. Como contraprestación final, Endesa España prometía recompensar a los gestores clave con el pago de una cuota final indexada a las utilidades consolidadas del grupo Enersis durante el período 1997-2001.

El tercer contrato celebrado entre los gestores clave y Endesa España detallaba las obligaciones de los primeros bajo la Promesa de Compra de Acciones (el Contrato de Gestión). El objetivo de este contrato era asegurar que Endesa España tuviera un control efectivo sobre los directorios y juntas de accionistas de todas las compañías del grupo Enersis. De este modo, al combinar estos tres contratos queda en evidencia que el resultado esperado de la negociación era que la adquisición del paquete de acciones que los gestores clave tenían en las Chispas, entregara a Endesa España no solamente el control sobre esa compañía, sino también sobre todo el grupo Enersis. En otras palabras, mediante este esquema contractual los gestores clave no solamente enajenaban aquella parte de sus acciones en Chispas que permitían controlar el 29% de Enersis, sino también su capacidad de influencia sobre los accionistas minoritarios de ambas sociedades, e incluso su independencia de juicio como directores y gerentes de las distintas empresas del grupo.

⁵² De acuerdo con Parisi y Yáñez (2000), pp. 104-107, el gerente general de Enersis sostuvo diversas reuniones con los empleados de Enersis que eran propietarios del 80% de la serie A de las Chispas, con el objetivo de recomendarles vender sus acciones durante la oferta realizada por Endesa España.

Por esta razón, la operación de adquisición de las Chispas fue dividida en dos etapas. En la primera etapa, los gestores clave entregarían a Endesa España el control sobre las Chispas, transfiriendo una parte de su propio paquete de acciones en esa compañía y obligándose también a promover la oferta de Endesa España dentro del grupo de trabajadores de Enersis titulares del 80% de la serie A de las Chispas. Posteriormente, en la segunda etapa de la operación, los gestores clave venderían la porción restante de su paquete de acciones en las Chispas, bajo la promesa de ejercer en favor de Endesa España el control fáctico que tenían sobre los accionistas minoritarios de Enersis. Como se explica en la siguiente sección, los servicios de los gestores clave durante ambas etapas serían recompensados con el pago de un sobreprecio por la serie B de las Chispas.

La primera etapa de la operación concluyó exitosamente, con la adquisición por parte de Endesa España de prácticamente la totalidad de las acciones de la serie A y de un 51% de la serie B de las Chispas. Sin embargo, la segunda etapa de la operación no pudo llevarse a cabo según lo previsto. Como consecuencia del inicio de una investigación por parte de la SVS, los gestores clave fueron removidos de sus cargos directivos en Enersis y por ello acordaron con Endesa España abandonar la segunda etapa de la operación. Para ello, las partes resciliaron el Contrato de Gestión y ejecutaron anticipadamente la Promesa de Compra de Acciones por el restante 49% de la serie B de las Chispas. Esto último se realizó aplicando una cláusula específica de la Promesa de Compra de Acciones, para el caso que los gestores clave fueran cesados en sus cargos. Conforme a esta cláusula, la ejecución anticipada de la promesa implicaba disminuir el precio originalmente pactado de 256,8 millones de dólares, a una suma significativamente menor cercana a los 36 millones de dólares.

En noviembre de 1997, la SVS concluyó su investigación sancionando a los gestores clave con una multa global cercana a los 70 millones de dólares, por infringir sus deberes fiduciarios con Enersis. Según la sentencia de condena de la SVS, los ilícitos de los gestores clave se relacionaban con numerosas infracciones a sus deberes de lealtad, incluyendo la apropiación de oportunidades comerciales pertenecientes a Enersis y el ejercicio indebido de sus cargos directivos. No obstante, el principal reproche formulado por la SVS se relacionaba con el ocultamiento de información relativa a los conflictos de intereses

que enfrentaban los gestores clave durante la aprobación del Contrato de Alianza Estratégica por parte del directorio de Enersis. De este modo, el elemento determinante para formar la convicción de la SVS habría sido la falta de honestidad con que los gestores clave obtuvieron el consentimiento de los restantes directores de Enersis para materializar la operación.

Casi cuatro años después, el Quinto Juzgado Civil de Santiago decidió absolver a los gestores clave, fundado en una interpretación extremadamente formalista del contenido de sus deberes fiduciarios. De acuerdo con la sentencia de instancia, cualquier posible ilicitud en las negociaciones paralelas de los gestores clave con Endesa España se encontraba saneada por el mero hecho de que el gerente general y el presidente del directorio de Enersis habían obtenido la aprobación para celebrar el Contrato de Alianza Estratégica en la sesión del directorio correspondiente. Frente a esta decisión, la SVS apeló ante la Corte de Apelaciones de Santiago, quien revocó la sentencia de instancia enfatizando que los deberes fiduciarios aplicables a los directores y gerentes de sociedades anónimas exigían a los gestores clave comunicar expresamente al directorio el conflicto de intereses que enfrentaban al proponer la aprobación del Contrato de Alianza Estratégica con Endesa España. Finalmente, y en voto dividido, la Corte Suprema confirmó la sentencia de apelación y dejó a firme la multa impuesta por la SVS.

La mayor parte de la doctrina considera al *Caso Chispas* como un hito dentro del desarrollo del derecho corporativo chileno, no solamente por la magnitud de las multas y el prestigio de las personas involucradas, sino principalmente porque la Corte Suprema construyó su decisión sobre la base de un novedoso enfoque que suponía entender los deberes fiduciarios de directores y gerentes como un mecanismo cuidadosamente diseñado para proteger a los accionistas minoritarios. Al hacerlo, la Corte razonó con la lógica que subyace a las acciones derivativas, del mismo modo como también lo había hecho antes la SVS en casos menos publicitados.

6. MODELANDO EL CASO CHISPAS COMO UNA ACCIÓN DERIVATIVA

Aunque la acción derivativa se incorporó al sistema legal chileno recién a fines del año 2000, las disposiciones transitorias de esa reforma legislativa permitían demandar derivativamente por hechos ocurri-

dos antes de su entrada en vigor⁵³. Tratándose del *Caso Chispas*, los ilícitos que cometieron los gestores clave estaban sujetos a la regla general de prescripción de cuatro años aplicable a la responsabilidad extracontractual⁵⁴. Por esta razón, desde diciembre de 2000 y hasta agosto de 2001, tanto cualquier director de Enersis, como cualquier accionista que cumplieran el mínimo de participación accionaria exigido por el artículo 133bis de la Ley de Sociedades Anónimas, se encontraban legitimados para demandar derivativamente por las ganancias ilícitas obtenidas durante la negociación con Endesa España⁵⁵.

Teniendo en cuenta que los hechos del *Caso Chispas* entregaban fundamentos razonables para sostener una demanda derivativa, resulta lógico preguntarse por qué razón los accionistas minoritarios de Enersis nunca ejercieron una acción de este tipo. Una posible vía para explicar la pasividad de los accionistas en este importante caso consiste en reconstruir el problema económico que habría enfrentado un demandante hipotético que quisiera litigar derivativamente. Según se señaló, cualquier intento por reconstruir el problema económico que enfrenta-

⁵³ Al igual que la acción oblicua, la acción derivativa es sólo una forma de subrogarse en la pretensión de otro y ejercerla en su beneficio. Como la ley no otorga un nuevo derecho al demandante derivativo, sino solamente una forma distinta de hacerlo valer, la prescripción de la acción derivativa sigue las reglas aplicables a la pretensión y del mismo modo que si la acción fuera ejercida directamente por la sociedad anónima. Para una explicación de este razonamiento respecto de la acción oblicua o subrogatoria, Abeliuk (1993), pp. 624-628.

⁵⁴ Para determinar el plazo de prescripción, nuestro trabajo asume una posición conservadora, que consiste en aplicar la regla del artículo 2332 del Código Civil sobre responsabilidad extracontractual y comenzar el cómputo del cuatrienio desde la fecha en que se celebró la sesión de directorio de Enersis autorizando el Contrato de Alianza Estratégica. No obstante, pueden encontrarse dos tipos de argumentos para extender este plazo: por un lado, cierta parte de la doctrina considera que los deberes de los directores de sociedades anónimas tienen naturaleza contractual, aplicándose por tanto un plazo de prescripción de cinco años, Carey (1992), p. 97; por otro lado, también podría intentarse extender el plazo de prescripción sobre la base de la doctrina que exige la materialización del daño para que comience a correr la prescripción, Barros (2006), pp. 922-926.

⁵⁵ De acuerdo con la doctrina nacional, las reglas de la Ley de Sociedades Anónimas extenderían la legitimación activa para demandar derivativamente a cualquier accionista que tenga esa condición al menos cinco días antes de ejercer la demanda, Romero y Díaz (2002), p. 54. Con todo, como destacan los propios autores del estudio citado, ello resulta contradictorio con la *doctrina del accionista contemporáneo* que rige en la mayor parte de los sistemas legales que contemplan la acción derivativa. Esta doctrina exige, a título de legitimación activa, que el demandante tenga la calidad de accionista tanto al momento de la demanda como al momento en que se comete el ilícito, Clark (1986), pp. 650-652.

ría un demandante hipotético debe considerar los costos y beneficios asociados a una acción derivativa. Por el lado de los costos, la reconstrucción debe considerar los gastos en que debería incurrir el demandante durante el juicio ($C_{pr} + C_{per}$), junto con la probabilidad de que se viera obligado a soportarlos por un rechazo de la condena en costas (α). Por el lado de los beneficios, la reconstrucción debe considerar una apreciación del monto total de la condena o recupero que se espera obtener en beneficio de la compañía (R_j), junto con la probabilidad de obtenerlo en su totalidad (β_j).

Nuestra revisión de la práctica judicial chilena durante los años 2005 y 2006 muestra que por el lado de los costos, la probabilidad de que el demandante tenga que soportar definitivamente los gastos asociados al litigio (α) es cercana al 78%, y que por el lado de los beneficios, la probabilidad de obtener el acogimiento total de la demanda (β_j) es del orden del 34%. Por el contrario, es significativamente más difícil obtener una valoración razonable tanto de los costos asociados al litigio ($C_{pr} + C_{per}$) como del monto total de la condena o recupero que se espera obtener (R_j). Para empezar, precisamente porque nunca se ejerció una acción derivativa en el *Caso Chispas*, la valoración de ambos aspectos inevitablemente será hipotética. Además, no existe información estadística concluyente sobre lo que puede llegar a costarle a un demandante sostener un juicio ordinario, especialmente respecto de los honorarios de abogados. Con todo, es posible valorizar ambos aspectos a partir de algunos indicios confiables.

Respecto de las costas judiciales, una valoración razonable debe comenzar considerando los gastos asociados a la realización de los trámites esenciales en un litigio sometido a las reglas del juicio ordinario, lo que incluye pagar honorarios a receptores por las notificaciones que deben realizarse en las distintas etapas del juicio, así como por realizar audiencias de testigos y de absolución de posiciones. Considerando que nuestra hipotética acción derivativa se dirigiría en contra de los seis gestores clave, estos gastos en trámites judiciales ascenderían a una suma de por lo menos 3 mil dólares⁵⁶.

⁵⁶ Estos trámites deberían incluir necesariamente: una notificación personal y una notificación personal subsidiaria a cada demandado; una notificación por cédula del auto de prueba y de la sentencia definitiva al procurador común; dos diligencias de absolución de posiciones para cada demandado; y la deposición de dos testigos por cada uno de los cuatro puntos de prueba (acción, culpa, causalidad y perjuicios) que tienden a

No obstante, los gastos en que debería incurrir un demandante derivativo superan con creces los costos asociados a los trámites judiciales descritos. Para empezar, en juicios donde el régimen legal aplicable plantea dificultades interpretativas y que además suponen revisar aspectos técnicos de una empresa, los litigantes suelen defender su pretensión mediante peritajes contables, informes en derecho y otras actuaciones que requieren contratar profesionales calificados. De hecho, la evidencia del extenso litigio contencioso administrativo del *Caso Chispas* sugiere que los gastos asociados a este tipo de actuaciones significaron para las partes el desembolso de sumas importantes⁵⁷. Más aún, a todos estos gastos todavía deben agregarse los honorarios de los abogados encargados de llevar adelante el juicio. En este sentido, y aunque no existe evidencia decisiva sobre el punto, consideramos razonable suponer que un abogado hubiera cobrado una suma cercana al 12% del recupero obtenido en beneficio de Enersis⁵⁸.

De este modo, para modelar el *Caso Chispas* como una acción de responsabilidad extracontractual en beneficio de Enersis, solamente faltaría realizar una proyección razonable del monto total de la condena favorable o recupero que esperaría obtener nuestro hipotético demandante derivativo. Para esta difícil tarea, los precios acordados entre Endesa España y los gestores clave para el paquete de acciones correspondiente a la serie B de las Chispas, junto con el resultado final de la operación luego de que la investigación de la SVS acelerara la ejecución de la segunda etapa, constituyen una base confiable. Según se expuso, el precio originalmente pactado por todas las acciones de la serie B de

fijar los tribunales en los juicios sobre responsabilidad extracontractual. Su valorización se realizó mediante cotizaciones aleatorias con distintos receptores de la ciudad de Santiago.

⁵⁷ Sólo para ilustrar su magnitud, durante el litigio del *Caso Chispas* la SVS acompañó tres informes en derecho y siete informes financieros de peritos contables. Por su parte, la defensa de los gestores clave presentó siete informes en derecho y cuatro informes financieros de peritos contables. Aunque no es posible conocer los honorarios que efectivamente se pagaron a quienes emitieron los informes, el prestigio de los profesionales involucrados hace pensar que fueron sumas importantes.

⁵⁸ La razonabilidad del porcentaje propuesto puede ilustrarse con las tarifas recomendadas por el Colegio de Abogados, que para un juicio de este tipo varían entre un 6% y un 25% de la cuantía del juicio. Cabe destacar que el porcentaje propuesto es significativamente menor que el 20-30% considerado como realista para el contexto judicial norteamericano, Romano (1991), p. 60. Para un enfoque económico de la práctica chilena sobre honorarios de abogados, Mery (2006), pp. 27-29.

las Chispas ascendía a 506 millones de dólares, distribuidos en: (i) 249,2 millones por la primera parte del paquete, correspondiente al 51% de la serie; y, (ii) 256,8 millones por la segunda parte del paquete, correspondiente al restante 49% de la serie. Sin embargo, después de hacerse pública la investigación de la SVS, las partes decidieron acelerar la ejecución de la Promesa de Compra de Acciones, adquiriendo Endesa España la segunda parte del paquete a un precio global de 36 millones de dólares. Por tanto, aunque el precio originalmente pactado era 506 millones de dólares, debido a la aceleración del acuerdo, los gestores clave recibieron solamente 285,2 millones de dólares por todas las acciones de la serie B de las Chispas.

Con todo, difícilmente la totalidad de esos 285,2 millones puede ser reconducida a ganancias ilícitas derivadas de la infracción de deberes fiduciarios por parte de los gestores clave. En efecto, uno de los principales problemas que enfrentaban los jueces al resolver el *Caso Chispas* era que los gestores clave actuaron simultáneamente como accionistas de las Chispas y como altos ejecutivos del grupo Enersis. Actuando como accionistas de las Chispas, los gestores clave simplemente ejercieron su legítimo derecho a vender el control que tenían sobre esas compañías. Al contrario, actuando como directores y gerentes de Enersis, infringieron sus deberes fiduciarios al aceptar una recompensa a cambio de ejercer sus cargos en beneficio de Endesa España. El problema que genera esta duplicidad de roles es que el valor de esa recompensa ilícita se encuentra escondido dentro del precio por la transferencia de las acciones de la serie B de las Chispas.

Atendido que los gestores clave recibieron finalmente 285,2 millones de dólares de parte de Endesa España, para determinar el recupero esperable de nuestro hipotético juicio derivativo se hace necesario determinar cuál parte de esa suma corresponde a la referida recompensa ilícita y cuál parte corresponde a un precio real por las acciones de la serie B de las Chispas. Una alternativa para ello es considerar que las Chispas eran principalmente sociedades instrumentales, de modo que el objetivo de adquirir un número de acciones suficiente para elegir a la mayoría de sus directores era no solamente obtener el control del grupo sino principalmente el control sobre el único activo relevante de las Chispas, constituido por un conjunto de acciones representativo del 29% del capital de Enersis.

Mediante la oferta que los gestores clave se encargaron de aceptar y promover entre los trabajadores de Enersis, Endesa España adquirió prácticamente la totalidad de la serie A de las Chispas y el derecho a nombrar a cuatro de nueve directores en las distintas empresas del grupo. De este modo, cuando posteriormente Endesa España adquirió de los gestores clave el 51% de la serie B de las Chispas y el derecho a nombrar a dos directores adicionales, obtuvo también el control definitivo tanto de las Chispas como del 29% de participación accionaria que estas compañías tenían en Enersis. Por esta razón, el precio de 249,2 millones de dólares correspondiente a la primera parte del paquete de acciones de los gestores clave, necesariamente incluye una parte que responde a un precio real representado por el valor intrínseco del activo subyacente de las sociedades del grupo Chispas, es decir, por el valor de controlar el 29% de participación accionaria en Enersis.

A la fecha en que se materializó la compra de acciones entre Endesa España y los gestores clave, el valor de mercado de un conjunto de acciones representativo del 29% del capital de Enersis ascendía a 178,4 millones de dólares⁵⁹. De este modo, el precio acordado originalmente entre Endesa España y los gestores clave para la primera parte del paquete de acciones comprende 178,4 millones que pueden considerarse como el precio real por controlar el activo subyacente de las Chispas, así como también 70,8 millones de sobreprecio que seguramente constituían una contraprestación a los gestores clave por ejercer en beneficio de Endesa España sus cargos como directores y gerentes de Enersis.

Respecto del precio por la segunda parte del paquete de acciones, correspondiente al restante 49% de la serie B de las Chispas, las partes lo fijaron originalmente en 256,8 millones de dólares, pero sujeto a la condición de que los gestores clave cumplieran su compromiso de ejercer por los siguientes cinco años sus cargos como directores y gerentes de Enersis en beneficio de Endesa España. Aunque resulta sospechoso que el precio de la segunda parte del paquete fuera incluso mayor que el de la primera parte, en circunstancias que comprendía un menor número de acciones y no resultaba decisivo para el control de las Chispas, lo cierto es que esta etapa del acuerdo nunca llegó a

⁵⁹ De acuerdo con los datos que Enersis publica en su página web, el 2 de agosto de 1997 el precio de mercado de sus acciones cerró en 0,09 dólares por acción.

ejecutarse y se decidió acelerar la transferencia del restante 49% de la serie B de las Chispas a un valor de rescate de 36 millones de dólares. Atendido que la Promesa de Compra de Acciones establecía el valor de rescate precisamente para el caso en que los gestores clave fueran cesados en sus cargos en Enersis y actuaran solamente como accionistas de las Chispas, resulta razonable considerar que los 36 millones de dólares corresponden a un precio real por la segunda parte del paquete de acciones.

En definitiva, tanto el valor del activo subyacente de las Chispas incluido en la primera parte del paquete de acciones como el valor de rescate de la segunda parte del paquete pueden considerarse como un precio real por todas las acciones correspondientes a la serie B de las Chispas. De este modo, la diferencia de 70,8 millones de dólares entre lo que puede ser atribuido al valor de mercado de la serie B de las Chispas (214,4 millones) y lo que efectivamente se pagó por ese paquete de acciones (285,2 millones), parece haber funcionado como la recompensa que pagaba Endesa España a cambio de que los gestores clave infringieran sus deberes fiduciarios. Por lo tanto, el recupero que nuestro hipotético demandante derivativo razonablemente esperaría obtener en beneficio de Enersis (R), resultaría del siguiente cálculo⁶⁰:

$$R_1 = (Pcom + Pprom) - (Vsub + Vres)$$

donde

$Pcom$: son los 249,2 millones de dólares efectivamente pagados a los gestores clave en virtud del Contrato de Compra de Acciones por el 51% de la serie B de las Chispas;

$Pprom$: son los 36 millones de dólares efectivamente pagados a los gestores clave en virtud de la Promesa de Compra de Acciones por el 49% de la serie B de las Chispas;

⁶⁰ Cabe hacer presente que nuestro cálculo no incluye los 16 millones de dólares con que Endesa España prometía recompensar a los gestores clave, en caso de que convencieran a los trabajadores de Enersis de vender sus acciones de la serie A de las Chispas a un precio menor que el proyectado por ambas partes. Ello obedece a que no existen antecedentes de que esa suma haya sido efectivamente pagada, y en todo caso los legitimados para demandar su restitución serían directamente los trabajadores de Enersis que vendieron sus acciones a un precio presumiblemente menor que el de mercado.

Vsub : son los 178,4 millones de dólares correspondientes al valor intrínseco del activo subyacente de las Chispas, es decir, el precio de mercado por un 29% de participación en el capital de Enersis; y,

Vres : son los 36 millones de dólares correspondientes al valor de rescate establecido en la Promesa de Compra de Acciones para el 49% de la serie B de las Chispas.

Por lo tanto

$$R_I = (249,2 + 36) - (178,4 + 36) = 70,8 \text{ millones de dólares}^{61}.$$

Como se muestra más abajo, cuando se utiliza la fórmula propuesta en la sección 4 el resultado final es que respecto del *Caso Chispas* un demandante derivativo necesitaría reunir al menos el 9,36% de participación accionaria en Enersis, para que recién entonces el beneficio indirecto que debería compartir con los restantes accionistas de la compañía logre compensar los costos en que debería incurrir para obtenerlo.

$$P = \frac{\alpha * (Cpr + Cper)}{\beta_I * R_I} = \frac{0,78 * (3.000 + 0,12 * 0,34 R_I)}{0,34 * R_I} = 9,36\%$$

$$\frac{2.255.479,2}{24.072.000} = 9,36\%$$

El problema es que, revisando los registros de accionistas de Enersis correspondientes al período durante el cual pudo ejercerse la acción derivativa en la Tabla N° 2, existían tres categorías de accionistas que podrían haber alcanzado un 9,36% de participación accionaria. Para empezar, los accionistas controladores constituidos por las sociedades del grupo Chispas, cuyo 29% de participación en el capital de

⁶¹ Como se aprecia, la suma propuesta como recupero probable del juicio derivativo concuerda con el monto de las multas impuestas por la SVS. En efecto, aunque no se dejó constancia del procedimiento utilizado por la SVS, el fallo de casación de la Corte Suprema en el *Caso Chispas* confirmó la magnitud de las multas, señalando que su monto fue determinado sobre la base de las ganancias que habría reportado para los gestores clave la infracción de sus deberes fiduciarios.

TABLA N° 2: ACCIONISTAS DE ENERSIS A DICIEMBRE DE 2000 Y AGOSTO DE 2001

Accionistas 2000	%	Accionistas 2001	%
Elesur S.A.	35,2	Elesur S.A.	35,2
Chispa Uno S.A.	21,4	Chispa Uno S.A.	21,4
Citibank N.A.	12,6	Citibank N.A.	8,9
Endesa Internacional S.A.	8,4	Endesa Internacional S.A.	8,4
A.F.P. Provida S.A.	4,2	A.F.P. Provida S.A.	4,2
A.F.P. Habitat S.A.	2,9	A.F.P. Habitat S.A.	2,9
A.F.P. Cuprum S.A.	2,0	A.F.P. Cuprum S.A.	2,5
A.F.P. Santa María S.A.	1,8	A.F.P. Santa María S.A.	1,9
A.F.P. Summa Bansander S.A.	1,6	A.F.P. Summa Bansander S.A.	1,5
The Chile Fund Inc.	0,4	Consortio Nacional de Seguros S.A.	0,5
The Chile Emerging Markets	0,4	Banchile Corredores de Bolsa S.A	0,5
A.F.P. Planvital S.A.	0,3	The Chile Fund Inc.	0,4
10.129 Accionistas	8,3	9.811 Accionistas	11,2

Enersis estuvo primero en manos de los gestores clave y después de Endesa España. Enseguida, inversionistas institucionales tales como administradoras de fondos de pensiones y sociedades extranjeras tenedoras de ADR, cuya participación accionaria individual era de entre 1% y 5%. Por último, más de diez mil accionistas individuales dispersos, cada uno de ellos diluido con menos de 0,3% de participación en el capital de Enersis.

Teniendo en cuenta que los accionistas controladores de Enersis seguramente no tenían ningún interés en iniciar un litigio en contra de ellos mismos o de quienes alguna vez fueron sus aliados estratégicos, solamente las otras dos categorías de accionistas pueden considerarse como posibles candidatos a nuestra hipotética demanda derivativa. Sin embargo, y con la única excepción de una sociedad representante de tenedores de ADR que alcanzó al 12,6% de participación en Enersis durante un breve lapso de tiempo, los otros candidatos a demandar derivativamente tendrían que haberse asociado con otros accionistas para completar el mínimo de participación accionaria requerida para cubrir los costos asociados al litigio. No obstante, debe tenerse en cuenta que el referido 9,36% de participación accionaria solamente representa el punto de indiferencia donde los beneficios indirectos de obtener una condena en favor de Enersis apenas compensarían las sumas de dinero que deberían desembolsar los litigantes para intentar obtenerla en el caso que los litigantes fueran neutrales al riesgo. Por

ello, seguramente los candidatos a ejercer nuestra hipotética demanda derivativa buscarían reunir un número mayor de accionistas con quienes compartir el costo fijo del litigio.

7. LAS AFP BAJO LA LUPA DEL CASO CHISPAS

Ninguno de los argumentos presentados hasta aquí permite explicar suficientemente la ausencia de un acuerdo que reuniera a un grupo de accionistas representativo del 9,36% del capital de Enersis. El registro de accionistas de Enersis sugiere que los principales candidatos para asociarse con el objetivo de ejercer colectivamente una acción derivativa en contra de los gestores clave eran el grupo de entre cinco y seis AFP cuya participación conjunta superaba el 12% del capital de Enersis.

El análisis de la conducta colectiva de las AFP supone incorporar nuevos antecedentes al debate. Para empezar, la ausencia de un dominio directo sobre las acciones en que están invertidos los fondos que administran diferencia a la generalidad de los inversionistas institucionales respecto de los restantes accionistas de Enersis⁶². Tratándose de las AFP, esta duplicación del problema de agencia constituye un aspecto extensamente regulado por el Decreto Ley 3.500 y su normativa complementaria⁶³. En particular, el sistema legal de comisiones de administración con que se remunera el trabajo de las AFP afectaría significativamente el incentivo para que cada una iniciara una demanda y dificulta cualquier explicación sobre la manera en que podrían distribuirse internamente los costos del litigio entre las AFP y sus afiliados. De este modo, cualquier intento de formular una hipótesis alternativa a partir del sistema legal de las comisiones de administración requeriría reconstruir la estructura interna de los fondos administrados por cada AFP⁶⁴.

La experiencia comparada demuestra que la incapacidad de este tipo de juicios para afectar el valor bursátil de las compañías en cuyo

⁶² Para una interesante discusión acerca de las razones que diferencian a los inversionistas institucionales de los restantes accionistas de una sociedad anónima, Black (1992).

⁶³ Conforme al artículo 33 del Decreto Ley 3.500, cada fondo de pensiones es un patrimonio independiente, sin que las AFP tengan dominio sobre ellos. Una explicación general del sistema de AFP, en Acuña e Iglesias (2000), pp. 442-448.

⁶⁴ Una aproximación a las dificultades que presenta explicar la conducta de las AFP a partir de los incentivos que genera el sistema legal de comisiones, Reyes y Castro (2008), pp. 15-16.

beneficio se litiga, restringe ostensiblemente las posibilidades del demandante para vender su paquete de acciones en un precio que incluya la expectativa de obtener una sentencia favorable⁶⁵. Por esta razón, la naturaleza indirecta del beneficio que suponía aumentar el patrimonio de Enersis con el monto del recupero exigiría que nuestro hipotético demandante derivativo estuviera dispuesto a renunciar a la liquidez de su inversión y mantener su calidad de accionista hasta el final del juicio⁶⁶. En este contexto, la extensa duración de los litigios en Chile sugiere que la pérdida del valor que las AFP típicamente asignan a la iliquidez de sus inversiones constituye un costo asociado al litigio derivativo que podría explicar la ausencia del acuerdo de actuación conjunta entre las AFP⁶⁷. No obstante, nuevamente las posibles diferencias entre sus políticas de inversión o su grado de aversión al riesgo impiden determinar si la necesidad de asumir un compromiso a largo plazo con Enersis efectivamente habría influido en la decisión de las AFP y, en caso afirmativo, cuantificar la magnitud de esta circunstancia para cada una⁶⁸.

