

ECONOMÍA Y POLÍTICA

VOLUMEN 03	NÚMERO 01	UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ ESCUELA DE GOBIERNO
		ABRIL 2016

MARCO INSTITUCIONAL
Y FACULTADES
SANCIONATORIAS DEL
SERVICIO NACIONAL DEL
CONSUMIDOR EN CHILE

Fernando Fuentes y
Eduardo Saavedra

DESIGUALDAD SOCIAL Y
TEORÍA DE SISTEMAS:
LA IMPORTANCIA DE LOS
MEDIOS

Hugo Cadenas

CRECIMIENTO,
POBREZA Y
DESIGUALDAD:
LA VÍA CHILENA

Andrea Repetto

LA RECONSTRUCCIÓN
DEL EJÉRCITO DE
CHILE EN UNA ERA
REFORMISTA
(1762-1810)

Juan Luis Ossa

ECONOMÍA Y POLÍTICA

Representate legal: Andrés Benítez

Director: Claudio Agostini

Coeditores: Aldo Mascareño, Juan Luis Ossa

Comité editorial:

Alan Angell (University of Oxford)

Martin Besfamille (Pontificia Universidad Católica de Chile)

Sergio Costa (Freie Universität Berlin)

Julie B. Cullen (University of California San Diego)

James R. Hines Jr. (University of Michigan)

Ottfried Höffe (Eberhard Karls Universität Tübingen)

Iván Jaksic (Stanford University)

Poul F. Kjaer (Copenhagen Business School)

Herbert Klein (Stanford University)

Annick Lempérière (Université Paris I Panthéon-Sorbonne)

Daniel Loewe (Universidad Adolfo Ibáñez)

Leonidas Montes (Universidad Adolfo Ibáñez)

Andrea Repetto (Universidad Adolfo Ibáñez)

Rodrigo Soares (Universidade Católica do Rio de Janeiro)

Natalia Sobrevilla (Kent University)

Marcela Ternavasio (Universidad del Rosario)

Christopher Thornhill (University of Manchester)

Edición y corrección de estilo: Adelaida Neira, Patricio González

Diseño y diagramación: Francisca Sierralta, Gloria Barrios

Secretaría académica: Nicole Gardella

Universidad Adolfo Ibáñez

Avenida Diagonal Las Torres 2640, Edificio Pregrado, Peñalolén, Santiago, Chile

Tel. 56 2 23311261. Correo electrónico: economiaypolitica@uai.cl

www.economiaypolitica.cl

ISSN 0719-4714 Versión impresa / ISSN 0719-4803 Versión en línea

Toda reproducción total o parcial de los artículos está prohibida sin la debida autorización de la dirección editorial de la revista *Economía y Política*.

ECONOMÍA Y POLÍTICA

VOLUMEN 03

NÚMERO **01**

UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ
ESCUELA DE GOBIERNO

ABRIL **2016**

ECONOMÍA Y POLÍTICA

La revista *Economía y Política* es una publicación científica arbitrada bianual, orientada al análisis y evaluación de la relación entre el funcionamiento de la economía en sus niveles micro y macro, y las prácticas e instituciones políticas y sociales. El foco de los análisis se centra en América Latina, así como en los fenómenos globales que tengan repercusiones en el acontecer de esta región. Todos los artículos se someten primero a la evaluación de los editores. En caso de cumplir con los estándares de la revista, los trabajos serán posteriormente evaluados por dos árbitros bajo el sistema doble ciego, y por un tercero en caso de haber discrepancia entre los evaluadores. Los artículos deben ser inéditos y los criterios de selección serán su rigor científico y el interés de la comunidad disciplinar. Se valoran los trabajos redactados en un lenguaje que facilite su comprensión tanto para un grupo amplio de disciplinas académicas, como para diseñadores de políticas públicas e instancias de toma de decisiones. La revista se publica online e impresa, siendo la primera la edición principal. La revista es gratuita para autores y lectores, y se edita bajo la modalidad Open Access. Aun cuando se publica en castellano, los artículos pueden ser presentados en inglés. Al momento de ser aprobados y editados, los artículos se publican online.

Para citar los artículos de *Economía y Política* online se sugiere el siguiente formato: Apellido, Inicial del nombre. Año. Título del artículo. *Economía y Política* número de volumen(número), página de inicio-página final. Ejemplo: Knight, A. 2014. El Estado en América Latina desde la Independencia. *Economía y Política* 1(1), 7-30. DOI: 10.15691/07194714.2014.001

Para citar los artículos de la revista impresa se sugiere el siguiente formato: Apellido, Inicial del nombre. Año. Título del artículo. *Economía y Política* número de volumen(número), página de inicio-página final. Ejemplo: Knight, A. 2014. El Estado en América Latina desde la Independencia. *Economía y Política* 1(1), 7-30.

ECONOMÍA Y POLÍTICA

VOLUMEN 03	NÚMERO 01	UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ ESCUELA DE GOBIERNO
		ABRIL 2016

ÍNDICE

Fernando Fuentes Eduardo Saavedra	MARCO INSTITUCIONAL Y FACULTADES SANCIONATORIAS MARCO INSTITUCIONAL Y FACULTADES SANCIONATORIAS	5
Hugo Cadenas	DESIGUALDAD SOCIAL Y TEORÍA DE SISTEMAS: LA IMPORTANCIA DE LOS MEDIOS	41
Andrea Repetto	CRECIMIENTO, POBREZA Y DESIGUALDAD: LA VÍA CHILENA	71
Juan Luis Ossa	LA RECONSTRUCCIÓN DEL EJÉRCITO DE CHILE EN UNA ERA REFORMISTA (1762-1810)	103

Marco institucional y facultades sancionatorias del Servicio Nacional del Consumidor en Chile

Fernando Fuentes* y Eduardo Saavedra**

RESUMEN

Este trabajo analiza el diseño institucional y el marco normativo de la política de protección al consumidor en Chile, en relación con las facultades sancionatorias del Servicio Nacional del Consumidor (Sernac) como organismo supervisor de la política de protección del consumidor. El texto concluye que en Chile no hay consenso respecto de la importancia, validez y necesidad de fortalecer al regulador en estas facultades supervisoras. Se entregan aquí seis recomendaciones para resolver este problema: revisar la supletoriedad de la ley, crear un tribunal especializado junto con permitir al Sernac zanjar ciertas reclamaciones, fortalecer las organizaciones de consumidores, obligar a las empresas a mantener un registro público de reclamos, estudiar restricciones adicionales a inhabilidades de directivos del Sernac, y perfeccionar los procedimientos en los estudios que lleva a cabo este organismo. Luego de revisar la nueva propuesta de modificación a la ley 19.496 sobre Protección de los Derechos de los Consumidores (mensaje de junio de 2014), se concluye que este proyecto avanza más que ningún otro en resolver la debilidad institucional detectada, aunque contiene elementos que van más allá de lo razonable, los que ponen en riesgo el desarrollo eficiente de nuestra economía de mercado.

PALABRAS CLAVE: protección al consumidor, información asimétrica, racionalidad limitada, facultades del regulador, institucionalidad

Institutional Framework and Sanctioning Powers of the Consumer Protection Agency in Chile

ABSTRACT

This paper reviews the actual institutional design of the Chilean consumer protection policy regarding the sanctioning powers of the Chilean Consumer Protection Agency (National Consumer Service, 'Sernac', by the Spanish acronym). This paper concludes that there is no consensus in Chile on the importance and necessity of strengthen the powers of this agency as supervisor. Accordingly, we provide six recommendations to solve this problem: to review the role of the consumer protection act, which

* MA en Economía, ILADES-Universidad Alberto Hurtado.

✉ ffuentes@uahurtado.cl

** PhD en Economía, ILADES-Universidad Alberto Hurtado.

✉ saavedra@uahurtado.cl

Los autores agradecen a Soledad Arellano, Augusto Castillo y José Tomás Morel los comentarios entregados a versiones previas de este trabajo, así como a dos árbitros anónimos de esta revista, y a los asistentes a reuniones de trabajo con el Ministerio de Economía y el Sernac en 2009, y al seminario organizado por el Centro de Estudios Públicos en diciembre de 2013. No obstante, las recomendaciones y conclusiones son de nuestra exclusiva responsabilidad.

Recibido octubre 2015 / Aceptado diciembre 2015

Disponible en: www.economiaypolitica.cl

currently applies only to consumer issues not explicitly covered by other acts, create a specialized court to solve complex claims on this regard but allowing Sernac to settle certain claims, strengthen consumer organizations in Chile, require firms to maintain a public register of claims against them, consider additional restrictions to executives of this regulatory agency after leaving office, and improve procedures in market studies carried out by Sernac. Based upon the new consumer act proposed by the President in June 2014, we conclude that this proposal advance more than any previous one in solving the institutional weakness detected on this paper, but it also have some elements that go further than the optimal level putting into risk the efficient development of our market economy.

KEYWORDS: consumer protection, asymmetric information, bounded rationality, powers of the regulator, institutions

Tanto de parte del mundo político como de la academia se ha escuchado que el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac) es un ‘león sin dientes’. Esto es, no tiene las atribuciones suficientes para cumplir a cabalidad con su objetivo de proteger los derechos de los consumidores en Chile (Roa 2013; Engel, Muñoz y Repetto 2013; Engel y Pardow 2015). El proyecto presentado por el Ejecutivo a mediados de 2014 y su actual discusión parlamentaria deja en claro que, contrario a las modificaciones a la Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores realizadas en años anteriores, en esta oportunidad el gobierno busca un cambio mucho más profundo. En efecto, el mensaje que acompaña a este proyecto de ley deja en evidencia la clara debilidad institucional del Sernac como ente fiscalizador en la materia. La intención del Ejecutivo es introducir los siguientes cambios en la protección de los consumidores en Chile: i) fortalecer al Sernac en materias de fiscalización, sanciones, interpretación de la ley, entre otras; ii) poner fin a los juzgados de policía local para resolver infracciones en materias de interés individual, traspasando las denuncias al Sernac y las acciones de indemnización a los tribunales ordinarios de justicia; iii) fortalecer a las asociaciones de consumidores; iv) aumentar las multas máximas por infracciones a la ley; v) lograr la reparación íntegra de los daños causados, en particular, eliminando la restricción a las compensaciones por daño moral en juicios de interés colectivo o difuso; y vi) aumentar los plazos de prescripción de las faltas a la ley, desde seis meses hasta dos años. Mientras los dos primeros cambios dotan al Sernac

de atribuciones sancionatorias que no tenía, los tres últimos le otorgan un poder mucho mayor a estas nuevas atribuciones.

Este artículo considera que la actual propuesta de cambio legal apunta en la dirección correcta en cuanto a fortalecer la acción del Sernac en su defensa de los consumidores en Chile, lo cual debiera ayudar a validar socialmente nuestra economía de mercado. Sin embargo, el texto es también crítico de algunas de las modificaciones propuestas en tanto entregan excesivas atribuciones al organismo en cuestión, lo que podría afectar el buen funcionamiento de la economía. Para sustentar el primer argumento –la propuesta de ley apunta en la dirección correcta–, se entregan aquí fundamentos basados en la eficiencia económica, los que justifican una política activa de protección a los consumidores en una economía social de mercado. Estos fundamentos dan cuenta de tres premisas básicas para el funcionamiento eficiente de toda economía de mercado que, en general, no están presentes en plenitud en la realidad del funcionamiento de la economía chilena: la simetría de información, la completitud de contratos y la racionalidad de los consumidores. El artículo muestra, además, cómo los países más desarrollados han implementado políticas efectivas de protección a los consumidores, las que, contrastadas con la evidencia para Chile, dejan al desnudo una brecha importante a remediar. El segundo argumento –la propuesta de ley se excede y ello podría reducir la eficiencia en algunos mercados– se sustenta en el análisis respecto de las atribuciones y roles que se le intentan atribuir al Sernac, los que a juicio nuestro son inconsistentes con la literatura que promueve la división de las tareas fiscalizadoras y sancionatorias, y con las tareas más propias de un regulador en cuanto a poder interpretar la ley.

Con estos antecedentes, este trabajo se adentra críticamente en la eficacia y validez de las facultades y herramientas de intervención del Sernac en los mercados; en la distribución de responsabilidades entre esta agencia y otras entidades fiscalizadoras sectoriales; y en la robustez de los criterios técnicos empleados para la elaboración de estudios de información comparativa entre proveedores de bienes y servicios.

Una breve revisión de nuestra legislación nos indica que en 1997 se promulgó la ley sobre Protección de los Derechos de los Consumidores (Ley 19.496), iniciativa legal que tuvo un largo trámite legislativo

y, al decir de algunos estudios, entregó menos de lo esperado (Engel 1995a, 1995b, 1998). Se estableció en este cuerpo normativo que la misión institucional del Sernac era informar, educar y proteger a los consumidores. Para llevar a cabo estas funciones, el mencionado organismo realiza estudios y desarrolla programas de educación en el ámbito de su competencia, recibe consultas y reclamos de los consumidores y articula el funcionamiento de una ventanilla única que agrupa a otras instituciones con facultades de vigilancia de mercados específicos. La misma ley, además, en su búsqueda por aumentar la información disponible en los mercados, define y estipula las funciones de las asociaciones de consumidores.

Adicionalmente se han realizado varias reformas a esta ley; a saber, las leyes 19.659, 19.955, 20.416, 20.555 y 20.715 de los años 1999, 2004, 2010, 2011 y 2013, respectivamente.¹ De todas, las más trascendentales corresponden a las reformas de los años 2004 y 2011. En la ley de 2004 se introdujo la figura de los intereses difusos y colectivos (también conocida como acciones de clase); se clarificó el rol, alcance y financiamiento de las asociaciones de consumidores; y se definieron y prohibieron los contratos de adhesión, entre otros cambios. Por su parte, en la modificación de 2011 se trató específicamente temas relacionados con el mercado financiero, tanto en el ámbito de la información disponible para los consumidores como en lo referido al rol del Sernac en lo atinente al incremento de la transparencia en dicho mercado. Tanto la ley original de 1997 como sus posteriores reformas han generado una institucionalidad que protege a los consumidores, pero, tal como veremos en este artículo, ella sigue quedando al debe si se la compara con los alcances de organismos similares en países más desarrollados. Precisamente es esto lo que intenta subsanar la propuesta presentada por el Ejecutivo en junio de 2014, aunque, según veremos, de manera diferente a como los autores de este artículo consideramos pertinente.

Cabe destacar que existe cierto consenso, aunque con variados énfasis, respecto de que la normativa vigente en Chile presenta importantes falencias, que se manifiestan en aspectos tales como la conflictividad con los ministerios u organismos sectoriales, la ausencia

¹ Además de otros cambios de carácter menor, con articulados muy exigüos.

de facultades fiscalizadoras de sanción y de investigación efectiva del Sernac, la ausencia de tribunales especializados y la precariedad financiera de las asociaciones de consumidores (Lorenzini 2013). En la misma línea argumental, Engel, Muñoz y Repetto (2013) indican de modo crítico que el Sernac posee menos facultades que las superintendencias, lo cual implica una debilidad de dicha institución en relación con sus facultades regulatorias y sancionatorias. Asimismo, destacan la falta de incentivos para que los proveedores adapten sus prácticas, debido a lo largo y costoso de los procedimientos y las bajas multas que la normativa permite. Por último, señalan que el marco institucional vigente contribuye a que los reguladores sectoriales no tengan incentivos para colaborar con el Sernac y a que exista una falta de coordinación con la política de libre competencia, evidenciando un efectivo riesgo de captura del organismo encargado. En consistencia con los aspectos ya mencionados, Jiménez, González y Girardi (2014) destacan entre otros ámbitos la necesidad de fortalecer la autonomía del Sernac y de promover una mayor coordinación con los organismos públicos sectoriales, sin perjuicio del énfasis que el citado texto pone acerca del riesgo de sobrerregulación que pudiese presentarse. Por último, un reciente artículo de Engel y Pardow (2015) retoma el tema de la relación entre los reguladores sectoriales y el Sernac, señalando la necesidad de implementar un esquema de ‘cumbres gemelas’ que implicaría un mecanismo de trabajo y coordinación de naturaleza complementaria entre las diversas instituciones.

En definitiva, la literatura reciente sobre la institucionalidad en materia de protección a los consumidores en Chile muestra un meridiano consenso respecto de que ésta y su respectiva normativa requieren de cambios que permitan incrementar su eficacia para modificar las conductas que atenten contra los derechos que establece la ley.² Las dimensiones más destacadas del diagnóstico de la situación actual son las siguientes: confusión institucional entre el rol del Sernac y los organismos reguladores sectoriales; falta de atribuciones reguladoras y sancionatorias de parte del Sernac, lo que debilita su función; dificultades para

² La explicación de cada uno de estos problemas es de naturaleza bastante ‘casuística’, por lo que se ha enfatizado el consenso entre las visiones que exponen los expertos, en lugar de fundamentar cada afirmación en un análisis del articulado de la ley (lo cual muchas veces no sería posible, ya que es justamente la ausencia de potestades fiscalizadoras del Sernac lo más relevante a la hora de evaluar el cambio legal propuesto).

ejercer los derechos que la ley establece de parte de los afectados (altos costos y procedimientos largos y engorrosos), lo que lleva a incentivos débiles para el cambio de conducta de parte de los proveedores; debilidad de las asociaciones de consumidores; riesgo de captura de éstas por parte de intereses empresariales; ausencia de tribunales especializados; y multas y sanciones que no desincentivan las conductas que atentan contra los derechos de los consumidores.

Dentro de este contexto, este artículo se refiere precisamente a las falencias en las facultades sancionatorias del Sernac, cuya potestad se funda en la teoría económica, y cuya necesidad de cambio se sustenta en la brecha existente entre nuestra evidencia –la que exhibimos mediante entrevistas a actores claves– y las mejores prácticas internacionales en la materia.