Con todo, las disposiciones del Decreto Ley 3.500 exigen no solamente tomar en cuenta los incentivos *positivos* a litigar que establecería el diseño institucional del sistema de AFP, sino también los incentivos *negativos* que representaba una posible infracción a sus deberes fiduciarios. De acuerdo con los artículos 147 y siguientes del referido cuerpo legal, los inversionistas institucionales de este tipo están sujetos al deber específico de proteger los fondos de sus afiliados, encontrándose expresamente facultados para perseguir judicialmente a quienes causen perjuicios a las inversiones que administran y respondiendo hasta de la culpa leve por los daños derivados de su pasividad judicial. Por esta razón, podría entenderse que las AFP estaban obligadas a alcanzar un acuerdo para demandar colectivamente en el *Caso Chispas*, o bien arriesgarse a ser objeto de acciones civiles y multas administrati-

⁶⁵ Romano (1991) y West (1994).

⁶⁶ Coffee (1991).

⁶⁷ Para una aproximación a la duración de los litigios en Chile, Mery (2006), pp. 10-20. No obstante, debe tenerse en cuenta que el valor de este costo asociado al litigio derivativo podría disminuir en caso que el demandante decidiera someter la controversia a arbitraje, ver *supra*, n. 35.

⁶⁸ Sobre la dificultad de medir el valor que cada AFP asigna a la liquidez de sus inversiones, Majluf y otros (1998). En todo caso, tanto las obligaciones de diversificación establecidas por el Decreto Ley 3.500 como la concentración del mercado de valores chileno parecerían afectar negativamente la disposición de las AFP para someterse a la restricción adicional de liquidez que supondría un litigio, Iglesias (2000), pp. 123-125.

vas en virtud de la infracción a los deberes fiduciarios que tenían con sus afiliados. Sobre esto último, la literatura especializada demuestra que los afiliados de las AFP seguirían un patrón reactivo de comportamiento similar al de los accionistas minoritarios, quienes generalmente no toman la iniciativa frente a posibles infracciones a sus derechos y se limitan a ejercer acciones judiciales cuando existe una sanción aplicada previamente por un organismo público⁶⁹.

Bajo este enfoque, el costo de litigar derivativamente podría distribuirse entre todas las AFP participantes del acuerdo y la pasividad judicial tendría el costo alternativo de infringir sus deberes fiduciarios. Enseguida, la probabilidad de que el costo alternativo se hiciera efectivo mediante acciones civiles de sus afiliados y multas administrativas dependería de dos grupos de variables: en primer lugar, un factor endógeno consistente en la propensión de la Superintendencia de AFP para sancionar administrativamente este tipo de conductas; y, en segundo lugar, un factor exógeno representado por la tendencia de los tribunales de justicia con relación al acogimiento de las acciones civiles y la confirmación de las multas. De este modo, un análisis apropiado de los costos y beneficios que supondría para cada AFP ejercer colectivamente nuestra hipotética demanda derivativa debería incluir una comparación similar a la que se expresa en la siguiente fórmula:

$$\alpha * (b * C_{pr} + b * C_{per}) < \gamma * (R_2\beta_2 + R_3\beta_3)$$

donde

- α : es la probabilidad de que las AFP demandantes deban soportar los costos del litigio derivativo, debido a que el tribunal rechaza condenar en costas al demandado;
- b : es el porcentaje que tendría cada AFP en el acuerdo colectivo para demandar derivativamente, de acuerdo con su participación relativa en el capital de Enersis;
- C_{pr} : es el monto total de las costas procesales en que incurriría cada AFP demandante para intentar que la demanda derivativa fuera totalmente acogida;

⁶⁹ West (2002). Con relación al sistema de AFP, el artículo 149 del Decreto Ley 3.500 pareciera confirmar esta circunstancia al permitir expresamente que la Superintendencia de AFP se subroge en los derechos de los afiliados para ejercer las demandas civiles en contra de su AFP.

- C_{per} : es el monto total de las costas personales en que incurriría cada AFP demandante para intentar que la demanda derivativa fuera totalmente acogida;
- γ : es la probabilidad de que la Superintendencia de AFP efectivamente impusiera una multa a cada AFP por infringir los deberes fiduciarios con sus afiliados;
- R_2 : es el recupero o monto total que los afiliados esperarían obtener como beneficio de una demanda civil en contra de cada AFP;
- R_3 : es el monto total de la multa que la Superintendencia de AFP podría imponer a cada AFP por infringir los deberes fiduciarios con sus afiliados;
- β_2 : es la probabilidad de que la demanda civil de los afiliados de una AFP sea acogida en su totalidad; y,
- β_3 : es la probabilidad de que la multa administrativa en contra de una AFP sea confirmada en su totalidad por los tribunales.

Aunque más adelante se revisan algunas posibles deficiencias de la fórmula propuesta, utilizando la información referida en las secciones anteriores de este trabajo (α , C_{pr} , C_{per}), es posible mantener el costo de ejercer una acción derivativa como punto de partida, y distribuirlo entre las AFP que participarían del acuerdo para demandar, a prorrata de su participación en Enersis ($bC_{pr} + bC_{per}$). Por su parte, el probable recupero de una demanda civil en contra de las AFP por parte de sus afiliados (R_2) debería incluir únicamente los beneficios indirectos y proporcionales de nuestra hipotética demanda derivativa ($p\beta_1 * R_1$). En el mismo sentido, teniendo en cuenta que nuestra revisión de la práctica judicial chilena incluye todo tipo de acciones de indemnización de perjuicios, la probabilidad de éxito de una demanda derivativa (β_1) puede extenderse sin problemas al contexto de las demandas civiles de los afiliados en contra de su AFP (β_2). En contraste, la valoración de las variables que dependerían de una eventual multa administrativa por parte de la Superintendencia de AFP requiere introducir información adicional.

En primer lugar, la ausencia de una sanción específica para las infracciones a los artículos 147 y siguientes del Decreto Ley 3.500 supone aplicar las reglas generales sobre esta materia que establece el Decreto con Fuerza de Ley N° 101 (Ley de la Superintendencia de

AFP). Conforme a su artículo 17 N° 2, la máxima cuantía de una multa de este tipo se determina por el menor valor entre 15.000 unidades de fomento y un 30% del valor de los actos o contratos ejecutados con infracción a la ley. Teniendo en cuenta que la disposición legal en comento carece de criterios para valorar posibles circunstancias atenuantes, una aplicación literal de esta regla permitiría valorar el monto total de la multa que podría imponer la Superintendencia de AFP (R_3), distinguiendo entre dos grupos de sancionados: mientras las cuatro AFP con mayor participación en Enersis quedarían sujetas al mismo límite máximo de 15.000 unidades de fomento, AFP Summa Bansander y AFP Planvital quedarían sujetas al límite variable del 30%.

En segundo lugar, las multas impuestas por la Superintendencia de AFP pueden ser objeto de reclamación ante los tribunales de justicia de acuerdo con el procedimiento establecido por el artículo 94 del Decreto Ley 3.500. De este modo, el acto administrativo que impone la multa puede utilizarse como un equivalente funcional de nuestra demanda derivativa y la probabilidad de éxito dependería entonces de la frecuencia con que la sanción sea confirmada judicialmente. Por otra parte, un horizonte temporal razonable para determinar la probabilidad de éxito debería considerar que el actual régimen de multas para las AFP fue establecido en el año 2000 —por la misma reforma que incorporó las acciones derivativas en nuestro sistema legal—, y que los recursos interpuestos desde enero de 2006 se encuentran todavía pendientes de fallo. Considerando las 214 multas impuestas por la Superintendencia de AFP durante el período comprendido entre los años 2000 y 2005, ocho fueron objeto de reclamación judicial y solamente tres de éstos recursos fueron acogidos total o parcialmente⁷⁰. Conforme a lo anterior, la probabilidad de éxito de una eventual multa contra cada AFP (β_3) ascendería a 98,60%.

En contraste, la ausencia de reacciones institucionales en contra de las AFP involucradas en el *Caso Chispas* sugiere que la propensión de la autoridad para sancionar esta pasividad judicial era relativamente baja. Para valorar esta circunstancia es posible dividir las 214 multas impuestas por la Superintendencia de AFP en tres grandes grupos que caracterizarían su política sancionatoria: obligaciones de informar, re-

⁷⁰ Ver *Boletín Estadístico* de la Superintendencia de AFP N° 153 a 189. La misma información se encuentra consolidada en la sección “Sanciones Sistema de Pensiones” de la página web de la actual Superintendencia de Pensiones (www.spensiones.cl).

gulación sobre las inversiones y beneficios a los afiliados. Con relación al primer grupo, el 36,45% del total de las multas corresponde a deberes de informar respecto de la propiedad de la AFP o sus filiales, transacciones entre partes relacionadas, notas a los estados financieros y distintos tipos de informes periódicos. En seguida, otro 34,11% del total de las multas puede incluirse dentro de un segundo grupo relativo a formalidades y procedimientos sobre custodia de valores, instrumentos emitidos en el extranjero, normas de encaje y límites de inversión. Por último, el tercer grupo permitiría reunir el 19,63% del total de las multas relacionadas con materias como la oportunidad de pago y el monto de pensiones, reconocimiento de bonos, descuentos indebidos y procedimientos para el traspaso de afiliados.

Como se aprecia, el 9,81% residual de las multas que escapa a estos tres grandes grupos reflejaría la propensión de la Superintendencia de AFP a sancionar infracciones de cualquier otro tipo. De este modo, aunque no existe un precedente administrativo de sanción respecto de la ausencia de un acuerdo entre las AFP para demandar derivativamente, esta *propensión a innovar* en la política sancionatoria permitiría calcular en 0,0981 nuestra probabilidad de que efectivamente se sancionara a las AFP en el *Caso Chispas* (γ)⁷¹. Otros antecedentes disponibles sobre la política sancionatoria de la Superintendencia de AFP permiten confirmar que el principal riesgo de nuestro enfoque sería pecar de conservadores valorando excesivamente esta probabilidad. De hecho, la ausencia de precedentes administrativos resulta consistente con una doctrina de la Superintendencia de AFP que buscaba restringir cualquier acuerdo entre este tipo de inversionistas que no tuviera por único objetivo el nombramiento de directores⁷². Más aún, algunos meses antes del período en que podría haberse ejercido nuestra hipotética demanda derivativa, el Fiscal Nacional Económico comunicó

⁷¹ En este sentido, otras multas incluidas en este grupo residual presentan interesantes analogías, como sucede con aquellas que sancionan el retraso en demandar judicialmente la cobranza de cotizaciones previsionales o la ausencia injustificada de una AFP en las juntas de accionistas de las compañías donde tenían invertidos sus fondos. Ver Resoluciones de la Superintendencia de AFP N° 53 de 2002, 11 de 2004, 20 de 2004, y 12 a 14 de 2005.

⁷² Ver Iglesias (2000), pp. 116-119, quien incluso reseña una resolución de la Superintendencia de AFP, donde este organismo público habría señalado que “es totalmente contraria al espíritu de la ley (DL 3.500) que una o más AFP formen una asociación o actúen en bloque para el ejercicio de sus derechos como accionistas”.

formalmente al presidente de la Asociación de AFP que los acuerdos colectivos en otro tipo de materias podían estimarse constitutivos de un ilícito de colusión⁷³.

Según se muestra en la Tabla N° 3, cuando se utiliza la información referida para analizar la conducta colectiva de las AFP en el *Caso Chispas* aparece en forma clara que el costo proporcional de ejercer colectivamente nuestra hipotética demanda derivativa, prácticamente duplicaba el costo alternativo de mantener su pasividad judicial. De acuerdo con nuestra fórmula, ello sería consecuencia principalmente de factores relacionados con la política sancionatoria de la autoridad. En efecto, extender la probabilidad de éxito de una demanda derivativa al contexto de las demandas civiles de los afiliados y comprobar el alto porcentaje de confirmación que tienen las multas impuestas por la Superintendencia de AFP permite descartar la relevancia de factores exógenos, como sería la actitud de los tribunales de justicia. Al contrario, la importancia que tiene el impulso inicial de las sanciones administrativas en el ámbito del mercado de valores explicaría el menor valor relativo de nuestro costo alternativo como consecuencia de una doctrina disuasiva de cualquier acuerdo colectivo entre las AFP.

En definitiva, el argumento central de este trabajo permitiría explicar que la pasividad individual de las AFP en el *Caso Chispas* habría estado motivada por las deficiencias de las reglas generales sobre costas judiciales y permitiría también determinar que el umbral de su pasividad *colectiva* se encontraba en un acuerdo representativo del 9,36% del capital de Enersis. Una disminución en los incentivos a litigar de cada

TABLA N° 3: COMPARACIÓN ENTRE LOS COSTOS DE LITIGAR Y LOS DE MANTENERSE PASIVOS PARA CADA AFP

Accionistas de Enersis	%	$\alpha * (bCpr + bCper)$	$\gamma * (R_2\beta_2 + R_3\beta_3)$
A.F.P. Provida S.A.	4,2	US\$ 740.079,11	US\$ 377.451,14
A.F.P. Habitat S.A.	2,9	US\$ 511.007,01	US\$ 273.041,65
A.F.P. Cuprum S.A.	2,0	US\$ 352.418,63	US\$ 200.758,16
A.F.P. Santa María S.A.	1,8	US\$ 317.176,76	US\$ 184.695,16
A.F.P. Summa Bansander S.A.	1,6	US\$ 281.934,90	US\$ 166.669,67
A.F.P. Planvital S.A.	0,3	US\$ 52.862,79	US\$ 31.250,56

⁷³ Oficio Ordinario de la Fiscalía Nacional Económica N° 17 de 1999.

AFP, debido al sistema de comisiones de administración o por las restricciones a la liquidez que significaba involucrarse en un juicio derivativo, podría contribuir a explicar la ausencia de este acuerdo. A su vez, tampoco parece razonable descartar la influencia de razones tan contingentes como los costos de imagen asociados a un juicio con la relevancia pública del *Caso Chispas*, o incluso una ignorancia inocente de los cambios legislativos cuya internalización habría excedido el breve período durante el que pudo ejercerse nuestra hipotética demanda derivativa⁷⁴.

Atendido que las eventuales demandas civiles y multas administrativas por infracción a los deberes fiduciarios de las AFP habrían impactado directamente en su patrimonio, la propensión de la Superintendencia de AFP para sancionar conductas de este tipo aparece como un elemento decisivo⁷⁵. En particular, una política pública activista que amenazara a las AFP con sanciones administrativas en caso de abstenerse de perseguir derivativamente los ilícitos de los directores y gerentes de las sociedades donde invierten sus fondos, seguramente habría permitido remontar los incentivos adversos que podría suponer el sistema legal de comisiones de administración, las restricciones a la liquidez durante la duración del litigio o las reglas sobre costas judiciales. Según se verá, ello tiene importantes consecuencias tanto para el proceso de convergencia del derecho corporativo, como para cualquier alternativa de reforma del sistema de acciones derivativas.

8. ALTERNATIVAS PARA CORREGIR LA ACCIÓN DERIVATIVA

De acuerdo con lo expuesto, cualquier mecanismo para promover el ejercicio de la acción derivativa entre los accionistas minoritarios requerirá necesariamente mejorar la capacidad del accionista demandante

⁷⁴ Sobre este punto, la reciente solicitud de arbitraje para resolver las diferencias entre AFP Capital y el accionista controlador de Farmacias Ahumada refleja la dificultad que supone analizar la ausencia de un acuerdo conjunto entre las AFP. Atendido que este caso consiste en una acción directa cuyo eventual recupero correspondería íntegramente al o los litigantes, resulta llamativo que el juicio haya sido iniciado individualmente por AFP Capital, en circunstancias que al menos otras tres AFP habían coincidido públicamente en el diagnóstico sobre los fundamentos de su demanda. Una interesante síntesis del conflicto, en Troncoso (2009).

⁷⁵ De acuerdo a los artículos 94 N° 8 y 148 del Decreto Ley 3.500, los directores y gerentes de cada AFP incluso estaban expuestos a responder solidariamente por este costo alternativo. Con todo, el poder disuasivo de esta responsabilidad solidaria tiende a estar neutralizado por los seguros de responsabilidad civil con que cuentan generalmente los directores y gerentes de las sociedades anónimas, ver Amunátegui (2007), pp. 27-29.

para transferir a un tercero los costos en que incurra durante el litigio. Así también, cualquier política pública que intente incentivar el activismo judicial de las AFP deberá contemplar una reforma legal que permita un reembolso efectivo de las costas judiciales, o bien, aumentar la magnitud de las multas en una proporción equivalente. Ahora bien, como suele suceder cuando se trata de corregir deficiencias en la legislación vigente, existen al menos tres alternativas que permitirían evitar que el demandante derivativo tenga que soportar los costos asociados al litigio.

Para empezar, la protección de los accionistas minoritarios podría entregarse a la SVS o cualquier otro órgano gubernamental, para que de manera similar a lo que realiza el Servicio Nacional del Consumidor en las materias de su competencia tome la iniciativa del litigio y soporte los costos asociados a su prosecución. Enseguida, podría establecerse una excepción para la acción derivativa respecto de las reglas del juicio ordinario, en orden a superar las dificultades que genera la práctica judicial restrictiva del reembolso de costas, debido a la exigencia de que el demandado sea *totalmente vencido* y a la excepción del *motivo plausible* para litigar. Por último, podrían adoptarse reglas especiales para el reembolso de costas en la acción derivativa, que asuman la así denominada *doctrina del fondo común* desarrollada por la práctica judicial norteamericana, que permite al demandante derivativo deducir del recuperado obtenido en beneficio de la compañía todos los gastos en que incurrió durante el litigio.

Mientras la primera alternativa radica los costos asociados al litigio en el Estado, la segunda permitiría transferirlos al demandado y la tercera hacer lo propio respecto de la compañía en cuyo beneficio se demanda. La elección entre estas tres alternativas está lejos de ser neutral desde un enfoque de política pública. Una reforma que siga la primera alternativa descrita implicaría perseverar en la divergencia que se advierte entre el *modelo estándar* que inspira la Ley de Sociedades Anónimas y el *modelo de control estatal* que supone una práctica del derecho corporativo centrada en la fiscalización por parte de organismos públicos⁷⁶. En contraste, la segunda y tercera alternativas reforza-

⁷⁶ Con todo, debe tenerse en cuenta que este enfoque es consistente con cierta parte de la doctrina que destaca la similitud entre el sistema de protección de los accionistas minoritarios y el derecho del consumidor. Ver, Tapia (2005), p. 259, para un ejemplo de esta posición en el derecho nacional; y, Valenzuela (1993), pp. 26-27, quien enfatiza la *'indudable'* condición de consumidores que tendrían los accionistas minoritarios en el mercado de valores.

rían los fundamentos teóricos detrás de la acción derivativa, profundizando la convergencia hacia el *modelo estándar* que se adoptó como principio regulatorio en la reformas legislativas de 1981 y 2000.

Con todo, aunque ambos mecanismos permiten resolver el problema de incentivos que implica hacer soportar al demandante los costos de un litigio de cuyo recupero sólo se beneficiará de modo indirecto, únicamente el segundo tipo de correctivos permite que todos los accionistas con quienes se compartirá el beneficio indirecto de la condena tengan que soportar también indirectamente los costos necesarios para obtenerla. Éste es el enfoque de la *doctrina del fondo común* desarrollada por la práctica judicial norteamericana, en virtud de la cual un monto razonable de los costos en que incurrió el demandante derivativo se deduce del recupero que obtuvo en beneficio de la compañía, forzando así a los restantes accionistas a soportar los costos del litigio a prorrata de su porcentaje de participación en el capital de la compañía⁷⁷. Por lo demás, este mismo enfoque es el que suele aplicar nuestro derecho frente a desafíos procesales similares a los que supone la acción derivativa. Además del caso referido en la introducción respecto de quienes litigan en beneficio de la masa de acreedores, pueden también mencionarse el derecho a reembolso con que cuenta el administrador de un negocio ajeno o el comunero que incurre en gastos para el beneficio de la comunidad⁷⁸.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la efectividad de un enfoque como el del *fondo común* para incentivar el ejercicio de demandas derivativas seguramente tendrá un efecto diferente según la categoría de accionista de que se trate. De hecho, existen buenas razones para creer que, incluso en un escenario que contemple un sistema de costas funcional a los objetivos de política pública que persigue la acción derivativa, este mecanismo procesal será comparativamente menos utilizado por el grupo de accionistas individuales que por el grupo que forman los inversionistas institucionales. Para empezar, la categoría de accionistas individuales tiene generalmente un menor número de acciones y enfrenta por ello mayores costos de transacción para reunir un grupo representativo del 5% de participación

⁷⁷ Una aproximación general a la doctrina del *fondo común* en Estados Unidos, en Clark (1986), p. 660. Para una exhaustiva evaluación de los incentivos asociados a esta forma de distribuir las costas judiciales, Reisberg (2007), pp. 222-243.

⁷⁸ Ver artículos 2290 y 2307 del Código Civil.

en el capital social exigido a título de legitimación activa. Además, los accionistas individuales enfrentan también mayores asimetrías de información que los inversionistas institucionales, quienes muchas veces ocupan asientos en el directorio y cuentan con profesionales altamente calificados. Por ambas razones, los accionistas individuales rara vez lideran procesos judiciales dirigidos a cuestionar el comportamiento de los directores y gerentes⁷⁹.

Sin embargo, existen distintas maneras de hacer frente a la *apatía racional* que mantiene pasivos a este disperso grupo de accionistas minoritarios. Así sucede con los mecanismos procesales asociados a las *acciones de clase*, cuyo diseño permite disminuir los costos de transacción implícitos en el ejercicio de una demanda que correspondería a un número importante de personas. El problema asociado a una estrategia de este tipo radica en la *industria del litigio* que suele florecer al amparo de las acciones de clase. Sobre este punto la doctrina comparada se muestra escéptica respecto de los beneficios que generaría un activismo de los accionistas liderado por abogados litigantes. Por un lado, este mecanismo pareciera atraer a un número desproporcionado de abogados dispuestos a litigar derivativamente, con el único objetivo de presionar a la compañía y obtener el pago de sus honorarios en el marco de una transacción⁸⁰. Por otro lado, existe una amplia gama de correctivos institucionales para prevenir la litigación oportunista, como sucede con las instancias de admisibilidad de la demanda o la prohibición de que el demandante derivativo pueda transigir sin aprobación judicial previa⁸¹.

Por último, incluso reformando el sistema procesal de las acciones derivativas y removiendo todos los desincentivos asociados al reembolso de los costos del litigio, puede que los inversionistas institucionales todavía se resistan a actuar colectivamente para perseguir los ilícitos de los directores y gerentes. Como también lo comprueba el *Caso Chispas*, tanto las AFP como los otros inversionistas institucionales parecieran no ser del todo sensibles a los incentivos que supone una acción derivativa. Aunque resulta difícil medir su magnitud, tanto el

⁷⁹ Clark (1986), pp. 390-392; y, Reisberg (2007), pp. 25-26.

⁸⁰ Coffee (1985) y (1986), para una descripción detallada del problema de política pública que ha generado en los Estados Unidos la práctica usual de transigir en el marco de demandas derivativas.

⁸¹ Kraakmann, Hyun y Shavel (1994).

sistema de comisiones de administración con que se remunera su trabajo, como las restricciones a la liquidez que significa involucrarse en un juicio de lato conocimiento, son circunstancias que podrían disminuir la capacidad de una reforma legal que siga el enfoque del *fondo común* para incentivar el ejercicio de la acción derivativa.

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que mantener un marco regulatorio que impide a la acción derivativa cumplir los fines de política pública fijados al momento de incorporar este mecanismo en la legislación chilena, implica también mantener un sistema donde las infracciones de los deberes fiduciarios de los administradores de una sociedad anónima solamente son perseguidas por organismos públicos y a través de multas a beneficio fiscal. En el mismo sentido, atendido que las reglas sobre costas judiciales aumentan el costo que tendría para las AFP cumplir voluntariamente los deberes fiduciarios que tienen con sus afiliados, es probable que cualquier activismo judicial futuro venga como consecuencia de un cambio en las políticas sancionatorias de la autoridad. En ambos casos, ello significa utilizar técnicas propias de un modelo de dirigismo estatal abandonado hace más de veinte años, en lugar de aplicar las técnicas que supone un *modelo estándar* orientado al accionista.

Las reglas sobre el gobierno corporativo en las sociedades anónimas se fundan en un equilibrio entre la *autonomía* de quienes se encargan de dirigir la compañía y los mecanismos de *control* que se entregan a quienes solamente contribuyen a financiar su capital. Por su parte, la eficacia de estas reglas depende en gran medida de que tengan en cuenta la manera en que se configura el mercado de valores dentro de un sistema legal determinado. En este sentido, detrás del estándar de legitimación activa establecido en la Ley de Sociedades Anónimas subyace una decisión de política pública en orden a establecer el 5% de participación accionaria como un punto de equilibrio entre autonomía y control, otorgando poderes para demandar a nombre de la compañía a los accionistas que sean capaces de alcanzar el umbral. Sin embargo, las deficiencias de nuestro sistema procesal aumentan este estándar de legitimación activa, alterando el punto de equilibrio de la regulación y contribuyendo a frustrar sus objetivos de política pública. Por esta razón, una reforma al sistema de costas judiciales de las acciones derivativas pareciera justificarse, simplemente, porque las instituciones legales deben tener una regulación funcional a los fines que están llamadas a cumplir.

BIBLIOGRAFÍA

- Abeliuk, René (1993): *Las Obligaciones*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica.
- Acuña, Rodrigo e Iglesias, Augusto (2000): “La Reforma a las Pensiones”. En Felipe Larraín y Rodrigo Vergara (eds.), *La Transformación Económica de Chile*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Alcalde, Enrique (2001): “Regulación sobre la Venta del Control en la Ley de OPAS: ¿Un Caso de Inquietud o Simplemente un Error?”. En *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 28, N° 3: 599.
- (2007): *La Sociedad Anónima*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica.
- Amunátegui, Andrés (2007): “La Administración de los Riesgos Corporativos”. En *Revista de Derecho de la Empresa*, Vol. 9: 32.
- Arellano, Juan Pablo (1983): “De la Liberalización a la Intervención: El Mercado de Capitales en Chile, 1974-83”. En *Colección Estudios CIEPLAN*, Vol. 11: 5.
- Bainbridge, Stephen (2003): “Director Primacy: The Means and Ends of Corporate Governance”. En *North Western University Law Review*, Vol. 97: 547.
- (2008): *The New Corporate Governance in Theory and Practice*. Nueva York: Oxford University Press.
- Barros, Enrique (2006): *Tratado de Responsabilidad Extracontractual*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica.
- Bebchuk, Lucian y Roe, Mark (1999): “A Theory of Path Dependence in Corporate Ownership and Governance”. En *Stanford Law Review*, Vol. 52: 127.
- Bernedo, Pedro (1989): “Prosperidad Económica bajo Carlos Ibáñez del Campo: 1927-1929”. En *Revista Historia*, Vol. 24: 5.
- Bernet, Manuel (2004): “El Gobierno de las Sociedades Abiertas”. En *Revista de Derecho Universidad Austral*, Vol. 16: 33.
- (2007): “El Deber de Lealtad de los Directores y los Contratos en Conflicto de Interés”. En *Revista Chilena de Derecho Privado*, Vol. 8: 107.
- Biblioteca del Congreso Nacional (gobierno de Chile): *Historia de la Ley N° 18.046 sobre Sociedades Anónimas*. Valparaíso, 1989.
- (gobierno de Chile): Boletín N° 2289-05 sobre Ofertas Públicas de Adquisición de Acciones y Régimen de Gobiernos Corporativos. Valparaíso, 2000.
- Birks, Peter (2005): *Unjust Enrichment*. Oxford: Oxford University Press.
- Black, Bernard (1990): “Shareholder Passivity Reexamined”. En *Michigan Law Review*, Vol. 89: 520.
- (1992): “Agents Watching Agents: The Promise of Institutional Investor Voice”. En *UCLA Law Review*, Vol. 39: 811.
- Brahm, Enrique (1997): “José Gabriel Ocampo y las Fuentes de la Ley sobre Sociedades Anónimas: El Proceso de Codificación Comercial Chileno en un Ejemplo”. En *Revista de Estudios Históricos y Jurídicos*, Vol. 19: 189.
- Carey, Guillermo (1992): *De la Sociedad Anónima y la Responsabilidad Civil de los Directores*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Clark, Robert (1986): *Corporate Law*. Boston: Aspen Law & Business.
- Coffee Jr., John (1985): “The Unfaithful Champion: The Plaintiff as Monitor in Shareholder Litigation”. En *Law & Contemporary Problems*, Vol. 48: 5.

- (1986): “Understanding the Plaintiff’s Attorney: The Implications of Economic Theory”. En *Columbia Law Review*, Vol. 86: 669.
- (1991): “Liquidity versus Control: The Institutional Investor as Corporate Monitor”. En *Columbia Law Review*, Vol. 91: 1277.
- (1999): “The Future as History: The Prospects for Global Convergence in Corporate Governance”. En *Northwestern University Law Review*, Vol. 93: 67.
- Deakin, Simon, Ferran, Ellis y Nolan, Richard (1997): “Shareholders’ Rights and Remedies: An Overview”. En *Company Financial and Insolvency Law Review*, Vol. 1: 162.
- Drake, Paul (2004): “La Misión Kemmerer a Chile: Consejeros Norteamericanos, Estabilización y Endeudamiento, 1925-1932”. En *Revista de Estudios Históricos*, Vol. 1: 31.
- Easterbrook, Frank y Fischel, Daniel (1991): *The Economic Structure of Corporate Law*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Fanto, James (1998): “The Role of Corporate Governance in American and French Law”. En *Cornell International Law Journal*, Vol. 1: 1.
- Fernández, Ángel (1977): “El Régimen Legal de la Sociedad Anónima en Chile”. Santiago de Chile: Editorial Jurídica.
- Fiscalía Nacional Económica (gobierno de Chile): Oficio Ordinario N° 17. Santiago, 1999.
- Fischel, Daniel y Bradley, Michael (1986): “The Role of Liability Rules and the Derivative Suit in Corporate Law: A Theoretical and Empirical Analysis”. En *Cornell Law Review*, Vol. 71: 261.
- Friedman, Milton (1970): “The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits”. En *New York Times Magazine*, Vol. 13: 32.
- Fuenzalida, Pablo (2007): “Notas sobre la Jurisdicción Ética de los Colegios Profesionales”. *Revista de Derecho Universidad Austral*, Vol. 20, N° 2: 131.
- García, Pedro (2002): “Deberes de los Directores: El Derecho de los Estados Unidos y Chile tras la Dictación de la Ley N° 19.705”. En *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 29, N° 3: 621
- Guzmán, Alejandro (1982): *Andrés Bello Codificador: Historia de la Fijación y Codificación del Derecho Civil en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad de Chile.
- Hachette, Dominique (2000): “Privatizaciones: Reforma Estructural Pero Inconclusa”. En Felipe Larraín y Rodrigo Vergara (eds.), *La Transformación Económica de Chile*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Hansmann, Henry y Kraakman, Reiner (2001): “The End of History for Corporate Law”. En *Georgetown Law Journal*, Vol. 89: 439.
- Herrera, Luis (1935): “Sociedades Anónimas”. En *Revista de Derecho Universidad de Concepción*, Vol. 13: 591.
- Hopt, Klaus (2008): “Comparative Corporate Law”. En Mathias Reimann y Reinhard Zimmermann (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Law*. New York: Oxford University Press.
- Huang, Hui (2007): “The Statutory Derivative Action in China: Critical Analysis and Recommendations for Reform”. En *Berkeley Business Law Journal*, Vol. 4: 227.
- Iglesias, Augusto (2000): “Pension Reform and Corporate Governance: Impact in Chile”. En *Revista ABANTE*, Vol. 3, N° 1: 109.

- Kamar, Ehud (1999): "Shareholder Litigation Under Indeterminate Corporate Law". En *Chicago Law Review*, Vol. 66: 887.
- Kanda, Hideky y Milhaupt, Curtis (2003): "Re-Examining Legal Transplants: The Director's Fiduciary Duty in Japanese Corporate Law". En *American Journal of Comparative Law*, Vol. 51: 887.
- Kim, Hwa-Jin (2006): "Directors' Duties and Liabilities in Corporate Control and Restructuring Transactions: Recent Developments in Korea". En *Oxford University Comparative Law Forum*. Disponible en: <ouclf.iuscomp.org> [fecha de consulta: 23 de julio de 2009].
- Kraakman, Reiner, Hyun, Park y Shavell, Steven (1994): "When Are Shareholder Suits in Shareholder Interest?" En *Georgetown Law Journal*, Vol. 82: 1733.
- Lagos, Osvaldo (2005): "La Responsabilidad Civil de los Directores de Sociedades Anónimas". En *Revista de Derecho de la Empresa*, Vol. 1: 119.
- La Porta, Rafael, López-De-Silanes, Florencio, Shleifer, Andrei y Vishny, Robert (1999): "Corporate Ownership Around the World". En *Journal of Finance*, Vol. 54: 471.
- Lefort, Fernando (2003): "Gobierno Corporativo: ¿Qué Es? y ¿Cómo Andamos por Casa?". En *Cuadernos de Economía*, Vol. 40: 207.
- Lefort, Fernando y Walker, Eduardo (2000): "Ownership and Capital Structure of Chilean Conglomerates: Facts and Hypothesis in Chile". En *Revista ABANTE*, Vol. 1, N° 3: 5.
- Lefort, Fernando y Wigodski, Teodoro (2007): *Problemas y Soluciones de Gobierno Corporativo en Chile: Cuatro Casos Emblemáticos para el Análisis*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica.
- Lira, Pedro (1956): *El Código Civil Chileno y su Época*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica.
- Luco, Nicolás (1995): "Protección a los Accionistas Minoritarios frente a la Toma de Control de una Sociedad Anónima Abierta". En *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 22, N°3: 417.
- Lyon, Alberto (2002): "Conflicto de Intereses en las Sociedades". En *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 29, N° 1: 47.
- Macey, Jonathan y Miller, Geoffrey (1991): "The Plaintiffs' Attorney's Role in Class Action and Derivative Litigation: Economic Analysis and Recommendations for Reform". En *University of Chicago Law Review*, Vol. 58: 1.
- Mahoney, Paul (1999): "Contract or Concession? An Essay on the History of Corporate Law". En *Georgia Law Review*, Vol. 34: 873.
- Majluf, Nicolás, Nureya Abarca, Darío Rodríguez y Luis Arturo Fuentes (1998): "Governance and Ownership Structure in Chilean Economic Groups". En *Revista ABANTE*, Vol. 1, N° 1.
- Mery, Rafael (2006): "Una Aproximación Teórica y Empírica a la Litigación Civil en Chile". En <http://works.bepress.com/rafael_mery/1> [fecha de consulta: 23 de julio de 2009].
- Mirow, Mathew (2004): *Latin American Law: A History of Private Law and Institutions in Spanish America*. Austin: University of Texas Press.
- Olavarría, Julio (1966): "Régimen Legal de las Sociedades Anónimas en Chile". En *Anales de la Facultad de Derecho*, Vol. 5, N° 5.
- Pardow, Diego (2006): "Potestades de Administración y Deberes Fiduciarios". En María Sara Rodríguez y Hernán Corral (eds.), *Estudios de Derecho Civil II*. Santiago: LexisNexis.

- (2007). “La Parábola del Administrador Infiel”. En Alejandro Guzmán (ed.), *Estudios de Derecho Civil III*. Santiago: Legal Publishing.
- Parisi, Franco y Yáñez, Guillermo (2000): “The Deal of the Century in Chile Endesa España’s Takeover of Enersis”. En *International Review of Financial Analysis*, Vol 9: 103.
- Paz-Ares, Cándido (2003): “La Responsabilidad de los Administradores como Instrumento de Gobierno Corporativo”. En *Revista InDret*. Vol. 4. Disponible en: <<http://www.indret.com>> [fecha de consulta: 23 de julio de 2009].
- Pfeffer, Francisco (2000): “Nuevas Normas sobre Gobierno Corporativo y Mayores Responsabilidades para los Directores de Sociedades Anónimas”. En *Revista Chilena de Derecho*. Vol. 27, N° 3: 488.
- (2005): “El Concepto de Control Societario, la Administración de la Sociedad Anónima, los Conflictos de Interés y la Potestad Punitiva de la Superintendencia de Valores y Seguros en el Contexto del Denominado ‘Caso Chispas’”. En *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 32: 501.
- Puelma, Álvaro (2001): *Sociedades*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica.
- Reisberg, Arad (2003): “Israel: Promoting the Use of Derivative Actions”. En *The Company Lawyer*, Vol. 24, N° 8: 250.
- (2007): *Derivative Actions and Corporate Governance: Theory and Operation*. Oxford: Oxford University Press.
- Reinstein, Andrés y Rosende, Francisco (2000): “Reforma Financiera en Chile”. En Felipe Larraín y Rodrigo Vergara (eds.), *La Transformación Económica de Chile*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Reyes, Gonzalo y Castro, Rubén (2008): “Medidas Pro-Competencia de la Reforma Previsional”. En *Serie Documentos de Trabajo de la Superintendencia de Pensiones*, N° 29.
- Rioseco, Gabriel (1985): “Responsabilidad de los Directores de Sociedades Anónimas”. En *Revista de Derecho Universidad de Concepción*, Vol. 178: 107.
- Ripert, Georges (2001): *Aspectos Jurídicos del Capitalismo Moderno*. Granada: Comares.
- Rodríguez, María Sara (2006): “Disciplina Común de los Contratos entre Partes Relacionadas”. En Andrés Varas y Susan Turner (eds.), *Estudios de Derecho Civil*. Santiago de Chile: LexisNexis.
- Rodríguez, Pablo (2005): “Sobre el Caso Chispas”. En *La Semana Jurídica*, Vol. 255: 14.
- Roe, Mark (2000): “Political Preconditions to Separating Ownership from Corporate Control”. En *Stanford Law Review*, Vol. 53: 539.
- Romano, Roberta (1991): “The Shareholder Suit: Litigation without Foundation?”. *Journal of Law, Economics & Organization*, Vol. 7: 55.
- Romero, Alejandro y Díaz, José (2002): “La Acción de Responsabilidad Civil del Art. 133bis de la Ley de Sociedades Anónimas”. En *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, Vol. 94, N° 3: 51.
- Schmidt, Dominique (1970): *Les Droits de la Minorité dans la Société Anonyme*. Paris: Librairie Sirey.
- Silva, Patricio (1991): “Technocrats and Politics in Chile: From the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks”. En *Journal of Latin American Studies*, Vol. 23, N° 2: 385.
- Stoehrel, Carlos (1995): *De las Disposiciones Comunes a todo Procedimiento y de los Incidentes*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica.
- Superintendencia de AFP (gobierno de Chile): *Boletín Estadístico*. Varios años y números.

- (gobierno de Chile): Resoluciones Exentas. Varios años y números.
- Superintendencia de Valores y Seguros (gobierno de Chile): Resoluciones Exentas. Varios años y números.
- Tapia, Mauricio (2005): *Código Civil: 1855-2005: Evolución y Perspectivas*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica.
- Troncoso, José (2009): “Capital Lleva a la Justicia a Presidente de FASA y otras AFP No Descartan Sumarse”. En *El Mercurio* de 5 de junio de 2009, cuerpo E, p. 6.
- Valenzuela, Fernando (1993): *La Información en la Sociedad Anónima y el Mercado de Valores*. Madrid: Civitas.
- Vidal, Álvaro (2005): “Responsabilidad Civil de los Directores de Sociedades Anónimas: Bases para la Construcción de un Sistema Unitario”. En Andrés Varas y Susan Turner (eds.), *Estudios de Derecho Civil*. Santiago de Chile: LexisNexis.
- Watson, Alan (1996): “Aspects of Reception of Law”. En *American Journal of Comparative Law*, Vol. 44, N° 2: 335.
- West, Mark (1994): “The Pricing of Shareholder Derivative Actions in Japan and the United States”. En *Northwestern University Law Review*, Vol. 88: 1436.
- (2002): “Why Shareholders Sue: The Evidence from Japan”. En *Journal of Legal Studies*, Vol. 30, N° 2: 351. □

**REFORMA DEL PRESIDENCIALISMO:
EL CASO DE LA JEFATURA DE GABINETE
DE MINISTROS EN ARGENTINA (1995-2007)***

Ricardo Gamboa

Este artículo analiza la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) en Argentina entre 1995 y 2007 con el fin evaluar su aporte como eventual mecanismo de “atenuación” del sistema presidencial argentino. Del estudio se concluye, primero, que el diseño institucional de la JGM no es conducente a atenuar el presidencialismo, sino que más bien apunta a eventualmente desconcentrar el poder presidencial. Segundo, se señala que en la práctica la JGM no cumple esa función dada la continua modificación de su estructura y atribuciones y la diferente posición que los presidentes le han asignado. Y tercero, que por su diseño no es un mecanismo adecuado para superar la “rigidez” del presidencialismo.

Palabras clave: Argentina; presidencialismo; gobierno; instituciones sistema político.

Recibido: junio 2009.

RICARDO GAMBOA. Abogado, Universidad Católica de Chile. Doctor en Ciencia Política, Universität Tübingen. Actualmente es profesor asistente del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

* Este artículo forma parte del proyecto Fondecyt 1070868.

1. Introducción

Desde que Linz (1990) planteó su visión crítica sobre el presidencialismo se ha desarrollado un profundo y fructífero debate académico sobre sus virtudes y debilidades. Al mismo tiempo, en distintos países de América Latina se ha discutido extensamente, a nivel de dirigentes y autoridades políticas, la necesidad de introducir modificaciones en el sistema institucional. Fruto de ello, en las últimas dos décadas diversos países de la región han modificado las reglas que estructuran sus respectivos presidencialismos (Munck, 2004). Si bien ninguno de los países en que se ha modificado el sistema presidencial ha optado por establecer directamente un sistema parlamentario¹, sobresale el hecho de que, como indica Negretto (2009), no hay una tendencia única en los procesos de reforma.

En efecto, por un lado, algunas reformas han procurado expandir el poder presidencial en ciertas esferas, ya sea por la vía de ampliar sus poderes legislativos o de permitir su reelección². Por otro lado, distintas reformas han apuntado a “atenuar el presidencialismo” mediante normas que buscan un mayor equilibrio entre el presidente y el congreso, o que otorgan mayores poderes de control al congreso respecto del presidente. De esta manera, algunas reformas se han propuesto aumentar el poder de control del congreso sobre los ministros mediante el fortalecimiento de los mecanismos de interpelación (por ejemplo,

¹ Esto no implica decir que el tema no se haya discutido a nivel de actores políticos. De hecho, en la década de 1980 se conocieron distintas propuestas, especialmente en Argentina y Brasil, para introducir elementos “de tipo parlamentario” en sus sistemas, como la responsabilidad política del jefe de gobierno ante el parlamento (Negretto, 2009: 47).

² Según Negretto (2009:49) de 18 reformas al presidencialismo introducidas en América Latina desde 1978, el 67% de ellas aumentaron el poder presidencial en materia legislativa. En general, ellas consisten en entregar mayores facultades a los presidentes en la discusión del presupuesto, permitirles invocar la urgencia en el tratamiento de las leyes, e incluso otorgarles la facultad de emitir, vía decreto, normas de rango legal. En el caso de la reelección, aun cuando en ningún país se ha introducido la reelección indefinida, en varios se han introducido normas que la permiten para el período siguiente (por ejemplo, Argentina en 1994; Brasil en 1998; Venezuela en 1999 y Colombia en 2005). La reelección presidencial inmediata, aun cuando no implique aumentar los poderes formales del presidente, fortalece su posición dentro del sistema político, ya que le entrega la posibilidad de desplegar los recursos que posee como jefe del Ejecutivo para favorecer su permanencia en el cargo. Ello, además de proveer incentivos a un mayor personalismo en la política y a la corrupción (Negretto, 2009: 51).

Uruguay en 1996, Chile en 2005, Paraguay en 2002), y en otros casos se ha contemplado directamente la posibilidad de su destitución a través del voto de la mayoría parlamentaria (por ejemplo, Colombia en 1991, Argentina en 1994). A su vez, hay también una tendencia a “introducir mayores límites y controles en materia de nombramiento de los presidentes” (Negretto, 2009: 47), que incluyen la democratización de las unidades locales, o la restricción del poder presidencial en materia de nombramiento de jueces.

Entre las reformas que destacan por el objetivo, al menos según lo que declararon quienes las acordaron, de “atenuar el sistema presidencial”, se encuentra la introducción de la figura de “Jefe de Gabinete de Ministros” en el sistema institucional argentino. De acuerdo a la reforma constitucional de 1994, como se explica más adelante, éste sería un *primus inter pares* del gabinete, con un status institucional superior a los demás ministros, y cuya permanencia en el cargo depende del presidente y del congreso. De esta manera, esta reforma pretendía “atenuar” el poder presidencial por la vía de desconcentrar el poder al interior del Ejecutivo y de introducir “un elemento parlamentario” en el sistema presidencialista argentino (De Riz y Sabsay, 1998: 225)³, el que consistía en hacer dependiente del Congreso la permanencia en el cargo de un ministro con importantes atribuciones⁴. Así, el objetivo declarado fue introducir un instrumento que contribuyera a superar la rigidez del sistema presidencial por la vía de permitir al congreso destituir a un importante funcionario del Ejecutivo, limitar el poder del presidente y generar a la vez incentivos para un entendimiento (o compromiso) entre esos dos poderes para los casos de conflicto profundo entre ellos.

Éste es un muy interesante caso de estudio, ya que, transcurridos casi quince años desde la entrada en vigencia de la institución Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), existe experiencia suficiente para analizar en profundidad si los objetivos declarados de la reforma han sido efectivamente realizados. Considerando esto, y que el cumplimiento de

³ A este respecto destaca el caso de Perú, donde desde el siglo XIX existe la figura del “Presidente del Consejo de Ministros”. Aun cuando presenta diferencias importantes con el caso argentino en materia de designación y funciones, esta figura aparece formalmente también como mecanismo de atenuación del poder presidencial (a través de introducir mecanismos del parlamentarismo) y se le asigna un rol de cierta preeminencia respecto de los demás ministros (Roncagliolo, 1991; Sagües, 2006).

⁴ Esto es muy relevante, pues en todo sistema presidencial “puro” sólo el presidente puede destituir a miembros del gabinete. De ahí que se hable de introducir un “elemento parlamentarista” al sistema político argentino (Mainwaring y Shugart, 1994).

los objetivos de una reforma (y por tanto los efectos que puede tener sobre el funcionamiento del presidencialismo) depende tanto del diseño institucional (que puede ser ambiguo o no ser consistente con lo que formalmente se plantea como objetivo de una reforma), como de variables no institucionales, como el comportamiento de los actores frente a ella (con sus acciones u omisiones ellos pueden contribuir a realizar los objetivos buscados o bien simplemente neutralizarlos), este estudio adopta un enfoque integrado. Éste consiste en abordar el estudio de la experiencia de la JGM entre 1995 y 2007 en dos aspectos principales. El primero es analizar su marco jurídico para efecto de determinar si la introducción de la JGM implicó, al menos en lo formal-institucional, una modificación sustantiva al presidencialismo argentino, y si constituyó un mecanismo de “atenuación” del presidencialismo en los términos señalados. El segundo es examinar el proceso de asentamiento institucional de la JGM y el rol que sus titulares han jugado dentro de sus respectivos gobiernos y, por extensión, el papel real que ha jugado la JGM dentro del sistema político argentino.

Este enfoque permitirá evaluar si el diseño institucional de la JGM es adecuado a los objetivos (declarados) que motivaron su creación, así como si en los hechos el Ejecutivo asignó a la institución y su titular la importancia política que las reglas formales le asignan. Además, contribuirá a determinar si este mecanismo ayuda a superar los obstáculos que el presidencialismo aparentemente impone al funcionamiento democrático. De la misma manera, las conclusiones sobre la experiencia de la JGM serán de utilidad para quienes promuevan cambios institucionales de esta naturaleza. Este ejercicio es también útil para el caso de Chile, donde la reforma al presidencialismo fue muy debatida a principios de la década de 1990 (Godoy, 1992), a la vez que actualmente en el Congreso se discuten algunas iniciativas a ese respecto⁵.

El artículo argumenta lo siguiente: a) el diseño institucional de la JGM no es coherente con el objetivo declarado por los autores de la reforma de 1994 de atenuar el sistema presidencial, además de ser un débil mecanismo de control por parte del parlamento. Más bien, su diseño apunta a (eventualmente) desconcentrar el poder presidencial y a que la

⁵ En abril de 2008 la Cámara de Diputados constituyó una comisión encargada de estudiar el sistema político chileno. En noviembre de 2009 aprobó un informe en que dijo era necesario estudiar “reformas necesarias para crear la figura de un primer ministro que requiera el voto de confianza del Parlamento”(www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmid=36348).

JGM ejerza una función de coordinación y de liderazgo dentro del gabinete, con su titular como un superior “político” de los demás ministros. b) En los hechos, la JGM no se ha consolidado en esa función, dada la continua modificación de su estructura y funciones y el diferente rol político que han tenido quienes han sido designados al frente de la JGM. En ese sentido, tampoco aporta necesariamente a una mejor dirección del gobierno. Y c), la JGM no ha sido un mecanismo útil de solución para los problemas de la rigidez del presidencialismo en casos de crisis, precisamente porque no está adecuadamente diseñada para ello.

El artículo se organiza de la siguiente manera. Primero se examina la discusión sobre presidencialismo y la literatura sobre la JGM. Luego se describe el proceso de creación de la JGM y se analiza su diseño institucional. A continuación se estudia la evolución organizacional de la JGM y se analiza el rol de los diferentes ministros que han ocupado la JGM desde la perspectiva de la función política que se les asignó y su relación con el presidente. Enseguida se hacen observaciones sobre el papel de la JGM en cuanto institución articuladora de la relación ejecutivo-legislativo, y de su utilidad como “fusible” en casos de crisis política y por tanto como mecanismo de flexibilización del presidencialismo. Por último, se exponen las conclusiones.

2. El estudio del presidencialismo en América Latina y su proceso de reformas

2.1. Algunos temas de la investigación académica sobre el funcionamiento del presidencialismo

El núcleo de la investigación académica sobre presidencialismo latinoamericano se ha desarrollado en torno a las proposiciones de Linz, quien sostiene que el presidencialismo representa, en principio, un mayor riesgo para una democracia estable que el parlamentarismo (1990: 104). En concreto, Linz sostiene que las dificultades que impone el presidencialismo⁶ para el establecimiento de una democracia estable son: a)

⁶ Conforme a Linz este sistema tiene dos características definitorias centrales: a) el presidente, jefe de gobierno, es electo por votación popular, gozando entonces de total legitimidad democrática (al igual que el parlamento) y b) la elección se hace por un período fijo de tiempo, que bajo circunstancias normales no puede ser modificado. Así, se diferencia del parlamentarismo, donde sólo el parlamento tiene legitimidad democrática (1990: 46-49).

el conflicto latente que se deriva de que tanto el presidente como el Congreso tengan legitimidad democrática (legitimidad dual); b) la rigidez que introduce al proceso político el que los presidentes sean elegidos por un período fijo, ya que no permite “la sustitución de un líder que ha perdido la confianza de su propio partido... [ni] ...su sustitución por alguien más capacitado para lograr un compromiso con la oposición cuando la polarización alcanza una intensidad tal que amenaza con violencia y con derrocamiento ilegal” (Linz, 1990: 64); c) la lógica de “juego de suma cero” que el presidencialismo impone al proceso político, donde “los vencedores y perdedores” se definen por el período del mandato presidencial, y en una situación donde los perdedores no tienen esperanza de participar del Ejecutivo (y de sus beneficios) por todo ese lapso —lo que, a su vez, tendría el efecto de aumentar la polarización y la tensión (Linz, 1990: 53)—, y d) que genera un “estilo presidencial de la política”, en el que el presidente tiende a actuar solo, desestimando a los otros poderes. De esta forma, para Linz el problema central del presidencialismo es que sus características institucionales definitorias, a diferencia de lo que ocurre en el parlamentarismo, generan incentivos que afectan negativamente la estabilidad de la democracia. Esto, porque si el partido del presidente sólo tiene una minoría en el parlamento, existirá una alta probabilidad de que se produzcan fuertes conflictos entre ambos órganos. En este contexto, y ante la inexistencia de mecanismos que permitan solucionar estas situaciones de “impasse”, habrá una alta probabilidad de que esos conflictos desemboquen en un quiebre institucional⁷.

A partir de estos argumentos se ha generado una muy abundante literatura que evalúa distintos aspectos del funcionamiento del presidencialismo⁸, entre los cuales destacan los siguientes. El primero es el de la

⁷ Aplicando esta lógica para explicar el caso del quiebre democrático en Chile en 1973, Valenzuela (1990: 180) argumenta que “en última instancia, el quiebre se debió a la imposibilidad de resolver el dilema básico de un presidencialismo de doble minoría: un ejecutivo elegido por menos del 50% del electorado y detentando apoyo minoritario en el parlamento. Al romperse la coalición original que se estructuró en el congreso y que permitió la elección del presidente minoritario, el sistema institucional chileno no proporciona soluciones institucionales al impasse entre los poderes Ejecutivo y Legislativo”.

⁸ Dado que la discusión sobre el presidencialismo y sus virtudes y defectos no es el foco central de este artículo, sólo mencionaremos algunos temas de esa discusión. Para una revisión completa, donde por ejemplo se estudian distintos esquemas sobre relaciones ejecutivo-legislativo, véanse Nolte (2004) y Morgenstern y Nacif (2002). Asimismo, otros autores se ocupan de otros temas también muy relevantes, como la interacción entre sistema electoral y régimen presidencial (Jones, 1995), las estrategias de formación de gabinetes (Amorim, 2006), las causas de las rotativas ministeriales (Martínez, 2005).

estabilidad del presidencialismo, respecto de la cual Mainwaring y Shugart sostienen que es cierto que en principio los regímenes presidenciales son más inestables que los parlamentarios, aun cuando advierten que la conclusión se debe tomar con cautela pues muchos de los intentos por establecer regímenes presidencialistas han tenido lugar en países subdesarrollados” (1994: 401; véanse también Cheibub y Limongi, 2002). Relacionado con esto, se ha analizado el conflicto entre los poderes ejecutivo y legislativo de los regímenes presidenciales en América Latina. Pérez-Liñán (2003), a partir de un estudio del período 1945-2000, sostiene que si bien el conflicto ejecutivo-legislativo (en el marco de regímenes presidenciales) está presente durante todo ese lapso, a partir de la década de 1990 la tasa de quiebres democráticos producto de conflicto entre poderes ha descendido muy notablemente.

En este contexto, el estudio de los factores que afectan la estabilidad del presidencialismo ha sido objeto de intensa investigación, argumentando Shugart y Carey que los sistemas problemáticos son aquellos en los que el presidente detenta mayores poderes (formales) y en que presidente y parlamento comparten la autoridad sobre el gabinete (1992: 148-166; véanse también Mainwaring y Shugart 1994; Payne 2007). Sin embargo, Cheibub (2007), a partir de un examen estadístico de la correlación entre algunas dimensiones del poder presidencial (poderes de veto y facultades presupuestarias) y estabilidad, señala que no hay una correlación entre mayores poderes presidenciales e inestabilidad.