El artículo se estructura de la siguiente manera: la primera sección discute sobre la falta de potestad fiscalizadora y sancionatoria del Sernac, y las políticas necesarias para resolver la ineficiencia económica que ello genera. La segunda sección evalúa la brecha concerniente al desarrollo institucional de la política de defensa de los consumidores en Chile, a la luz de las opiniones de los *stakeholders* y de las mejores prácticas a nivel internacional. La tercera sección entrega recomendaciones para fortalecer la política de protección de los consumidores en Chile y, junto con ello, evalúa aquellos aspectos de la propuesta del Ejecutivo que parecen ser más una sobrereacción a la brecha detectada que un diseño promercado de la política de defensa de los consumidores. Finalmente, la sección final entrega las conclusiones del estudio.

1. Fundamentos de eficiencia económica y protección del consumidor

Más allá de consideraciones de tipo ético-moral o distributivo, la intervención del Estado en el funcionamiento de una economía de libre mercado sólo se justifica cuando se está en presencia de alguna falla del mercado que éste por sí solo no puede remediar. La literatura económica que sustenta la política de protección a los consumidores radica así en tres cuerpos interdependientes: la economía de la in-

formación, la economía de contratos e incentivos, y la literatura del marketing estratégico.

El hecho de que el libre funcionamiento de los mercados lleve a una asignación eficiente de los recursos cuando se cumplen ciertas premisas básicas es precisamente lo que establece la ‘mano invisible’ de Adam Smith o, más formalmente, el primer teorema fundamental del bienestar. A partir de este teorema, y de su condición central de que exista un mercado para cada bien, es posible justificar la intervención del Estado mediante una política expresa de defensa de los derechos de los consumidores. Tres supuestos sustentan este teorema: i) que los consumidores tengan la misma información que las firmas respecto de los bienes que adquieren, en particular en relación con su calidad; ii) que existan bajos costos de transacción, de modo que entreguen los incentivos correctos para transar y para escribir contratos completos que gobiernen dichas transacciones futuras; y iii) que los usuarios sean racionales en la toma de decisiones. Por el contrario, en la práctica existen restricciones de información que generan asimetrías de información, restricciones transaccionales que dan espacio al comportamiento oportunista y limitaciones intelectuales que dan cabida a decisiones no racionales.

1.1 Asimetrías de información

En muchos mercados en donde la información es valiosa, el monto y la calidad de la información que los agentes manejan difiere al momento de realizar una transacción. De acuerdo a Shapiro (1982), el problema de potencial engaño producto de asimetrías de información sería el más importante en el contexto de justificar una política expresa que proteja los intereses de los consumidores. Las asimetrías de información per se no son una falla del mercado –contrariamente a lo que algunos defensores de la protección al consumidor aseguran–, pero pueden generar profundas fallas de mercado que requieren de algún grado de protección al consumidor. Akerlof (1970) mostró que las asimetrías derivadas de información oculta conducen a que quienes intercambian en el mercado sean individuos con las características más negativas, siendo éste un caso extremo que se conoce como selección adversa. En esta situación, los oferentes con las mejores

características se excluyen de transar en el mercado, lo que deviene en un mercado incompleto.

Algunos mercados han creado los mecanismos para reducir el problema de la selección adversa, tales como la señalización y el *screening* (Riley 2001). La señalización consiste en la capacidad que tiene el individuo más informado de comunicar a su contraparte la información relevante para la transacción (Spence 1973). Ejemplos al respecto se encuentran en la decisión de invertir en publicidad (Nelson 1974, Kihlstrom y Riordan 1984, Milgrom y Roberts 1986), el uso de garantías en bienes durables (Grossman 1981, Spence 1989), o el uso de información estratégica difícil de imitar, como por ejemplo el *leasing* (Waldman 1997). La otra respuesta del mercado al problema de la selección adversa es el mencionado *screening* (Rothschild y Stiglitz 1976), estrategia mediante la cual es posible identificar la característica oculta del bien o servicio a transar cuando el individuo más informado elige una opción a partir de un conjunto de planes alternativos que le propone quien no conoce la característica del objeto a negociar, como suele suceder en los mercados de seguros, cuando es el usuario –que conoce su actitud hacia el riesgo o su estado de salud– quien elige finalmente el seguro que contratará.

Otro problema que genera la asimetría de información es el caso de la acción oculta, por lo general de posventa, conocido como riesgo moral, y que se entiende como la adopción de conductas diferentes a las originalmente pactadas. Este riesgo moral lleva a que las condiciones de transacción, como el precio, difieran de las eficientes, en el sentido de que el nivel de transacciones es menor a lo que sucedería de existir información simétrica y, por ende, ausencia de riesgo moral. Al igual que con la selección adversa, bajo ciertas condiciones la parte más informada podría entregar señales que reduzcan el riesgo moral (empresas que construyen reputación de buen servicio, por ejemplo), o el comprador podría fijar mecanismos de incentivos para realizar *screening*.

La existencia de importantes asimetrías de información conlleva una incompletitud de mercados, producto de la selección adversa y el riesgo moral, situación que raramente puede ser resuelta por completo en el mercado utilizando mecanismos de señalización o *screening*.

De allí que se requieran intervenciones concretas en una economía de mercado, tendientes a proteger a los consumidores de prácticas de engaño por parte de empresas inescrupulosas.

Una política de protección de los consumidores bajo el argumento de que la información asimétrica termina dañando a éstos y al propio mercado, debe en primer lugar tener presente que éste puede resolver por medio de diversos mecanismos sus propias falencias. En consecuencia, una primera medida es fortalecer la capacidad del mercado para crear la información faltante en los consumidores, como por ejemplo permitir que sean las empresas las que inviertan en reputación o credibilidad; esto es, que sean estas mismas las que entreguen estudios comparados respecto de la calidad de sus productos, tal como regularmente lo hace la industria automotriz a nivel internacional. Sin embargo, en muchos casos el acceso a la información acerca de la calidad del producto es costoso, el consumidor no es capaz de captar la información que se le entrega o el mercado no es capaz de castigar en tiempo y medida a aquellos que diseminan información falsa. En estos casos se requiere de la intervención del Estado a través de una serie de instrumentos, entre los que se cuenta la entrega de información estandarizada (rotulados de precio unitario o de componentes nutricionales de los productos, por ejemplo), la abolición de normas que evitan la diseminación de información (como la prohibición de comparar precios o calidades con rivales) y la prohibición y castigo de entregar información falsa. Cuando estas medidas no parecen ser suficientes, es una buena solución que las agencias gubernamentales o las empresas privadas, obligadas por el Estado, entreguen esta información mediante estudios comparados. Esto es precisamente lo que ha hecho el Sernac con los estudios de marcas, o con los estudios que han llevado a cabo algunas asociaciones de consumidores replicando trabajos realizados en otros países.³

³ Los estudios de marca del Sernac se encuentran disponibles en www.sernac.cl. Existe un gran número de asociaciones de consumidores agrupadas por sector económico. Entre ellas destacan Conadecus y Odecu, cuyos estudios están disponibles en www.conadecus.cl y en www.odecu.cl, respectivamente.

1.2 Costos de transacción, debilidad institucional y comportamiento oportunista

La existencia de costos de transacción inherentes a toda relación económica fue primeramente estudiada por Coase (1960). Su principal aporte es que en presencia de altos costos de transacción se hace relevante el modo en que se asignan los derechos de propiedad, mientras que cuando estos costos de transacción son bajos, es irrelevante la asignación original. Para este autor lo usual en muchos mercados es que dichos costos sean importantes y por ello se hace necesario contar con instituciones económicas que asignen estos derechos de propiedad (Coase, 1992). Los postulados de Coase son válidos bajo un contexto de información simétrica, tal como lo destacan McKelvey y Page (1999) y, en un contexto aplicado a la Ley de Pesca en Chile, Saavedra y Willington (2012). Como consecuencia de ello, la existencia de costos de transacción genera problemas en la relación contractual entre empresas y consumidores, que son adicionales a los generados por asimetrías de información; o bien, estos costos exacerban los efectos negativos de los problemas mencionados en el contexto de información asimétrica antes comentado.

La existencia de costos de transacción genera dos consecuencias negativas de primera importancia. Primero, la aparición de una externalidad extrema que conduce muchas veces a los consumidores a no recurrir a la justicia o a instancias administrativas para reclamar por abusos de los que han sido víctimas, ya que los costos que ellos deben enfrentar por su reclamo, largamente superan los beneficios que esperan obtener de tal acción. Segundo, la existencia de costos de transacción se traduce en una imposibilidad de escribir contratos completos que gobiernen la relación entre empresas y consumidores. Como consecuencia, ambos problemas dejan espacios para el comportamiento oportunista, por lo que su solución requiere de políticas concretas de protección a los consumidores, las que se analizan en los siguientes párrafos.

En cuanto a los costos de transacción asociados a litigar, es claro que éstos tienen un importante componente de costo fijo, como por ejemplo la preparación del reclamo y la búsqueda de antecedentes que justifiquen la demanda, y, sobre todo, el costo de contratar a un abogado

para que represente al consumidor demandante. Por otro lado, existen abusos de bajo monto a nivel individual, aunque muy masivos, los que por ende generan un gran retorno a la empresa que comete el abuso, destacándose los casos de publicidad engañosa concernientes a las características de ciertos productos en venta. Así, en tanto los beneficios de litigar para un cliente en particular, dados por el valor esperado de recuperar lo afectado, sean menores a los costos de litigar, no hay un incentivo para hacerlo. Sin embargo, por tratarse de un engaño masivo, se producirían enormes economías de escala si se agrupara cada posible demanda individual en una sola gran causa colectiva, ya que los costos de litigar, al ser mayoritariamente fijos, se incrementan poco mediante este agrupamiento, pero los beneficios esperados para el conjunto de los consumidores crecen linealmente. Como consecuencia, socialmente sería deseable agrupar las causas individuales (transformándolas en una causa colectiva) que demandan un engaño masivo, puesto que cada consumidor por sí mismo no tiene incentivos para iniciar una demanda. Las empresas, conocedoras de esta situación, pueden comportarse en forma abusiva y generar las condiciones para aumentar los costos de litigación con sus consumidores en los propios contratos de venta, exacerbando así este problema de bien público en las demandas por engaños masivos.

Las sociedades modernas han reaccionado a este problema por la vía de permitir la acumulación de causas; es lo que se conoce como acciones de clase (Kaplow y Shavell 1992, Shavell 2004, Spier 2007). Esta solución fue implementada en Chile mediante la Ley 19.955 de 2004 que propugna la protección de los intereses colectivos y difusos de los consumidores. Más allá de los evidentes beneficios de esta política, no deja de tener detractores por los problemas de agencia que se generan, ya que cada consumidor pierde el control de la causa, y tanto la estrategia de litigación –en particular el exceso de demandas– como la de los acuerdos con la empresa demandada quedan radicadas principalmente en el abogado patrocinante (Che y Spier 2008, Polinsky y Shavell 2007). La evidencia empírica muestra que, bien usadas, las acciones de clase son beneficiosas y no generan enormes excesos de litigiosidad como argumentan las empresas, aunque tampoco son inocuas respecto del problema de agencia señalado (Hensler 2001, Kessler y Rubinfeld 2007).

El segundo problema asociado con los costos de transacción, y de mucho mayor impacto en el éxito de una política de protección a los consumidores, es la aparición de contratos que gobiernan las relaciones comerciales que dejan vacíos de difícil o imposible resolución judicial, los que a su vez generan una debilidad institucional en las agencias destinadas a la protección de los consumidores.

En un contexto ideal de contratos contingentes de largo plazo no existe la posibilidad de comportamiento oportunista, ni por parte del comprador ni por parte del vendedor. Sin embargo, la realidad es otra, ya que en la práctica, debido a una serie de razones, entre ellas la existencia de costos de transacción, no es posible imaginar o incluso escribir en contratos —es decir leyes, reglamentos o simples contratos comerciales— todas las contingencias posibles de posventa (Williamson 1975). Examinado así, se puede entender un contrato incompleto como aquél cuyas variables relevantes para la toma de decisiones no están especificadas, en términos de todas las contingencias posibles de ocurrir. En la práctica nos encontramos con que muchas de las relaciones de intercambio abren el campo para el comportamiento oportunista. En otras palabras, dan pie para que agentes racionales se valgan de los vacíos legales para su propio provecho personal, pasando por encima de cualquier acuerdo tácito o explícito previamente entendido entre las partes.

Ante este contexto, se comprende la necesidad de crear y fortalecer instituciones capaces de resolver los conflictos entre vendedor y comprador a raíz de situaciones no previstas contractualmente al momento de realizar la transacción. Visto el problema de un contrato incompleto como producto de una externalidad, en el que la acción de un individuo afecta los beneficios de su contraparte, la eficiencia en la asignación de recursos no está garantizada por el libre mercado, sino que se requiere crear instituciones que salvaguarden los derechos de propiedad que se transan en cada relación comercial que involucra una compra. Para evitar la aparición de un nuevo tipo de incertidumbre, ahora respecto del comportamiento de la empresa luego de realizada la transacción, se requiere la intervención del Estado mediante la acción de fortalecer las instituciones que aseguren el cumplimiento de los contratos, evitando así que la desconfianza mine las bases de la economía de mercado. Desde el punto de vista de crear y robustecer la institucionalidad para que el mercado funcione sin fricciones, políticas como imponer estándares de

calidad, tipificar procesos y prohibir la comercialización de sustancias peligrosas son todas bienvenidas, aunque necesariamente complementarias a otras ya mencionadas cuando existe asimetría de información. Sin embargo, precisamente porque existen vacíos en la ley es que se requiere que sea un órgano del Estado el que, a través de su interpretación de la normativa vigente, ‘complete’ estos vacíos, y de este modo resuelva los conflictos que emerjan entre compradores y vendedores.

Adicionalmente, en muchas relaciones contractuales existe el espacio, o bien, un excesivo poder de negociación a favor de las empresas, lo que puede derivar en que éstas impongan condiciones adversas a los consumidores en los contratos mediante cláusulas abusivas. Más allá de materias como el abuso de una posición de dominio, que está fuera del alcance de este trabajo y pertenece a la jurisdicción del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), se trata acá de cláusulas que son impuestas por la parte vendedora de manera oportunista. De allí la necesidad de que un organismo como el Sernac fiscalice el cumplimiento que prohíbe las cláusulas abusivas y los contratos de adhesión (Muris 2002).

1.3 Consumidores racionalmente limitados

Muchas de las decisiones económicas tomadas por los consumidores se rigen por una racionalidad limitada. Desde Simon (1955, 1967) en adelante, se han podido comprender las consecuencias económicas que tiene la racionalidad limitada para analizar temas complejos. En ese contexto, muchas de las decisiones económicas que se toman responden al mecanismo de prueba y error, siendo posible encontrar decisiones de equilibrio (evolutivo) cuyas consecuencias difieren, aunque no de sobremanera, respecto de las decisiones que tomaría un consumidor racional (Rubinstein 1998).

Sin embargo, la práctica nos muestra que bajo muchas situaciones la racionalidad está limitada incluso en la toma de decisiones simples.⁴ Estos comportamientos pueden ser explicados por la función

⁴ Como lo mencionan en detalle Fuentes y Saavedra (2012), Richard Thaler y varios coautores mostraron en una serie de artículos aparecidos en la revista *Journal of Economic Perspectives*, entre 1987 y 2003, que regularmente los consumidores tienen comportamientos ‘anómalos’, entendiendo esta anomalía como un comportamiento que contradice el supuesto de racionalidad en la toma de sus decisiones.

asimétrica del valor (Kahneman y Tversky 1979), la que supone que los consumidores se comportan como si valoraran más las pérdidas que las ganancias monetarias. Ese modo no racional de comportarse lleva a que expertos en marketing utilicen estrategias a favor de la empresa y en desmedro de los consumidores, tales como empaquetar la venta de productos, como ocurre en las telecomunicaciones, o crear un sistema de fidelización como las millas o puntos, cuyos regalos resultan más caros que comprarlos directamente.

Aun más, los consumidores cometen errores aleatorios derivados de la incertidumbre con que toman sus decisiones, y otras veces se cometen errores flagrantemente sistemáticos y reiterados. Los errores aleatorios derivados de decisiones bajo incertidumbre surgen por el uso de la proyección (toman en cuenta información anecdótica en lugar de información objetiva disponible) y la creencia de inmunidad que tienen los consumidores (piensan que los eventos muy negativos tienen una probabilidad mucho menor de ocurrencia). Lo descrito conduciría a la necesidad de normar, por ejemplo, cierto tipo de garantías a fallas de productos, respecto de las cuales el mercado las proveería de manera subóptima; o de regular seguros catastróficos mal evaluados actuarialmente por estos consumidores excesivamente optimistas (Spence 1977, Shapiro 1982).

Las decisiones tipo ‘reglas de oro’ son derechamente irracionales. Éstas se asocian con los casos en que las personas utilizan mecanismos como la disponibilidad, la representatividad, y el anclaje y ajuste para tomar sus decisiones. La disponibilidad se refiere a estimar la frecuencia de un acontecimiento por el recuerdo de ejemplos, siendo por lo tanto susceptible de que sus decisiones sean controladas por la publicidad dirigida; la representatividad alude a que se decide en función de estereotipos, tales como ‘si viene de Alemania es bueno’, sin reparar en que puede decir *born in Germany* en lugar de *made in Germany*; por último, el anclaje y ajuste atañen a que decisiones relativamente complejas se toman sólo de acuerdo a estimaciones preliminares.

Aunque parezca obvio decirlo, la posibilidad de que los consumidores no sean tan racionales puede llevar a vendedores inescrupulosos a aprovecharse de esa condición e incluso a exacerbarla. Tal es el caso de los contratos de adhesión, en los que las condiciones del contrato

y el poder de negociación de las partes son tan desiguales que se les imponen a los usuarios cláusulas abusivas que, de no ser aceptadas, simplemente se les impide la compra. Así sucede con algunas condiciones en los contratos de créditos con bancos comerciales e incluso con cajas de compensación.