Desde otra perspectiva, Mainwaring sostiene que el problema no está en el presidencialismo *per se* (su forma institucional), sino en su combinación con el multipartidismo, que hace aumentar la probabilidad de un bloqueo (*deadlock*) entre ejecutivo y legislativo, que inmovilice al sistema político. Ello, pues la mayor fragmentación del sistema dificulta que un presidente goce de apoyo mayoritario en el parlamento y abre más espacios a la polarización ideológica (1993: 214-215). Chasquetti refuta parcialmente el argumento, ya que la clave es que los “presidentes sean capaces de conformar coaliciones de gobierno de carácter mayoritario” (2001: 346), lo que no es imposible pues existen mecanismos que sirven de base para ello (por ejemplo, las facultades de realizar nombramientos tanto en el gabinete como en las instituciones estatales). Cheibub y Limongi analizan la formación de coaliciones en el presidencialismo y afirman que este sistema necesariamente no las desincentiva, y que a medida que hay mayor distancia en materia de preferencias de

política pública (*policy space*) entre el partido del presidente y los de oposición, mayor es el incentivo para formar coaliciones. De hecho, agregan, en el presidencialismo las coaliciones se forman casi la mitad del tiempo en que no hay un partido mayoritario (2002: 166; véase también Foweraker, 1998). Desde otra perspectiva, el examen que realiza Thibaut (1996) sobre la formación de coaliciones en Brasil, Argentina, Chile y Uruguay entre 1983 y 1996, confirma que el presidencialismo es compatible con la formación de coaliciones y con esquemas de cooperación entre presidente y parlamento.

Los enormes avances en el conocimiento del presidencialismo en relación a los temas indicados, y muchos otros no reseñados, son ciertamente de gran utilidad. Sin embargo, en buena parte de la literatura los énfasis investigativos están más en el rol de variables institucionales⁹ y menos en los aspectos fácticos del funcionamiento de las instituciones. Así, salvo excepciones sobre estudios de casos específicos (por ejemplo, Huneus, 2005; Mustapic, 2002; Siavelis, 2000), aspectos como la forma en que se estructura la relación presidente-gabinete, entre el presidente y los partidos, o como se utilizan recursos de poder no institucionales (como el rol de los *staff* presidenciales) tienen un escaso desarrollo¹⁰. Por tanto, este trabajo se inserta en la línea de aquellos en que se exploran no sólo las variables institucionales, sino que también aspectos fácticos del funcionamiento del sistema presidencial.

2.2. El estudio del funcionamiento de los mecanismos de atenuación del presidencialismo

A diferencia de lo que ocurre con el estudio de los problemas centrales del presidencialismo planteados por Linz, en el plano concreto de las reformas que se han introducido en diversos países para darle una

⁹ Esta visión institucionalista-formal es predominante también en los estudios sobre medición del poder presidencial, como ocurre en la obra de Shugart y Carey (1992), quienes proponen medirlo a partir de las atribuciones formales de los presidentes, legislativas y no legislativas. Este criterio es el que mantienen otros esquemas, pero que se diferencian a partir del número de variables que consideran (por ejemplo, Mainwaring y Shugart, 1994; Metcalf, 2000).

¹⁰ Me refiero aquí principalmente a la literatura sobre América Latina. Distinto es lo que ocurre en el estudio del presidencialismo de Estados Unidos, en cuyo marco se ha examinado, por ejemplo, la institucionalización y crecimiento del *staff* presidencial, elemento esencial del fortalecimiento de la presidencia desde la década de 1940 (Dickinson, 2005; Dickinson y Lebo, 2002; Kessell, 1984).

cara “más parlamentaria” al sistema presidencial, como es el caso de la JGM o de la presidencia del Consejo de Ministros en el Perú, o respecto de las que aumentan el poder del control del Congreso sobre el Ejecutivo, no existe una amplia literatura que las analice desde una perspectiva integrada, como aquí se propone. De hecho, en el caso peruano son pocos los trabajos que analizan en profundidad esta institución desde una perspectiva más allá de lo formal. Esto, sin perjuicio del valor que ellos tienen y de que en general coinciden en que a pesar de la existencia de esta “institución parlamentaria” en el sistema político peruano, en los hechos éste sigue siendo fuertemente presidencial (Eguiguren, 2004; Sagües, 2006). Asimismo, existen pocos trabajos sobre las reformas que buscan aumentar el poder de control del parlamento. En el caso de Chile, por ejemplo, y lo que se explica fundamentalmente por lo reciente de la reforma de 2005, no existen trabajos que analicen el funcionamiento práctico de estos instrumentos, como la interpelación parlamentaria. Ello, con la excepción de aquellos que los estudian desde una perspectiva formal (Carmona, 2006), o hacen una investigación fundamentalmente exploratoria (Berríos y Gamboa, 2006).

En el caso argentino, en particular respecto a cómo la introducción de la JGM afecta el funcionamiento del sistema presidencial o las dificultades que ha tenido para establecerse como institución, se observa la misma falencia. En efecto, los pocos análisis sobre la institución lo han hecho estudiando sus orígenes y estatuto constitucional (Barraza y Schafrik, 1999; Bidart, 1995; De Riz y Sabsay, 1998; Quiroga, 2005), su evolución organizacional (Novaro, 2001), o bien otros aspectos como el rol de los jefes de gabinete en el marco de crisis políticas (Serrafero, 2003). De esta forma, y a pesar del aporte que estos trabajos realizan, es claro que una evaluación de la JGM como eventual mecanismo para desconcentrar el poder presidencial y ser vía de solución para crisis entre los poderes legislativo y ejecutivo, y de su rol efectivo dentro del sistema institucional, se hace absolutamente necesaria. Y esto, como se dijo, realizando un análisis que abarque tanto su diseño institucional como la experiencia práctica de su funcionamiento.

En este marco, en las páginas siguientes se intenta avanzar en la dirección indicada, analizando el proceso de establecimiento de la JGM y su rol efectivo dentro del sistema presidencial argentino, lo cual abarca incluso aspectos que van más allá de su eventual aporte como mecanismo de atenuación del presidencialismo. Para ello, se utiliza un

esquema que integra tanto aspectos institucionales como fácticos, en particular la posición efectiva que se le ha asignado dentro de cada gobierno a la JGM.

3. La Jefatura de Gabinete de Ministros en Argentina desde 1995

3.1. Orígenes: la reforma constitucional de 1994

El debate sobre la necesidad de atenuar el sistema “hiperpresidencialista” argentino (Nino, 1988) resurgió con fuerza a partir de 1983¹¹. Un punto central en esta materia fue la proposición de incluir la figura de un “jefe de gabinete” hecha por el “Consejo para la Consolidación para la Democracia”, que presidió el destacado constitucionalista Carlos Nino. Si bien en esta instancia no hubo consenso para establecer un sistema semipresidencial como el francés, ya que no podía constituirse un “ejecutivo bicéfalo” (Barraza y Schafrik, 1999: 132-133), se propuso, por un lado, desconcentrar las funciones del presidente, entregando a otra institución (jefe de gabinete) las tareas administrativas y dejando al primero la conducción estratégica del gobierno. Por el otro, el jefe de gabinete se constituiría en vía de comunicación entre el Ejecutivo y el Congreso, y podría ser destituido tanto por el presidente como por el Congreso (ibídem, 137). Aun cuando los proyectos reformistas impulsados por Alfonsín no pudieron concretarse, la discusión se retomó en la década de 1990, cuando por iniciativa del presidente Menem (1989-1999), que buscaba reformar la Constitución para poder optar a la reelección (Negretto, 2001: 142), se introdujo una reforma constitucional por la cual, entre otras cosas, se creó la institución de la “Jefatura de Gabinete de Ministros”.

La reforma constitucional¹² fue negociada entre el líder de la Unión Cívica Radical (UCR), Raúl Alfonsín, y Menem, materializándose un primer acuerdo en noviembre de 1993, conocido como “Pacto de Olivos”. En éste, ellos declararon su acuerdo en impulsar una reforma constitucional que consolidara el sistema democrático y perfeccionara

¹¹ El debate sobre esta materia es más antiguo, teniendo antecedentes en los inicios del siglo XX. Para el efecto, véanse Serrafiero (2003: 249-252) y Negretto (2001: 135-139).

¹² Existe amplia literatura a este respecto, entre otros, véanse Quiroga (2005), Negretto (2001), García Lema (1994), De Riz y Sabsay (1998). Para la visión de uno de sus actores, véase Alfonsín (1996: 263-335).

el equilibrio de poderes. Esto se haría a través de distintas reformas, entre las que se incluía “la atenuación del sistema presidencialista por medio de la incorporación de un Jefe de Gabinete o Ministro coordinador, con responsabilidad frente al Presidente y al Congreso” (San Martino, 1996: 1214). Un segundo acuerdo, conocido como “Pacto de la Rosada”, de diciembre de 1993, estableció las bases específicas de la reforma constitucional, dividiendo su contenido en dos partes. En la primera, denominada “Núcleo de Coincidencias Básicas”, se determinaron un conjunto de normas bajo el título de “Atenuación del sistema presidencialista” y que establecían el marco jurídico del “Jefe de Gabinete de Ministros”. Otras disposiciones introdujeron la posibilidad de reelección presidencial, la reducción del mandato presidencial a cuatro años, el cambio del sistema de elección de senadores y del presidente, entre otras. Se acordó que el “Núcleo de Coincidencias” podría ser analizado por la Convención Constituyente que debía elegirse, pero con la limitación de que no podía modificar su contenido, pudiendo sólo aprobar o rechazar lo acordado (Jones, 1997; Quiroga, 2005). En la segunda, se listaron diversos temas que podrían ser objeto de reforma. En abril de 1994 se eligió la Convención, la que aprobó el “Núcleo...” en la forma acordada (San Martino, 1996: 1214 y sgtes).

Visto en términos globales, el acuerdo Menem-Alfonsín tuvo un carácter mixto, pues la posibilidad de reelegir al presidente en ejercicio no implica atenuar el presidencialismo, sino eventualmente fortalecerlo. Asimismo, la creación de la JGM, declarada como el principal mecanismo de atenuación del presidencialismo argentino, fue en definitiva una concesión que Menem hizo a la UCR para lograr se aprobara la reelección presidencial, que era su principal objetivo.

3.2. El marco institucional

Los artículos 99 a 101 de la Constitución reformada en 1994 establecen el marco jurídico fundamental de la JGM. En cuanto al nombramiento y destitución de su titular, el artículo 99 dispone que el titular de la JGM es designado y removido libremente por el presidente, al igual que los demás ministros. A ello, el artículo 101 agrega que puede ser removido por el Congreso, para lo cual se requiere el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de sus cámaras.

De acuerdo a Serrafiero (2003), se distinguen cuatro tipos de atribuciones de la JGM: políticas, administrativas, económicas y relacionadas con el Congreso. Ellas se resumen en el Cuadro N° 1.

CUADRO N° 1: PRINCIPALES ATRIBUCIONES DEL JEFE DE GABINETE EN ARGENTINA

Administrativas	<ul style="list-style-type: none"> a) Ejercer la administración general del país; b) Efectuar los nombramientos de los empleados de la administración, excepto los que corresponden al presidente; c) Expedir actos y reglamentos que sean necesarios para ejercer sus facultades y las que le delegue el presidente, y, d) Ejercer las atribuciones que le delegue el presidente y en acuerdo con el gabinete resolver sobre las materias que indique el ejecutivo (art. 100)
Relación Ejecutivo-Congreso	<ul style="list-style-type: none"> a) Ir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates (sin derecho a voto); b) Producir los informes y explicaciones que cualquier cámara solicite al Ejecutivo; c) Presentar, antes del inicio de las sesiones ordinarias del Congreso y junto a los demás ministros, una memoria sobre el estado de la Nación; d) Concurrir, al menos una vez al mes, al Congreso (alternativamente a cada cámara) para informar de la marcha del gobierno, y, e) Refrendar los decretos reglamentarios de las leyes y los mensajes del presidente que promuevan una iniciativa legislativa.
Económicas	<ul style="list-style-type: none"> a) Enviar al Congreso los proyectos de ley de ministerios y de presupuesto, previa aprobación del presidente, y, b) Hacer recaudar las rentas de la nación y ejecutar la ley de presupuestos.
Políticas	<ul style="list-style-type: none"> a) Convocar y coordinar las reuniones de gabinete y presidirlas en ausencia del presidente; b) Refrendar (por sí solo) decretos que ejercen facultades delegadas, y en conjunto con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulguen parcialmente las leyes (en todos los casos esos decretos deben ser luego conocidos por una Comisión Bicameral permanente).

Visto el estatuto de la JGM, es necesario analizarlo en términos de la posición que se le asigna dentro del sistema institucional y de si constituye, como sostuvieron los padres de la reforma de 1994, un mecanismo de atenuación del presidencialismo.

Una primera observación es que la inserción de la JGM no alteró la naturaleza del sistema político argentino. Si bien éste no fue un objetivo expreso de la reforma, durante su discusión estuvo presente la idea que a través de la JGM se buscaba darle al sistema una cierta “fachada parlamentaria” (entrevista Mora y Araujo, 2008). Con todo, es claro que ella no fue un paso hacia otra forma de gobierno, por cuanto la misma Constitución establece que el presidente es “jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país” (Art. 99). De esta manera, la reforma mantuvo los elementos centrales de un sistema presidencial, como la existencia de un presidente electo por votación popular, y a la vez de un parlamento que también es electo democráticamente, y de cuya voluntad no depende la estabilidad del gobierno, ni de su jefe (el presidente es electo por un período fijo). Consecuentemente, la posición institucional del titular de la JGM es muy distinta a la de un primer ministro en un sistema parlamentario, en el cual sólo el parlamento es electo democráticamente, y de cuya voluntad depende la permanencia en el cargo del primer ministro (jefe de gobierno) y del resto del gabinete¹³. Asimismo, el diseño tampoco se asemeja a un sistema semipresidencial, pues en éste existe una estructura dual de poder. Esto, porque aquel se caracteriza, por un lado, por la existencia de un presidente electo por votación popular y, por el otro, de un “primer ministro” que concentra el poder ejecutivo (lo que no ocurre en Argentina para el caso del jefe de gabinete) y que permanece en el cargo mientras no sea destituido por el parlamento (Sartori, 1994: 137)¹⁴. Así, el único punto de contacto, en lo formal, entre el sistema argentino y el parlamentarismo y el semipresidencialismo (aparte de con este último comparte el hecho de que hay un presidente electo democráticamente) es que existe la posibilidad de que el jefe de gabinete sea destituido por el parlamento, aun cuando el presidente se oponga a ello. Con todo, la distancia respecto de ambos sigue siendo

¹³ Para un examen de los elementos que definen el parlamentarismo, las diferentes formas organizativas que puede adquirir y de las atribuciones que normalmente posee un primer ministro, véase Pasquino (2007).

¹⁴ Existe un intenso debate, no definido aún, en torno a si se debe incluir dentro de las características de un sistema semipresidencial el que el presidente tenga amplios poderes ejecutivos (por ejemplo, veto, iniciativa legislativa, etc.). No obstante, existe pleno acuerdo en que las dos características citadas son parte esencial de estos sistemas. Para este debate, véase Duverger (1980) y Elgie (2008).

muy grande, pues en el caso argentino el titular de la JGM no es el jefe de gobierno, sino que lo es el presidente de la nación¹⁵.

Visto lo anterior, lo segundo a subrayar es que lo que realmente estableció la reforma fue la “desconcentración” del poder ejecutivo por la vía de la delegación (Serrafero, 2003: 252), pero sin que la JGM sea autónoma. Esto, por un lado, porque en caso de desacuerdo con las acciones de su jefe de gabinete el presidente puede destituirlo sin necesidad del acuerdo de nadie. Por el otro, porque varias de las atribuciones que ejerce o puede ejercer el jefe de gabinete lo son por delegación del presidente o en último término está sometido a él. Prueba de ello es que su facultad de “ejercer la administración general del país” está limitada por ser el presidente el jefe de gobierno y responsable político de la administración: es decir, al jefe de gabinete le corresponde el ejercicio de la administración, mientras al presidente la “titularidad de la misma” (Quiroga 2005: 204). El jefe de gabinete carece entonces de autonomía, ya que el presidente posee todos los dispositivos para hacer prevalecer su voluntad sobre el titular de la JGM en caso de que exista una discrepancia entre ellos.

En tercer lugar, cabe señalar que el jefe de gabinete tiene una posición institucional distinta a la de los demás ministros. Primero, porque es el único que tiene una doble dependencia respecto de su permanencia en el cargo (del Ejecutivo y del parlamento). Segundo, porque tiene una posición (formal) de preeminencia. Esto, no sólo por el nombre que

¹⁵ En el caso del “Presidente del Consejo de Ministros” (PCM) en Perú, la figura es distinta. El artículo 121 de la Constitución de 1993 dispone que éste es designado por el presidente, quien además puede removerlo del cargo a voluntad. En relación a los demás ministros, el presidente resuelve respecto de su nombramiento “a propuesta y con acuerdo” del PCM (art. 122). Lo mismo respecto a su remoción.

Una diferencia sustantiva con la JGM está en que, dentro de los 30 días posteriores a su designación (art. 130), el PCM debe presentar al Congreso los principales lineamientos del plan de gobierno, y plantear al efecto una “cuestión de confianza” para ser aprobada o rechazada por el parlamento. A lo anterior, se agrega que en cualquier tiempo el Congreso tiene la facultad de censurar al Consejo de Ministros o a cualquier ministro, exigiéndose para la aprobación de un voto de censura de la mayoría de los miembros del parlamento. Si la censura prospera, el Consejo o el ministro censurados deben renunciar y el presidente aceptar la dimisión.

Con todo, y en otra diferencia importante, también se establece que en caso de que el Congreso censura o niega la confianza a dos consejos, el presidente puede disolver el parlamento (art. 134). Con ello el sistema peruano se asemeja más a un sistema semipresidencial, aun cuando el presidente (electo por un período fijo) es quien sigue teniendo las principales funciones ejecutivas, siendo el verdadero jefe de gobierno (véase Sagües, 2006).

lleva, sino también, por ejemplo, por sus atribuciones sobre realización de reuniones de gabinete, las relativas al presupuesto o las de refrendar actos del Ejecutivo en materia de iniciativa legislativa. De esta manera, según Barraza y Schafrik, el jefe de gabinete se impone como “un superior jerárquico de los ministros secretarios” (1999: 122).

En consecuencia, la conclusión en esta materia es que el jefe de gabinete debe entenderse, al menos en un principio, no como una figura de atenuación del sistema presidencial conforme lo señalaron Menem y Alfonsín, sino como un (formalmente) *primus inter pares* dentro del gabinete y coordinador de la actividad gubernamental, tanto respecto a la relación interministerial como a la interlocución con el Congreso.

No obstante la importancia del examen de las normas que regulan la JGM, una evaluación más completa de su rol exige examinar otros aspectos de su actividad, como son la evolución de su estructura institucional y la posición de la JGM dentro de cada gobierno. Esto es útil y necesario, pues permitirá apreciar cómo la JGM efectivamente mantiene y consolida el control de las diferentes áreas, y cuál es la experiencia de los titulares de la JGM como efectivos (o no) “superiores jerárquicos” de los demás ministros, dentro de lo cual un aspecto esencial es analizar quiénes ocupan el cargo y la función política que le asigna el presidente.

3.3. La estructura institucional: variación de competencias

La JGM entró en funciones en julio de 1995, fijándose en ese momento su primera estructura institucional, la que posteriormente sufrió diversas modificaciones. En ese marco, lo primero que resalta es que en 13 años de funcionamiento aún no se ha logrado establecer y consolidar una estructura institucional. Esto, por cuanto si bien hay áreas que siempre han estado bajo su dominio, hay otras que se han agregado posteriormente y otras que han sido traspasadas a otros ministerios. Con todo, cabe subrayar que ello no es un problema exclusivo de la JGM, ya que en este período otros ministerios también han sufrido cambios importantes a través de fusiones con otros ministerios, o traspaso de funciones, o creación de otras instituciones. En segundo lugar, destaca el que en los hechos la JGM ha tenido dificultades para ejercer efectivamente las atribuciones que se le asignan, principalmente a causa de disputas con otros ministerios o por decisiones presidenciales que, de

hecho, traspasan a otras instituciones las atribuciones que formalmente le corresponden a la JGM.

Respecto del primer punto, una breve revisión de la evolución de su estructura interna confirma lo señalado¹⁶. En efecto, en 1995 se definió una estructura que contemplaba 6 secretarías —planeamiento, coordinación de gabinete, coordinación parlamentaria, asuntos fiscales, administración y control estratégico— cada una con 2 subsecretarías. La primera tenía como tarea principal el diseño de políticas de administración, en especial lo referido a la transformación estructural del Estado, mientras la segunda conducía las relaciones con los ministerios y colaboraba en la elaboración de los informes a los ministerios. Esto último lo realizaba en conjunto con la de coordinación parlamentaria, la que también hacía el seguimiento legislativo y colaboraba en tareas relacionadas con la delegación de facultades y reglamentación de leyes. Por último, la de asuntos fiscales ejercía las atribuciones en materia presupuestarias y de recaudación (Novaro, 2001). Esta estructura inicial, con evidentes problemas de superposición de funciones, fue modificada en sucesivas oportunidades entre 1996 y 1997, quedando conformada por cuatro secretarías, que perduraron hasta 1999: control estratégico (encargada de seguimiento de políticas), equidad fiscal (competente en materias presupuestarias y de recaudación y que por un tiempo había estado bajo el alero de la de coordinación), relaciones parlamentarias e institucionales (que conducía la relación con el parlamento, y que absorbió las que antes tenía la secretaría de coordinación de gabinete) y la de función pública (encargada de proponer reformas a la administración) (Novaro, 2001).

Durante el gobierno de De la Rúa (1999-2001) hubo nuevas modificaciones, quedando sólo una secretaría (coordinación general) y cuatro subsecretarías que ejercían básicamente las funciones de las que antes eran secretarías. Esta organización cambió nuevamente durante el gobierno de Duhalde (2002-2003), mientras que con la llegada de Kirchner a la presidencia en 2003 se definió una nueva estructura que se mantuvo hasta 2007. Lo llamativo de esa nueva estructura es que, aparte de mantener una secretaría de gabinete y relaciones parlamentarias y las instancias encargadas de las tareas vinculadas al presupuesto y gestión pública (aun cuando estas dos últimas como subsecretarías), se agre-

¹⁶ Agradezco a Paula Orsini la información sobre la evolución organizacional de la JGM.

garon tres secretarías que antes no estaban en la órbita del ministerio: Deportes, medios de comunicación y ambiente y desarrollo sustentable. Es decir, con esto se ampliaron las competencias de la JGM a tres áreas antes ajenas a ella. Sin embargo, en diciembre de 2007 hubo nuevos cambios, retirándose deportes como área de competencia de la JGM.

Lo visto demuestra lo dicho en términos de que si bien la JGM desde sus inicios ha centrado su actividad en ciertas áreas (presupuestaria, relaciones con el Congreso, y coordinación interministerial), las estructuras específicas encargadas han sufrido permanentes modificaciones, ya que muchas han cambiado alternativamente de rango, siendo secretarías o subsecretarías, o bien unidades dentro de ellas. A ello se agrega que su campo de atribuciones ha sido “variable”, en términos de que hay ámbitos que se han agregado y/o quitado a la JGM a lo largo del tiempo, como es el caso de las secretarías mencionadas (por ejemplo, Deporte) y programas específicos, como el Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional (entrevista con Orsini, 2008; Novaro, 2001).

En cuanto al segundo punto, ha existido una dificultad permanente de la JGM de ejercer efectivamente las atribuciones que se le encomiendan. Un caso ejemplar es el presupuestario, materia sobre la que ha existido una permanente disputa entre la JGM y el Ministerio de Economía. Durante el gobierno de Menem y mientras fue ministro de Economía Cavallo (1991-1996), hubo una fuerte resistencia de éste para que el tema quedara bajo la dirección de la JGM. Esto se modificó luego con la salida de Cavallo del cargo, mejorándose la posición relativa de la JGM, aun cuando esto no significó que ésta adquiriera una posición dominante en materia presupuestaria, ya que a partir de ahí la Secretaría de Hacienda (del Ministerio de Economía) siguió concentrando los aspectos técnicos y la JGM se quedó con el manejo de la política de “negociación y resolución de conflictos” en esta materia (Novaro, 2001). Durante la gestión de De la Rúa persistieron los roces, los que se manifestaron en una fuerte disputa entre el ministro de Economía José Luis Machinea y el jefe de gabinete, Rodolfo Terragno. A partir de 2003, esta situación tuvo un cambio importante al establecerse un nuevo marco institucional, que delineó en forma más clara el rol que a cada institución correspondía. De acuerdo al subsecretario de evaluación del presupuesto, Norberto Perotti, en 2003 se configuró (con el apoyo del BID) una nueva estructura dentro de la JGM para tratar el tema

presupuestario, que era muy superior a la anterior, tanto en términos de recursos como organizacionales. A la vez, se delineó una repartición de tareas entre el Ministerio de Economía y la JGM, siendo el Ministerio de Hacienda, a través de la Secretaría de Hacienda, el encargado de elaborar las partidas presupuestarias¹⁷, mientras la JGM dirige la coordinación política para la elaboración del presupuesto, además de hacer el seguimiento de la ejecución presupuestaria y la evaluación de cumplimiento de metas (entrevista con Perotti, 2008).

Otro ejemplo de debilidad de la JGM se da en materia de recaudación, donde la instancia encargada de ejecutar la política tributaria, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), tampoco está bajo la dependencia de la JGM¹⁸, no obstante sus funciones en materia de recaudación de ingreso (véase Cuadro N° 1). Al respecto, ésta sólo participa en la definición del Plan de Acción que la AFIP desarrolla cada año para determinar como va a cumplir las metas de recaudación (entrevista con Perotti, 2008).

3.4. Los jefes de gabinete en tres gobiernos: Menem, De la Rúa y Kirchner

Antes de examinar el rol de los distintos ministros que han estado al mando de la JGM, cabe subrayar como cuestión preliminar que desde julio de 1995 hasta julio de 2008 siete personas desempeñaron el cargo. De ellas, sólo dos lo hicieron por más de dos años (véase Cuadro N° 2). Esta alta rotativa ha estado influida por la difícil coyuntura del gobierno de De la Rúa y la inestabilidad derivada de la crisis seguida luego de su caída, de forma tal que entre el principio del gobierno de De la Rúa (diciembre 1999) y fines del de Duhalde (abril 2003) hubo cuatro ministros. En cambio, en los gobiernos de Menem y Kirchner la rotación es menor, ya que en el caso del primero hubo dos ministros, mientras en el segundo sólo uno.

¹⁷ Esto se justifica por la mayor competencia técnica que tiene la Secretaría de Hacienda, que cuenta con 200 funcionarios, mientras que en la JGM sólo 35 personas laboran en materias presupuestarias (entrevista con Perotti, 2008).

¹⁸ La AFIP es definida como una “entidad autárquica en el orden administrativo” (decreto 618/97), pero que está bajo la superintendencia general y control de legalidad del Ministerio de Economía. De ella dependen las dos principales instituciones encargadas de la recaudación: la Dirección de Ingreso Públicos (DGI) y la Dirección General de Aduanas (DGA)

CUADRO N° 2: MINISTROS DE LA JEFATURA DE GABINETE 1995-2008

Nombre	Partido	Profesión	Nombramiento	Salida	Presidente
Eduardo Bauzá	PJ	Abogado	8-6-1995	28-3-1996	Menem
Jorge Rodríguez	PJ	Agrónomo	28-3-1996	10-12-1999	Menem
Rodolfo Terragno	UCR	Abogado	10-12-1999	5-10-2000	De la Rúa
Chrystian Colombo	Ind.	Economista	5-10-2000	20-12-2001	De la Rúa
Jorge Capitanich	PJ	Contador	3-1-2002	2-05-2002	Duhalde
Alfredo Atanasof	PJ	Dir. Sindical	3-05-2002	22-5-2003	Duhalde
Alberto Fernández	PJ	Abogado	23-5-2003	23-7-2008	Kirchner Fernández
Sergio Massa	PJ	n/d	23-7-2008	-----	Fernández

Subrayar esta alta rotativa ministerial es importante pues ella contribuye a la dificultad que ha tenido la JGM para encontrar un lugar definido dentro del sistema, ya que los constantes cambios de ministro indudablemente impiden la continuidad del proceso de asentamiento de una institución. Sin embargo, esto dice poco acerca del rol específico que cada ministro jugó dentro de su gobierno, de si durante su gestión se constituyeron como efectivos *primus inter pares* respecto de los demás ministros y si en los hechos, y a pesar de su diseño institucional, la JGM ha significado un cambio en el modo de funcionar del presidencialismo argentino. Por esto, considerar qué personas son las designadas para dirigir el ministerio y examinar su rol específico dentro del gabinete es fundamental para entender la posición que en cada gobierno se le asigna a la JGM y a partir de ello evaluar si cumple las funciones que en lo formal le corresponden. Esto es lo que se realiza en las siguientes páginas, lo que sin embargo se restringe sólo a los ministros de los gobiernos de Menem, De la Rúa y Kirchner, omitiéndose el análisis de los ministros de Duhalde, ya que su presidencia tuvo un carácter transitorio.

a) La JGM con Menem (1995-1999)

La JGM entró en funciones en 1995, luego de la reelección de Menem como presidente. Por su parte, Domingo Cavallo seguía al frente del Ministerio de Economía, desde donde, gracias a su exitosa gestión, había logrado consolidar una fuerte posición política al interior del gabinete. Sin embargo, hacia 1995 su relación con Menem mostraba signos de deterioro, además de existir otros ministros que no aceptaban

el liderazgo de Cavallo e intentaban disputar su poder buscando una mayor influencia sobre Menem. De esta forma, en el gabinete se configuraron dos “alas”, una “técnica” y otra “política”, que en adelante comenzaron una lucha por obtener mayores cuotas de poder. Ante este escenario, Menem tomó una posición más distante de Cavallo y jugó más un rol de árbitro buscando mantener el equilibrio entre los grupos (entrevista con Acuña, 2008; Novaro, 2001).

En ese marco, el primer titular de la JGM fue Eduardo Bauzá, un abogado de larga militancia en el Partido Justicialista (PJ). Cuando Menem fue gobernador de La Rioja, Bauzá fue secretario de Desarrollo (1973-1976), para luego durante su gobierno ocupar distintos cargos antes de llegar a la JGM: ministro del Interior (1989-1990) y de Salud (1993-1995), además de haber sido secretario de la presidencia. A Bauzá le correspondió crear el nuevo ministerio y desde ahí servir de contrapeso al poder de Cavallo en el gabinete como líder del ala “política”, donde cumplió una efectiva labor, convirtiéndose en el “jefe político de la administración” con el total apoyo de Menem, mientras Cavallo era el jefe económico (De Riz/Sabsay, 1998: 231). Sin embargo, su gestión fue breve. Renunció en marzo de 1996 por razones de salud, por lo cual su tarea de formación institucional quedó incompleta, además de no poder lograr consolidar un espacio claro para la JGM.

Su sucesor fue Jorge Rodríguez, diputado por el PJ entre 1989 y 1992 y ministro de Educación entre 1992 y 1996. A pesar de estos antecedentes, él no formaba parte del círculo cercano a Menem, como sí lo eran otros miembros del gabinete, en especial el ministro del Interior Carlos Corach (*La Nación* 29 y 31. 3. 1996). En este contexto, su nombramiento fue interpretado como una señal de debilitamiento de la JGM, no obstante se procuró mantener un marco de equilibrio entre los sectores político y económico del gobierno, que liderarían Corach y Cavallo (luego Roque Fernández), respectivamente. Así, y aun cuando en su gestión se organizó institucionalmente a la JGM, él no era una persona de la mayor confianza política del presidente, por lo que si bien ejecutaba decisiones dentro de su órbita de atribuciones, no era un líder del gabinete. Consecuentemente, durante su gestión la JGM no lideró la “administración política del gobierno”, ya que esta tarea estuvo concentrada en el ministerio del Interior, encabezado por Corach, líder del “gabinete político” (entrevista con Serrafiero, 2008)¹⁹.

¹⁹ A ello se sumaba que Bauzá, desde su cargo de senador, seguía siendo asesor informal de Menem.

b) Los ministros de De la Rúa (1999-2001).

Este gobierno fue el primero desde 1983 que se apoyó en una coalición de partidos, que eran la UCR (de la cual De la Rúa era el líder de su ala conservadora) y el FREPASO²⁰, lo que generó un contexto particular para la constitución del gabinete, exigiendo a De la Rúa dar cabida a los dos partidos y las corrientes internas de la UCR. La decisión fue formar un gabinete que, además de congregar a varios economistas de primera línea, diera espacio a los distintos grupos en que se apoyaba el gobierno²¹. La designación como ministro de la JGM recayó en Rodolfo Terragno, ex ministro de Obras Públicas durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989) y perteneciente al ala progresista del partido²². Así, su designación debe entenderse no como un acto por el cual De la Rúa lo encumbraba como un articulador del poder presidencial, sino como parte del equilibrio que se necesitaba para que funcionara la coalición (entrevista con Novaro, 2008).

En un contexto en que el gobierno de De la Rúa se caracterizó por un progresivo debilitamiento, lo central respecto a la gestión de Terragno fue que siempre estuvo en conflicto con otros sectores del gobierno, el que se originaba en las diferencias respecto de la política económica que debía seguirse: de un lado estaba “el sector económico” (liderado por el ministro de Economía, Machinea), y del otro los sectores del FREPASO y radicales “no-delaruistas”, que se oponían a un manejo económico ortodoxo y liberal, que representaba Machinea. Desde su cargo, Terragno buscó liderar el sector “no-liberal”, impulsando la creación de un “gabinete social”, que buscaría generar políticas sociales distintas a las que se venían desarrollando (entrevista con Novaro, 2008). Esto provocó diversos roces entre la JGM y Economía, situación en la cual De la Rúa optó por apoyar al sector “liberal”, el que consolidó su posición luego del reemplazo de Terragno en octubre de 2000. De esta manera, Terragno no se constituyó nunca en un articulador del gobierno y del gabinete, estando su gestión marcada por falta de apoyo

²⁰ Para una descripción de la constitución del FREPASO y la formación de la coalición con la UCR conocida como “Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación”, véase Fernández (2007) y Leiras (2007: 137-149).

²¹ De hecho, según Graciela Fernández, de los diez ministros sólo tres eran personas cercanas al presidente (Fernández, 2007: 161).

²² De hecho, había competido por la nominación radical en contra de De la Rúa.

presidencial, ausencia de liderazgo y una permanente tensión con Economía²³.

Distinto fue el caso de su sucesor, el economista independiente Chrystian Colombo. Antes de su nombramiento fue presidente del Banco Nación, donde desarrolló una buena interlocución con los gobernadores del PJ, además de una fluida relación con De la Rúa, quien lo veía cercano a las políticas de Machinea (Terragno 2004; *La Nación* 6.10.2000). De esta forma, además de dar más “homogeneidad” al gabinete, su nombramiento fue una señal de querer en el cargo a una persona de mayor confianza y que esta vez sí actuaría como un coordinador. Eso fue lo que efectivamente ocurrió, pues Colombo sí jugó un rol central dentro del gabinete, con mayor participación en la ejecución de la política presupuestaria²⁴ y como efectivo interlocutor entre el ejecutivo y la mayoría peronista en el parlamento (entrevistas con Novaro y Serrafiero, ambas 2008). Esto, inclusive luego de que Domingo Cavallo retornó al gabinete. De hecho, en las horas finales del gobierno en diciembre de 2001, el ministro Colombo aparecía como su último sostén y el único con fuerza para intentar una salida alternativa a la crisis (un gobierno de coalición con la oposición). Tanto así, que en medio del descalabro no se planteó destituir a Colombo, quien “era el más sólido cuando el gobierno se licuaba aceleradamente” (Serrafiero, 2003: 264).

c) El gobierno de Kirchner (2003-2007)

Alberto Fernández como titular de la JGM en el gobierno de Néstor Kirchner es el que más se acerca a la figura de efectivo coordinador del gabinete. Fernández es abogado y fue superintendente de Seguros durante el gobierno de Menem. No obstante haber pertenecido al PJ, en 2000 postuló a diputado por Buenos Aires en la lista que apoyaba a Domingo Cavallo. Luego volvió al justicialismo, siendo jefe de la campaña de Kirchner, quien luego lo nombró al mando de la JGM.

²³ Esto lo ratificó el mismo Terragno al señalar que “tuve una experiencia muy amarga en los pocos meses que fui jefe de Gabinete, porque a medida que se acentuaban las diferencias había un claro propósito del Presidente de vaciar la Jefatura de Gabinete” (Terragno, 2004).

²⁴ De hecho, al anunciarse su nombramiento se conoció también que AFIP pasaría a estar bajo dependencia de la jefatura de gabinete. Esto no ocurrió durante la gestión de Terragno, aunque él lo pidió muchas veces.

La centralidad de Fernández dentro del gabinete debe entenderse considerando las características de ese gobierno. Dado el difícil contexto en que asumió, Kirchner desarrolló desde el inicio una estrategia de “composición del poder y del prestigio presidencial”, cuya prioridad era concentrar el poder en el Ejecutivo (Novaro, 2007). Este gobierno se caracterizó entonces por una fuerte preeminencia de Kirchner, constituyéndose un esquema de poder “muy vertical” (entrevista con Mustapic, 2008), en la que el poder del gabinete y de otras instancias fue reducido. El ejercicio del poder se concentró en Kirchner y su círculo íntimo, conocido como “la mesa chica”. Ésta la conformaban el propio presidente y su cónyuge Cristina Fernández, Alberto Fernández, el ministro de Planificación Julio de Vido, además del secretario Legal y Técnico, Carlos Zannini. Fuera estaba el ministro de Economía, que hasta noviembre de 2005 fue Roberto Lavagna, quien Kirchner no quería se constituyera en un “superministro” (como fueron varios de sus antecesores), pero al que mantuvo en el cargo mientras lo necesitó, pues fue el artífice de la recuperación económica. La salida de Lavagna, más el hecho de que sus sucesores (Felisa Miceli y Miguel Peirano) fueron débiles políticamente, ratificó la decisión del presidente Kirchner el poder decisorio (también en lo económico) debía centrarse en el presidente y su círculo íntimo (Berenzstein, 2005).

En ese marco, no existían las reuniones de gabinete, respondiendo los ministros directamente a Kirchner (la relación era bilateral) y la coordinación entre ellos era canalizada y controlada por Fernández. Además, fue un efectivo articulador del “kirchnerismo” en el Congreso, implementando una estrategia para generar una bancada leal al presidente, la que no existía en su inicio. El resultado fue positivo, ya que progresivamente pudo quebrar liderazgos internos y crear una base propia de poder, la que se consolidó en 2005 (Godio, 2006; Arzadun, 2008). En el desarrollo de la actividad legislativa, los proyectos eran canalizados por Fernández y los jefes de bancada (Novaro, 2007).

La actividad de Fernández se extendió a otros ámbitos. Por un lado, fue un eficaz comunicador del gobierno, siendo su principal vocero, a diferencia de otros ministros que hablaban poco públicamente (*La Nación* 24.7.2008). Por el otro, ejerció en nombre de Kirchner las atribuciones que le otorgaban los “superpoderes”²⁵. En particular, la

²⁵ El otorgamiento al Ejecutivo de facultades especiales en materia de gestión presupuestaria no se inauguró con Kirchner. De hecho, las hubo en los gobiernos de

JGM ejerció atribuciones relativas a ampliar créditos presupuestarios y determinar su posterior distribución, además de las reestructuraciones del presupuesto²⁶.

Fernández se constituyó entonces en una gran “mano derecha” de Kirchner, quien delegó en él grandes responsabilidades, aunque siempre se ocupó de reservar para sí las decisiones últimas. Consecuentemente, si bien Fernández ejerció efectivamente un rol de jefe de gabinete en cuanto era su comunicador, coordinador legislativo y ejecutor de importantes atribuciones en materia presupuestaria (incluso más allá de las que tuvo Economía), no ejerció el cargo en forma “autónoma” de Kirchner, sino como su delegado (entrevistas con Novaro y Orsini, ambas 2008).

4. Observaciones sobre otros aspectos de la actividad del JGM

Además de lo dicho en los acápites anteriores, cabe subrayar otros aspectos relacionados con la actividad y funciones de la JGM que refuerzan el argumento de las dificultades que ésta ha tenido para establecerse dentro del sistema.

Una primera observación se refiere a las atribuciones que tiene la JGM respecto de la vinculación Ejecutivo-Congreso (véase Cuadro N° 1). En particular, resalta el que, en los hechos, la actividad del jefe de gabinete está lejos de lo que previene la Constitución. Por ejemplo, respecto de la obligación de asistencia mensual al Congreso, la práctica es que salvo Jorge Rodríguez, quien sí asistía periódicamente, los demás ministros han tenido una asistencia muy esporádica (entrevista con Orsini, 2008). De hecho, en 2005, Fernández casi no asistió al par-

Menem, De la Rúa y Duhalde. Sin embargo, las concedidas a partir de 2004 a Kirchner tienen un carácter distinto, pues no se otorgaron en un marco de contracción económica, donde era necesario modificar los presupuestos, sino en uno de fuerte recuperación. Además, en el caso de Kirchner se le autorizó a ejercer estas atribuciones sin sujetarse a la ley de responsabilidad fiscal, cosa que no ocurría antes (Uña, Bertello y Cogliandro, 2004).

²⁶ De hecho, en uso de estas facultades en 2005 la JGM aumentó el presupuesto en 5,9%, además de realizar reasignaciones por 2,4%. A ello, y en otro aspecto que es fundamental en esta materia, se agrega que varias modificaciones presupuestarias se hicieron a través de los decretos de necesidad y urgencia (DNU): mediante ellos se aumentó el gasto en 14% en 2005. Esta situación se produce porque los proyectos de presupuesto subestiman las variables que lo sustentan, de forma tal que en definitiva la recaudación es mayor y se recurre a ese instrumento para gastar el dinero (Díaz, 2006).

lamento en esa función, a la vez que el ministro Massa sólo asistió una vez a informar sobre la marcha del gobierno en los primeros 8 meses de su gestión (Castells, 2008; *La Nación* 14.4.2009). En el marco de la relación Ejecutivo-Congreso destaca también que, salvo durante el período de Fernández (que tuvo características particulares), la JGM no se ha asentado como una institución coordinadora de la actividad legislativa del Ejecutivo, y consecuentemente tampoco como la encargada de liderar la construcción de acuerdos entre ambas ramas (entrevista con Orsini, 2008). Esto, sin perjuicio de la labor de seguimiento de la actividad legislativa que realiza²⁷, la que no obstante tiene un carácter fundamentalmente informativa.

Un segundo punto relevante se refiere a que la destitución del titular de la JGM podría utilizarse como “fusible” en caso de una crisis institucional de relevancia y así fungir como mecanismo institucional de solución de la misma (contribuyendo así a superar la “rigidez” del sistema). Así fue planteado durante la discusión sobre la reforma, como en el Consejo para la Consolidación de la Democracia (Barraza y Schafrik, 1999: 141-142; Sagües, 2006). Un escenario propicio para que esto ocurriera fue la crítica situación que vivió Argentina en diciembre de 2001, en la que la salida del titular de la JGM (Colombo) y su eventual reemplazo por otra persona (tal vez un opositor) podría haber operado como mecanismo de solución de crisis. Sin embargo, nada de ello ocurrió, toda vez que la destitución de Colombo nunca se planteó seriamente por ningún actor relevante (Serrafero, 2003). Esto, por un lado, porque Colombo era el único ministro que tenía cierto respaldo de la oposición peronista mientras el gobierno se desmoronaba. Por el otro, y más importante, porque en realidad, y dadas las características de la institución, su destitución no resolvía nada concreto, pues en todo caso De la Rúa seguiría siendo el jefe de gobierno y por ende el responsable de la gestión. Incluso en el caso de que se hubiera destituido a Colombo y designado un titular de la JGM que fuera miembro de la oposición peronista, el problema subsistiría, ya que, a menos de que De la Rúa hubiera aceptado ser una figura simplemente decorativa y entregara de facto el poder a la oposición (y por una vía no institucional), no habría

²⁷ Para esos fines dispone de funcionarios (conocidos como “enlaces”) que se encargan de monitorear la actividad legislativa que se desarrolla en el Congreso e informarla al Ejecutivo. En octubre de 2008, veinte personas tenían esa función, cada una con la obligación de hacer el seguimiento en comisiones específicas.

habido un cambio real que permitiera superar la debilidad del gobierno de la Alianza. Dicho de otra forma, el conflicto era entre la oposición y el presidente, donde la primera exigía la salida de De la Rúa como solución, no la de Colombo.

5. Conclusiones

Del examen del estatuto jurídico y diversos aspectos del desarrollo institucional de la JGM surgen un conjunto de conclusiones que, por una parte, muestran que en la forma en que está estructurada difícilmente puede constituir un mecanismo de atenuación del presidencialismo, como fue planteado por quienes acordaron la reforma de 1994. Por la otra, que su inserción dentro del sistema institucional aún es incompleta, siendo obstaculizada tanto por elementos institucionales como por decisiones de la autoridad ejecutiva.

En primer lugar, las disposiciones constitucionales que fijan el estatuto de la JGM no importan una modificación del sistema presidencial argentino, en términos de acercarlo a una forma parlamentaria o semipresidencial. Esto, principalmente, porque la reforma de 1994 conservó en manos del presidente, que de acuerdo a la misma es el jefe supremo de la nación y jefe de gobierno, todas sus atribuciones principales. A la vez, buena parte de las atribuciones de la JGM son ejercidas por delegación presidencial; y además la autonomía que pudiera tener (en lo formal) para ejercer algunas atribuciones, es simplemente anulada por la Constitución al permitir que el presidente destituya al titular de la JGM cuando lo estime conveniente. De la misma manera, tampoco ha demostrado ser una institución que permita, en los hechos, un mayor control del Ejecutivo por parte del Congreso. Esto, no sólo porque para su destitución se requiere la mayoría en ambas cámaras, sino también porque si ello ocurriera el presidente puede designar a otra persona en el cargo. Además, puede suceder que el titular de la JGM (como ha ocurrido en muchas ocasiones) no sea un ministro políticamente relevante, y con ello su destitución no tenga un impacto político significativo.

En segundo lugar, la experiencia práctica de la JGM entre 1995 y 2007 pone de manifiesto las dificultades que ha tenido para constituirse en un ministerio que ejerza una labor de coordinación y de liderazgo dentro del gabinete en las materias que se le asignan (por ejemplo, relación con el Congreso, presupuesto). A este respecto, la experiencia

demuestra que el compromiso de la autoridad política (en este caso el presidente) es fundamental para que una institución se asiente y tome el control efectivo de las funciones que se le asignan. En el caso de la JGM hemos visto como los presidentes han tenido una visión muy diversa acerca del rol que a este ministerio le cabe, lo que se ha traducido en que la JGM ha cumplido una función variable dentro del sistema, cambiándose continuamente algunas de las misiones que se le asignan (y con ello también su estructura institucional); a la vez que no ha logrado tomar el control efectivo de ámbitos que le son propios. En este sentido, la elección de las personas que han ocupado el cargo es fundamental para entender esta situación, ya que sólo en los casos en que el presidente ha designado al frente de la JGM personas de su confianza, la institución ha podido ejercer una función más cercana a lo que establece la Constitución. De esta manera, su influencia como institución ha sido muy variable, teniendo un rol secundario durante buena parte del tiempo, mientras con Kirchner fue efectivamente un centro articulador del gobierno, especialmente gracias a la cercanía de Fernández y Kirchner.

Consecuentemente, la JGM tampoco es un mecanismo que en un sistema presidencial asegure una mejor dirección del gobierno, precisamente porque su titular no tiene la fortaleza institucional para ejercer una posición de liderazgo al interior del gabinete. Ésta la puede obtener en el caso de que el presidente se la asigne, aun cuando para él/ella siempre será posible revocar una decisión en este sentido, y por tanto la posición de la JGM es siempre dependiente de la voluntad presidencial.

En tercer lugar, visto como instrumento para servir de “fusible” ante situaciones de crisis que se pueden generar en los sistemas presidenciales derivadas de su rigidez institucional, tampoco ha sido un mecanismo idóneo. Ello precisamente porque sus características institucionales le impiden serlo: siendo una figura subordinada al presidente, su remoción no altera nada relevante, salvo que al mismo tiempo el jefe de gobierno renuncie de facto a ejercer sus atribuciones. En la crisis de 2001 ello quedó perfectamente claro, porque el conflicto era entre la oposición y el jefe de gobierno (el presidente), y no con un ministro dependiente de él, cuya dimisión no era vista como solución, ni base para un compromiso con la oposición mayoritaria. Para la oposición, ésta era la salida del presidente, no otra. De esta manera, no operó como un mecanismo adecuado para superar la “rigidez” del presidencialismo en

una situación de crisis, y ni siquiera fue vista como tal por los mismos actores que la crearon.

La experiencia de la JGM debe ser estudiada por los países que en el futuro pretendan modificar su sistema presidencial, ya que demuestra, por una parte, que sin un adecuado dispositivo institucional las intenciones de atenuar el presidencialismo simplemente pueden ser inconducentes. Por el otro, porque la efectiva instalación y asentamiento de una institución no depende sólo de su marco jurídico, sino también de la voluntad política de los gobernantes, que a través de sus decisiones (entre otras cosas, las que se refieren a las personas que ocupen los cargos) pueden afectar negativamente su proceso de inserción dentro del sistema y en definitiva impedir que se constituyan en los instrumentos en los que el sistema institucional pretende.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Entrevistas

- Carlos Acuña, profesor Universidad de San Andrés, octubre de 2008.
 Manuel Mora y Araujo, consultor, octubre de 2008.
 Ana Mustapic, profesora Universidad Di Tella, octubre 2008.
 Marcos Novaro, profesor Universidad de Buenos Aires, octubre 2008.
 Paula Orsini, Asesora Secretaria de relaciones parlamentarias, octubre 2008.
 Nolberto Perotti, Subsecretario de Evaluación de Presupuesto, octubre de 2008.
 Mario Serrafiero, profesor universidad UADE, octubre 2008.

Artículos, documentos y libros

- Alfonsín, Raúl: *Democracia y Consenso*. Buenos Aires: Corregidor, 1996.
 Amorim, Octavio: *Presidencialismo e Governabilidade nas Americas*. Rio de Janeiro: KAS-FGV, 2006.
 Arzadun, Daniel: *El Peronismo: Kirchner y la Conquista del Reino*. Buenos Aires: COPPAL, 2008.
 Barraza, Javier y Fabiana Schafrik: *El Jefe de Gabinete de Ministros*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1999.
 Berenzstein, Sergio: "El Hiperpresidencialismo Puede Ahogar la Democracia". www.lanacion.com.ar [29.11.2005].
 Berríos, Fabiola y Ricardo Gamboa. "El Congreso Nacional y el Ejercicio de sus Funciones Legislativa y Fiscalizadora". *Revista Política* 47, 2006.
 Bidart, Germán: *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*. Tomo 4. Buenos Aires: EDIAR, 1995.
 Carmona, Carlos. "Modificaciones al Órgano Presidencial que Introduce la Ley de Reforma Constitucional No. 20.050". *Revista de Derecho Público* 68, 2006.
 Castells, Alberto: "Argentina: Figura y Función (Jefatura de Gabinete)". www.lanacion.com.ar, [29.7.2008].

- Chasquetti, Daniel: "Democracia, Multipartidismo y Coaliciones en América Latina: Evaluando la Difícil Combinación". En Jorge Lanzaro (editor), *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.
- Cheibub, José: *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- Cheibub, José y Fernando Limongi: "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered". *Annual Review of Political Science* 5, 2002.
- Díaz, Luciana: "El Debate sobre los Superpoderes". *www.cippec.org*, Informe Análisis 2, 2006.
- Dickinson, Matthew: "Neustadt, New Institutionalism, and Presidential Decision Making: A Theory and Test". *Presidential Studies Quarterly* 35 (2), 2005.
- Dickinson, Mathew y Matthew Lebo: "Reexamining the Growth of the Institutional Presidency, 1940-2000". http://ms.cc.sunysb.edu/~mlebo/_private/Papers/Reexamining.pdf, 2002.
- De Riz, Liliana y Daniel Sabsay: "El Jefe de Gabinete en el Sistema Presidencial Argentino". En Dieter Nohlen y Mario Fernández (ed.), *El Presidencialismo Renovado. Instituciones y Cambio Político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1998.
- Duverger, Maurice: "A New Political System Model: Semi-Presidential Government". *EJPR* 8, 1980.
- Eguiguren Praeli, Francisco: "Las Relaciones entre Gobierno y Parlamento: La Particularidad del Régimen Presidencial del Perú". *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2004.
- Elgie, Robert: "The Perils of Semi-Presidentialism. Are They Exaggerated?". *Democratization* 15 (1), 2008.
- Fernández Meijide, Graciela: *La Ilusión. El Fracaso de la Alianza visto por Dentro*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2007.
- Foweraker, Joe: "Review Article: Institutional Design, Party Systems and Governability-Differentiating the Presidential Regimes of Latin America". *British Journal of Political Science* 28, 1998.
- García Lema, Alberto Manuel: *La Reforma por Dentro*. Buenos Aires: Planeta, 1994.
- Godio, Julio: *El Tiempo de Kirchner*. Buenos Aires: Letragrifa, 2006.
- Godoy, Óscar (ed.): *Cambio de Régimen Político*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1992.
- Huneus, Carlos: "Por qué Ha Funcionado el Presidencialismo en Chile". *Persona y Sociedad* XIX (2) 2005.
- Jones, Mark: "Presidential Election Laws and Multipartism in Latin America". *Political Research Quarterly* 47 (1), 1995.
- "Evaluating Argentina's Democracy". En Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (editores), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Kessell, John: "The Structures of the Reagan White House". *American Journal of Political Science* 28, (2), 1984.
- Leiras, Marcelo: *Todos los Caballos del Rey. La Integración de los Partidos Políticos el Gobierno Democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo, 2007.

- Linz, Juan: "Democracia: Presidencialismo o Parlamentarismo. ¿Hace alguna Diferencia?". En Juan Linz, Arend Lijphart, Arturo Valenzuela y Óscar Godoy (eds.), *Hacia una Democracia Moderna. La Opción Parlamentaria*. Santiago: PUC, 1990.
- Mainwaring, Scott: "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination". *Comparative Political Studies* 26 (2), 1993.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart: "Juan Linz: Presidencialismo y Democracia. Una Revisión Crítica". *Desarrollo Económico* 135, 1994.
- Martínez Gallardo, Cecilia. "Designing Cabinets: Presidents, Politics and Policymaking in Latin America". Tesis Doctoral, University of Columbia, 2005.
- Metcalf, Lee K: "Measuring Presidential Power." *Comparative Political Studies* 33, 2000.
- Morgenstern, Scott y Benito Nacif (editores): *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Munck, Gerardo: "Democratic Politics in Latin America: New Debates and Research Frontiers". *Annual Review of Political Science* 7, 2004.
- Mustapic, Ana: "Oscillating Relations: President and Congress in Argentina". En Scott Morgenstern y Benito Nacif (editores), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Negretto, Gabriel: "Procesos Constituyentes y Distribución de Poder: La Reforma del Presidencialismo Argentino". *Política y Gobierno* 3 (1), 2001.
- "Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina". *Journal of Democracy en Español* 1, 2009.
- Nino, Carlos: "Presidencialismo vs. Parlamentarismo". En Consejo Para la Consolidación de la Democracia, *Presidencialismo vs. Parlamentarismo: Materiales para el Estudio de la Reforma Constitucional*. Buenos Aires: Eudeba, 1988.
- Nolte, Detlef: "Presidentialism Revisited: Gewaltentrennung und Gewaltverschränkung in den Lateinamerikanischen Präsidentschaftsdemokratien". *Lateinamerika Analysen* 7, 2004.
- Novaro, Marcos: "La Jefatura de Gabinete y sus Capacidades de Coordinación y Control". Buenos Aires, 2001, Mimeo.
- "El Presidencialismo Argentino entre el Derrumbe de 2001 y la Recomposición Actual". Buenos Aires, 2007 (Mimeo).
- Pasquino, Gianfranco: *Los Poderes de los Jefes de Gobierno*. Buenos Aires: Prometeo, 2007.
- Payne, Mark: "Balancing Executive and Legislative Prerogatives: The Role of Constitutional and Party-Based factors". En Mark Payne, Daniel Zovatto y Mercedes Díaz, *Democracies in Development*. Washington: IADB, 2007.
- Pérez-Liñán, Anibal: "Pugna de Poderes y Crisis de Gobernabilidad ¿Hacia un Nuevo Presidencialismo?" *Latin American Research Review* 38 (3), 2003.
- Quiroga, Hugo: *La Argentina en Emergencia Permanente*. Buenos Aires: Eudeba, 2005.
- Roncagliolo, Rafael: "El Primer Ministro en Perú: ¿Institución o Retórica? En Dieter Nohlen y Mario Fernández (editores), *Presidencialismo v/s Parlamentarismo. América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1991.
- Sagüés, Néstor: "Parlamentarismo y Presidencialismo. Un Ensayo Sistemático para la Gobernabilidad Democrática: El "Minipremier" en Perú y Argentina. Experiencias y Perspectivas". En Carrasco, Pérez, Urías, Terol (coordinadores),

- Derecho Constitucional para el Siglo XXI: Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Vol. 2, 2006.
- Sartori, Giovanni: *Ingeniería Constitucional Comparada*. México: FCE, 1994.
- San Martino de Dromi, María: *Argentina Contemporánea, de Perón a Menem*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996.
- Serrafero, Mario: “La Jefatura de Gabinete y las Crisis Políticas: El Caso De la Rúa”. *Revista SAAP*, Vol. 1 (3), 2003.
- Shugart, Matthew y John Carey: *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Siavelis, Peter: *The President and Congress in Postauthoritarian Chile. Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. University Park: Pennsylvania State University Press, 2000.
- Terragno, Rodolfo. Entrevista en revista Noticias. www.terragnogov.ar, 2004.
- Thibaut, Bernhard: *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika: Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay im historischen Vergleich*. Leske+Budrich: Opladen, 1996.
- Uña, Gerardo, Nicolás Bertello y Gisell Cogliandro: “Delegación de Facultades al Jefe de Gabinete de Ministros: Evolución e Impacto en el Contexto Fiscal Actual”. En <http://129.3.20.41/eps/pe/papers/0505/0505011.pdf> (Documento preparado para Fundación Konrad Adenauer.), 2004.
- Valenzuela, Arturo: “Partidos Políticos y Crisis Presidencial en Chile: Proposición para un Gobierno Parlamentario”. En Juan Linz, Arend Lijphart, Arturo Valenzuela y Óscar Godoy (eds.), *Hacia una Democracia Moderna. La Opción Parlamentaria*. Santiago: PUC, 1990. □

**IZQUIERDAS, CENTRO IZQUIERDAS
Y PROGRESISMOS EN AMÉRICA LATINA HOY**
ALGUNAS DISTINCIONES

Ernesto Ottone

El artículo aborda la situación actual de la izquierda en América Latina estableciendo algunas distinciones. A partir del *continuum* propuesto por Norberto Bobbio, que va desde la extrema izquierda hasta la extrema derecha, se distingue una izquierda neo-jacobina, una izquierda reformadora y una izquierda radical. Se señala que aun cuando las fronteras entre ellas no son siempre claras, tienen visiones muy diferentes entre sí en temas fundamentales relativos a la relación público-privada, el valor de democracia representativa y las libertades individuales.