Otras veces, los vendedores avezados aprovechan la racionalidad limitada para realizar una venta que, al poco andar, el consumidor descubre que realmente no la deseaba. Algunas legislaciones imponen una ventana de tiempo que permite a los consumidores arrepentirse de compras del tipo puerta a puerta o en eventos especiales, cuando éstas conllevan una fuerte pérdida patrimonial. Todas estas normas tienen la particularidad de ser tremendamente efectivas en reducir las ventas abusivas y a un muy bajo costo para la sociedad, ya que nada impide que quienes racionalmente quieren hacer la compra lo hagan sin costos adicionales.

La irracionalidad de los consumidores conduce también en muchas legislaciones a tomar medidas extremas que limitan o entorpecen el consumo de ciertos bienes, llamados bienes no meritorios (por ejemplo, regular el consumo de cigarrillos en espacios públicos), o a imponer el consumo obligado de bienes meritorios (por ejemplo, exigir el uso del cinturón de seguridad). También hay normas que demandan tomar medidas de estandarización que establezcan igual trato para todos los consumidores, o regulan cómo se informa a los usuarios para evitar el engaño (por ejemplo, definir qué se entiende exactamente por *fat free* o la diferencia entre *water proof* y *water resistant*).

Hay quienes abogan para que, en lugar de imponer prohibiciones o estandarizaciones, se eduque al público o se le entregue información acerca de las características negativas de un producto en las etiquetas de éstos. Definitivamente, si sólo se tratara de una asimetría de información la educación podría ser efectiva, pero cuando los consumidores no son racionales esa medida es bastante inefectiva, como lo demostró Mathios (2000) respecto del etiquetado de información. Este autor reparó en que los *salad dressings* que vendía una cadena de supermercados en Estados Unidos contenían bastante más información cuando se ofrecían en condados rurales con campus universitarios (y por ende a consumidores potencialmente ‘más racionales’) que

cuando se ofrecían en condados rurales sin ese tipo de consumidores. Este mismo autor mostró que, luego de imponerse la obligación legal de informar en etiquetas los contenidos nutricionales, se redujo en ese país significativamente el consumo de *salad dressings* con alto contenido graso. En otras palabras, informar es bueno pues modifica positivamente los hábitos de consumo, pero no lo es todo, ya que no todos son capaces de comprender lo que leen.

Mathios (2000) aduce que la realización de estudios en ciertos mercados y su difusión implicarían una mejora en el bienestar de los consumidores. Si se piensa en el ya clásico caso del mercado de las vienasas, el estudio realizado por el Sernac en el año 1992 no sólo llevó a casi detener el consumo de estos productos en Chile, sino que obligó a muchas empresas del rubro a modernizarse y bajar los niveles de grasa, agua y aditivos, así como a mejorar la mezcla de carne, con el fin de reconquistar a un público que se sintió engañado por el mal producto que se le vendió por años.

Un último elemento interesante de destacar respecto de la racionalidad limitada de los consumidores tiene que ver con el (bajo) poder de la autorregulación. En efecto, la autorregulación parece ser efectiva para resolver conflictos entre las empresas o cuando una publicidad engañosa pueda afectar a toda una industria, pero, tal como lo muestran Reich (1992) y Núñez (2007), cuando se trata de bienes de confianza esta autorregulación es insuficiente y se hace necesario complementarla con regulación directa.

1.4 Alcances para el diseño de políticas

Las posibilidades de engaño y comportamiento oportunista, el mal uso de la información asimétrica, los costos de litigar y la debilidad de nuestras instituciones, más la racionalidad limitada de los consumidores, se potencian mutuamente. Por ello, las políticas de protección de los consumidores serán más o menos eficientes y eficaces de acuerdo a cómo se ataque cada uno de estos problemas (Rischkowsky y Döring 2008). La Figura N° 1 destaca los trasvasijos que existen entre estas justificaciones y las políticas concretas que pueden implementarse. En primer lugar, una adecuada institucionalidad de protección a los consumidores debe centrarse en los problemas que no sean resueltos

por otras agencias. Por ejemplo, es de vieja añoranza de los defensores de los consumidores la idea de que a éstos se les debe proteger, entre otras prácticas, de los abusos de los monopolios. Nos parece que ésta sería una política muy errada por cuanto ya existe una institucionalidad ad hoc para dicha falla de mercado: la política de defensa de la libre competencia. Por igual razón, también es muy relevante establecer un diseño institucional apropiado cuando se analiza la distribución de responsabilidades entre las agencias de protección al consumidor y las entidades fiscalizadoras sectoriales, pues se requiere identificar la existencia de normas paralelas o poco claras para efectos de señalar un lugar único e inequívoco donde presentar reclamos o consultas. No resolver esto incrementa los costos asociados al ejercicio del derecho establecido en la ley.

● FIGURA N° 1. POLÍTICA DE PROTECCIÓN A LOS CONSUMIDORES



Fuente: elaboración propia.

En segundo lugar, desde el propio paradigma económico neoclásico se justifica dotar a las agencias de protección al consumidor de las facultades y herramientas de intervención para proteger a los consumidores, siendo estas facultades reguladoras, fiscalizadoras y de impulso a la autorregulación, entre otras. Actualmente, el rol del Sernac, de acuerdo con la ley, está íntimamente asociado a la superación de

las asimetrías de información mediante la educación al consumidor y la entrega de información útil para sus decisiones de consumo, el apoyo a la condición de racionalidad limitada mediante, por ejemplo, la preocupación por una adecuada información en los productos y la disminución de los costos de transacción, y el apoyo jurídico a los consumidores mediante la posibilidad de hacerse parte en las reclamaciones y la formulación de causas de carácter colectivo.

Por último, los estudios efectuados por el Sernac debiesen constituir una forma de superación de las asimetrías de información; una reducción de los espacios de divergencias entre vendedores (y productores) y consumidores, desalentando así el comportamiento oportunista de los primeros; y una reducción del problema de racionalidad limitada de los usuarios.

2. Brechas en el diseño institucional chileno

¿Hasta dónde se ha avanzado en Chile en la protección de los derechos de los consumidores? ¿Están nuestras prácticas a la altura de las mejores prácticas de los países desarrollados? Estas dos preguntas obtendrían una respuesta bien categórica si se hiciera una encuesta callejera: ‘poco’ y ‘no’, respectivamente. Sin embargo, dichas respuestas estarían sumamente sesgadas por experiencias personales negativas de los entrevistados. Lo anterior contrasta con la situación de la protección de los derechos de los consumidores, descrita por *stakeholders* a la luz de una serie de entrevistas realizadas por nosotros en otro estudio (Fuentes y Saavedra 2012), en relación con las mejores prácticas a nivel internacional en ciertos tópicos específicos de la política de protección al consumidor, tales como la visión general sobre ésta en Chile, las atribuciones sancionatorias del Sernac y su rol respecto de otros reguladores.⁵

⁵ En dicho trabajo se preguntó a los *stakeholders* entrevistados, además de lo que acá sintetizamos, sobre las acciones de clase en Chile y sobre los estudios empíricos que realiza el Sernac. Estos temas no son tratados en el presente trabajo y fueron excluidos por ser una materia que se aleja de las atribuciones sancionatorias del Sernac. En cuanto al formato, se optó por entrevistar en profundidad, es decir, elaborar una profusa batería de preguntas y contrapreguntas, dirigidas a altos ejecutivos relacionados con las actividades del Sernac de dos asociaciones gremiales (la Confederación de la Producción y del Comercio, y la Cámara de Comercio de Santiago), de dos asociaciones de consumidores (Conadecus y Odecus) y de dos superintendencias (de banco e instituciones financieras y de valores y seguros). Además se realizaron entrevistas a personas ligadas a la alta dirección del Sernac. Más detalles sobre esto en Fuentes y Saavedra (2012).

2.1 Protección al consumidor: ¿qué dicen los *stakeholders*?

En el estudio de nuestra autoría antes señalado (Fuentes y Saavedra 2012), revisamos tres aspectos de la ejecución de la política de protección al consumidor: las facultades regulatorias del Sernac, las responsabilidades de distintas instituciones regulatorias y la validez de los estudios publicados por el Sernac. Por medio de entrevistas recogimos la opinión de organizaciones que tienen alguna representatividad de las distintas posiciones frente a estos temas, además del Sernac: agrupaciones de empresarios relacionados con el comercio, agrupaciones de consumidores y organismos fiscalizadores sectoriales.

Metodológicamente se estableció, en primer lugar, un conjunto de preguntas asociadas al tema genérico de la protección a los consumidores, como la visión respecto de la necesidad de esta protección, la eficacia del sistema de multas en operación, la importancia de haber tipificado acciones de naturaleza colectiva en la ley (año 2004) y sus consecuencias. En segundo lugar, se establecieron preguntas relacionadas con las facultades del Sernac, las que no incluyen la posibilidad de sancionar prácticas y sí las de educar a los usuarios, difundir la información y su papel ‘supletorio’ en relación con su participación en dimensiones que no estén contenidas en los marcos regulatorios de otras agencias sectoriales. En este contexto se consultó también sobre la percepción general del rol del Sernac y el tipo de actividades que realiza o deja de realizar. En tercer lugar, se definió un conjunto de preguntas relacionadas con la distribución de responsabilidades entre el organismo mencionado y otras agencias regulatorias sectoriales, como la delimitación de sus ámbitos de acción o la eficacia de la llamada ‘ventanilla única’ para la recepción de consultas de los usuarios.

Que el modelo de economía social de mercado chileno requiere de una institucionalidad de defensa de los consumidores está fuera de discusión. Los matices aparecen a la hora de establecer cuáles son los fundamentos de esta intervención del Estado. Las asociaciones de consumidores enfatizan la existencia de asimetrías de información como la causa obvia y natural para esta intervención, jerarquizando como prioritarias las tareas de protección contra los abusos de las empresas por sobre las de fomentar los derechos de estos consumidores (como el de informarse, por ejemplo). Los otros organismos adicionan la

necesidad de reglamentar la protección a los consumidores debido a los espacios de deliberación de intereses que quedan abiertos con la actual normativa, tipificando las conductas anticonsumidores, la necesidad de proteger a los agentes del mercado con dificultades para organizarse, la necesidad de normar la entrega de información para que el exceso de ésta no termine afectando a los propios consumidores, y la necesidad de superar la carencia de información por parte de los consumidores y su imposibilidad de procesar la ya disponible.

A juicio de la mayoría de los entrevistados, las sanciones no son disuasivas, principalmente por ser las multas máximas estipuladas en la ley de muy bajo monto respecto de los posibles beneficios de infringir la ley. Éstas quedan además al arbitrio de los jueces, manifestándose una enorme disparidad de criterios que restan eficacia al procedimiento. Un punto acotado por una de las asociaciones de empresas dice relación con que para las empresas grandes sería más disuasivo el costo en imagen a la hora de ser multadas.

En cuanto al rol de las asociaciones de consumidores, todos concuerdan en que existe una carencia de recursos públicos destinados a apoyarlas. No obstante, los matices son considerables. Obviamente, las asociaciones de consumidores preferirían un financiamiento público, evitando así que sean financiadas por empresas debido a los eventuales conflictos de interés implicados. La mirada del mundo empresarial y del regulador es más lapidaria: éstos consideran que, más allá de sus causas, las asociaciones de consumidores tienen falencias muy graves en su labor, pudiendo ser éstas motivadas por el bajo acceso a recursos financieros o por la presencia de sesgos políticos a priori contrarios a la iniciativa privada.

Las diferencias entre los entrevistados es mayor a la hora de evaluar la necesidad y pertinencia de las acciones de clase en Chile. Las asociaciones de consumidores no sólo avalan su necesidad, sino que además son críticas respecto de cómo la norma quedó redactada. Aunque comparten la necesidad de tener acciones de clase tipificadas en la Ley del Consumidor, los reguladores sectoriales entrevistados consideran que las demandas por acciones de clase en Chile han sido muy mal llevadas por los propios demandantes. Tampoco ayudaría el que los jueces, carentes de conocimientos respecto de cómo operan estas demandas, se pronuncien de inmediato acerca del fondo del problema,

antes incluso de declarar su admisibilidad. Las asociaciones de empresas definitivamente rechazan la figura de acciones de clase en Chile, pues para ellos éstas sólo crean una ‘industria del reclamo’.

Desde una perspectiva de diseño institucional, y en particular acerca de las facultades del Sernac, tanto las asociaciones de consumidores como los reguladores sectoriales ven la existencia de conflictos entre dicho organismo y los roles que ellos cumplen o esperan cumplir. Por ejemplo, las asociaciones de consumidores plantean que la labor de atención de reclamos debiera estar radicada en ellas, debiendo el Sernac principalmente fiscalizar y arbitrar contiendas entre empresas y consumidores. Son además críticos de las OSIC (Oficinas de Información al Consumidor) a nivel comunal. Los reguladores sectoriales opinan que el Sernac tiene un rol claro y eficiente desde el punto de vista social, pero en la práctica presenta falencias en el modo en que opera, pues pasaría a ejercer un rol más bien reactivo a hechos consumados. Son críticos además de ciertas incompatibilidades entre la dirección del Sernac y los intereses políticos.

La posición de las asociaciones de empresas es nuevamente mucho más crítica. Éstas ven al Sernac como una entidad muy dedicada a ‘buscar la trampa’ de las empresas. Comparan a este organismo con la Superintendencia de Bancos (SBIF) para aseverar que se requiere un gran fortalecimiento en la gestión del Sernac, pues se trataría de una agencia pública muy poco profesional, dado el enorme impacto económico que tienen sus acciones en el mundo empresarial.

Con tal disparidad de opiniones respecto del servicio encargado de fiscalizar en la materia, una cuestión crucial es conocer los límites y responsabilidades entre agencias, es decir, entre el Sernac y los reguladores sectoriales. El Sernac señala que aunque sus facultades están razonablemente claras, se producen algunos problemas de coordinación con los reguladores sectoriales debido a la normativa que establece el rol supletorio de la institución, el cual le permite establecer acciones cuando la legislación sectorial no trata explícitamente una determinada situación.⁶ Los fiscalizadores perciben como

⁶ Cabe destacar que este organismo no tiene facultades amplias de interpretación de la ley, ni puede pasar multas o definir regulaciones; no obstante, posee atribuciones para solicitar información a las empresas, denunciar ante los tribunales y generar información para publicar y/o educar a los consumidores. Éste es uno de los cambios sustantivos de la propuesta en discusión parlamentaria.

negativas las acciones del Sernac en tanto ellas pudiesen tener efectos que atenten contra la inversión y el crecimiento del sector bajo su tutela. Si a lo descrito se suma la mencionada facultad supletoria de dicho organismo en la aplicación de la ley, se observan casos en los que las interpretaciones de un organismo sectorial pueden diferir de las del Sernac.⁷

Precisamente, este especial cuidado de los sectores bajo tutela regulatoria es para las asociaciones de consumidores el mayor problema entre los reguladores y el Sernac, ya que siempre se tiende a priorizar el rol de estabilidad y fomento por sobre el cuidado de los consumidores. Por otro lado, en cuanto a la ventanilla única, las organizaciones de consumidores señalan que existe una buena coordinación entre las agencias regulatorias sectoriales y el Sernac. Excepción a esta condición general sería el caso de los temas relativos a la salud y los servicios básicos, respecto de los cuales se advierte un campo nebuloso de atribuciones que hacen difícil la labor de defensa de los derechos de los consumidores.

Para las asociaciones de empresarios, el caso más patente de conflicto de intereses entre reguladores sería el de la banca, con temas como el cumplimiento de la normativa referida a las tasas de interés máximas en operaciones de crédito comerciales. En el fondo, a diferencia de otros organismos reguladores sectoriales, para ellos el actuar del Sernac estaría sesgado en favor de una de las partes. Dicho sesgo se manifestaría en la imposibilidad por parte de las empresas de subsanar fallas que hubiesen cometido con antelación a la exposición pública del problema, lo cual implica un daño de imagen que resulta muy relevante para las empresas.

Los organismos reguladores son más críticos y culpan al Sernac de muchos problemas de coordinación. Nuevamente aparece aquí el ejemplo de qué se entiende por interés en una operación de crédito para efectos de visualizar si se está cobrando por sobre la tasa máxima convencional. Se argumenta que las interpretaciones del Sernac no serían consultadas con la superintendencia respectiva, básicamente debido a la utilización de la

⁷Un ejemplo de esta naturaleza se observa en los temas relacionados con el cobro de tasas de interés en las casas comerciales, las que según el Sernac serían superiores a la máxima convencional. En este caso particular, el tema en discusión se centra en los ítems que pueden considerarse como parte constitutiva del interés del crédito.

facultad supletoria. Esto habría llevado a la aplicación de interpretaciones del Sernac que serían contradictorias con normas de ámbito reglamentario establecidas por la propia Superintendencia de Bancos.

2.2 Análisis de la situación en Chile

Las opiniones de los distintos agentes del mercado muestran que para los reguladores sectoriales y los empresarios no existe la convicción de que la política de protección al consumidor opere eficazmente. Si bien se manifiesta la necesidad de que exista una legislación específica en esta materia –ya que sería difícil argumentar en contra de una línea de trabajo plenamente aceptada en el mundo desarrollado–, en términos prácticos se critican las actividades realizadas en el marco de dicha normativa. Estos actores destacan los posibles abusos y las eventuales pérdidas en que pudieran incurrir las empresas como producto de las acciones llevadas a cabo en el contexto de la ley.

Da la impresión de que, en términos culturales, Chile aún no incorpora plenamente la validez del ejercicio de los derechos de los consumidores, valorándose más intensamente la necesidad de que exista un ambiente propicio para la inversión, el crecimiento futuro y la superación de la pobreza.