Junto con indagar en las razones del surgimiento de los distintos tipos de izquierda y las diferencias existentes entre cada experiencia nacional, se ahonda finalmente en los rasgos fundamentales de la perspectiva reformadora, aquella que se defi-

ERNESTO OTTONE. Estudió Sociología en la Universidad Católica de Valparaíso y obtuvo el Doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad de París III “La Sorbonne Nouvelle”. Director Cátedra Globalización y Democracia, Universidad Diego Portales. Durante el gobierno de Ricardo Lagos fue director de análisis estratégico de la Presidencia. Autor de numerosas publicaciones, entre sus últimos libros están *Después de la Quimera*, con Sergio Muñoz (Random Mondadori, 2008) y *Ampliando Horizontes: Las Siete Claves Estratégicas del Gobierno de Lagos*, con Carlos Vergara (Random Mondadori, 2007).

ne por aspirar al logro de sociedades más justas sin renunciar a la libertad en nombre de la igualdad y a la igualdad en nombre de la libertad.

Palabras clave: izquierda; neo-jacobinismo; reformismo; igualdad; libertad; democracia.

Recibido: marzo de 2010.

Conviene aclarar al comenzar estas líneas que las distinciones de las cuales nos ocuparemos no se refieren a las diferencias semánticas de los conceptos señalados en el título, que obviamente existen, sino dando por aceptado el uso cercano al sinónimo que ellas han adquirido en el debate público, trataremos de analizar las realidades que ellas, en su conjunto, pretenden cubrir.

Tras la misma denominación, sostenemos que se cubren cosas muy diferentes, siendo dichas diferencias en ocasiones contradictorias e, incluso, parcialmente opuestas.

Iniciaremos nuestro trabajo analizando algunas visiones teóricas que nos permitan distinguir primero el campo de las izquierdas, centro izquierdas y progresismos respecto al campo de derechas, centro derechas y conservantismos.

1. Algunos elementos teóricos

Sartori nos dice que la izquierda “debería ser la política que tiene como referente a la ética y rechaza la injusticia”. La izquierda está marcada por el altruismo y la derecha por el egoísmo, por el propio bien. Aunque señala que por la “heterogénesis de los fines”, en términos de Hegel, el egoísmo puede de pronto favorecer el bien común y el altruismo (con la mejor de las intenciones) causar un daño general. Señala además que por su fundamento altruista la izquierda tiene una exigencia ética mayor y se le perdona menos la corrupción cuando ocupa el poder (Sartori 2009).

Bobbio, cuya elaboración política está enteramente atravesada por su reflexión en torno a la necesidad de conjugar irrenunciablemente la libertad y la igualdad, nos propone en *Derecha e Izquierda* (Bobbio 1994) un *continuum* que va desde la visión de extrema izquierda, donde

la libertad resulta aplastada a través de un autoritarismo igualitario, hasta la extrema derecha que se caracteriza por su doble carácter autoritario y antiigualitario, produciéndose, entre ambos extremos, posiciones menos polarizadas como las de centro izquierda defensoras de la libertad y tendiente a la igualdad y una centro derecha que es partidaria de la libertad, teniendo una vocación menor por la igualdad.

La definición de estas categorías, como en toda su reflexión, no se realiza desde visiones absolutas sino relativas.

Por ello, cuando atribuye a la izquierda una mayor sensibilidad para disminuir desigualdades, no le atribuye la aspiración de un igualitarismo total y tampoco a la derecha una voluntad cerril de conservar todas las desigualdades.

Comentando positivamente a Bobbio, Anthony Giddens, quizás el teórico más exigente e iconoclasta en materia de renovación en la izquierda europea, plantea: “Aunque lo que esté en la izquierda y en la derecha pueda cambiar, nadie puede estar en la derecha y en la izquierda al mismo tiempo” (Giddens 1999).

Si volvemos la mirada hacia América Latina, debemos ser en primer lugar cuidadosos de las definiciones demasiado gruesas. Tal como se generalizó con cierta inexactitud que los años noventa fueron de “giro a la derecha”, ha existido una opuesta imprecisión en calificar los años recientes como de “giro generalizado a la izquierda”, al menos a la izquierda como singular, sin profundizar diferenciaciones entre izquierdas muy diversas.

Antes de pasar a lo segundo, analicemos lo primero.

El primer elemento paradójico es que ese giro pareciera cristalizarse precisamente en los años en que a América Latina le va bien, entre los años 2003 y 2008. Años que presentan un fuerte crecimiento, que para compararlo en su historia habría que remontar nada menos que cuarenta años. Ese crecimiento con mejor calidad tuvo además mejoras en los indicadores sociales, particularmente en empleo y descenso de la pobreza y la indigencia, y en esos años (lo que no es menor en nuestra frágil historia democrática) la democracia electoral fue la norma.

El cambio producido, aun cuando menos general de lo que aparece y más diverso, resulta menos paradójico si consideramos los años anteriores a la bonanza. En ese caso aparece más como efecto retardado de los resultados mediocres de los años anteriores.

En efecto, los años noventa y los primeros tres años del presente siglo estuvieron marcados por una fuerte hegemonía del pensamiento económico ortodoxo, neoliberal, con un contrapeso insuficiente de una visión más abierta y progresista como fue la “transformación productiva con equidad” propuesta por CEPAL en 1990, cuyo eco principal lo tuvo en Chile, precisamente el país que constituyó la principal excepción a un desarrollo decepcionante, tremendamente volátil y con magros resultados sociales en la gran mayoría de los países.

Aun cuando hay excepciones parciales en esos años, como Brasil, sólo Chile muestra una tendencia de largo plazo con éxitos relevantes en materia económica, social y en estabilidad política bajo la égida de gobiernos sostenidos por una coalición de centro izquierda, que lo diferencian del resultado mediocre de la región (Castells 2004).

Este balance insatisfactorio de un período prolongado terminó produciendo una profunda frustración, un escepticismo, si no respecto a la democracia, por lo menos frente a los resultados económico-sociales que a ella se le exigen, una percepción de exclusión de una gran parte de la ciudadanía, una visión negativa de una globalización “sin filtros” (O’Donnell 2008) perjudicial para la mayoría y una visión crítica de los gobernantes visualizados como lejanos, cuando no corruptos.

La persistencia de crisis propias y externas (1995, 1998, 2001, 2002) fue acompañada en algunos países con verdaderos derrumbes de los sistemas políticos (Bolivia, Argentina, Ecuador y Venezuela) y un rechazo agrio a los partidos políticos existentes.

Es así como tanto las elecciones realizadas hacia fines del período mediocre y volátil y las efectuadas en el período de bonanza, que concluyó abruptamente el 2008, estuvieron marcadas por un espíritu contestatario y de cambio político, que asumió afortunadamente el camino electoral, a veces en medio de crisis amenazadoras de desenlaces violentos que han sido desgraciadamente demasiado recurrentes en nuestra historia.

En consecuencia, lo que es generalizado es el cambio y el cambio por vía electoral. La reducción de este cambio a un solo tipo, el radical-fundacionalista, aparece como exagerado, más aún si consideramos las elecciones presidenciales más recientes, donde han triunfado, en su mayoría, candidaturas de derecha (Panamá, Honduras, Chile), salvo en el caso de Uruguay.

Sin embargo, esta mirada es frecuente desde afuera de la región, ya sea en los EE.UU. o en Europa, desde ópticas ideológicas muy diversas. En los EE.UU. de América, por aquellos sectores que continúan influidos por la lógica amigo-enemigo en clave de guerra fría, y en Europa por quienes tienen una insuperable nostalgia por una América Latina turbulenta, excitante y de alto colorido que les generó abundantes emociones fuertes y, a nosotros, experiencias trágicas.

Antes de entrar a hacer distinciones, conviene entonces un baño de realismo. No todos los cambios han tenido orientaciones radicales: Brasil y México, que constituyen más de la mitad de la población latinoamericana y cerca del 70% del producto interno bruto, figuran en un tramo moderado del *continuum* de Bobbio, entre el centro izquierda y el centro derecha. El conjunto de las experiencias radicales fundacionistas abrazan a una fracción mucho menor de la población y su peso económico no supera 10% del PIB regional.

Una pista interesante y ausente de ideologismos es la que nos entrega Alain Rouquié, quien diferencia los gobiernos caracterizados por el cambio en América Latina entre *refundadores* y *desarrollistas sociales* y señala que “Los primeros son gobiernos de ruptura que tienen como objetivo la refundación del sistema político para responder a una presunta demanda de reparación social y moral. Son regímenes a la vez reparadores y refundadores. Los segundos favorecen la continuidad en el campo económico, son constructores de consenso para evitar la inestabilidad política y consideran que la modernización de la economía permitirá responder con eficiencia a las demandas sociales” (Rouquié 2009).

Esta diferenciación resulta interesante porque tiene su fundamento en el particular recorrido histórico que las precede y no en un mundo de opciones infinitas y de pura voluntad. Sin caer en ningún determinismo histórico es necesario, al examinar cada realidad, ver los recorridos políticos, el tipo de discriminación y agravio acumulado, de oportunidades perdidas, de responsabilidad o irresponsabilidad de las clases políticas desplazadas, los niveles de cohesión alcanzados y los niveles de desarrollo logrados.

Sin embargo, comprender las diferencias históricas no significa pasar por alto al menos un núcleo de exigencias del binomio virtuoso libertad-igualdad que deberían ser exigibles a un proyecto político para considerarlo genéricamente progresista.

2. Tres distinciones y algo más

A partir de la afirmación anterior resulta necesario hacer un esfuerzo de distinción entre las izquierdas, centro izquierdas y progresismos latinoamericanos, utilizando como base el *continuum* de Bobbio. Ello nos permite establecer tres categorías que si bien tienen fronteras porosas entre ellas, también presentan diferencias muy grandes, tan grandes que las convierten en algunos casos en objetos diferentes y hasta contradictorios (Ottone y Muñoz 2008)

2.1. La primera categoría la podríamos llamar *neo-jacobina*, neo-revolucionaria o refundadora, como lo hace Rouquié. Ella tiende a ser la heredera del jacobinismo tradicional, cuya forma más clásica fue el comunismo que decayó abruptamente con el desaparecimiento del “socialismo real” en Europa del Este en 1989 y cuya constelación actual está formada por Partidos Comunistas más bien reducidos, con su base doctrinaria muy herida y en una búsqueda llena de desasosiego por construir una propuesta actualizada al mundo de hoy. Tal búsqueda se ve agravada por el hecho de que China y Vietnam han inaugurado un nuevo régimen. En el pasado, nosotros conocimos combinaciones de economías de mercado con dictaduras de derecha. Hoy día estamos conociendo economías de mercado muy ortodoxas con dictaduras comunistas, que con una imaginación a prueba de balas explican esta combinación como una fase del camino al comunismo.

En América Latina la herencia jacobina tiende a reciclarse en el neo-jacobinismo, transformándose en una componente subordinada de esta nueva expresión. Su única expresión política se encuentra en una Cuba crepuscular y empobrecida y su expresión como movimiento revolucionario en las FARC colombianas también en declive y empantanadas entre el narcotráfico y las prácticas terroristas.

Lo que sí goza de salud es un neo-jacobinismo variopinto que ha alcanzado la conducción del gobierno en varios países por la vía electoral y que tiene fuerza política en otros.

Se encuentra estructurado más bien en torno a líderes carismáticos que a partidos, los que se sienten más cómodos con estructuras “movimientistas” con fuerte capacidad de movilización callejera, que en partidos propiamente tales.

Surgidos de la democracia electoral, tienden irresistiblemente a generar procesos refundadores, dirigidos a una fuerte acumulación de

poder en nombre de una misión reparadora que tensa naturalmente el “ethos democrático”, la separación de poderes y la libertad de expresión.

Las reglas del juego en el terreno económico, social y político se desplazan y el adversario es considerado siempre un obstáculo al “nuevo mundo”. En el terreno internacional la retórica, y en ocasiones la acción, está marcada por el antiimperialismo heredado del jacobinismo clásico, orientado a enfrentarse a los Estados Unidos de América.

Ello resultó claro y popular bajo la administración Bush y se pone cuesta arriba con el gobierno de Obama, quien procura impulsar una política internacional laica y partidaria del multilateralismo.

El neo-jacobinismo tiene un matrimonio mal avenido con la democracia representativa, es una relación de interés donde el amor está ausente, constantemente busca otras experiencias que lo reemplacen, tolera a regañadientes la economía de mercado y más que regularla y supervisarla o desarrollar políticas públicas que operen donde el mercado no opera bien o no opera, tiende a nacionalizar lo privado, más por razones ideológicas que económicas, y propone un “socialismo del siglo XXI”, fumoso y cambiante. La globalización no aparece para ellos como un fenómeno ambivalente con oportunidades y riesgos, sino como una pura conspiración de los países ricos.

Su expresión más poderosa es el presidente Chávez y su credo el bolivarianismo. Chávez tiene una vocación intervencionista profunda, la cual crece y decrece con el precio del petróleo y cuya oferta resulta irrefutable para las economías más pequeñas y débiles. Pero de allí no se deriva que constituya una tendencia en expansión. Si observamos de cerca, tiene más fuerza en países de poco desarrollo relativo, sistemas políticos débiles, corruptos o excluyentes, o todo ello junto, donde las clases dirigentes se distanciaron fuertemente del sentir ciudadano y la democracia se vació de sentido.

Cada experiencia tiene sin embargo sus propias características. En Nicaragua y en Honduras las polarizaciones alcanzadas tienen que ver más con la retórica y el poder que con procesos sociales de una orientación definida de cambio progresista en relación a las desigualdades, la pobreza y el ejercicio de los derechos de los sectores populares. En el caso de Honduras ha terminado con un golpe necio e inaceptable, de viejo cuño, dado por una clase dirigente atrabiliaria a un presidente de hablar altisonante, sombrero abundante e ideas escasas y la elección de un presidente conservador cuya legitimidad será afanosa internacionalmente.

Ese golpe nos mostró un nuevo sentido común latinoamericano que rechaza de inmediato esos métodos, esta vez acompañado por los Estados Unidos de América y el conjunto de la comunidad internacional que, sin embargo, no pudo revertir la situación de manera aceptable para estándares democráticos.

La experiencia hondureña nos muestra a la vez la ausencia de convicción democrática de algunas derechas oligárquicas y los peligros de la frivolidad con ropaje progresista en el poder.

El proceso boliviano, en cambio, tiene una profunda significación política, histórica, sociológica y cultural. Se trata de la llegada al gobierno por vía de la democracia electoral de un indigenismo fuerte, que se siente movilizado y representado por la figura de Evo Morales y se ha constituido en sujeto político.

En este proceso conviven fuerzas muy distintas y no todas de fuertes convicciones democráticas, algunas ni siquiera son partidarias del Estado moderno, que lo ven como una creación impuesta por los invasores, por los “occidentales” (Ottone-Sojo 2008), otros tienen la impronta jacobina clásica en su versión pro-cubana, y otros imaginan una nueva combinación incluyente multicultural.

Ello hace que el justo reclamo de inclusión, de igualdad y de justicia se acompañe de elementos extremos de refundación y de exclusión de los antiguos excluidores. La negociación es tensa y dramática a veces. Da la impresión, en ocasiones, de ser una acción táctica que tiene por norte abrazar más bien una revolución autoritaria que una democracia inclusiva. Como contraparte, la oposición moderada tiende a perder espacio y se produce una polarización llena de peligros políticos e, incluso, territoriales, caracterizada por la emergencia de una oposición dura, de métodos alejados a la negociación democrática e incluso en ocasiones con tintes racistas.

El régimen bolivariano de Chávez en lo interno aparece indeciso en la conformación de una fuerza política que compita de manera transparente en un sistema político democrático “en forma”, más parece convencerle una situación movimientista gelatinosa de apoyo al líder o una suerte de democracia directa, “directa, en cuanto a que las órdenes las da directamente” (Rouquié 2009).

Si bien Chávez sigue teniendo una legitimidad democrática de origen y de renovado origen a través de procesos electorales, hasta ahora siempre respetada por su gobierno, teniendo por el contrario al menos

una parte de su oposición el estigma de un intento de golpe de Estado, su acción de gobierno no tiende a favorecer los métodos democráticos, hace gala de autoritarismo y tiende a controlar todos los espacios de poder. Limita el derecho de expresión y su discurso es siempre amenazante y salpicado de humor cuartelero. En lo concreto su gestión muestra avances económicos y sociales, aunque éstos no guardan relación con los inmensos recursos con los que ha contado por largos años.

La situación de Ecuador es, a su vez, diferente. El presidente Correa surgió como un *outsider* perfecto frente a un sistema político con poca credibilidad. Él también expresa aspiraciones de justicia, de protección del interés nacional, de refundación. Su fuerza de apoyo se construyó sobre la marcha, incluso *a posteriori* de su triunfo.

La composición de su gobierno es heterogénea, cambiante y cuenta con algunos sectores que expresan convicciones democráticas. Más allá de la medianía de los resultados de su gestión tiene un fuerte apoyo electoral, pero también una oposición no menor, lo que tiende a morigerar en los hechos sino en las palabras su retórica exaltada y rupturista.

En ocasiones a estas experiencias se tratan de vincular la nueva realidad política salvadoreña encabezada por el presidente Funes y la paraguaya del presidente Lugo. Creo que no es correcto forzar identificaciones de procesos no enteramente definidos que tienen al menos una parte de su mirada en los procesos que Rouquié denomina como “desarrollistas sociales” (Rouquié 2009).

2.2. Volviendo al *continuum* de Bobbio podríamos establecer una segunda categoría, que denominaríamos como *progresismo reformador*, lo cual coincidiría con la definición que él da a la centro izquierda: “doctrinas y movimientos a la vez igualitarios y libertarios, para los cuales podríamos usar la expresión ‘socialismo liberal’ para incluir a todos los partidos socialdemócratas, en sus más diversas praxis políticas” (Bobbio 1999).

Estos partidos, movimientos o coaliciones aparecen sobre todo como herederos de la socialdemocracia europea y en el caso latinoamericano de una tradición demócrata cristiana progresista. Recordemos que en América Latina, salvo de manera muy puntual, no existió una socialdemocracia de origen obrero; la constitución de la socialdemocracia se hizo a través de la búsqueda por parte de la internacional socia-

lista de partidos afines reformistas, de origen e historias muy diversas, que en algún momento jugaron un rol protagónico en sus países. Hoy muchos de ellos perdieron relevancia y otros surgidos de experiencias reformadoras más recientes han tendido a ocupar su lugar.

Las concepciones que animan este espacio político se caracterizan por la adopción de la democracia procedimental como un valor permanente e irrenunciable, exigiéndole al mismo tiempo una fuerte dimensión igualitaria.

Consideran la economía de mercado como un factor dinamizador de la economía aun cuando no esperan de su lógica ninguna capacidad distributiva capaz de generar una sociedad más igualitaria, ni siquiera producir por sí solo un equilibrio económico. A partir del convencimiento de la lógica inequitativa del capitalismo, no se propone destruirlo sino aprovechar su dinamismo para el crecimiento y, al mismo tiempo, desarrollar políticas públicas potentes que morigeren la inequidad y tiendan a sociedades más igualitarias, a ampliar la igualdad de oportunidades y de resultado, a compensar la desigualdad a través de la política y la protección social, generando progresivamente mayores garantías sociales. En definitiva, balanceando la lógica del consumidor, que es desigual, con la lógica de una ciudadanía expandida de tendencia más igualitaria.

Ello requiere de un Estado fuerte, moderno, con capacidad estratégica, no capturado por intereses corporativos, con capacidad y voluntad de intervención que asegure el cumplimiento de las libertades positivas y el cumplimiento progresivo pero pertinaz de los derechos económicos y sociales.

Este progresismo reformador se encarna hoy en partidos y coaliciones de carácter reformista y gradualista, que deben en palabras de Bobbio “Conservar el estandarte de la igualdad repensándola en sus contenidos y uniéndolos a la libertad y la democracia” (Bobbio 1994).

Me atrevería, en América Latina, a colocar en esta categoría la experiencia de la Concertación de Partidos por la Democracia en Chile, sobre todo como balance de sus veinte años de gobierno.

No describiré la experiencia chilena, que de acuerdo a todos los indicadores económicos, sociales y políticos ha sido la más exitosa en la historia de ese país, pues ya lo he hecho en otros escritos (Ottone-Pizarro 2003, Ottone-Vergara 2006, Ottone-Muñoz 2008). En Chile, al contrario que en el exterior, suele abundar una literatura que después de

señalar al pasar, casi de manera distraída, los logros de esta experiencia, pone el acento en el vaso “medio vacío”, en lo no alcanzado y lo que queda por alcanzar.

Esto se caricaturizó hace ya una decena de años en el debate entre “autocomplacientes” y “autoflagelantes”, dos conceptos que me parecen ajenos a un progresismo sereno. El primero implica una suerte de pereza intelectual y política, el segundo me parece más adecuado a un tipo de religiosidad autodestructiva.

Creo en cambio que frente a una experiencia básicamente positiva, es necesario tener junto a una apreciación sin complejos de lo alcanzado, una actitud crítica en relación a oportunidades de correcciones de lo hecho mal y de necesidades de cambio en el desarrollo productivo, en la innovación y en el logro de una democracia más amplia e inclusiva y con mucho mayores niveles de igualdad.

El aspecto menos logrado por la experiencia de la Concertación por la Democracia en Chile, que la llevó a perder las elecciones presidenciales en el 2010, no se encuentra en los límites y errores de su acción de gobierno sino en la progresiva pérdida de calidad del quehacer y las prácticas políticas de los partidos que la componen, la ausencia progresiva de sentido colectivo de un número de sus dirigentes y representantes en puestos de elección popular, la preeminencia de lógicas de puro poder, de generación de clientelas en torno a determinados jefes de facción que tienden a fortalecer intereses corporativos en el Estado y a generar una selección adversa del personal político, una escasa renovación generacional y una pérdida de sentir en la coalición como un todo la base de la acción política.

Es necesario señalar que éste no es sólo un problema del progresismo chileno y ni siquiera del progresismo; son fenómenos que recorren a nivel mundial el quehacer político.

En el caso chileno ha influido además un sistema electoral que en nombre de la estabilidad castiga la inclusión, la renovación y la competencia; como asimismo una ley de partidos políticos que deja demasiado margen a la opacidad y muy poco al control ciudadano. A nivel más general, influyen algunos elementos de la tercera distinción que veremos en seguida, más los fenómenos globales de la sociedad de la información y la democracia de la opinión pública (Rodotá 1997, Julliard 2008).

Considerando que a la derrota política del centro izquierda se suman los efectos de un demoledor terremoto y maremoto que cambia dramáticamente el escenario político para el gobierno y la oposición, se plantea un enorme desafío al centro izquierda chileno para renovarse o incluso refundarse, constituyéndose en una oposición obligatoriamente constructiva y a la vez capaz de construir una propuesta de futuro, que impida una involución conservadora y que sea capaz de encarnarse en liderazgos atractivos y capaz de reconstruir una mayoría.

Aun cuando parezca muy poco ortodoxo, incluiré en esta tendencia tanto al gobierno del partido socialdemócrata encabezado por Fernando Henrique Cardoso, como al gobierno del Partido de los Trabajadores encabezado por Lula. Lo anterior, pese a que ellos se diferencian mucho en origen histórico, en composición y en su autoubicación y discurso, y se relacionan a través del enfrentamiento y la competencia construyendo sus alianzas con otras fuerzas del espectro político brasileño.

Si bien Lula es un factor histórico de inclusión plebeya en la conducción del Estado, él y Cardoso tienen entre sí muchos más elementos en común de lo que nunca reconocerán, tanto en la construcción de un sistema político democrático estable como en la construcción de políticas públicas de orientación progresiva con continuidad en el tiempo.

Incluiría también la experiencia del Frente Amplio de Uruguay, otra experiencia fuerte de coalición, donde a pesar de una cierta retórica nostálgica que puede llamar a engaño y una presencia fuerte de la tercera distinción, ha tendido a prevalecer una práctica progresista sensata, reformista, que no ha roto con el *ethos* democrático histórico uruguayo, tanto de su sociedad civil como de sus instituciones.

Quizás se podría considerar en esta tendencia, mirando los tiempos largos, la experiencia de Costa Rica con la impronta socialdemócrata del partido de Liberación Nacional en la mayoría de sus gobiernos.

Bajo esas direcciones el conjunto de estos países ha tenido resultados positivos aunque modestos en materia de reducción de desigualdades. Como sabemos, algunos de ellos como Brasil y algo menos Chile vienen de niveles muy negativos en la distribución del ingreso, pero también Uruguay y Costa Rica, que están entre los menos negativos de América Latina, presentan niveles muy altos de desigualdad respecto a los países desarrollados. En materia de descenso de la pobreza y la indigencia el resultado chileno es espectacular y los otros países han tenido resultados importantes, como también en libertades, estabilidad y

funcionamiento democrático. Si hubiera la posibilidad de hacer una medición estadística de avance de los países como un todo en los últimos años, creo que éstos estarían a la cabeza.

2.3. Siempre siguiendo el *continuum* de Bobbio, pero al margen de su análisis, me atrevería, como lo he venido anunciando, a distinguir otro tipo de izquierda que con frecuencia está presente, junto a la tendencia anterior, más en las estructuras partidarias que en su acción de gobierno.

Me refiero a una *izquierda más radical que no llega a ser neo-jacobina*, pero se instala en zonas fronterizas. Al igual que una buena parte de la izquierda reformadora tiene su origen en la vieja izquierda revolucionaria o en versiones nuevas “antiglobales”, o de un ecologismo dogmático.