Esta suerte de juventud y timidez de nuestra política de protección a los consumidores se manifiesta en dos elementos. El primero de ellos, ya mencionado, es la reticencia a la validación del rol de la ley y de los organismos que ella instituye (Sernac y asociaciones de consumidores) por parte de los agentes económicos que pueden ver afectados sus intereses, o de otros organismos públicos que poseen objetivos que dependen crucialmente de la inversión y el crecimiento. El segundo elemento es la existencia de un marco legal que evidencia debilidades para la eficaz ejecución de los objetivos estratégicos de largo plazo de la política de protección a los consumidores. Respecto de éste, cabe destacar los siguientes aspectos de la legislación chilena en materia de protección de los derechos de los consumidores:

- La ley en su artículo 2° bis establece su carácter supletorio, lo cual deja la mencionada legislación en una posición seguidora respecto de otras legislaciones sectoriales, en particular cuando no es evidente cuál legislación es la aplicable.

- De acuerdo con lo establecido en el artículo 57 de la ley, el Sernac es un servicio que depende del poder ejecutivo y que además no tiene ninguna atribución para sancionar el no cumplimiento de la ley. Por tanto, sólo se limita a ser parte de las causas, las que finalmente son falladas por los tribunales ordinarios de justicia.
- Las asociaciones de consumidores, reguladas en los artículos 5° y siguientes de la ley, tienen limitaciones para su financiamiento que, si bien son atendibles debido a posibles conflictos de intereses, no permiten el desarrollo de una labor real de contrapeso a las empresas.
- Las multas tipificadas en el artículo 24 de la ley no parecen ser de una cuantía que permita disuadir posibles incumplimientos de la normativa. Este hecho puede llevar a una completa inoperatividad de la ley.

2.3 Mejores prácticas en países desarrollados

Es muy difícil establecer una comparación de carácter general entre las experiencias de regulación sobre la protección a los consumidores entre distintos países o regiones. Lo anterior se debe básicamente a dos razones. Por un lado, Hadfield, Howse y Trebilcok (1998) señalan que la economía de la información y del comportamiento estratégico han puesto un manto de duda sobre las creencias de los enfoques iniciales respecto de las políticas de protección al consumidor, lo cual ha implicado una transición hacia nuevos enfoques empíricos, aún no plenamente incorporados en los diferentes países. Por otro lado, la definición de las políticas de protección a los consumidores está íntimamente ligada con variables de naturaleza sociocultural. Bajo esta perspectiva, Strünck (2005) compara las prácticas de Estados Unidos y Europa, detectando importantes diferencias basadas en variables tales como los grados de cooperación entre productores y consumidores, y el rol de los tribunales de justicia. Igualmente, De Ruyter y Kasper (1997), en el contexto de la comparación de las oficinas de protección al consumidor de Estados Unidos y Holanda, concluyen que una de las mayores determinantes de las diferencias encontradas es el estilo de dirección del personal involucrado.

Un avance en cuanto a la detección de brechas y las mejores prácticas internacionales es el trabajo de Roa (2013). Éste describe las mejores prácticas señalando cuatro aspectos principales, diferentes en general a lo que concierne a las facultades sancionatorias de las agencias, que es precisamente el tema de este trabajo. Para Roa (2013), un primer conjunto de prácticas se refiere a las destinadas a fortalecer la capacidad de decisiones del consumidor (mayor educación o regulación de la divulgación de la información), las que norman la relación contractual entre consumidor y vendedor (como garantías, términos del contrato y períodos de reflexión), las que regulan la actividad comercial misma (como el establecer códigos de conducta, estándares de calidad o seguridad y las prohibiciones de ventas o prácticas reñidas con ciertos valores sociales), y las que reglan los mecanismos de regulación de conflictos (privados o judiciales y multas). Un segundo conjunto de prácticas a tener en cuenta son aquéllas referidas a la detección de los perjuicios a los consumidores. Un tercer tipo de mejores prácticas alude a aquellas que facilitan el hacer exigible la ley del consumidor, y por ende ponen un costo a quien la infringe, como son el monitoreo a empresas (estudios de marcas, por ejemplo), sus criterios y otras sanciones (como por ejemplo ordenar devoluciones, reparaciones o indemnizaciones a los afectados, hasta llegar incluso a acciones penales). Finalmente, Roa (2013) se refiere a las mejores prácticas en el diseño y evaluación de la política de protección al consumidor que extrae de la OCDE (OECD 2010). En cada punto, este autor revisa las brechas entre estas mejores prácticas recomendadas por dicho organismo internacional y la situación en Chile, extrayendo así las justificaciones a políticas más proactivas en defensa de los consumidores.

Respecto de las atribuciones sancionatorias del Sernac, Roa (2013) menciona en el ámbito de la exigibilidad de la ley del consumidor las siguientes mejores prácticas internacionales: i) sanciones en multas económicas disuasivas; ii) sanciones no pecuniarias, tales como ordenar devoluciones, reparaciones o indemnizaciones, devolución de ganancias, publicidad correctiva o negativa, suspensión de funcionamiento de la empresa y establecer determinadas prohibiciones; iii) acciones de cumplimiento y cesación; y iv) procedimientos sancionatorios en cascada con detonadores específicos como la agencia estatal o

terceros actores, siguiendo para ello un criterio de gravedad, masividad o reincidencia que pase de lo administrativo a lo civil y de éste a lo penal. Sobre este punto, el autor menciona que hay brechas importantes respecto de la realidad chilena. Por ejemplo, el procedimiento actual en Chile va desde una mediación administrativa no sancionatoria hasta una instancia de acción individual en juzgados de policía local, y sólo tratándose de juicios de acción de clase se pasaría a los tribunales de justicia. Ni hablar de la acción penal o de procedimientos alternativos de resolución de conflictos.

En cuanto a la distribución de responsabilidades entre agencias y las facultades fiscalizadoras del organismo encargado de la protección a los consumidores, no parece existir literatura especializada que trate directamente estos tópicos. Más bien hay documentos que entregan ciertos lineamientos generales a partir de los cuales es posible extraer algunos elementos para identificar los aspectos antes mencionados.

El informe de la OCDE (OECD 2006) indica que la política pública debe llevarse a cabo de forma tal que se sobrecompensen sus costos. Ello es relevante, por ejemplo, cuando se busca implementar una política aparentemente eficaz de incremento de información a los consumidores, aunque ésta podría tornarse completamente inútil desde la perspectiva de la racionalidad limitada de aquéllos. Se señala que no es evidente cuándo se debe llevar a cabo una determinada política: si en el momento en que hay clara evidencia de daño a los consumidores o cuando existe un riesgo razonable. Asimismo, si una política implica un costo alto a las firmas, ¿en qué momento se debe aplicar si no es evidente el beneficio a los consumidores (por la presencia de racionalidad limitada), o no es claro el perjuicio en contra de ellos de no implementarla? En suma, el trabajo de la OCDE (OECD 2006) entrega criterios útiles para deducir ciertas conclusiones respecto del rol del Sernac y sus límites con otros reguladores.

En un documento posterior (OECD 2007a), este organismo internacional aborda la ‘apertura’ de información –o *information disclosure*– focalizada en las telecomunicaciones y los servicios financieros. Destacan tres conclusiones por su relevancia y aplicabilidad en Chile. Primero, la apertura de información obligatoria o *mandatory disclosure* debe ser un proceso supervisado, ya que sus resultados prácticos pueden diferir sustantivamente de lo planificado, debido a la existencia

de racionalidad limitada. Segundo, las políticas deben ser evaluadas cuidadosamente, ya que la complejidad de la conducta de los consumidores puede llevar a que sus costos superen sus beneficios. Por último, la proporción de consumidores bien informados debe tenerse en consideración en la evaluación del impacto y el costo de las políticas.

En otro documento (OECD 2007b) referido a la resolución de disputas y resarcimiento a los consumidores, se prescribe la necesidad de que los procedimientos aplicables proporcionen a éstos acceso a mecanismos justos, fáciles, oportunos y efectivos, sin incluir cargas o costos innecesarios. Este criterio tiene aplicabilidad al tema de las atribuciones del organismo público encargado de la protección de la defensa de los derechos de los consumidores, ya que su participación –directa o indirecta– en la resolución de disputas y resarcimiento puede ser esencial para que, desde la perspectiva de un consumidor particular, el beneficio de un determinado reclamo sea mayor que el costo de llevarlo a cabo.

En el caso específico de Estados Unidos, las actividades de protección a los consumidores se desarrollan en distintas agencias, las que tienen además otras labores a su cargo. Es así como United States Consumer Product Safety Commission (CPSC, Comisión de Seguridad de Productos del Consumidor de EE.UU.) trabaja con la industria y otras partes interesadas en desarrollar estándares voluntarios de seguridad, definiendo y garantizando el cumplimiento de estándares obligatorios de calidad que avalen el arreglo de productos defectuosos. Para este fin llevan a cabo estudios sobre productos potencialmente riesgosos sobre los que informan a los consumidores. Por su parte, la Federal Trade Commission (FTC, Comisión Federal de Comercio) se encarga de proteger a los consumidores del fraude y el engaño, pero no detalla la forma en que se toman las decisiones para efectos de desarrollar estudios específicos.

Se puede concluir que no parece existir información que discuta en forma precisa las atribuciones del organismo encargado de velar por los intereses de los consumidores, así como las eventuales superposiciones con diversas agencias gubernamentales. Además, la poca información que se ha podido recabar está normalmente referida a organismos que velan al mismo tiempo por los temas de competencia y de la protección a los consumidores en un sentido más amplio. Lo anterior hace difícil la simple aplicación de los principios descritos en

una agencia como la chilena, que definitivamente no tiene relación alguna con temas de libre competencia.

En consecuencia, para verificar la existencia e importancia de brechas a nivel nacional respecto de las mejores prácticas en el mundo en esta materia, lo más razonable sería adicionar a la escasa evidencia internacional los preceptos que se derivan de la teoría económica discutida en la sección 1 de este trabajo. Esto, en suma, parece indicar que si se opta por dotar al Sernac de acciones sancionatorias, con altas potestades para interpretar la ley, se debe limitar el poder de esta agencia por la vía de asegurar la existencia de un tribunal superior especializado al que apelen quienes se vean afectados por determinadas sanciones. Asimismo, se debe restringir la dependencia de este organismo fiscalizador del poder político –al que sin dudas seguirá ligado–, traspasando la política de la protección de los derechos de los consumidores al Ministerio de Economía y limitando las opciones de ingreso del poder político a la alta dirección de esta agencia por la vía, por ejemplo, de evitar que el nombramiento y la destitución de sus autoridades sea de exclusividad del poder ejecutivo.

3. Recomendaciones: qué hacer y qué no hacer

Es evidente la brecha institucional en la política de defensa de los consumidores en Chile, que se manifiesta en el contraste entre su diseño y práctica actual, y las políticas que se aplican en países desarrollados y lo sustentado por la teoría económica. Es también indudable que cualquier propuesta de modificación encuentre la oposición de parte de algunos sectores empresariales, e incluso de parte de reguladores sectoriales, actitudes que relevan posibles abusos y eventuales pérdidas en las que pudieran incurrir las empresas, como resultado de las acciones llevadas a cabo en el contexto de la protección a los consumidores. En la misma línea, también se observan posiciones extremas que formulan la protección a los consumidores como una postura contraria al necesario desarrollo de las economías modernas. Ante este panorama da la impresión de que en términos culturales nuestro país aún no incorpora plenamente la validez del ejercicio de los derechos de los consumidores y su complementariedad con una economía de mercado fortalecida.

Las recomendaciones que a continuación se presentan constituyen, de acuerdo a nuestro entender, los aspectos centrales que deben tenerse presentes para un fortalecimiento de la política de protección a los consumidores, lo que a su vez debiera propender a un fortalecimiento y validación social de nuestra economía de mercado:

- Revisar los ámbitos de discusión respecto de la supletoriedad de la ley a través de una instancia de coordinación con las respectivas agencias fiscalizadoras sectoriales, de modo de aclarar, por ejemplo, a nivel reglamentario, las dudas que pudieran suscitarse. Tal acuerdo de trabajo *ex ante* debiera ser transparente y vinculante para todas las agencias gubernamentales involucradas.
- Crear la instancia judicial especializada con rango de Corte de Apelaciones en cuestiones económicas que vea, entre otras, estas materias del consumidor. Este nuevo tribunal debiera tener una composición mixta entre abogados y economistas, capaces no sólo de agilizar las causas y garantizar resultados predecibles para todas las partes involucradas, sino además hacerlo con conocimiento de los casos. Tal diseño institucional dejaría al Sernac determinando en primera instancia los resultados de las reclamaciones, y quizás en carácter definitivo cuando sean de baja cuantía, lo que disminuiría la recurrencia a los tribunales. Al mismo tiempo, el Sernac operaría para reclamos de poca cuantía realizados por consumidores aislados, pudiendo dejar la carga de la prueba en las empresas en aquellos casos en los que el Sernac favoreciere al reclamante.
- Crear algún mecanismo para fortalecer el financiamiento a las organizaciones de consumidores por un período transitorio, de modo de fomentar la profesionalización de sus directivas. Las incompatibilidades presentadas en la ley son correctas, por lo cual se deben buscar alternativas diferentes a la participación directa o indirecta de empresas proveedoras de bienes y servicios como financistas de las asociaciones.
- En el mismo espíritu de lo establecido en la letra e) del artículo 58 de la ley, respecto de la información sobre sentencias de los tribunales en la aplicación de la ley, parece conveniente definir a nivel reglamentario la obligación de que las empresas tengan

un registro público de los reclamos recibidos, de fácil acceso a través de internet, donde se presenten los estados de las distintas reclamaciones.

- Establecer restricciones adicionales a las contempladas en la Ley 19.882, en lo referido a inhabilidad y dedicación exclusiva, para que el director nacional y los directores regionales del Sernac tengan restricciones adicionales para postular a cargos de representación política. Ello, por tratarse de un tema muy sensible, de alta exposición pública y de potencial abuso del cargo con fines políticos, lo cual podría ocasionar graves daños a empresas sin que éstas hayan sido declaradas culpables de delito alguno. Esto nos hace pensar que esta modificación debiera reducir los riesgos de un uso inadecuado del cargo.
- Establecer por la vía reglamentaria un protocolo de trabajo que perfeccione los procedimientos para determinar los estudios que lleve a cabo el Sernac, en el que a lo menos deben estar representados los siguientes criterios: i) transparencia y claridad respecto de la forma en que se deciden los estudios; ii) condiciones mínimas para que el análisis sea robusto estadísticamente; iii) protocolo de interacción con las empresas y consumidores interesados antes de su publicación final; y iv) publicidad de los estudios, que debe contemplar la posibilidad de que las empresas superen las deficiencias antes de su publicación.

Lamentablemente, el lento avance en estas materias luego de 17 años de vigencia de la ley que creó al Sernac, junto con la cerrada oposición del mundo empresarial y la derecha política para aumentar la protección de los consumidores, han llevado a una propuesta del Ejecutivo que, de acuerdo con nuestra visión, excede el fortalecimiento de la protección al consumidor con un carácter promercado. En efecto, tomando en cuenta que varias de las iniciativas propuestas por el Ejecutivo para modificar la ley apuntan en la dirección correcta, destacamos en los párrafos siguientes los aspectos que, aunque fortaleciendo la defensa de los consumidores, son a nuestro juicio problemáticos o presentan un lamentable sesgo antimercado.⁸

⁸ Véanse detalles de cada elemento de la propuesta en Presidencia de la República (2014).

En primer lugar, no es razonable que un organismo público tenga un carácter fiscalizador, sancionatorio y al mismo tiempo con facultades interpretativas de ley, sin sus correspondientes *checks and balances*, como una corte revisora especializada en materias económicas tan complejas y amplias como las relacionadas con la protección de los consumidores. Esto, por cuanto ello facilita el surgimiento de acciones contrarias a las empresas sin el necesario contraste de opiniones. La división de las tareas al interior del gobierno tiene un fuerte sustento teórico, tal como lo afirma Tirole (1994) al repasar los avances de la teoría de contratos e incentivos en esta materia. Nos parece que en este caso es más que atendible esta precaución. Adicionalmente a este punto, el rol de cautelar la política del sector debe quedar radicado en definitiva en el Ministerio de Economía y, coherentemente, separarlo del nuevo rol fiscalizador del Sernac. Hasta el momento, el Sernac ha sido el principal promotor de la política, así como de sus cambios legales, lo que no representa mayor riesgo en tanto su rol fiscalizador ha estado muy minado por la falta de poder sancionatorio del organismo, que obedece a razones históricas.⁹

En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, es necesario y urgente revisar la facultad resolutoria del Sernac en cuanto a las infracciones. En particular, éstas deben ser tipificadas en detalle respecto de los procedimientos válidos, de manera que todas las partes tengan el derecho a ser escuchadas y a recibir respuestas fundadas, ya que su mal uso puede llevar a establecer un clima de falta de confianza en el desarrollo de nuevos proyectos de inversión en el país.

En tercer lugar, se echa de menos que este proyecto de ley no se haga cargo de establecer prohibiciones temporales adicionales para las autoridades más altas del Sernac relativas a participar en contiendas políticas, lo que como ya hemos señalado podría fomentar el mal uso de la institucionalidad con fines ajenos a su propia naturaleza.

Por último, debe revisarse el financiamiento de las asociaciones de consumidores, tal como ha sido propuesto por el Ejecutivo, ya que el riesgo del nuevo esquema podría por un lado derivar en ataques motivados por intereses particulares en contra de determinadas empresas;

⁹ El Sernac proviene de la antigua Dirección de Industria y Comercio (Dirinco). Su primer rol en el año 1992 fue el de elaborar un proyecto de ley del consumidor. Es claro entonces que desde su génesis el Sernac ha sido bastante autónomo respecto del Ministerio de Economía para llevar adelante la política de protección a los consumidores.

o, por otro lado, lo que puede resultar aun peor, que estas asociaciones sean capturadas por empresas para sus propios fines económicos.

4. Conclusiones

A la luz de los antecedentes recopilados sobre la percepción en Chile de la política de protección a los consumidores, de las razones fundadas en la teoría económica moderna respecto de la necesidad de que esta política exista y de la forma en que estos temas son tratados en países con un nivel mayor de desarrollo, este artículo muestra que se requiere trabajar fuertemente en generar un consenso social en relación con la importancia, validez y necesidad de contar con una activa política de protección de los derechos de los consumidores en el país. La desconfianza en torno a la ejecución de esta política por parte del Sernac no está sólo presente en el mundo empresarial, sino también en otros organismos estatales fiscalizadores sectoriales. Esta debilidad de la política de protección a los consumidores en Chile se manifiesta en facultades muy limitadas del organismo encargado, en asociaciones de consumidores débiles y en una ley de carácter supletorio.

La intención de legislar para fortalecer los derechos de los consumidores es correcta y consistente con el funcionamiento eficiente de una economía de mercado. Lamentablemente, una ley que entregue excesiva discrecionalidad a la autoridad puede redundar en un daño económico permanente al país. En este artículo se mencionan cuatro alcances al proyecto de ley que busca dotar de mayores facultades al Sernac (en actual tramitación en el Senado), que son, a nuestro juicio, una sobrerreacción del Ejecutivo, la que se explica por la indolencia y los ínfimos avances en la materia durante las últimas dos décadas. Se espera, en consecuencia, que este texto ayude a poner paños fríos al debate para que los avances sean realmente significativos y coherentes tanto para favorecer la protección a los consumidores como para fortalecer la eficiencia con equidad de nuestra economía social de mercado.

La problemática discutida en este artículo tiene alcances en otros sectores que comparten la característica de haber sido abandonados a la lógica del mercado, por lo que no cuentan con el debido resguardo de las fallas que este mismo provoca, contexto en el que destacan los evidentes problemas de acceso y equidad en salud, educación y previsión social.

BIBLIOGRAFÍA

- Akerlof, G. 1970. The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics* 84(3), 488-500.
- Che, Y-K. y Spier, K. 2008. Exploiting Plaintiffs through Settlement: Divide and Conquer. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)* 164(1), 4-23.
- Coase, R. 1960. The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics* 3(1), 1-44.
- Coase, R. 1992. The Institutional Structure of Production. *American Economic Review* 82(4), 713-19.
- De Ruyter, K. y Kasper, H. 1997. Consumer Affairs Departments in the United States and the Netherlands: A Comparative Analysis. *Journal of Consumer Policy* 20(3), 325-52.
- Engel, E. 1995a. The Basics of Consumer Protection: Principles and Policies (104-30). En Frischtack, C. (ed.), *Regulatory Policies and Reform: A Comparative Perspective*. Washington: World Bank.
- Engel, E. 1995b. Consumer Protection Policies and Rational Behavior. *Revista de Análisis Económico* 10(2), 183-202.
- Engel, E. 1998. Protección de los consumidores en Chile: ¿por qué tan poco y tan tarde? *Perspectivas en Política, Economía y Gestión* 1(2), 145-66.
- Engel, E., Muñoz, E. y Repetto, A. 2013. Hacia una sociedad sin abusos: propuestas para una protección eficaz de los consumidores. Informe de Políticas Públicas 01, Espacio Público. Disponible en: <http://www.espaciopublico.cl/media/publicaciones/archivos/11.pdf> [4 de marzo 2016].
- Engel, E. y Pardow, D. 2015. Aclarando las reglas del juego: propuestas para mejorar la coordinación entre el Sernac y los reguladores sectoriales. Informe de Políticas Públicas 06, Espacio Público. Disponible en: <http://espaciopublico.cl/media/publicaciones/archivos/47.pdf> [4 de marzo 2016].
- Fuentes, F. y Saavedra, E. 2012. Fundamentos, práctica y recomendaciones para una política efectiva de protección al consumidor. Documento de Investigación I-283, ILADES-Universidad Alberto Hurtado. Disponible en: <http://fen.uahurtado.cl/wp-content/uploads/2010/07/I-283.pdf> [4 de marzo 2016].
- Grossman, S. 1981. The Informational Role of Warranties and Private Disclosure about Product Quality. *Journal of Law and Economics* 24(3), 461-83.
- Hadfield, G., Howse, R. y Trebilcock, M. 1998. Information-Based Principles for Rethinking Consumer Protection Policy. *Journal of Consumer Policy* 21(2), 131-69.
- Hensler, D. 2001. Revisiting the Monster: New Myths and Realities of Class Action and Other Large Scale Litigation. *Duke Journal of Comparative and International Law* 11(2), 179-214.
- Jiménez, S., González, N. y Girardi, B. 2014. Política de protección del consumidor: situación actual y desafíos pendientes. Serie Informe Económico 237, Libertad y Desarrollo. Disponible en: http://www.lyd.org/wp-content/themes/LYD/files_mf/sie237politica deprotecciondelconsumidorsituacionactualydesafiospendientesjimenez ngonzalezbgirardifebrero2014.pdf [4 de marzo 2016].
- Kahneman, D., y Tversky, A. 1979. Prospect Theory: An Analysis of Decisions under Risk. *Econometrica* 47, 263-91.

- Kaplow, L. y Shavell, S. 1992. Private versus Socially Optimal Provision of Ex Ante Legal Advice. *Journal of Law, Economics and Organization* 8(2), 306-20.
- Kessler, D. y Rubinfeld, D. 2007. Empirical Study of the Civil Justice System (343-402). En Polinsky, M. y Shavell, S. (eds.), *The Handbook of Law and Economics*. Amsterdam: Elsevier.
- Kihlstrom, R. y Riordan, M. 1984. Advertising as a Signal. *Journal of Political Economy* 92(3), 427-50.
- Lorenzini, J. 2013. Protección efectiva del consumidor. Documento de Referencia 04, Espacio Público. Disponible en: <http://www.espaciopublico.cl/media/publicaciones/archivos/12.pdf> [4 de marzo 2016].
- Mathios, A. 2000. The Impact of Mandatory Disclosure Laws on Product Choices: An Analysis of the Salad Dressing Market. *Journal of Law and Economics* 43(2), 651-78.
- McKelvey, R y Page, T. 1999. Taking the Coase Theorem Seriously. *Economics and Philosophy* 15(2), 235-47.
- Milgrom, P. y Roberts, J. 1986. Price and Advertising Signals of Product Quality. *Journal of Political Economy* 94(4), 796-821.
- Muris, T. 2002. The Interface of Competition and Consumer Protection. Borrador presentado en la 29° Conferencia Anual sobre Política y Ley de Competencia Internacional de The Fordham Corporate Law Institute, New York.
- Nelson, P. 1970. Information and Consumer Behavior. *Journal of Political Economy* 78(2), 311-29.
- Nelson, P. 1974. Advertising as Information. *Journal of Political Economy* 82(4), 729-54.
- Núñez, J. 2007. Can Self Regulation Work?: A Story of Corruption, Impunity and Cover-Up. *Journal of Regulatory Economics* 31(2), 209-33.
- OECD 2006. Roundtable on Demand-Side Economics for Consumer Policy: Summary Report. Disponible en: <http://www.oecd.org/sti/consumer/36581073.pdf> [7 de octubre 2015].
- OECD 2007a. Roundtable on Economics for Consumer Policy: Summary Report. Disponible en: <http://www.oecd.org/sti/consumer/39015963.pdf> [7 de octubre 2015].
- OECD 2007b. Recommendation on Consumer Dispute Resolution and Redress. Disponible en: <http://www.oecd.org/sti/consumer/38960101.pdf> [7 de octubre 2015].
- OECD 2010. Consumer Protection Toolkit. Disponible en: <http://www.oecd.org/sti/consumer/consumer-policy-toolkit-9789264079663-en.htm> [7 de octubre 2015].
- Polinsky, M. y Shavell, S. 2007. The Theory of Public Enforcement of Law (403-54). En Polinsky, M. y Shavell, S. (eds.), *The Handbook of Law and Economics*. Amsterdam: Elsevier.
- Presidencia de la República 2014. Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que modifica la Ley N° 19.496 sobre protección de los derechos de los consumidores. Mensaje 141-362.
- Reich, N. 1992. Diverse Approaches to Consumer Protection Philosophy. *Journal of Consumer Policy* 14(3), 257-92.
- Riley, J. 2001. Silver Signals: Twenty-Five Years of Screening and Signaling. *Journal of Economics Literature* 39, 432-78.

- Rischkowsky, F. y Döring, T. 2008. Consumer Policy in a Market Economy: Considerations from the Perspective of the Economics of Information, the New Institutional Economics as well as Behavioural Economics. *Journal of Consumer Policy* 31(3), 285-313.
- Roa, J. 2013. Buenas prácticas y perspectivas de análisis para la mejora del Sistema de Protección al Consumidor en Chile. Estudio de Trasfondo Grupo Res Pública Chile. Disponible en: <http://95propuestas.cl/site/wp-content/uploads/2013/05/buenas-practicas-y-perspectivas-de-analisis-para-la-mejora-del-sistema-de-proteccion-al-consumidor-jose-roa.pdf> [10 de septiembre 2015].
- Rothschild, M. y Stiglitz, J. 1976. Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information. *The Quarterly Journal of Economics* 90(4), 629-49.
- Rubinstein, A. 1998. *Modeling Bounded Rationality*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Saavedra, E. y Willington, M. 2012. Eficiencia en asignación de cuotas individuales de pesca: teorema de Coase y asimetrías de información. *Estudios Públicos* 127, 53-87. Disponible en: http://www.cepchile.cl/dms/archivo_5146_3296/rev127_ESaavedra-MWillington.pdf [4 de marzo 2016].
- Shapiro, C. 1982. Consumer Information, Product Quality, and Seller Reputation. *Bell Journal of Economics* 13(1), 20-35.
- Shavell, S. 2004. The Appeals Process and Adjudicator Incentives. NBER Working Papers 10754, National Bureau of Economic Research. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w10754.pdf> [4 de marzo 2016].
- Simon, H. 1955. A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics* 69(1), 99-118.
- Simon, H. 1967. *Models of Man*. New York: John Wiley & Sons.
- Spence, M. 1973. Job Market Signaling. *The Quarterly Journal of Economics* 87(3), 355-74.
- Spence, M. 1977. Consumer Misperceptions, Product Failure and Producer Liability. *Review of Economic Studies* 44(3), 561-72.
- Spence, M. 1989. Warranty as a Signal of Quality. *The Canadian Journal of Economics* 22(1), 50-61.
- Spier, K. 2007. Litigation (259-342). En Polinsky, M. y Shavell, S. (eds.), *The Handbook of Law and Economics*. Amsterdam: Elsevier.
- Strünk, C. 2005. Mix-Up: Models of Governance and Framing Opportunities in U.S. and EU Consumer Policy. *Journal of Consumer Policy* 28(2), 203-30.
- Tirole, J. 1994. The Internal Organization of Government. *Oxford Economic Papers* 46(1), 1-29.
- Waldman, M. 1997. Eliminating the Market for Secondhand Goods: An Alternative Explanation for Leasing. *Journal of Law and Economics* 40(1), 61-92.
- Williamson, O. 1975. *Market and Hierarchies*. New York: Free Press.

Desigualdad social y teoría de sistemas: la importancia de los medios

Hugo Cadenas*

RESUMEN

El artículo desarrolla un marco conceptual multidimensional para comprender la desigualdad en la sociedad moderna. Analiza tres contribuciones de la teoría de sistemas social y, particularmente, del sociólogo alemán Niklas Luhmann sobre este tema, éstas son: formas de diferenciación, inclusión/exclusión y clases sociales. Luego de analizar las compatibilidades y dificultades conceptuales de esos enfoques, el artículo sigue el camino de la teoría de los medios de comunicación simbólicamente generalizados desde la concepción original de Talcott Parsons hasta la reconstrucción de Niklas Luhmann. En esta línea, el texto plantea un enfoque de la desigualdad social sobre la base de la influencia como medio simbólico, el rol de este medio respecto de procesos de convertibilidad de otros medios, y las consecuencias de esos procesos en lo que denominamos sistemas sociales intermedios. Luego, por medio de la distinción de cuatro dimensiones analíticas: convertibilidad, control, influencia e inclusión/exclusión, el artículo ofrece un modelo taxonómico de desigualdades incluyentes o excluyentes. Concluimos con un llamado a la renovación de los enfoques existentes sobre la desigualdad social que considere nuevas propuestas que puedan hacer frente a las transformaciones sociales actuales.

PALABRAS CLAVE: desigualdad social, teoría de sistemas sociales, medios de comunicación simbólicamente generalizados, inclusión/exclusión, diferenciación funcional

Social Inequality and Systems Theory: The Relevance of the Media

ABSTRACT

The article develops a multidimensional conceptual framework aiming to comprehend inequality in modern society. It analyzes three contributions of social systems theory and particularly of the German sociologist Niklas Luhmann on this topic: forms of differentiation, inclusion/exclusion, and social classes. After analyzing compatibilities and conceptual difficulties of these approaches, the article elaborates on the theory of symbolically generalized communication media from Talcott Parsons' seminal conception to Niklas Luhmann's reconstruction. Along these lines, it develops an approach to social inequality on the basis of influence as a symbolic medium, the role of this medium regarding other's communication media convertibility processes, and the consequences of these processes in what we call intermediate social systems. Next, by distinguishing four analytical dimensions: convertibility, control, influence, and inclusion/exclusion, the article offers a taxonomic model of either including or

* PhD en Sociología, Universidad de Múnich. Académico del Departamento de Antropología, Universidad de Chile.

✉ hcadenas@u.uchile.cl

Recibido noviembre 2015 / Aceptado febrero 2016

Disponible en: www.economiaypolitica.cl

excluding social inequalities. It concludes with a call for a renewal of the existing approaches to social inequality considering new proposals for addressing current societal transformations.

KEYWORDS: social inequality, social systems theory, symbolically generalized communication media, inclusion/exclusion, functional differentiation

Pocas cuestiones poseen el incombustible atractivo que genera la desigualdad social para las ciencias sociales. Este tema figura sin lugar a dudas entre los tópicos más visitados por estas disciplinas. Una y otra vez, desde diferentes puntos de vista, teorías y métodos analizan, discuten y problematizan las mejores maneras de entender y abordar la desigualdad social. El éxito de esta temática se debe posiblemente a su resonancia fuera de las ciencias sociales, en especial en la economía, y muy especialmente en la política.

Si se sigue el desarrollo de la discusión en las ciencias sociales, se puede apreciar una larga tradición de posturas en torno a este tema. En cierto modo, las modernas ciencias sociales nacen en medio de una discusión política y moral acerca de la desigualdad de la sociedad. No solamente con el diagnóstico de Marx, sino también con la reflexión acerca de la modernización social, aparece la desigualdad social como un tema central.

El presente artículo pretende dar luces sobre una posición escasamente estudiada dentro de los enfoques de la desigualdad social. Me refiero a la moderna teoría de sistemas sociales, especialmente a los desarrollos hechos por Niklas Luhmann (2007) y a aquellos enfoques que se inspiran en sus planteamientos. Dentro de estas posturas destaca no solamente una perspectiva novedosa acerca de este clásico tema, sino también una mirada que privilegia una observación de la complejidad social contemporánea y los diversos modos que adopta la desigualdad en este contexto.

1. Desigualdad social y la teoría de sistemas sociales de Niklas Luhmann

En el contexto actual de las discusiones teóricas en ciencias sociales, la teoría de sistemas posee un lugar central. Pocas corrientes pueden

exponer un alcance y desarrollo comparables al logrado al alero de esta teoría. Su variedad de intereses, así como el constante diálogo interdisciplinario que motiva ésta, hacen de este enfoque una herramienta poderosa para abordar temáticas multidimensionales como la desigualdad social.

Si bien la desigualdad social no es un tema nuevo para esta teoría, se trata de un ámbito de estudio que ha mostrado pocos avances. Niklas Luhmann, quien es la figura más destacable dentro de la actual teoría de sistemas sociales, dedicó varios escritos a la desigualdad social a lo largo de su prolífica carrera, aunque con distintos grados de profundidad y sistematicidad. A su vez, inspirados en sus ideas, se han planteado varios enfoques dedicados a la desigualdad social (Schwinn 1998, 2000, 2004; Schimank 1998; Arnold 2012) y al concepto dual de ‘inclusión y exclusión’, el que aparece en su obra tardía (Stichweh 2004; Stichweh y Windolf 2009; Nassehi 1999, 2002, 2004, 2011; Robles 2000; Mascareño 2010).

Para comprender de mejor manera las diferentes dimensiones del concepto de desigualdad social en esta teoría, y asimismo seguir el curso de los desarrollos conceptuales que se han nutrido de estas ideas, resulta de utilidad distinguir tres caminos recorridos que apuntan a dar cuenta de este fenómeno.

1.1 Igualdad, desigualdad y diferenciación de la sociedad

Primeramente, destaca el estudio evolutivo de la diferenciación de la sociedad. Luhmann pretende superar los enfoques que relevan una creciente complejización de la sociedad (Spencer 1912, Durkheim 2001, Parsons 1966), según los cuales la evolución social iría de lo simple a lo complejo. En su lugar desarrolla una teoría acerca de las transformaciones sociales que dan cuenta de cambios en la observación y el tratamiento de la complejidad. Su propuesta apunta a que la evolución social no es un mero tránsito desde sociedades simples hacia sociedades complejas, sino que ésta se caracteriza por cambios en la manera en que se observa y procesa la complejidad al interior de la sociedad. A raíz de esto serían cuatro las ‘formas’ de diferenciación: segmentación, estratificación, diferencia centro/periferia y diferenciación funcional (Luhmann 1998a, 2007). Estas formas de diferenciación están

determinadas por una disposición asimétrica de igualdades y desigualdades sociales, las cuales se derivan del punto de observación de la sociedad en cuestión. Una síntesis de esto se observa en la Tabla N° 1.