Esta izquierda ha aceptado las ventajas de la democracia representativa más por necesidad que por convicción, debiendo acoplarse a regañadientes a las experiencias reformadoras o conformando grupos minoritarios que representan el espíritu de la vieja izquierda revolucionaria, intereses de grupos corporativos altamente movilizados, con una retórica de un mundo que sociológicamente cambió, agitando sus banderas con la fe del carbonero. Suspiran por el antiimperialismo de otrora y la modernidad les parece una gran conspiración. Encarnan lo que José Aricó caracterizó como el “pensamiento de la queja” (Aricó 1992).

Todo gradualismo les parece excesivo, reclaman más acción del Estado, pero arriscan la nariz cuando éste actúa sin obedecer a su visión particularista y lo critican entonces como un ente tecnocrático y poco militante.

Aun cuando carecen de una verdadera doctrina como antaño, proponen una difusa democracia participativa concebida no como ampliación de la democracia representativa, sino como su reemplazo.

Esta izquierda, cuando es parte de las coaliciones o partidos reformadores, está siempre cerca de la puerta de salida tanto en Chile, Brasil o Uruguay; dentro de ellas actúan como frondas y siempre sus intereses particulares se recubren de nobles contenidos doctrinarios.

Cuando se separan, normalmente en períodos preelectorales, lo hacen a veces con críticas y argumentos justos pero desinstitucionalizando la política en torno a *outsiders* mediáticos y mesiánicos, más ligados a instantes de gloria que a los procesos de largo alcance.

Ella no tiene domicilio fijo, se despliega más como un sentimiento que como una razón. En el caso chileno: “Está representada por quienes forman parte de la coalición (o se han separado momentáneamente), pero van de mala cara por la vida”.

Respecto a los logros conseguidos, la primera palabra que se viene a los labios es “pero”. Reclaman porque lo hecho, dicen, es sólo lo que se ha podido hacer y no lo que quieren hacer, actitud en realidad bastante cómoda porque siempre podrán argüir que en comparación con la promesa luminosa que está por allá lejos, la realidad será siempre vulgar, poco excitante (Ottone y Muñoz 2008).

Se trata de antisistémicos que viven en el sistema y, en ocasiones, del sistema. No viven con orgullo la reforma y muchas veces suspiran a prudente distancia por los fundacionalismos revolucionarios.

2.4. Algo más

Hay otras experiencias que resultan difíciles de caracterizar. Una de ellas es la experiencia peronista de Argentina. El peronismo poco tiene que ver en su origen con la tradición de izquierda en cualquiera de sus versiones, ni en su colocación internacional, ni tampoco en su inspiración originaria, más cercana a visiones corporativistas, ni en su estructura posterior del populismo de Perón, con su componente inclusivo y plebeyo sin ruptura formal con la democracia, ni en su versión neoliberal a lo Menem o en la versión kichnerista de retórica antioligárquica, de alianza hacia el neo-jacobinismo y de un cierto nacionalismo. Poco dado a la negociación y a la construcción de un *ethos* democrático y de reforzar un sistema político en Argentina, es posible que en el futuro el peronismo deba definirse en términos más universales y con más vocación democrática.

Tampoco en México, fruto de su particular e impresionante historia, termina de constituirse una izquierda democrática, desligada de la tradición autoritaria y vertical de los largos años post revolucionarios.

En otros casos, los partidos de una izquierda reformista no tienen espacio producto de la persistencia del enfrentamiento armado como en el caso de Colombia, o no tienen vocación o posibilidad de realizar reformas y se conforman con administrar lo que existe cuando ganan las elecciones.

Un caso complejo por su importancia es el de Perú, gobernado por el APRA, partido de larga tradición en la izquierda latinoamericana que ha realizado un gobierno sin muchas trazas de progresismo, capaz de continuar el impulso al crecimiento pero incapaz de mejorar significativamente las políticas de reducción de la pobreza, las diferencias territoriales y un acceso más igualitario a las oportunidades. Hoy con las crisis y el descenso del nivel de crecimiento los problemas de cohesión social se han agudizado.

Quien encabeza la oposición, Ollanta Humala, perdió las elecciones del 2006 apenas por 5% de los votos en segunda vuelta. Es el fundador del Partido Nacionalista Peruano, que encarna la expresión más compleja de neojacobinismo militarista nacionalista y con escasas credenciales democráticas.

3. Conclusiones

Las distinciones que hemos realizado tienen, como es natural, sobreposiciones y puntos de intersección en la vida real. Estas sobreposiciones están presentes inevitablemente entre la segunda y la tercera distinción y entre la primera y la tercera; mucho más difícil es que se den entre la primera y la segunda. Mientras en la cuarta habría elementos de todos, compartiendo alegremente en la más estéril confusión. Pese a ello las distancias y diferencias son reales y en ocasiones excluyentes. Tal como no se puede ser de izquierda y de derecha al mismo tiempo, no se puede estar tampoco a favor y en contra de la democracia al mismo tiempo.

Es buena la diversidad y el debate, y es justo señalar que el progresismo no puede ni debe ser absolutamente homogéneo, aunque tampoco puede ser una suerte de salones del *Far West* donde algunos matones impongan la ley en base a la rapidez con sus armas, cualesquiera éstas sean.

Entre la homogeneidad y la ley de la selva hay un amplio espacio de ordenamiento político, con debate, reglas del juego democráticas, con espacios de crítica y de acción coordinada y proyecto colectivo.

Es legítimo apreciar la obra construida con ojos más o menos críticos; ello dependerá de las distintas sensibilidades, del lugar desde donde se protagonizan los cambios y hasta de rasgos de carácter.

Nada de ello debería ser óbice para al final del debate actuar de manera concordada y leal.

Quisiera concluir señalando unos pocos elementos que me parecen indispensables para que el espacio progresista reformador se constituya en fuerza principal y perdurable.

- 1) La primera es la adhesión sin concesiones a la democracia en su dimensión procedimental. Aquella caracterizada por “la realización regular de elecciones libres, institucionalizadas y razonablemente competitivas, así como la vigencia de algunas libertades políticas tales como opinión, expresión, asociación, movimiento, acceso a medios periodísticos no monopolizados y similares” (O’Donnell 2008). Caracterizada en fin, porque las mayorías, cualquiera sea su dimensión, respeten a la minoría y donde éstas puedan, a su vez, transformarse en mayoría. Es éste y no las políticas económicas o sociales el punto decisivo de diferencia insalvable entre el progresismo reformador y un neo-jacobinismo que maltrate estos principios.
- 2) La segunda es la lejanía de las exclusiones: ni renunciar a la libertad en nombre de la igualdad ni a la igualdad en nombre de la libertad.
El convencimiento de que vivir en sociedad requiere sacrificar en algo la libertad individual, tener en cuenta la presencia del otro, desarrollar la solidaridad del género humano. La igualdad tampoco es absoluta, no es sinónimo de igualitarismo y menos de uniformidad, de ausencia de diversidad. Igualitarismo y libertad individual absoluta se excluyen, no así la libertad y la igualdad.
Se requiere, desde una perspectiva progresista, un compromiso persistente por lograr una sociedad más justa, para igualar las oportunidades, para asegurar a todos un mínimo civilizatorio. Ello requiere un ámbito público con capacidad y voluntad de acción, para hacer realidad las libertades positivas y el cumplimiento de los derechos económicos y sociales de manera progresiva. Como señala Vattimo: “la política de izquierda debe ser siempre una política activa de intervención” (Vattimo 2005), de no aceptación de la *force des choses*.
- 3) La tercera es la apertura y la curiosidad por lo nuevo, la disposición a revisar y corregir lo realizado. Ello no significa desvalorizar lo realizado, sino entenderlo como paso de un largo camino.

Es la solidez de lo realizado lo que nos permite pensar con espíritu crítico cómo seguir adelante.

Es porque se construyó gradualmente una base sólida para un desarrollo equitativo que se puede pensar en hacer cosas distintas y nuevas para avanzar.

En el caso de la recién interrumpida experiencia chilena los ejemplos son muchos. Sin haber sacado contra viento y marea los enclaves más indignos de la dictadura en la Constitución actual, no se podría pensar hoy en una nueva Constitución. Sin salir del marasmo de la educación jibarizada que se encontró a fines de los ochenta, no se podría poner como eje del debate la calidad de la educación. Sin haber dado los pasos gigantescos en reducción de la pobreza, no podría hoy discutirse como un tema de sentido común una sociedad más igualitaria. Sin haber avanzado en un Chile macroeconómicamente sólido, contracíclico e integrado a la economía mundial, no se podría poner el tema ambiental y del cambio climático como agenda real.

- 4) La cuarta se refiere a la ética de la reforma. Ella es más difícil que la ética revolucionaria. Esta última tiene el vértigo de la refundación, las voces de la epopeya y la duración de un momento excitado y corto para transformarse después en opacidad, retórica alejada de la realidad, “parlamentarismo negro”, en palabras de Gramsci. Corrupción, privilegios y abusos en nombre de una tierra prometida que jamás llegó y un hombre nuevo lleno de argucias para mal vivir en un mundo sin libertades ni abundancias. La ética de la reforma debe convivir con el mercado, con tiempos largos, sin mucha épica ni epopeya, sin religión política, y por ello puede ser gangrenada por la mollicie, por la ventaja, primero pequeña y después más grande.

Como tiendo a ser más bien pesimista acerca de la naturaleza humana, creo que para evitar la decadencia y la corrupción se requiere el imperio objetivo de las normas que aminoren al máximo el arbitrio de los hombres. Más normas, entonces, para evitar los abusos en un proceso de cambios.

- 5) Una reflexión final, ser partidario de la gradualidad no significa desterrar el sueño. Pero sólo se sueña bien cuando los pies están en la tierra y se ha trabajado duro. No abandonar el largo camino de la reforma y empantanarse en atajos riesgosos no significa renunciar a los ideales.

Digámoslo con Max Weber, quien no es sospechoso de irracionalismo alguno: “La política es un duro y lento trabajar de duras maderas, con una combinación de pasión y sensatez. Es, por supuesto, enteramente correcto y confirmado por toda la experiencia histórica, que lo que es posible nunca hubiera sido logrado si en este mundo los individuos no hubieran intentado repetidamente lo imposible” (Weber 1923).

BIBLIOGRAFÍA

- Aricó, José. “El Difícil Camino de la Reforma Democrática”. En Alberto Adriánzen y Eduardo Ballón, *Lo popular en América Latina ¿Una Visión de Crisis?*. Lima: DESCO, 1992.
- Bobbio, Norberto. *Destra e Sinistra*. Roma: Donzelli editori, 1994.
- Castells, Manuel. *Globalización, Desarrollo y Democracia: Chile en el Contexto Mundial*. Santiago Chile: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- Giddens, Anthony. *La Tercera Vía*. Madrid: Taurus, 1999.
- Julliard, Jacques. *La Reine du Monde. Essai Sur la Democratie d’Opinion*. París: Ed. Flammarion, 2009.
- O’Donnel, Guillermo. “Los Desafíos Actuales de la Democracia y el Desarrollo”. En O. Altimir, E. Iglesias y J. L. Machinea (eds.), *Hacia la Revisión de los Paradigmas del Desarrollo en América Latina*. Santiago: CEPAL/Segib, 2008.
- Ottone, Ernesto y Sergio Muñoz. *Después de la Quimera*. Santiago: Random Mondadori, 2008.
- Ottone, Ernesto y Crisóstomo Pizarro. *La Osadía de la Prudencia*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Ottone, Ernesto y Ana Sojo. “La Racionalidad Política de la Cohesión Social”. *Pensamiento Iberoamericano* N° 1, 2ª Época, Madrid, 2007.
- Ottone, E. y Carlos Vergara. *Ampliando Horizontes: Las Siete Claves Estratégicas del Gobierno de Lagos*. Santiago: Random Mondadori, 2007.
- Rodotá, Stefano. *Tecnopolítica, la Democracia y las Nuevas Tecnologías de la Comunicación*. Buenos Aires: Losada, 1997.
- Rouquié, Alain. “La Democracia en América Latina: Entre la Esperanza y la Sospecha”. Cátedra Globalización y Democracia. Santiago: Universidad Diego Portales, 2009.
- Sartori, Giovanni. *La Democrazia in Trenta Lezioni*. Milán: Mondadori, 2008.
- Vattimo, Giovanni. “Conferencia en el Palacio de La Moneda”. Santiago, Presidencia de la República, 2005.
- Weber, Max. *Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994. □

**LOCAL Y VISITA:
EL DOBLE EJE DE JOAQUÍN EDWARDS BELLO**

Héctor Soto

Héctor Soto presenta aquí una aproximación a la enigmática personalidad de Joaquín Edwards Bello, el más prolífico de los cronistas nacionales y autor a la vez de varias novelas que, junto con retratar a su clase social, destacaron por la crudeza de su realismo en la indagación del submundo nacional del alcoholismo, la prostitución y la pobreza.

Aunque Joaquín Edwards Bello alcanzó en el país los máximos reconocimientos de su doble oficio (el Premio Nacional de Literatura en 1943 y el de Periodismo en 1959), fue una figura algo descentrada de su clase y también de su tiempo. Escritor inagotable y hombre de grandes contradicciones y fisuras, hay elementos de juicio —señala Héctor Soto— para suponer que tuvo una infancia feliz, una juventud dorada y una vida adulta tan aventurera como turbulenta, tan jugada como inestable. Aun cuando su segundo matrimonio debe haber sido para él un remanso, vivió perturbado por heridas y fantasmas que se volvieron patentes luego de su ataque de apoplejía en 1960. A pesar de haber sido el chileno con más mundo de su época —se sostiene en estas páginas— los escritos de Edwards

HÉCTOR SOTO. Abogado y periodista. Crítico de cine. Editor asociado de cultura del diario *La Tercera*. Autor de *Una vida crítica, 40 años de cinefilia* (Alfaguara, 2008).

* Versión extendida de la presentación del autor el 15 de octubre de 2009 en el marco del ciclo para estudiantes “Volver a leer”, organizado por el Cep.

Bello atrapan —para bien o para mal, quiéralo él o no lo quiere— un Chile que habiendo cambiado mucho en las últimas décadas mantiene, sin embargo, fuertes lazos con su identidad y con su historia.

Palabras clave: Joaquín Edwards Bello; literatura chilena; periodismo.

Recibido: enero 2010.

Son varias las razones que tienen de vuelta en la escena cultural a Joaquín Edwards Bello (JEB). Más de alguien pondrá en duda si es cierto que alguna vez se fue, lo cual puede ser exacto desde la perspectiva mítica. Pero en términos de estricto realismo no lo es, porque es evidente que está siendo poco leído. Ahora el cuadro cambió. La reedición de algunas de sus novelas y los dos tomos con sus *Crónicas Reunidas* —iniciativa de la Universidad Diego Portales, dos volúmenes excepcionales, arriba de dos mil páginas en total— devuelven al que seguramente es el mejor de los cronistas que ha tenido Chile. También el más prolífico. Estas recopilaciones llegan por ahora sólo hasta el año 1930, pero este proyecto editorial, de muy largo aliento, hijo de la bendita obstinación de Matías Rivas y Roberto Merino, está llamado a ocupar probablemente más que un anaquel de las bibliotecas. Por su envergadura y aliento, en realidad es un acontecimiento editorial tanto para el periodismo como para la literatura chilena.

El año 2004, por otra parte, nuestro premio Cervantes, Jorge Edwards, sobrino suyo, seguramente no el más querido pero al final el único de su familia que perseveró en el mundo de las letras, reivindicó la figura, la vida y las contradicciones de su tío Joaquín en una novela apasionante —*El inútil de la familia* (Alfaguara)— que está entre las mejores que ha escrito.

I

Hombre atormentado, gran triunfador en algunos planos, gran derrotado en otros, precisamente por ser una figura llena de fisuras y contradicciones, Edwards Bello interesa y recobra imprevista actualidad. Parece increíble que haya nacido en Valparaíso no tan a fines del

siglo XIX, cinco años antes de la revolución del 91, trauma que su familia vivió desde el bando parlamentario, porque en sus rupturas y observaciones, en su tono y su desenfado, es difícil hallar una voz más moderna que la suya. En una época en que la crónica estaba devorada por la solemnidad y la retórica, cuando los textos de casi todos los cronistas de su tiempo se caen de las manos y cuando para sobrevivir había que respetar a los poderosos, ponerse en la fila, repetir las verdades oficiales y moverse dentro de los espacios demarcados por la elite, Edwards Bello fue insolente, olímpico, autónomo, excéntrico, original y atrevido.

¿También valiente? Sin duda, un timorato, un joven talentoso pero cautivo de su perfil de *socialité*, no hubiera llegado a ninguna parte. Sin embargo eso no lo explica todo. Edwards Bello no se entiende sino a partir de su superioridad de clase, de su mirada entre irónica y despectiva a los usos de la sociedad de su tiempo; no se entiende sino en función de la seguridad que debió haberle proporcionado ser mucho más viajado, cien veces más mundano y mil veces más leído que cualesquiera de los próceres de su tiempo que calificaba en el corto listado de la gente protegida por la ventaja o el privilegio de redes sociales extendidas. Las crónicas de Edwards Bello son un extraño equilibrio entre insolencia y clase. La pura insolencia en Chile sirve de poco y no lleva muy lejos: lleva a lo más a la disociación, a las catacumbas, al Chile contestatario, al movimiento *okupa*, a la disconformidad metódica, majadera y profesional. Y por mucho que la clase sin mucha inteligencia ni arrojo tenga mejor desenlace —una familia bonita, misa de réquiem quizás si con tres curas en el barrio alto y un sentido obituario en la prensa— lo cierto que a la larga también se vuelve completamente intercambiable.

Como Edwards Bello calificaba en uno y otro plano con sobrada autoridad, sus crónicas eran leídas, respetadas, seguidas, lamentadas, rechazadas, discutidas y resentidas. Era leído —escribió alguien de su época— hasta por los lustrabotas. Al margen de ser varios los grupos que se sintieron traicionados por las indiscreciones a que su autor llegó con la publicación de su primera novela —*El inútil*—, traicionados porque vieron en ella un acto de deslealtad flagrante, también son muchos los que nunca le perdonaron su autonomía de juicio, su ironía, su mirada entre condescendiente y perdonavidas sobre los hábitos, los

prestigios, los valores y las complicidades dominantes en el Chile de entonces.

En principio lo tuvo todo para ser feliz: cuna, familia, salud, contactos, presencia física y fortuna. ¿A título de qué complicarse la vida con las palabras? Reuniendo tantos atributos para la felicidad, Alone, el gran crítico literario de la época, que posiblemente nunca llegó a tenerle gran simpatía, entre otras cosas porque la rebeldía en casos como el suyo o el de Huidobro siempre le pareció una bravuconada de clase, nunca pudo entender muy bien por qué se había dedicado a escribir: “Con la mitad, otros se hubieran contentado y puestos a disfrutarlos, saboreándolos”¹. La gente demasiado feliz efectivamente no necesita complicarse la vida con la literatura: Borges decía no estar seguro de si se escribían novelas en el infierno, pero agregaba que no le cabía duda alguna en cuanto a que en el paraíso no se publicaba ninguna².

Aunque toda vida les debe a las circunstancias mucho más de lo que el género literario de la biografía estaría dispuesta a aceptar —de hecho, las biografías suelen ser el puntual cumplimiento de un plan urdido por una voluntad de hierro, ejecutado con la complicidad del destino—, el libreto de los días de Joaquín Edwards Bello se sale de control cuando en 1904 debe interrumpir sus estudios a raíz del traslado de la familia a Europa. Tenía 17 años y había hecho sus primeros estudios en el colegio Mac Kay, en los tiempos en que funcionaba no en Viña del Mar sino en el Cerro Concepción, y en el Liceo de Hombrés de Valparaíso, después Liceo Eduardo de la Barra. Al parecer también pasó fugazmente en algún momento por los patios de los Padres Franceses.

La familia decidió el viaje no para acatar el rito de una larga temporada de residencia en Europa, que era propio de las familias pudientes de la época, sino esperanzada en encontrar mejores respuestas médicas a la enfermedad del padre. Sin embargo, no hubo caso. En

¹ Alone, citado por Francisco Coloane en el prólogo a la edición de *Obras escogidas* de Joaquín Edwards Bello (1971), p. 24. Bien podría tratarse del prólogo más heterodoxo jamás escrito en Chile. Coloane, además de hacer una introducción general al libro, entrevistó a la viuda del escritor, la señora Marta Albornoz, y transcribió textualmente reseñas y críticas literarias de la época, fragmentos de coloquios y entrevistas, de discursos y necrologías. Su trabajo también incluyó una cartilla bibliográfica y una cronología de la vida de JEB. Lo que se diría “un prólogo enciclopédico”.

² J. L. Borges, “The Art of Fiction”, 1967.

mayo de 1905 Joaquín Edwards Garriga, prominente banquero y hombre de negocios, no pudo superar la última de las recurrentes crisis a que el cáncer lo estaba enfrentando y falleció en París. Millonario, descendiente de una familia de financistas y diplomáticos, aristocrática aunque de cuño liberal, dejó una familia compuesta por la viuda, Ana Luisa Bello Rozas, nieta de don Andrés Bello, y por sus hijos Joaquín, Emilio, más tarde diplomático, y Delfina, que nunca volvió a Chile y vivió toda su vida en París, casándose primero con un noble francés y más tarde con un prestigioso pintor de sociedad.

Con la idea de completar su formación y prepararlo para la vida diplomática con la que todos estaban de acuerdo —todos, es decir, su madre y sus tíos, pero no él, por cierto— Joaquín es enviado a Londres, al colegio privado Sulhumpstead Rectory, en Theale, donde permanece por algo más de un año, hasta que en agosto de 1906 un nuevo imprevisto se interpone en el proyecto que la familia había previsto para él: el terremoto de Valparaíso. El grupo debe retornar a Chile y lo hace a fines de ese año, dando por concluida con sentimientos de contrariedad una experiencia doblemente malograda. Decir que el regreso abortó la preparación del escritor y cronista para la vida diplomática sería un abuso del lenguaje; de hecho, nadie mejor que él mismo sabía que sus intereses iban por otro lado.

Que la muerte del jefe de familia lo haya puesto a él junto a su mamá en la primera línea del manejo de los asuntos familiares fue tanto un accidente como una fuente de tensiones. Al poco tiempo quedó en claro, en términos de viajes y derroches, de fiestas y casinos, que los resguardos para una administración aplicada y prudente no eran lo suyo. Sus talentos iban en otra dirección y se manifiestan, con notoria sorpresa para su entorno más próximo, con la publicación de su primera novela, *El inútil*, en septiembre de 1910, justo cuando el país está celebrando su primer centenario. Como la ficción guarda varios puntos de contacto con la realidad, no tarda en sobrevenir el escándalo. ¿Qué? ¿Que a Joaquín ahora se le ocurrió publicar? ¿Estamos hablando del mismo? ¿Y con qué autoridad se atreve a hacer escarnio de su familia, de sus amistades, de su clase?

La jugada no le salió gratis. Reproches, vetos, censuras, satanizaciones. Defraudada, la familia decidió que la mejor manera de protegerlo mientras pasaba el chaparrón era el autoexilio y fue así como viajó a Río de Janeiro. La fuga terminó siendo bastante más larga de lo

prevista. Aunque en Río no pudo quedarse más de tres meses, después volvió a Santiago intempestivamente y al cabo de muy corto tiempo emprendió un largo viaje a Europa, ahora para vivir en el Viejo Mundo, ya no como estudiante sino como vividor, las experiencias de las cuales la orfandad lo privó seis años antes.

Volverá a Chile mucho después, cuando ya ha pasado la curva de los 30 años, ingresando a la planta periodística del diario *La Nación*. El diario todavía no era propiedad del gobierno y Edwards Bello entró por la puerta ancha, bajo la protección de don Eliodoro Yáñez, el fundador, papá de Juan Emar. Ahí se mantendrá como editor y redactor hasta 1930, cuando prefiera salirse de la organización luego que la típica aplanadora oficialista lo perjudica. Pero va a seguir colaborando en condiciones relativamente privilegiadas en *La Nación* hasta el final de sus días, atravesando administraciones, vaivenes políticos, gobiernos y ciclos de furor y de contracción. También escribiría por algunos períodos para el vespertino *Los Tiempos* —filial del diario oficialista— y para los diarios *La Patria* de Concepción y *El Correo* de Valdivia.

II

Salvo por sus notables crónicas literarias y urbanas, que había leído en *Apsi* y probablemente también en *La Época*, en 1996 yo no conocía mucho a Roberto Merino, el mejor especialista en Edwards Bello y el gran custodio de su memoria. Pero sí tenía claro que quería contar con colaboraciones suyas para la revista *Capital*, de la cual fui editor por más de una década y que por ese tiempo estaba dando sus primeros pasos.

Me junté con Roberto para explicarle el tipo de artículos que esperaba de él y no recuerdo que me haya llamado mucho la atención que él me propusiera encontrarnos en la sección Referencias Críticas de la Biblioteca Nacional. ¿Por qué ahí, me vine a preguntar después? ¿Sería porque ya le había dicho que quería que su primer artículo fuera sobre el Marqués de Cuevas, gran amigo de Edwards Bello? ¿Sería porque a lo mejor Roberto estaba trabajando en esa sala y le resultaba cómodo no tener que trasladarse? No tengo idea. Lo que sí sé es que Roberto aprovechó ese día de mostrarme las cajas —ninguna mucho más digna que cajas de zapato— que contenían el archivo de Joaquín

Edwards Bello y no creo que haya podido medir la conmoción interior que ese material, esa revelación, me produjo.

Si cuento esto es porque la experiencia me pareció portentosa. Fue literaria, fue periodística, pero también diría que fue cívica. Ahí estaba desplegado ante mis ojos el más delirante, arbitrario, grandioso y detallista archivo de recortes que en Chile alguien haya podido hacer, mantener y llevar. Miles y miles de recortes, algunos pegados con engrudo a una cartulina, otros adheridos con scotch ya reseco a una simple hoja de papel carta, los más grandes simplemente corcheteados aunque doblados con cariño, algunos bien conservados, otros no tanto, cada cual con su fuente, su fecha y no pocos con anotaciones laterales varias. Observaciones de distinta época con lápiz de grafito, con tinta, con lápiz a pasta.

Lo que Roberto Merino me estaba mostrando no era sólo un monumento informático anterior a la informática, con entradas tan arbitrarias o locas como “Pipas”, “Madrid”, “Adán”, “Banderas” o “Escritores”. En muchos sentidos, era toda una vida, o parte sustantiva de una vida. En muchos sentidos también, era la cocina intelectual de un cronista formidable que publicó en vida arriba de 12 mil artículos, algunos de ellos bastante largos, con una dinámica y frecuencia que incluso al día de hoy, cuando se escribe con computador y no a mano como lo hacía él, pondría en apuros a cualquier grafómano y podría pulverizar hasta al cronista de prosa más rápida, fácil o inspirada. No en último lugar, ese conjunto de recortes con información relevante y valiosa para alimentar el oficio, sistematizado con el esmero de un periodista aplicado y el candor de un niño que trata de dominar las manualidades de la tijera, la goma y el engrudo, hablaba de un modo indirecto, oscuro, de las grandezas y estrecheces de un Chile ido, en el cual nada era fácil, nada fue gratis y nada cayó del cielo.

Edwards Bello dedicaba sus buenas horas al día a alimentar y actualizar tijera en mano su archivo. “El caso es que vivo en mi archivo” —escribió en 1954—. “Gasto en él dos o tres horas cada día. Mi archivo vale más que mis escritos. Es mi obra maestra. Es modesto, sin presencia, decente”³. Hay quienes dicen que el que está en la Biblioteca Nacional no es el primero que hizo. Habría tenido otro con anterioridad, que en algún momento habría tenido que vender. Es posi-

³ JEB, crónica “El Archivo”, 1954, citado en *Obras escogidas*, 1971, pp. 619-620.

ble. Lo que sí se sabe es que le gustaba levantarse temprano y escribir su crónica incluso antes de desayunar. También solía pintar a esas horas y uno se pregunta dónde diablos estarán esas pinturas o dibujos en la actualidad.

Al margen de su nutrida producción de novelista —las suyas deben ser unas doce novelas en total— y de su no menos significativa fecundidad como ensayista y divulgador, puesto que publicó muchos opúsculos, biografías y libros con olor a proclama, el archivo de Edwards Bello fue una pieza fundamental de su producción si se tiene en cuenta que en promedio y por lo bajo publicó una crónica diaria de lunes a viernes durante casi cuarenta años. Como ritmo, frenético. Como conjunto, una barbaridad.

No es casualidad que Edwards Bello haya encontrado en la crónica —el más híbrido de los géneros periodísticos— un terreno receptivo a su carácter y sensibilidad. La crónica tiene algo de información, algo de relato, algo de ensayo y algo de eso que los periodistas llaman magazine. La crónica supone punto de vista y alguna habilidad para el manejo de las emociones. El buen cronista aporta datos nuevos, entretiene, compara, describe una situación, opina muchas veces de contrabando y trata de emocionar o de convencer. Pero lo suyo no tiene nada que ver con la moderna profusión en la prensa de la columna de opinión, donde alguien fija su parecer frente a un hecho o hace una lectura interpretativa y más o menos articulada sobre el acontecer. Menor relación todavía tiene con lo que hacen los opinólogos, que se limitan a decir —a decir, no a explicar— por qué sí la mermelada de damasco y por qué no la de mora. La crónica, en cambio, supone información a veces dura y a veces blanda; exige por lo general un planteamiento, un desarrollo y un desenlace y es difícil que se haga viable sin un tono de complicidad mínima con el lector. Para escribir crónica hay que saber contar, saber relacionar y también saber sorprender.

Edwards Bello dominó con elegancia incomparable esas artes. Por eso se sigue leyendo sin problemas. Es leve y sugerente. Es divertido y escéptico. Es entusiasta y perverso. Es mundano al mismo tiempo que terriblemente chileno. Sobre todo, es directo, no se va por las ramas. Podrá haber envejecido en algunos de sus argumentos de autoridad, pero se vacunó desde temprano contra tres de las peores y más frecuentes pestes en el gremio de los cronistas: la pedantería, el proseli-

tismo y la egolatría. La pedantería puede convertir cualquier crónica, así sea de apenas una carilla, en un ladrillazo. El proselitismo lleva a que el cronista tenga agenda propia y no dé puntada sin hilo con tal de acarrear aguas a molino, redimiendo a los infieles o salvando almas para su causa. Y, bueno, sobran los casos en los cuales la hipertrofia del ego termina por dejar al cronista completamente inválido. Difícil determinar cuál pesadilla es peor.

Entretenido y liviano, multifacético y agudo, cronista capaz de levantar una catedral a partir de un solo detalle o de comprimir tres siglos de historia en un solo párrafo, Edwards Bello quizás no tuvo eso que hoy día llamaríamos un eje. Nunca sirvió una causa muy definida y mucho menos tuvo un sentido misional en su trabajo. Tuvo sí ciertos rasgos que nunca lo abandonaron: curiosidad intelectual, sentido de la paradoja, humor y una mirada que siempre se extendió más allá de las ocho manzanas del centro, más allá de las cincuenta familias que cuentan y más allá también de las provincianas fronteras intelectuales del Chile de la primera mitad del siglo XX. El hecho de no escribir de política —¿con qué independencia lo hubiera podido hacer en un diario que finalmente pasó a ser propiedad del gobierno?— le permitió ver un poco más allá del metro cuadrado en que tarde o temprano termina plantándose el columnista político.

Eso no es todo. La otra constante de sus crónicas es un cierto enojo, una cierta amargura, a lo mejor incluso un cierto resentimiento con Chile. ¿Contra qué y contra quiénes? Bueno, en principio contra la clase donde había nacido; contra lo que él sentía con alguna cuota de soberbia como mediocridad nacional; contra la gente demasiado espléndida; contra la patanería chilena. Contra todo, si es necesario.

Edwards Bello continuamente está comparando: Santiago no es París; lo que acá creemos fino afuera no pasaría de ser una rotería; lo que aquí tenemos por bueno, en el Viejo Mundo se toma simplemente por basura; los que son importantes en Santiago en Madrid son unos pobres diablos o provincianos de solemnidad... Los coscorrónes no paran. No hay que ser un gran psicoanalista para señalar que Edwards Bello tiene una herida, un desencuentro profundo con la sociedad chilena. En una zona, reivindica la emoción de Chile con el ímpetu del más ferviente de los patriotas. En otra, descalifica al país donde pueda y como pueda, venga o no venga al caso.

Es obvio que fue acumulando una buena cantidad de cuentas pendientes con Chile. Con la falta de realismo propia de quien prefiere ser *enfant terrible* y exige ser querido incondicionalmente por eso, nunca pensó que iba a ser repudiado por los suyos. Ocurre además que cuando publicó *El inútil* la situación de su familia ya no estaba en muy buen pie. Se tiene que ir del país, pero a la vuelta de ocho años tiene que volver. Y ya no es el *dandy* ni el joven rupturista, revoltoso y dorado que se había ido. Ahora tiene que trabajar, que ganarse la vida, que vivir en un ambiente sustancialmente menos refinado y glamoroso que el suyo de antes. Ha ganado quizás en mundo, en madurez intelectual, en seguridad interior. Pero, habiendo hecho sonar en los casinos europeos o, antes de haber partido, en garitos locales, dos o tres fortunas, su peso en términos de inserción y de patrimonio ahora era menor.

Nunca lo perdonarían. El desajuste es enteramente explicable por lado y lado. Edwards Bello se siente vetado o subestimado. Y su grupo de pertenencia, bueno, dolido, en función de una lógica gruesa pero inapelable: si haces mofa de nosotros entonces no cuentas con nosotros. El rencor y la desconfianza son recíprocos. Los alimentan los sentimientos de ingratitud y también tanto el tono de las crónicas como el desprecio apenas encubierto que trasuntan novelas suyas contra la gente bien, contra los millonarios, contra damas encumbradas y beatas y contra los señorones que están al mando de la tribu. Si Chile tiene algún destino, cree Edwards Bello, es por los valores que puedan quedar en la base de la pirámide social —en los rotos, en las clases que la pobreza y el alcoholismo están disociando y destruyendo— y no por los que la indolencia y la codicia nacional hicieron desaparecer de la cúpula. Hay que decirlo: a diferencia de lo que hacía en las crónicas, en sus novelas Edwards Bello era sensible a la moral de la redención social. Querían enseñar, moralizar, redimir, salvar el mundo, y probablemente a este factor, más que a cualquier otro, se debe que no hayan terminado envejeciendo muy bien.

III

Es una ironía que en la misma medida en que fue afirmando su pulso como cronista y ampliando sus registros como escritor, Edwards Bello haya ido en su vida cerrando puertas hasta convertirse para los

suyos, primero, en un sospechoso, luego en un francotirador, después en un excéntrico de arrebatos misántropos y finalmente en un fantasma.

Como cambió de barrio, de clase social, de familia, y aun de sangre y pasado —según él mismo lo reconoció de acuerdo a la espléndida cita de una de sus crónicas que Jorge Edwards consigna en *El inútil de la familia*—, queda en definitiva la duda sobre si terminó bajando al mundo popular, el de las diversiones plebeyas, el de las amistades de bar, el de los coqueteos con señoritas graciosas y de ojos vivarachos, por una o más de las siguientes razones: por despecho o porque ese mundo era en verdad el único que genuinamente le gustaba o porque tal vez se dio cuenta que a esas alturas ya no tenía otra alternativa. El asunto no es tan simple ni se explica únicamente por una cuestión de recursos. Edwards Bello nunca fue un personaje de una sola pieza. Cuando en 1921 contrae matrimonio con una española —Ángeles Dupuy Ruiz de Alarcón— es un secreto a voces que ella provenía de una clase social inferior a la suya. Ese matrimonio duró poco. Después de darle dos hijos, la esposa murió sorpresivamente en septiembre de 1926. Nunca quizás había sido muy dichosa. Siendo desde todo punto de vista impresentable que jamás la sociedad chilena la haya acogido con receptividad, mucho peor es el dato de que él tampoco la tratara con especial cariño o delicadeza.

Después de esa experiencia, pasó mucho tiempo antes que lograra rearmarse emocionalmente. Quizás no lo necesitaba. En los años 40 su estrella fue en ascenso y lo acompañó más que bien. Tenía un público fiel que lo seguía y cuando Jorge Coke Déllano llevó al cine en 1941 su novela *La chica del crillón* su nombre quedó asociado a un acontecimiento. Dos años más tarde se reeditó su novela *Valparaíso, ciudad del viento* con el título de *El viejo Almendral*. El mismo año, 1943, recibe el Premio Nacional de Literatura, por cuyo establecimiento se la había jugado a fondo en sus artículos años antes. Fue un buen período para él en términos de influjo y reconocimiento.

Vino a darse cuenta ya bien mayor de la necesidad de tener un hogar. Cuando se casó el 19 de marzo de 1953, era un señor con sus buenos 66 años. El matrimonio coincidió con su mudanza al modesto caserón de calle Santo Domingo abajo —barrio Brasil— donde terminaría sus días. Su señora, Marta Albornoz, viuda y madre de un hijo, era mucho menor que él y la había conocido de niña en el barrio Maruri,

donde el padre de ella tenía un emporio. Después, cuando hizo sus humanidades, entró como secretaria en el Departamento de Extensión Cultural de la Universidad de Chile, en los tiempos en que en esta repartición trabajaban Neruda, Marta Brunet, Antonio Acevedo y Edwards Bello, entre otras celebridades. Salieron por un tiempo, pero la relación terminó de manera abrupta cuando él se casó con la española. Al poco tiempo ella también se casó, en parte porque encontró al hombre indicado y en parte para rehacerse de lo que siempre consideró “una chanchada”. Volverían a encontrarse mucho después. Una versión sin confirmar la pone a ella atendiendo mesas en El Naturista, restaurant céntrico al cual el escritor iba a almorzar en busca de alguna sopita sana que pudiera aliviar sus congestiones estomacales, y que después fue a preparárselas a la casa. No sé si sea verdad. Como sea, doña Marta fue su tabla de salvación en términos de apoyo y compañía, de cariño y contención. Con ella pudo redescubrir las nociones de intimidad y de hogar, dulcificando el mundo extremadamente duro en que se había estado moviendo como señor excéntrico, como figura un tanto teatral que cruzaba todos los días el centro de Santiago sin mirar a nadie y como cliente habitual del bar La Bahía, en cuya animada barra, al fondo, instaló prácticamente su oficina durante una época. La Bahía ya en sus tiempos era un bar que había conocido tiempos mejores. Ubicado prácticamente al lado de la Casa Colorada, hoy un edificio-caracol de los más horrorosos del centro, el inmueble en el pasado había sido —que nadie rasgue vestiduras si es que es cierto que la historia es circular— la casa de su abuela materna, el mismo lugar donde el escritor muchas veces alojó siendo niño.

Debe haber terminado siendo —qué duda cabe— un viejo arisco, un tanto maniático y llevado de sus ideas. No saludaba. No hacía visitas y tampoco las toleraba. Le cargaba estar sentado mucho rato. Despreciaba el gusto del chileno medio. Era difícil sacarlo de una mesa de juegos. Nunca dejó de vestir como caballero distinguido: buenos cortes, lanas inglesas, sombreros de calidad y todos los pequeños detalles de alguien que no se quiere quedar atrás en las pistas de la elegancia. Tenía opiniones políticamente muy incorrectas sobre la flojera y el alcoholismo del indio chileno y sobre la estupidez chismosa de las mujeres. Huía de los lateros como de la peste y era capaz de cambiarse de vereda para no encontrarse con gente que le caía mal. Se descompensaba con los gazapos y, como mandaba al diario los textos

escritos a mano, tenía que entregarse a la voluntad, cultura y buena vista del linotipista; por lo mismo, con frecuencia, lo pasaba muy mal. En esto no era muy distinto de “Marcel Proust, que se retorció como gusano cortado en dos cuando sorprendía una *coquille* en su universo literario”⁴, como él mismo escribió. ¿Por qué diablos si había escrito “una mujer jirafa con ojeras negras” aparecía publicado “una mujer jirafa con orejas negras”. ¿Por qué si ponía “pudendas” aparecía “prudentes” y por qué “frazada” por “zafada”? Los banquetes le parecían un suplicio. Aunque agnóstico, creía en lo que llamaba la Vida Descar-nada, una suerte de supervivencia de la inteligencia, las ideas y los libros. Le gustaba tomarse fotos en las plazas públicas. Pensaba que Santiago podía ser una ciudad tan horrible como El Cairo y que los chilenos profesábamos el culto al imbunche y al feísmo nacional. Era hombre de juicios literarios rotundos: “Con los mayores respetos para los maestros Blest Gana y Orrego Luco, declaro que no volvería a leer *Martín Rivas* ni *Casa Grande* como no fuera para hacer penitencia, en Semana Santa”⁵. Odiaba los libros soporíferos y decía que algunos textos criollistas deberían venderlos en las boticas como remedio para dormir.

Lo terrible es que los años fueron minando la seguridad que irradiaban muchas de estas sentencias, excentricidades y rarezas. Mucho peor, la apoplejía que sufrió en 1960 fue para él devastadora. No sólo quedó inválido y con la mitad del rostro paralizado. El ataque llegó poco después de haber recibido en 1959 el Premio Nacional de Periodismo y cuando parecía que su vida estaba entrando a lo que se perfilaba como una etapa de gozosa estabilidad. Cinco años antes había ingresado a la Academia Chilena de la Lengua en una sesión a la que concurre —no se pierdan— el Presidente de la República, Carlos Ibáñez. Tras el zarpazo vascular, gracias a su tenacidad y a las terapias naturistas del doctor Manuel Lazaeta Acharán —cataplasmas de barro, compresas de agua fría, infusiones de yerbas silvestres, que fueron durante décadas la medicina económica de la clase media chilena, antes que los fármacos, los médicos, la Fenatach y las isapres convirtieran la salud en un tema de nunca acabar— el escritor recuperó parcialmente

⁴ JEB, crónica “Editores y Erratas”, recogida en JEB, *En torno al periodismo y otros asuntos*, 1969, pp. 143-147.

⁵ JEB, citado por Francisco Coloane en su prólogo a la edición de *Obras escogidas* de Joaquín Edwards Bello, 1971, p. 14.

el movimiento y pudo escribir y caminar un poco. Pero se volvió cada vez más inseguro de lo que le esperaba. Inseguro hasta la paranoia. El futuro no podía ser sino peor. Y si antes había sido un marido terriblemente celoso (escondido detrás de los árboles o de los postes vigilando los pasos de su mujer mientras ella atendía el negocio y peluquería que su papá le había puesto en el barrio Brasil), el terror de ser abandonado comenzó a ser una pesadilla cada vez más recurrente.

Faltándole sólo meses para los 81 años, el 19 de febrero de 1968, prefirió terminar con esa cadena de humillaciones y bajezas y, empuñando el revolver Colt calibre 38, arma que su propio padre le había regalado antes de morir, “para que se protegiera”, aprovechando un minuto de ausencia de su esposa, decidió poner fin a sus días con un tiro en la boca. “Perdóname lo mucho que te hago sufrir. Si me voy es culpa exclusiva mía. Perdóname. Yo no puedo más con esta tremenda agonía”⁶, le había escrito a su esposa.

Un hombre puede contra su época. Está probado que también puede contra su clase. Eventualmente puede incluso contra su familia. Pero contra sí mismo, sobre todo en la ancianidad, ya es más duro.

IV

Hijo de una época que asistió a lo que parecía ser el derrumbe definitivo de la vieja democracia liberal en la Europa de entreguerras, miembro de una generación que indistintamente mezcló la tentación estatista con la exaltación de la raza, el fuego nacionalista con una conciencia social más o menos alarmada ante el espectáculo de un bajo pueblo que estaba siendo destruido por la pobreza, el desarraigo, el alcoholismo, la criminalidad y la prostitución, además de ciudadano de un país cada vez más dividido entre su debilidad por las Milicias Republicanas, de un lado, y su fascinación, del otro, por los puños en alto del proletariado emergente segregado por un cinturón de pobreza en torno a todas las ciudades chilenas, Joaquín Edwards Bello fue tironado ideológicamente por diversas fuerzas y desde distintos lados. Aunque nunca se compró del todo las patrañas racistas y araucó-góticas de Nicolás Palacios sobre la nacionalidad, fue capaz sin embargo de rei-

⁶ JEB, citado por Francisco Coloane en su prólogo a la edición de *Obras escogidas* de Joaquín Edwards Bello, 1971, p. 12.

vindicar una entelequia parecida —el conjunto andino-sísmico— como matriz regeneradora del gran desquite de las frustraciones patrias y el gran motor de una imposterizable movilización nacional.

No hay duda de que también fue sensible a los vientos de reconocimiento y exaltación de la identidad latinoamericana que soplaron sobre la región en los años 30. No fue inmune al discurso encendido de figuras como Lázaro Cárdenas, en México, o como Víctor Raúl Haya de la Torre, en Perú, que por lo demás celebró con emoción sus planteamientos. El título de uno de sus ensayos, *Nacionalismo continental*, de 1925, es revelador. También hizo algunas aproximaciones inorgánicas y parciales al nacionalsocialismo. Tiene que haberlo impresionado la velocidad con que Alemania recuperó la disciplina colectiva y el orgullo nacional en la década del 30. Pero sus escarceos con el pensamiento nazi fueron de naturaleza más emocional que racional, lo que no obsta para que al comenzar la segunda guerra mundial simpatizara más con los países del eje que con las naciones aliadas.

No cabe duda que la prosa diáfana y ocurrente de sus crónicas ha resistido el paso del tiempo bastante mejor que los trazos confusos y un tanto erráticos de su pensamiento político. Aunque se declaraba liberal y admirador fervoroso del gran Vicuña Mackenna, era un portaliano confeso y se la jugó siempre por un presidente fuerte. Aunque no tenía nada de balmacedista —de hecho, su familia fue parte del núcleo duro de la rebelión contra el mandatario y sufrió apremios durante el conflicto por eso mismo—, llegó a detestar el sistema parlamentario. Aunque decía que nada importante podía salir de América latina mientras la región continuara limitándose a copiar lo que venía de Europa —copiar las ciudades, copiar las novelas, copiar las ideas políticas—, es a lo menos significativo que buena parte de su producción periodística haya mirado y medido la realidad nacional con estándares foráneos que tributaban mañana, tarde y noche precisamente al Viejo Mundo. Es probable que asimetrías como éstas respondan a evolución: nadie, salvo un demente, puede pensar lo mismo durante medio siglo. Pero es probable que se trate pura y simplemente de inconsistencias. ¿Por qué la crónica de hoy tiene que rendirse a la ortodoxia de la crónica de ayer?

“Me cuesta a veces creer en los chilenos —dijo en el curso de un coloquio un año antes de morir—. Si me dicen que hay una gran novela de amor que se desarrolla en Chiloé, exclamo: no puede ser.

Para amores, Florencia, París, Roma. Chiloé, no, por ningún motivo”⁷. Nadie diría que es un americanista fervoroso o el rey de los valores autóctonos el que está hablando. Pero, inteligente y atravesado por contradicciones múltiples, inteligente en los alcances que le daba a la palabra Scott Fitzgerald, capacidad para funcionar no obstante manejar ideas contradictorias en la cabeza, en una circunstancia parecida, otro coloquio público, hizo esta maravillosa confesión: “Soy muchos seres. Cada uno piensa y actúa de un modo. Soy el que cruzó a caballo el túnel, el que atravesó la cordillera a lomo de mula. El de las chayas y el de las casas malas de niñas buenas. El de Quilpué y el de París. El de las mesas de juego. El que hoy no puede caminar, ni pensar, ni nada. Whitman ha dicho que él lleva a todos los hombres adentro. No me reprochen. No sé cuál Joaquín Edwards habla y cuál escucha. Son muchos”⁸.

V

Mientras muchos de los grandes prestigios de su época se han estado debilitando año tras años en el último tiempo —desde Mariano Latorre a Víctor Domingo Silva, desde Orrego Luco a Salvador Reyes— la imagen de Edwards Bello no ha hecho más que fortalecerse y crecer. Hace poco, Juan Manuel Vial, en *La Tercera*, comentando el segundo tomo de sus crónicas reunidas decía que hacia 1930 el doble Premio Nacional “ya era el padre de la patria literaria”⁹. Y Pedro Gandolfo en *El Mercurio* reconocía en su obra un conjunto de atributos que pocos escritores chilenos, de antes y de ahora, aprobarían a la primera: “agudeza, inteligencia, sentido del humor, crítica pertinaz, personajes entrañables, historias bien contadas, viajes, algo de nostalgia”¹⁰.

No siempre, claro, fue así. Los críticos de su época pusieron sobre todo atención a los aportes en materia de realismo social —realismo provocativo y de corte naturalista— que su novela *El roto* trató

⁷ JEB, citado por Francisco Coloane en su prólogo a la edición de *Obras escogidas* de Joaquín Edwards Bello, 1971, p. 19.

⁸ JEB, citado por Francisco Coloane en su prólogo a la edición de *Obras escogidas* de Joaquín Edwards Bello, 1971, p. 19, reproduciendo la conversación sostenida por Alfonso Calderón con JEB el 28 de mayo de 1967.

⁹ Juan Manuel Vial, “Edwards Bello: Descubriendo a Nuestro Genio Universal”, 2010.

¹⁰ Pedro Gandolfo, “El Secreto de lo Chileno”, 2009.

de introducir en la literatura chilena en 1920. En esto el novelista fue fiel a sus observaciones, a su costumbre de moverse en distintos ambientes y a su declarada fascinación por los sectores más ocultos de la ciudad. *El roto* se ambienta básicamente en un prostíbulo del barrio Estación Central. Pero su mirada sobre ese mundo está lejos de ser documental. Después de todo, él sigue siendo un pije que mira desde afuera y desde arriba. “Su realismo, que constituye un grande esfuerzo artístico, ‘chocará’ a muchos. Pero, ¿quién podrá con justicia reprocharle al cirujano la libertad con que desnuda al enfermo, si lo que busca es sanarlo”¹¹, lo defendía con más pudor del necesario en esa época el cura Omer Emeth en *El Mercurio*. Pedro Nolasco Cruz, que entendía la crítica literaria como “una manifestación razonada del buen gusto”, fue bastante más severo con la obra y mezclando consideraciones literarias, sociales y éticas, simplemente la consideró vulgar y abominable¹².

“Joaquín Edwards Bello —escribió Silva Castro— posee una viva sensibilidad para lo social. Quiere decir esto que los fenómenos que interesan a muchos le atraen con más fuerza que los que interesan a pocos. Hay un patente sentido demótico en su obra y en su vida. Odia al señorito, es decir, a lo que en Chile se llama joven bien o muchacho conocido. Ama al obrero honrado; cree con ganas en la generosidad y en la limpieza de alma del roto”¹³.

Alone, que fue el crítico literario chileno más penetrante del siglo XX, lo caló bien, aunque tal vez sin mayor cariño: “Su sensibilidad a flor de piel, de desollado vivo, chocaba de continuo con el ambiente; era su llaga abierta y también su acicate. Quejarse constituía su fuerza. Siempre está confesando esa tragedia de expatriado en su tierra, de solitario en la multitud, acechado por fantasmas hostiles”¹⁴.

Es notable la enumeración con que el crítico continúa:

“Orgullosa y tímida, aristócrata y popular, delicada y agresiva, con la cabeza llena de ideas disparatadas como cohetes, realista hasta la

¹¹ Omar Emeth, citado por Francisco Coloane en su prólogo a la edición de *Obras escogidas* de Joaquín Edwards Bello, 1971, p. 23.

¹² Pedro Nolasco Cruz, citado por Francisco Coloane en su prólogo a la edición de *Obras escogidas* de Joaquín Edwards Bello, 1971, p. 17.

¹³ Silva Castro, citado por Francisco Coloane en su prólogo a la edición de *Obras escogidas* de Joaquín Edwards Bello, 1971, p. 24.

¹⁴ Alone, citado por Francisco Coloane en su prólogo a la edición de *Obras escogidas* de Joaquín Edwards Bello, 1971, p. 25.

crudeza, nunca se entrega a la tentadora poesía que deja asomar, como si se le escapara, vetada de ternura compasiva y de una hipocresía que lo vuelve huraño.

“Vivió y ha muerto protestando”¹⁵.

Esta última faceta fue también la que más impresionó a Volodia Teitelboim en el homenaje que le rindió el año 68 en el Senado: “Aristócrata de cuna, define su casta como *la clase que presta al 15% mensual*. No tenía pelos en la lengua y ni en la pluma, que manejó literalmente, como escritor a mano, con desdén de la máquina de escribir [...] Protestante eterno, ofició de crítico y reformador social por cuenta propia. Por temperamento fue un izquierdista solitario, nervioso, cascarrabias, que tuvo el orgullo de sus iras y nunca quiso tomar calmante para apagar la perpetua efervescencia de su espíritu mordaz”¹⁶.

Mientras que para Alone “su puesto en el diario fiscal lo ha limitado” y “sus audacias, sus protestas, no rebasan cierto ámbito”¹⁷, nuestra mayor poetisa, junto con exaltarlo al Olimpo de las letras chilenas, vio en él a un “tábano”, a una conciencia alerta que siempre está aguijoneando esta sociedad hipócrita, adormecida y conformista¹⁸. Gabriela Mistral —que dicho sea de paso nunca perdió de vista las ventajas asociadas a la planilla fiscal y en esto era muy chilena— fue más allá y no se le ocurrió generosidad mayor que pedir públicamente para él una pega: “Debiera ser ya, como Alfonso Reyes o Víctor Belaúnde o como Gonzalo Zaldumbide, ministro de Chile en cualquier capital de habla española. Chile va a cumplir con él tarde, si cumple, y le desaprovechará sus briosos años de dionisismo mental, de creación jocunda”¹⁹.

La experiencia de leer hoy a Edwards Bello es tan intensa como sorprendente. Intensa porque sus crónicas tienen algo de torre de alta tensión: transportan corriente, vibran, sostienen cables que cruzan la inteligencia con el saber, la experiencia con la perversidad, la libertad de espíritu con el desacato, el absurdo con el humor. Y sorprendente

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ Volodia Teitelboim, citado por Francisco Coloane en su prólogo a la edición de *Obras escogidas* de Joaquín Edwards Bello, 1971, p. 14.

¹⁷ Alone, *Historia personal de la literatura chilena*, 1962, p. 253.

¹⁸ Gabriela Mistral, citado por Francisco Coloane en su prólogo a la edición de *Obras escogidas* de Joaquín Edwards Bello, 1971, p. 21.

¹⁹ *Ibíd.*

porque en las mejores páginas que escribió está Chile. Está probablemente mucho más que si hubiese querido rastrearlo y capturarlo con cocalón y malla de sociólogo. Y está quizás porque en su mirada se combina una extraña manera de estar adentro y estar afuera. Quien está únicamente a un lado se pierde el otro. Edwards Bello, porque a veces quiso a Chile con locura y a veces el país le rebotó literalmente como pelota en el estómago, estuvo en ambos. Así las cosas, qué tiene de extraño que haya podido captar más.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alone. *Historia personal de la literatura chilena*. Santiago: Ed. Zig-Zag, 1962.
- Borges, J. L. "The Art of Fiction". Entrevistado por Ronald Christ. *The Paris Review*, N° 40 (Winter-Spring), 1967.
- Edwards Bello, Joaquín. *En torno al periodismo y otros asuntos*. Selección, ordenación y prólogo de Alfonso Calderón. Santiago: Ed. Andrés Bello, 1969.
- . *Obras escogidas*. Colección Premios Nacionales de Literatura. Presentación de Francisco Coloane. Santiago: Ed. Andrés Bello, 1971.
- . *Antología de familia*. Prólogo y selección de Jorge Edwards. Santiago: Editorial Sudamericana, 2002.
- . *Crónicas reunidas 1921-1925* Vol. I. Edición y prólogo de Roberto Merino. Santiago: Ediciones UDP, 2008.
- . *Crónicas reunidas 1926-1931* Vol. II. Edición de Roberto Merino y prólogo de Héctor Soto. Santiago: Ediciones UDP, 2009.
- Gandolfo, Pedro. "El Secreto de lo Chileno". *El Mercurio* de Santiago, cuerpo Artes y Letras, 27 de diciembre de 2009.
- Vial, José Manuel. "Descubriendo a Nuestro Genio Universal". Diario *La Tercera*, 2 de enero de 2010. Santiago. □