● TABLA N° 1: FORMAS DE DIFERENCIACIÓN BASADAS EN LA IGUALDAD/DESIGUALDAD

	IGUALDAD (EN)	DESIGUALDAD (DE)
Segmentación	La sociedad observadora <i>Los segmentos de una sociedad (familias, grupos de sexo y edad, aldeas) son iguales en la sociedad observadora. Se diferencian internamente en subsegmentos.</i>	El entorno de la sociedad observadora <i>Otros grupos y segmentos (familias, grupos de sexo y edad, aldeas) extraños son desiguales respecto de la sociedad observadora. No pertenecen a ésta.</i>
Estratificación	El/los estrato/s alto/s de la sociedad observadora <i>Los estratos altos se reconocen como iguales en su trato recíproco y sus derechos. Replican en su interior la estratificación. Puede haber jerarquías internas y tensiones entre estratos.</i>	El/los estrato/s bajo/s de la sociedad observadora <i>Los estratos bajos pertenecen a la sociedad observadora, pero son vistos como desiguales frente a los estratos altos y carecen de igualdad de derechos. Sus jerarquías internas están subordinadas al estrato alto.</i>
Diferencia centro/periferia	El centro de la sociedad observadora <i>Ciudades, pueblos o centros administrativos donde se reconoce una igualdad en su interior. Puede haber subcentros y periferias en los centros.</i>	La periferia de la sociedad observadora <i>Regiones o territorios administrados que se encuentran subordinados a centros comerciales o administrativos. Puede haber subcentros y periferias en las periferias.</i>
Diferenciación funcional	Subsistemas funcionales de la igualdad (en) la sociedad observadora <i>Cada subsistema se observa como un sistema igual a otros subsistemas en su entorno, debido a que éstos también desempeñan funciones.</i>	Subsistemas funcionales de la desigualdad (en) la sociedad observadora <i>Cada subsistema observa como sistema desigual a otros subsistemas en su entorno, debido a que éstos desempeñan funciones desiguales.</i>

Fuente: elaboración propia basada en Luhmann (1998a, 2007).

La segmentación es una forma de observación y autoobservación social que define relaciones de igualdad entre sus segmentos internos (familias, aldeas, grupos de sexo y edad, etc.). Este tipo de sociedad, como producto de la segmentación, se reproduce replicando internamente la diferencia entre segmentos y subsegmentos. Al observar a

otros grupos se privilegia un trato desigual. La igualdad se da dentro del grupo observador, y un tratamiento de igualdad hacia extraños no está previsto en dicha forma, sin evitar una alta probabilidad de negación o conflicto. En casos antiguos, se trata de sociedades aisladas y centradas en relaciones de parentesco. A pesar de ser evolutivamente la forma más antigua de diferenciación de la sociedad, en la actualidad aún está presente en sistemas de parentesco moderno, así como en la relación entre Estados nacionales y en algunos tipos de grupos de pares.

La diferenciación segmentaria o segmentación no contiene en sí el germen de la estratificación, sino que se protege constantemente del cambio. La emergencia de la estratificación debió suponer, por tanto, un cambio drástico en la diferenciación interna de la sociedad que la experimentó. Mediante la diferenciación entre rangos de familias (parentesco) basada en prestigio o recursos, o también mediante la asimetría en la distribución de los asentamientos (territorio), se dio paso a una forma diferente de diferenciación. El primer caso corresponde a la estratificación, y el segundo, a la forma centro/periferia. En ambos aparece el problema de la desigualdad como forma de observación al interior de la sociedad y se normaliza su tratamiento, a la vez que se legitima un orden del mundo jerárquico mediante criterios morales o religiosos. Como estratos bajos o como periferia ingresa la desigualdad al interior de la sociedad y se establecen criterios para cerrarles el acceso a la igualdad que predomina en el centro o en la cúspide de la sociedad. Así, por ejemplo, los matrimonios entre estratos desiguales se restringen, prohíben o castigan, y el centro geográfico intenta monopolizar las funciones sociales.

Antes de mencionar la última forma de diferenciación, puede resultar orientador señalar un aspecto común a todas ellas. En la evolución social, las formas de diferenciación *no se reemplazan entre sí*, sino que *unas desplazan a otras*. Esto es lo que Luhmann (2007) llama el 'primado' de formas de diferenciación en diferentes épocas. De este modo, en ciertos períodos históricos se da un primado de determinadas formas, como en el medioevo europeo o en la época colonial americana, etapas en las que se observa la estratificación por doquier. Por otro lado, como hemos señalado anteriormente, las formas de diferenciación no cambian necesariamente de manera 'orgánica', pacífica u

ordenada, siguiendo una línea de progreso social o un plan establecido. No existen motivos para privilegiar este tipo de supuesto. Los cambios repentinos en las formas de diferenciación se caracterizan más bien por situaciones de crisis, como drásticos cambios demográficos, conflictos bélicos o catástrofes ambientales, entre otras.

Para concluir con esta breve síntesis de las formas de diferenciación y sus relaciones de observación de igualdad y desigualdad, falta mencionar la última forma: la diferenciación funcional. Ésta presenta un primado en las sociedades modernas. Aquí se diferencian sistemas de comunicación codificada, los que desempeñan funciones relativas a problemas de relevancia social generalizada. Entre éstos destacan: el problema de la escasez material, el mantener expectativas normativas, la toma de decisiones colectivamente vinculantes, la producción y validez del conocimiento, la trascendencia humana, la competencia física, el tratamiento de los enfermos, etc. Estos sistemas de comunicación se distinguen por concentrar el monopolio de las funciones sociales y por tratar la complejidad del mundo mediante un esquema de observación codificado. De este modo, por ejemplo, la comunicación jurídica observa el mundo con el esquema derecho/no derecho mediante el cual distingue lo que es relevante e irrelevante para el sistema y puede decidir sobre determinadas expectativas sociales que pasan a ser normativas y sancionadas por el derecho. La dinámica de estos sistemas los convierte en unidades cada vez más autónomas y autorreferenciales, y una vez que éstos se diferencian, producen efectos difícilmente eludibles para las formas anteriores. Los estratos altos deben ahora proveerse de dinero, el que se ha hecho accesible a cualquiera que pueda usarlo, y los estratos bajos reclaman derechos de igualdad antes imposibles.

La observación de la igualdad y la desigualdad se desplaza hacia estos sistemas funcionales. Las funciones de cada sistema parcial son desiguales entre sí, pero son también todas ellas funciones de cada sistema. En el entorno de cada sistema funcional hay otros sistemas funcionales, y el sistema funcional observador puede monopolizar su función, pero no puede controlar otras funciones que desempeñan otros sistemas. Asimismo, el sistema funcional es un observador observado por otros sistemas observadores. No existe un imperativo

central o superior que indique la preferencia de una función por sobre la otra. Se puede resolver un conflicto social, por ejemplo, mediante una decisión judicial, un juicio experto, un diagnóstico médico, una mediación religiosa, dinero o también afecto. Un conflicto social así de complejo se puede presentar en un sistema tan 'pequeño' como lo es el de una relación de pareja.

En esta forma de diferenciación, la reproducción de los sistemas funcionales no se encuentra encargada a personas, familias, grupos o territorios. Mientras los estratos todavía podían prohibir la alianza matrimonial y, de este modo, restringir el acceso de personas, los sistemas funcionales de la sociedad moderna proveen un acceso igualitario socialmente generalizado (Luhmann 2007). La economía monetaria no reconoce barreras en estratos o segmentos, pues no existe quien tenga prohibido pagar con dinero o quien tenga el monopolio de solamente entregarlo o recibirlo. El derecho supone que todos pueden ser sujetos de derecho y que la ley debe ser conocida y acatada por todos, aunque es fácticamente improbable que esto ocurra. Cualquiera puede declararse sano o enfermo, creer o no creer en dioses, o decidir si se entrega al amor romántico o no. Ninguna de estas comunicaciones especifican a individuos, familias, segmentos o territorios.

Sobre esto cabe recordar que para Luhmann la diferenciación funcional opera no sólo a un nivel 'macro' como en las formas antes descritas, sino que significa también la formación de tres sistemas sociales en diferentes planos o niveles: interacciones, organizaciones y sociedad (Luhmann 2013). Estos sistemas se ubican de manera transversal a las formas de diferenciación antes descritas, pero no se encuentran representados en todas ellas. Solamente a partir de la diferenciación funcional se distinguen con claridad. Las interacciones constituyen un tipo de sistema social que se basa en la presencia de los interactuantes de la comunicación, quienes se perciben mutuamente y reaccionan entre sí. Las organizaciones, por su parte, pueden prescindir de la presencia, pues su diferencia está dada por reglas formales de membresía. Finalmente, la sociedad es el sistema omniabarcante, no en un sentido de todo/partes, sino como horizonte de sentido para todos los demás sistemas (Luhmann 2013). A nivel de la sociedad es que ocurren los cambios en las formas de diferenciación.

1.2 Inclusión y exclusión

Un segundo acercamiento al problema de la igualdad y desigualdad se encuentra en un concepto que se haya de algún modo implícito en las formas de diferenciación que hemos analizado previamente. Se trata del concepto ‘inclusión y exclusión’ (Luhmann 1998c, 2007). A partir de éste se puede construir una versión complementaria a la teoría de las formas de diferenciación basada en la igualdad y desigualdad que repasamos anteriormente. Sin embargo, antes de llevar a cabo esta tarea, se debe señalar el carácter específico de este concepto.

Inclusión (y análogamente exclusión) puede referirse sólo al modo y manera de indicar en el contexto comunicativo a los seres humanos, o sea, de tenerlos por relevantes. Conectando con un significado tradicional del término, puede decirse también que se trata del modo y manera en que los seres humanos son tratados como “personas”. (Luhmann 1998c: 172)

Como complemento a lo anterior, habría que señalar que la inclusión es un lado de una distinción, donde la exclusión es su inevitable contracara: donde existe inclusión, hay exclusión. El concepto no apunta directamente a las relaciones de observación de igualdad y desigualdad en la sociedad, las que se pueden dar entre personas, estratos, segmentos, etc., sino al carácter ‘humano’ de la comunicación; es decir, el concepto de inclusión y exclusión refiere a las personas y sus posibilidades de participación en la comunicación social. De este modo, las formas de diferenciación antes vistas se pueden reformular como se muestra en la Tabla N° 2.

En la segmentación, la inclusión se da al interior de la sociedad observadora y sus subsegmentos (grupos, familias, comunidades de residencia, etc.), y apenas existen estructuras para el tratamiento con extraños. La inclusión en una ‘sociedad’ significa la exclusión de otra, situación que se agudiza cuando se producen conflictos entre los segmentos, lo que deriva en una segmentación aun mayor.

En la estratificación, por su parte, la inclusión se da en los estratos altos. En éstos existe la perspectiva de un pleno acceso a la comunicación social; a los derechos; a la participación plena de la actividad económica, religiosa, política o científica. Si bien se agudiza la

● TABLA N° 2: FORMAS DE DIFERENCIACIÓN BASADAS EN LA INCLUSIÓN/EXCLUSIÓN

FORMA DE DIFERENCIACIÓN	INCLUSIÓN (EN)	EXCLUSIÓN (DE)
Segmentación	La sociedad observadora <i>La sociedad y sus segmentos (familias, grupos de sexo y edad, aldeas) incluyen a la persona en la totalidad de la comunicación social.</i>	El entorno de la sociedad observadora <i>Otros grupos y segmentos (familias, grupos de sexo y edad, aldeas) son excluidos de la comunicación de la sociedad observadora.</i>
Estratificación	El/los estrato/s alto/s de la sociedad observadora <i>La inclusión en la sociedad se da en los estratos altos y solamente ellos pueden participar de toda la comunicación social.</i>	El/los estrato/s bajo/s de la sociedad observadora <i>Los estratos bajos son excluidos de la sociedad observadora y su participación en la comunicación social es restringida.</i>
Diferencia centro/periferia	El centro de la sociedad observadora <i>Ciudades, pueblos o centros administrativos producen inclusión, cuyas consecuencias son generalizadas para el resto de la sociedad.</i>	La periferia de la sociedad observadora <i>Regiones o territorios administrados se encuentran excluidos de las inclusiones que ocurren en los centros y que les afectan.</i>
Diferenciación funcional	Subsistemas funcionales de la sociedad observadora <i>Subsistemas que incluyen de manera universalista a todas las personas como partícipes actuales o potenciales de su comunicación funcionalmente diferenciada.</i>	Subsistemas organizacionales de la sociedad observadora <i>Subsistemas que excluyen de manera particularista a personas de su comunicación.</i>

Fuente: elaboración propia basada en Luhmann (1998a, 1998c, 2007).

relevancia de la pertenencia a una casa o familia, dichas instituciones se ordenan de manera jerárquica, y las inclusiones y exclusiones se regulan mediante vínculos de parentesco o endogamia. Aunque los estratos bajos tienen cerrado parcialmente su acceso a la comunicación social, pueden rebelarse contra los estratos altos, pero no pueden reemplazarlos –todavía–; a su vez, pueden ser tratados como hijos de dios, pero la burocracia religiosa les cierra las puertas; también pueden incluso comprar y vender, pero con autorización de los estratos altos y siempre bajo el riesgo de perder dicha ventaja. Algo semejante ocurre con la diferencia entre centro y periferia, sólo que la inclusión y la exclusión se definen por la ubicación territorial o administrativa.

Lo central aquí es que la inclusión del centro supone a las periferias sin otorgarles participación.

La diferenciación funcional, en cambio, presenta un panorama distinto. Los sistemas funcionales implican plena inclusión en sus comunicaciones codificadas. No existen barreras a priori de estrato, etnia, familia, etc. para participar de la comunicación social. Sin embargo, esta inclusión socialmente generalizada en la comunicación de la economía, política, derecho, ciencia, deporte, religión, etc. significa solamente que existe disponibilidad generalizada para el empleo de estas comunicaciones y no una distribución igualitaria de oportunidades. Esta inclusión universal se complementa con la exclusión particular que se maneja a nivel de las organizaciones como sistemas sociales de tipo particular.

Los sistemas funcionales no poseen reglas de exclusión efectiva de personas en su comunicación codificada, sino que simplemente no observan la exclusión de éstas como un problema para su reproducción, en tanto se mantenga abierto su horizonte de sentido lo más amplio posible. La exclusión de estos sistemas opera de manera particularista y se maneja a nivel de las organizaciones. La exclusión social moderna es en gran medida el resultado de un acoplamiento exitoso entre sistemas funcionales y organizaciones.

Mientras que la sociedad (moderna) está basada en una inclusión universal de poblaciones, las organizaciones son capaces de excluir y restringir el acceso. Inclusión universal no significa inclusión igualitaria, sino que nadie puede ser excluido de la participación en asuntos económicos, políticos, o legales, por poseer muy poco dinero, nula representación política, o escasas posibilidades de obtener justicia. (Nassehi 2005: 189)

Como en principio incluso hasta los niños pueden pagar con dinero, en caso de surgir un conflicto se les podría sancionar en tribunales debido a su supuesta inferioridad cognitiva y moral para determinar su responsabilidad en los pagos y si éstos son vinculantes o no. Por otro lado, las religiones universalistas incluyen a todo tipo de personas, también a quienes no las profesan ni las conocen, pero son las organizaciones las que autorizan los rituales y sus procedimientos. Otra arista de la exclusión social moderna es lo que sucede con la posibilidad de participar del debate científico, para lo cual se deben

mostrar las certificaciones universitarias o científicas de sostén, puesto que difícilmente un lego encontrará siquiera el lenguaje adecuado para darse a entender en dicha comunidad.

En suma, podemos insertar el concepto inclusión/exclusión dentro de la teoría de los cambios en las formas de diferenciación social, destacando el lugar de las personas en cada una de éstas, en relación con los criterios para distribuir posiciones de igualdad y desigualdad. De este modo, se puede proponer como perspectiva complementaria a aquélla de las formas de diferenciación, y destacar la igualdad a nivel de personas y no sólo respecto de estructuras como segmentos u estratos.

1.3 Clases sociales

El tercero de los enfoques sobre la desigualdad en esta teoría –aunque se deba subrayar de antemano que se trata de una propuesta escasamente desarrollada– se relaciona con el concepto de clase social. De acuerdo con Luhmann, en el tránsito de la forma de diferenciación estratificada hacia la diferenciación funcional se encuentra la “sociedad funcionalmente diferenciada con estructura de clases” (1985: 139), la cual sería una expresión de la estratificación a partir de condiciones particulares. Sobre este punto, el sociólogo alemán es ambiguo respecto de si se trata de una forma de diferenciación o una semántica de autodescripción histórica; es decir, de acuerdo con sus esquemas, se ubicaría entre ‘estructura social’ y ‘semántica’.

Por un lado, por un lado, el concepto de sociedad de clases –que marcó el nacimiento del marxismo– correspondería a una “semántica de autodescripción de la sociedad” (Luhmann 1985: 129) surgida en los albores de la modernidad europea y sería el reflejo de un problema histórico caracterizado por la ausencia de una instancia central que regule la multidimensionalidad de la *distribución*. De acuerdo con su análisis, el concepto de clase hace referencia a la manera en que se distribuyen individuos en clases desiguales, vale decir, distribuciones desiguales. En otras palabras, el concepto de clase refiere a la “distribución de la distribución” (Luhmann 1985: 128) y su amplitud excede lo meramente económico.

Por otro lado, el concepto de clase poseería también rasgos estructurales. Luhmann sitúa a las clases como una estructura dispuesta

en una fase intermedia entre la estratificación y la diferenciación funcional. En este sentido habla de una “sociedad funcionalmente diferenciada con estructura de clases” (Luhmann 1985: 139). Si bien las clases refieren a una manifestación de la estratificación, éstas poseen algunas características específicas.

En primer lugar, mediante las clases se regula el problema de la distribución de manera diferente a la estratificación. Mientras en esta última se ajusta la comunicación desigual a través de la interacción (la presencia), en la sociedad funcionalmente diferenciada con estructura de clases la desigualdad y la distribución no pueden ser tratadas en dicho nivel. La sociedad estratificada es una sociedad de presencias que aparece y se refuerza constantemente en las interacciones. Con el cambio hacia la diferenciación funcional, desaparece la exigencia de la remisión a la presencia y los problemas que antes eran tratados a nivel interaccional pueden ser trasladados de manera abstracta hacia sistemas funcionales y organizaciones. En este sentido, “las clases sociales son por tanto *estratos*, es decir, agrupaciones las que en vista de una diferencia entre mejor y peor, *deben renunciar a regular la interacción*” (Luhmann 1985: 131). Con dicha renuncia, la desigualdad se universaliza y surge el problema de cómo justificar una *distribución desigual* en una sociedad de *iguales*, teniendo en vista la sociedad estratificada, donde la problemática era inversa, vale decir, se debía justificar una *distribución igual* en una sociedad de *desiguales*.

Por este motivo, las sociedades estructuradas en clases sociales permitirían una mayor libertad que las sociedades estratificadas, en tanto los roles individuales permiten movilidades verticales y diversidades horizontales, las cuales, o están prohibidas, o tienen diversos obstáculos en las sociedades estratificadas.

La desigualdad social en esta forma estructural se reproduce mediante mecanismos sistémicos y no a través de adscripciones familiares o estamentarias. Solamente en este sentido es posible hablar de clases sociales y de una estructura de clases en la sociedad funcionalmente diferenciada; es decir, mediante un enfoque de clases en el que no predomina ni el supuesto del conflicto de las dos clases (Marx y Engels 1848) como base de la forma de diferenciación, ni el orden de parentesco (Parsons 1949), sino que mediante una aproximación al concepto de clase de carácter individual y basado en la diferenciación funcional. Los

mecanismos sistémicos en torno a los cuales se formarían clases sociales son fundamentalmente tres, a saber: dinero, carrera y prominencia, los cuales estructuran, a su vez, tres clases sociales: la clase económica, la clase organizacional y la clase prominente, respectivamente. La reproducción de estas clases se realiza mediante los mecanismos sistémicos de los pagos, las decisiones y las menciones, respectivamente (Luhmann 1985), tal y como se muestra en la Tabla N° 3.

● TABLA N° 3: CLASES SOCIALES Y MECANISMOS SISTÉMICOS

CLASES	MECANISMOS SISTÉMICOS O MEDIOS DE COMUNICACIÓN SIMBÓLICAMENTE GENERALIZADOS	OPERACIONES COMUNICATIVAS	NIVEL SISTÉMICO DE REFERENCIA
Económica	Dinero	Pagos	Sistemas funcionales
Organizacional	Carrera	Decisiones	Organizaciones
Prominente	Prominencia	Menciones	Interacciones

Fuente: elaboración propia basada en Luhmann (1985).

No se trata de clases sociales que se oponen entre sí o que se encuentran en constante pugna o conflicto, sino de estratos que se ubican en una jerarquía que parasita de rendimientos de sistemas funcionales, organizaciones o interacciones. La clase económica depende del dinero y de la capacidad de operar con pagos; la clase organizacional, de membrecías y decisiones que constituyen carreras al interior de estos sistemas; y la clase prominente, de ser mencionada en sistemas de interacción relevantes para mantener el rango.

Si bien el concepto de clase corresponde a una semántica de transición, tiene asimismo aspectos estructurales como los que hemos analizado. Como semántica, es una crítica típicamente moderna a la estratificación. De acuerdo con ésta, las clases –al igual que los estratos– no poseen función y la desigualdad de la distribución que se deriva de ellas sólo puede aparecer de manera transversal a la sociedad, una vez que ésta especifica funciones de manera parcial. Esta crítica visibiliza la desigualdad, de ahí que sea una semántica de igualdad esencialmente moderna.

Igualdad/desigualdad, inclusión/exclusión y clases sociales son los tres enfoques que podemos destacar para el estudio de la desigualdad social. El primero de ellos es ciertamente el más antiguo, pero refiere a una concepción amplia de la igualdad y la desigualdad como

marcas de distinción entre sistema y entorno. El segundo enfoque ha encontrado mayor resonancia como teoría de la desigualdad, en tanto señala la posibilidad de participación de personas en la diferenciación funcional y sus accesos desiguales. El último enfoque es todavía problemático, pues si bien presenta una atractiva lectura del concepto de clase, encuentra escasas conexiones con el estado actual de la teoría y con los otros dos enfoques antes discutidos, los que poseen un grado de coherencia recíproca mucho mayor.

De manera complementaria, es posible formular una cuarta alternativa a los enfoques anteriores, especialmente a los dos primeros, pero sin perder de vista los posibles aportes que se pueden obtener del tercero. Se trata del rol de los medios de comunicación simbólicamente generalizados en el problema de la desigualdad moderna.

2. Medios de consecución

Los medios de comunicación simbólicamente generalizados pueden catalogarse dentro de una familia teórica de ‘medios de consecución’. En todas sus diferentes versiones, se trata de mecanismos sociales orientados a conseguir resultados esperados y que operan a nivel simbólico en situaciones de comunicación.

La primera y más predominante de estas teorías pertenece a Talcott Parsons (1963a, 1963b, 1968), y su influencia es indiscutible en todos los desarrollos posteriores. Con base en sus ideas se construyó la teoría de los ‘medios de comunicación simbólicamente generalizados’ de Luhmann (1968, 1976, 1998b), y a partir de este último y de Parsons, el bosquejo teórico de las ‘señales simbólicas’ de Anthony Giddens (1993). También Jürgen Habermas (1987) asumió parcialmente esta conceptualización, aunque de un modo más bien crítico.¹

A continuación se presenta de manera sucinta el planteamiento original de Parsons para luego profundizar en la teoría propuesta por Luhmann.

¹ Una completa síntesis crítica sobre la teoría de los medios de Parsons, Luhmann y Habermas es la de Jan Künzler (1989), y también la muy buena introducción en castellano de Daniel Chernilo (2002). Un análisis detallado –aunque sin mención directa a Habermas– se encuentra en el trabajo de Stefan Jensen (1984).

2.1 Los medios simbólicos generalizados de Talcott Parsons

Talcott Parsons (1963a, 1963b, 1968) fue el pionero de una teoría de los medios. En el marco de su última etapa teórica, marcada por una teoría de sistemas de corte cibernético, propuso un conjunto de ‘medios simbólicos generalizados’ para referirse a mecanismos que se usan entre actores para obtener resultados, es decir, para provocar una respuesta buscada de manera consciente o inconsciente.

En el sistema social son cuatro los medios que postula este sociólogo estadounidense: influencia, dinero, poder y compromisos de valor.² Para ser efectivos, estos medios pueden apelar a situaciones o intenciones en las que se encuentra una persona y pueden sancionarle positiva o negativamente. Son mecanismos que operan en la interacción social de modo más específico y generalizado que la comunicación lingüística. Se trata de medios para obtener resultados esperados y, por lo tanto, deben hacer frente a riesgos específicos. Parsons señala que para que los actores “acepten los riesgos comprendidos inherentemente en la aceptación de lo simbólico en vez de lo real” (1963a: 42), se necesita no solamente confianza en estos medios, sino que también una codificación *ad hoc* (aceptación o rechazo). Así, estos medios se conducen por dos ‘canales’ y dos tipos de ‘sanciones’ que caracterizan las ‘presiones’ que ejerce un actor sobre otro para cumplir sus deseos (Parsons 1963a).

Pueden ser canales situacionales o intencionales. En el primer caso, se trata de controlar la situación (externa) concreta del otro para obtener un resultado. En el segundo caso, el problema es manipular los símbolos significativos para el otro, de modo de cambiar sus intenciones (internas). Las sanciones, por su parte, pueden ser positivas o negativas, de acuerdo con las ventajas o desventajas que se ofrecen. Esto se puede apreciar de mejor modo en la Tabla N° 4.

² Posteriormente, Parsons (1975) postula otros cuatro medios para el nivel del sistema general de la acción: para la cultura, la ‘definición de la situación’; para el sistema social, el ‘afecto’; para el sistema de la personalidad, la ‘capacidad de actuación’; y para el organismo conductual, la ‘inteligencia’.

● TABLA N° 4: MEDIOS SIMBÓLICOS GENERALIZADOS DE INTERCAMBIO SOCIETARIO

SANCIÓN	CANAL	
	INTENCIONAL	SITUACIONAL
Positiva	Influencia (Persuasión) A través de información o declaración de intenciones basadas en el estatus y el prestigio	Dinero (Incentivo) A través de una oferta de ventajas, contingentes o acordadas, basadas en la 'aplicabilidad' de, por ejemplo, contratos
Negativa	Compromisos de valor* (Activación de compromisos) Basados en sanciones morales	Poder (Coerción) Basado en coerción contingente

Fuente: Parsons (1963a: 45).

* Parsons denomina en este texto 'generalización de compromisos' a este medio. Para evitar confusiones, he usado la denominación final "compromisos de valor" que hace el mismo Parsons (1968) posteriormente.

Acercas de los cuatro medios antes señalados, Parsons expone que el dinero funciona mediante incentivos: se trata del esfuerzo hecho por un actor para lograr una decisión favorable de otro por medio de una oferta de ventajas situacionales, siempre y cuando se cumplan sus sugerencias. El poder, por su parte, opera mediante coerción: es el esfuerzo hecho por un actor para lograr cumplimiento, invocando compromisos y señalando a otro que, de no cumplirse, existe la posibilidad de sufrir una desventaja situacional. Los compromisos de valores, a su vez, funcionan mediante activación: un actor ofrece razones a otro de modo que este último encuentre desventajoso rehusarse a actuar como el primero desea. Finalmente, la influencia funciona mediante persuasión: un actor ofrece razones a otro, de modo que éste encuentre ventajoso actuar como el primero desea.

Esta teoría trata también de dar cuenta de los procesos de intercambio entre los diferentes subsistemas sociales ubicados en cada coordenada del modelo AGIL³. En efecto, Parsons va ampliando el nivel de alcance de la teoría, desde una postura más relacionada con los problemas de la interacción social –como hemos visto–, la cual es evidente en su concepto de medios de 'comunicación' (Parsons 1963a) y de 'interacción' (1963b), hasta llegar a un concepto de medios de

³ AGIL es la sigla de la matriz de las cuatro funciones elaborada por Talcott Parsons: *Adaptation, Goal Attainment, Integration, Latency*, la cual reduce los imperativos funcionales para cualquier sistema de acción.

‘intercambio societario’ (1968), que será la terminología definitiva para estos medios (Parsons 1975).⁴

2.2 Los medios de comunicación simbólicamente generalizados de Niklas Luhmann

La idea de medios para alcanzar objetivos deseados es compartida parcialmente por Luhmann, para quien los ‘medios de comunicación simbólicamente generalizados’ (Luhmann 1976, 1998b) tienen por función hacer probable la aceptación de comunicaciones cuyo rechazo es probable. Si bien el sociólogo alemán acepta que los medios ‘motivan’ a aceptar ciertas ofertas, no serían cuatro los medios sino seis: cuatro de ellos singulares (verdad, valores, amor y arte) y dos duales (propiedad/dinero y poder/derecho).⁵

Dado que la teoría de Luhmann se estiliza como teoría de la comunicación y no como teoría de la acción, la intención del agente respecto del empleo de determinados medios es reemplazada por la atribución que hace un ‘receptor’ respecto de la comunicación de un otro. El esquema que escoge este pensador para explicar los medios de comunicación simbólicamente generalizados es el de acción/vivencia. Se trata de la selección que hace el receptor respecto de las ofertas de selecciones que ante él se presentan. Éstas pueden ser una acción que se atribuye a un sistema que da-a-conocer o una vivencia que remite a información de un entorno que no es intervenido activamente. El contenido de cada medio está determinado por un problema de referencia específico, el cual se ordena de acuerdo con un esquema de atribuciones. La aceptación de una comunicación depende de la atribución que hace alter o ego respecto de una comunicación. En la Tabla N° 5 vemos cómo ejemplifica Luhmann su esquema.

⁴ De acuerdo con la lectura crítica de Künzler (1989), en este punto se evidenciaría una brecha irresuelta entre una visión micro y macrosociológica, producto de una actitud ambigua de Parsons respecto del modelo prototípico de los medios: dinero o lenguaje.

⁵ En su obra temprana, Luhmann (1968) distingue (muy en sintonía con Parsons) solamente cuatro medios: dinero, poder, verdad y satisfacción (*Freude*).

● TABLA N° 5: MEDIOS DE COMUNICACIÓN SIMBÓLICAMENTE GENERALIZADOS

	VIVENCIA DE EGO (EV)	ACTUAR DE EGO (EA)
vivencia de Alter (Av)	Av → Ev Verdad Valores	Av → Ea Amor
actuar de Alter (Aa)	Aa → Ev Propiedad/Dinero Arte	Aa → Ea Poder/Derecho

Fuente: Luhmann (1998b: 108, 2007: 261).

Las flechas muestran la dirección de la comunicación, la cual va de alter a ego en todos los casos. A diferencia del modelo de Parsons que está definido por las intenciones de un agente que busca modificar situaciones o intenciones de otro, en este esquema es el 'otro' quien define la atribución de un compañero que busca obtener de él un resultado.

Respecto de la verdad como medio, alter comunica su vivencia y ego selecciona vivenciarla. La comunicación sobre la verdad supone que alter y ego atribuyen esta comunicación a una vivencia que no es fruto de la acción de ninguno de ellos. Se habla de verdad únicamente cuando la selección de información no se atribuye a ninguno de los participantes. Los valores, por su parte, siguen esta misma preferencia de selección, pero su función consiste en garantizar una orientación del actuar que nadie ponga en discusión.

El amor como medio de comunicación significa que alter comunica su vivencia y ego selecciona actuar de acuerdo con ella. Se trata aquí siempre del amor de pareja, y no de un amor difuso (como por ejemplo el amor a la humanidad) que no tiene resistencia de otro y que no es por tanto improbable. Mediante el amor se hace posible comunicar sentimientos (vivencias) y se probabiliza la comunicación personal íntima. Es un medio de construcción de mundo a través de los ojos únicos del otro: su problema de referencia es encontrar consenso y sostén para la propia visión del mundo.

Acerca del medio propiedad/dinero, alter comunica su acción y ego selecciona vivenciarla. A diferencia del amor, es decir, en lugar

de un ajuste de las acciones de uno a las vivencias de otro, en la propiedad/dinero lo que se demanda es la mera aceptación de la elección contingente de otro. Que alter tenga (propiedad/dinero) es cosa de alter: se vivencia la propiedad y el dinero del otro. Resuelve el problema de la escasez: que alguien pueda tener la expectativa de tener algo frente a otro que no tiene en situación de escasez. El dinero hace posible que alguien ceda algo a otro (vivencie la propiedad de otro) y el otro ceda también algo (vivencie la propiedad del otro).

En cuanto al arte como medio, éste tiene el mismo esquema de atribución que el de propiedad/dinero. Mediante el arte, alter ofrece un mundo actuado a ego y pide que lo acepte. Puede ofrecer un objeto, una obra musical, un mural callejero, un relato oral, etc. con la sola pretensión de que ego la vivencie.

Finalmente, el poder/derecho refiere a que alter actúa y ego selecciona actuar de acuerdo a eso. El actuar comunicado de alter demanda una acción de acatamiento por parte de ego, apoyándose en sanciones posibles.

Las analogías entre los enfoques de Luhmann y Parsons son más que nominales. Los medios de comunicación simbólicamente generalizados señalados por Luhmann apuntan, al igual que en Parsons, a la aceptación de determinados contenidos comunicativos. En tanto, la inversión de perspectivas que realiza Luhmann se dirige a la efectividad de estas propuestas de acuerdo con la atribución de quien observa en el mundo a otro que comunica sus intenciones como acciones propias o vivencias del entorno y que demanda, a su vez, una vivencia o una acción de acuerdo con esto. La motivación para la aceptación de las ofertas queda a criterio del receptor. Se pueden ofrecer sanciones negativas y ser vivenciadas como experiencia estética o como valores por parte de ego. No está en alter la performatividad del medio, sino en ego que reacciona de manera contingente frente a estas propuestas. La efectividad del medio descansa más bien en la demarcación suficiente del problema de referencia, el cual queda sujeto a la praxis comunicativa de cada situación. Esto no elimina, en absoluto, el problema de las ventajas o desventajas ofrecidas en cada una de las situaciones que describe cada medio.

3. Desigualdad, convertibilidad y sistemas intermedios

Para desarrollar la cuarta perspectiva que pretendemos enunciar, se hace necesario plantear desde un principio los criterios de igualdad y desigualdad que emplearemos. Si se tomara como referencia la teoría de los medios de comunicación simbólicamente generalizados, entonces esta nueva perspectiva ha de considerar las ofertas y efectos esperados por el empleo de cada medio. Adicionalmente, se debe contemplar un esquema de ventajas y desventajas socialmente relevantes. Así, las ofertas de cada medio deben ser observadas bajo el esquema ventaja y desventaja por un observador, quien tiene que seleccionar alternativas para conducir sus acciones. La desigualdad se da en este universo de ventajas y desventajas percibidas, esto es, en las opciones motivacionales que aparecen desigualmente distribuidas a nivel social.

Hay que recordar que Parsons (1968, 1975) consideraba que los medios simbólicos eran mecanismos de ‘intercambio societal’ y servían para comunicar diferentes sistemas a través de flujos de información que circulan entre sistemas, los cuales se convierten en este proceso. Su modelo de comunicación se basaba en la transferencia de mensajes. De acuerdo con el sociólogo estadounidense, los medios se intercambian, circulan y se convierten (Parsons 1963a). En cambio, en la concepción de Luhmann, los medios simbólicos son imposibles de intercambiar o convertir por otros medios, sin causar patologías. Como vemos, el modelo de comunicación de Luhmann está construido de manera muy diferente al de Parsons.

¿Pero qué ocurre cuando –siguiendo el paradigma de Luhmann– en una interacción, organización, sistema funcional o sistema intermedio⁶ las ofertas motivacionales de medios como el dinero, el poder, el amor, el arte, etc. son efectivas solamente gracias a otros medios y esta condición constituye una situación normal en la autopoiesis de dicho sistema? Por otro lado, ¿cómo se explica que fenómenos típicamente diagnosticados como patológicos, como la corrupción o el clientelismo, tengan lugar en sistemas sociales teóricamente clausurados por sus propias operaciones, donde, por ejemplo, solamente el

⁶Éste es el concepto más adecuado para describir los sistemas sociales que surgen entre interacción y sociedad, como los grupos, redes, familias, comunidades y otros.

derecho decide qué es el derecho, el dinero produce más dinero o el amor se puede reafirmar solamente con amor?

Sin insistir en un modelo de comunicación como transferencias de mensajes, sino sobre la base de un modelo de comprensión de información con sentido, se puede todavía mantener un concepto de convertibilidad, especialmente en el caso de los medios. No se trata de mensajes emitidos que cambian de contenido en el camino al receptor –algo más bien probable–, sino de ofertas motivacionales (medios) que refuerzan ofertas motivacionales, es decir, que motivan motivaciones en quien las comprende y acepta como premisa para sus propias actuaciones. Estos procesos de conversión o duplicación selectiva pueden tener efectos estructurales adversos, positivos o nulos, dependiendo de la historia del sistema en cuestión y de sus consecuencias para la inclusión y exclusión del propio sistema. Veamos un ejemplo de tipos de convertibilidad, de manera de explicar de mejor modo lo anterior.

Resulta del todo normal y carece de conflictos mayores, la recompensa en dinero por funciones desempeñadas en organizaciones. Las membrecías de éstas definen a *grosso modo* los caminos para hacerse de estas recompensas, y la inclusión y exclusión de ellas se trata en las propias organizaciones y se encuentra socialmente generalizada. Motivar un actuar organizacional mediante dinero es una trivialidad moderna.⁷ El dinero se ha estabilizado dentro de las organizaciones y con mucha dificultad puede operar como motivador en otros sistemas, como en las familias. Entre la motivación que ofrece el dinero y el actuar de acuerdo con éste, pueden surgir otras motivaciones, algunas más marcadas que otras. Se puede aceptar dinero, pues éste es para quien lo recibe un medio de prestigio, un honor, un premio al esfuerzo, u otros valores. Puede ser también un mal necesario, una necesidad inevitable o incluso un castigo para quien lo recibe, y aun así motivar su acción. En tanto la organización posea sus reglas de inclusión y exclusión acerca de este medio en sus membrecías y su entorno relevante, la convertibilidad del dinero en poder, derecho, amor u en otros medios posee la reflexividad suficiente para que no solamente ego acepte el dinero que tiene alter y que ego no posee, sino también

⁷ Está de más subrayar que esto no siempre fue de este modo, pues en la antigüedad hubo organizaciones con membrecías muy definidas que no contemplaban este tipo de recompensas y, más aún, hoy en día hay una diáspora de organizaciones que tampoco usan este medio.

para que además acepte que las recompensas y castigos sean iguales y desiguales en diferentes casos. Así, una calificación educacional puede dar acceso a diferencias cuantitativas de dinero en la organización y dicho criterio se puede observar al interior del sistema. Esto es lo que llamaremos, sólo por motivos clasificatorios, *convertibilidad primaria*.

Designaremos con el nombre de *convertibilidad secundaria* a los mecanismos de conversión que bloquean el procesamiento reflexivo de la inclusión y la exclusión de un sistema y sus medios de motivación, y los criterios de inclusión y exclusión son, a la vez, o invisibles a las operaciones de los sistemas, o se mantienen mediante la aceptación generalizada de la desviación. Lo cierto es que las reglas de conversión nunca se visibilizan del todo. Se distribuyen, de este modo, de manera desigual recompensas y castigos, cuyos criterios de inclusión y exclusión no se encuentran generalizados; vale decir, son conocidos y aceptados por la colectividad afectada. Siguiendo el ejemplo anterior, en estos casos solamente quien es amado por el superior puede obtener ventajas en su carrera dentro de la organización u obtener más dinero. Quien asistió a los colegios cuya educación el superior valora como deseable, o quien comulga con sus ideales políticos o religiosos, puede tener opciones de ingresar en la organización o de acceder a ventajas de poder y dinero dentro de ella. En este tipo de convertibilidad emergen diversos fenómenos de desigualdad social.

Si bien este tipo de convertibilidad se ejemplifica muy bien en organizaciones, tiene lugar también en interacciones, sistemas funcionales y sistemas intermedios como grupos, redes o familias. Se agudizan sus efectos, sin embargo, cuando se entrelazan con organizaciones, las cuales producen exclusiones de manera explícita.

Grupos, redes y familias, e incluso movimientos sociales, constituyen sistemas intermedios que sirven de soporte para el despliegue de un medio simbólico que no figura en el catálogo luhmanniano, pero sí en el de Parsons. Se trata de la influencia. Para que la influencia pueda motivar a actuar, debe proporcionar una base de confianza, un patrón oro (Parsons 1963a), y éste lo proveen estos sistemas intermedios. Dichos sistemas se basan en expectativas que son indispensables para este medio, como son la 'solidaridad', las 'lealtades' y la 'reciprocidad' (Parsons 1963a, 1966). Mediante la influencia

pueden estos sistemas operar como ‘estructuras de distribución’ (Cadenas 2012)⁸ que otorgan recompensas y castigos. Estas estructuras definen sus reciprocidades, lealtades y solidaridades, junto con la determinación de ventajas y desventajas de manera situacional.

Cabe recordar que Parsons catalogaba la influencia dentro de la categoría de medios ‘intencionales’, junto a los ‘compromisos de valores’. Resulta pertinente, sin embargo, tratar a estos dos medios como uno solo y, de manera ciertamente arbitraria, denominarlo ‘influencia’. Como puede desprenderse de nuestro análisis anterior sobre el tratamiento que da Parsons a los medios simbólicos, influencia y compromisos de valores parecen ser dos caras de un mismo medio, en tanto varía únicamente el carácter de la sanción moral que trae aparejada, en un caso positiva y, en el otro, negativa, pero apelando a la misma base de confianza. Es posible que Luhmann no considerara este medio simbólico dentro de sus análisis, pues su capacidad de orientación de la conducta del compañero es, sin duda, muy limitada, más aún cuando Parsons relegaba este medio únicamente a un aspecto interno al actor, esto es, a cambiar sus opiniones.

A pesar de que la influencia puede motivar selecciones sobre la base de ventajas morales y de reciprocidad, como ya hemos señalado, su generalización se limita a su anclaje en sistemas intermedios que hacen posible la confianza en las ofertas recibidas. Para dejarse persuadir, se debe confiar en que la oferta de motivación a la acción es positiva para quien va a cambiar de rumbo; en otras palabras, se demanda algún tipo de solidaridad de parentesco o una historia de interacciones, grupos o redes de intereses comunes. Parsons se refería a este medio como el primordial de la ‘comunidad societal’ (Parsons 1963a, 1966), justamente debido a esta limitación. No obstante lo anterior, cuando la influencia amplifica sus efectos generando motivaciones que otros medios no logran por sí mismos, cuando por ejemplo no se aprecia la ventaja de aceptar dinero, una teoría científica o una oferta amorosa, de actuar conforme a derecho o no, la influencia juega un papel decisivo. Evidentemente se trata de una espada moral de doble filo. La influencia de los padres a los hijos puede ser un catalizador de la socialización de valores humanistas de estos últimos, como

⁸ También es posible caracterizar estructuras de distribución en torno a preferencias teóricas, políticas, religiosas, etc., pero por motivos de espacio se ejemplificará únicamente el primer caso.

también lo son sus grupos de pares, redes y otros sistemas intermedios. La credibilidad de las recompensas y castigos descansa en estos sistemas. Por otro lado, alguien puede dejarse persuadir para que un origen familiar, un grupo o red acceda a ventajas exclusivas y, de este modo, convertir este medio en desigualdad de poder, influencia, derecho, etc., siendo incapaz de incluir a su lado excluido.

Ocurre también un entrelazamiento en el microcosmos de estos sistemas intermedios, donde la generalización de los demás medios descansa en el particularismo propio de la influencia. La eficacia del poder y sus jerarquías dependen del alcance posible del sistema; esto es, se puede perder la reciprocidad en la red o amenazar a otro con esta alternativa; el dinero puede usarse en todas ocasiones, pero las mejores opciones de inversión las tienen las redes, grupos y familias que manejan información aventajada, gracias a una feliz mezcla de dinero, poder e influencia.

En síntesis, el aceptar o rechazar la oferta medida por la influencia puede implicar un aumento o una merma, ya sea de poder legítimo, de propiedad o dinero; puede también significar perder una oportunidad de conseguir amor romántico, una reputación científica o una posición en el sistema del arte. Mediante la aceptación de la influencia se puede simplemente cambiar una opinión, como también activar una estructura de distribución para condicionar a los demás medios. Vista así, su función es sostener estos procesos de convertibilidad secundaria y motivar la aceptación de otros medios mediante la influencia. Por el contrario, la convertibilidad primaria no requiere de estos esfuerzos, pues la desigualdad se encuentra contemplada en el sistema. Cuando no se puede reintroducir este criterio de convertibilidad primaria, entran en escena estos refuerzos adicionales.

A partir de estos dos conceptos antes presentados (convertibilidad primaria y secundaria), se abre un nuevo horizonte teórico sistémico para abordar la desigualdad social moderna. Con base en sus peculiaridades, podemos proyectar una sucinta tipología de desigualdades sociales. Combinando la teoría de las formas de diferenciación, el enfoque de inclusión y exclusión, y la propuesta de convertibilidad antes explicada, es posible proponer dos tipos de desigualdades: incluyentes y excluyentes.

Sobre la base de la convertibilidad primaria se constituye lo que llamaremos desigualdades incluyentes. En este caso están contempladas las desigualdades dentro de los sistemas sociales de referencia, pues las posiciones ventajosas y desventajosas se encuentran abiertas y socialmente generalizadas en dichos sistemas. La formación de élites científicas de prestigio, de gobiernos con poder disponible, de carreras organizacionales remuneradas, de autoridad familiar, etc. son posibilidades socialmente abiertas a quienes participan en estos sistemas respecto de las ventajas o desventajas de cada posición y sus inclusiones y exclusiones. Si las recompensas o castigos se basan en medios de comunicación simbólicamente generalizados, éstos no requieren de refuerzos adicionales, pues los resultados de estos medios pueden anticiparse en la estructura misma del sistema de referencia. Sustentadas en estos mecanismos operan las reglas de membresía organizacional reguladas jurídicamente, los contratos civiles y los mecanismos de selección organizacional basados en criterios ampliamente conocidos, y, en general, todo tipo de desigualdad social regulada reflexivamente.

Las desigualdades excluyentes, en cambio, se basan en lo que hemos llamado convertibilidad secundaria. En este caso se aprecia una carencia de reflexividad de la inclusión y la exclusión, pues las posiciones ventajosas y desventajosas no se encuentran abiertas de manera universalista, sino que dependen del acceso a sistemas intermedios que regulan la inclusión y la exclusión. En este tipo de desigualdad, la efectividad de los medios de comunicación simbólicamente generalizados queda sometida a la influencia. Quien aspira a lograr una carrera organizacional empleando sus credenciales educativas o su origen familiar, ha de tener en cuenta que esto solamente puede funcionar si estos medios están ligados a la influencia particularista que sirve de base en la organización en cuestión. Con base en estos mecanismos antes descritos operan las redes clientelistas, las transacciones corruptas, los carteles y una amplia gama de discriminaciones sociales, entre otros fenómenos carentes de regulación reflexiva. Una síntesis de lo anterior se puede apreciar en la Tabla N° 6.

● TABLA N° 6: TIPOS DE DESIGUALDAD

	DESIGUALDAD INCLUYENTE	DESIGUALDAD EXCLUYENTE
Convertibilidad	Primaria	Secundaria
Control	Reflexivo	Ausente
Influencia	Limitada	Amplificada
Inclusión/Exclusión	Generalizada	Situacional

Fuente: elaboración propia.

El problema de la influencia no reside en una mera insistencia acerca de sus posibles efectos desviantes, sino en un diagnóstico más profundo. En una sociedad altamente diferenciada y compleja, todo intento por reconstruir una comunidad, grupo o red de lealtades y solidaridades sobre la base de la distribución de ventajas y desventajas situacionales, encuentra una tenaz resistencia por parte de sistemas funcionales diferenciados cuyo horizonte de inclusión es generalizado. Para funcionar, la comunidad, grupo, red, etc. debe construir una frontera y un medio de convertibilidad que opere situacionalmente, como es la influencia, y en su preferencia alojarse como parásito en organizaciones que suelen regular las exclusiones sociales modernas.

4. Conclusiones

El objetivo del presente artículo ha sido dar cuenta de diferentes perspectivas para analizar la desigualdad social moderna, teniendo como contexto las aportaciones de la teoría de sistemas sociales. Es así como hemos presentado tres posibles explicaciones a este fenómeno, a las cuales hemos intentado añadir una cuarta basada en la teoría de los medios de comunicación simbólicamente generalizados.

Las razones para embarcarse en una empresa tan complicada tienen que ver con una preocupante desconexión entre las numerosas descripciones de la desigualdad social y las elaboraciones teóricas más avanzadas en el campo de las ciencias sociales. Tiene poco sentido seguir insistiendo en posturas que no toman en cuenta los nuevos desarrollos teóricos y que pasan por alto el alcance de la diferenciación social moderna, quedándose estancadas en una imagen desconectada de la complejidad social contemporánea.

La teoría de sistemas sociales parece estar en buen pie para hacer frente a los cambios sociales actuales y venideros. Ha aprendido de la tradición que le ha servido de base, pero se ha desprendido inteligentemente de lastres que la ataban a una imagen de la sociedad que poco dice acerca de sí misma. La desigualdad social es parte de esa tradición, la cual debe ser vista con nuevos instrumentos teóricos y conceptuales que destaquen el carácter complejo del fenómeno.

El enfoque escogido que señala al menos dos maneras de entender la desigualdad social, esto es, de manera primaria y secundaria, intenta ser un aporte en este sentido. Lo mismo cuenta para la estrategia de poner en el centro de esa discusión a los medios de comunicación simbólicamente generalizados, de modo de mostrar al menos inicialmente algunos alcances de una perspectiva que considera la desigualdad como un fenómeno con diversas caras. Es de esperar que las nuevas perspectivas que pretenden mirar la desigualdad de la sociedad desde su complejidad, tomen nota de este desafío y se profundice no solamente el conocimiento de las diversas manifestaciones de la desigualdad social, sino que se denuncie con indignación la indiferencia generalizada o se remarque la ironía de una sociedad de iguales que no ha logrado la paradoja que muestra su persistente desigualdad. Todas éstas son tareas que podemos solamente delinear y proponer como perspectivas fructíferas a futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- Arnold, M. 2012. El debate sobre las desigualdades contemporáneas: ¿puede excluirse la exclusión social? *Revista Mad* 14(27), 34-43.
- Cadenas, H. 2012. La desigualdad de la sociedad. Diferenciación y desigualdad en la sociedad moderna. *Persona y Sociedad* 26(2), 51-77.
- Chernilo, D. 2002. La teoría de los medios simbólicamente generalizados como programa progresivo de investigación. *Revista Mad* 4(7), 34-43.
- Durkheim, E. 2001. *La división del trabajo social*. Madrid: Akal.
- Giddens, A. 1993. *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza Universidad.
- Habermas, J. 1987. *Teoría de la acción comunicativa*. Vol. II: *Crítica de la razón funcionalista*. Madrid: Taurus.
- Jensen, S. 1984. Aspekte der Medien-Theorie: Welche Funktion haben die Medien in Handlungssystemen? *Zeitschrift für Soziologie* 13(2), 145-64.
- Künzler, J. 1989. *Medien und Gesellschaft: Die Medienkonzepte von Talcott Parsons, Jürgen Habermas und Niklas Luhmann*. Stuttgart: Enke.

- Luhmann, N. 1968. *Zweckbegriff und Systemrationalität*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Luhmann, N. 1976. Generalized Media and the Problem of Contingency (507-32). En Loubser, J., Baum, R., Effrat, A. y Lidz, V. (eds.), *Explorations in General Theory in Social Science. Essays in Honour of Talcott Parsons*. New York: The Free Press.
- Luhmann, N. 1985. Zum Begriff der sozialen Klasse (119-62). En Luhmann, N. (ed.), *Soziale Differenzierung. Zur Geschichte einer Idee*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, N. 1998a. La diferenciación de la sociedad (71-98). *Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia*. Madrid: Trotta.
- Luhmann, N. 1998b. Consideraciones introductorias a una teoría de los medios de comunicación simbólicamente generalizados (99-130). *Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia*. Madrid: Trotta.
- Luhmann, N. 1998c. Inclusión y exclusión (167-95). *Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia*. Madrid: Trotta.
- Luhmann, N. 2007. *La sociedad de la sociedad*. México DF: Herder.
- Luhmann, N. 2013. Interacción, organización, sociedad. Aplicaciones de la teoría de sistemas (197-213). *La moral de la sociedad*. Madrid: Trotta.
- Marx, K. y Engels, F. 1848. *Manifest der Kommunistischen Partei*. London: Gedruckt in der Office der "Bildungs-Gesellschaft für Arbeiter" von I. E. Burghard.
- Mascareño, A. 2010. *Diferenciación y contingencia en América Latina*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- Nassehi, A. 1999. Inklusion, Exklusion-Integration, Desintegration. Die Theorie funktionaler Differenzierung und die Desintegrationsthese (105-31). *Differenzierungsfolgen. Beiträge zur Soziologie der Moderne*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Nassehi, A. 2002. Exclusion Individuality or Individualization by Inclusion? *Soziale Systeme* 8(1), 124-35.
- Nassehi, A. 2004. Inklusion, Exklusion, Ungleichheit. Eine kleine theoretische Skizze (323-52). En Schwinn, T. (ed.), *Differenzierung und soziale Ungleichheit. Die zwei Soziologien und ihre Verknüpfung*. Frankfurt: Humanities Online.
- Nassehi, A. 2005. Organizations as Decision Machines: Niklas Luhmann's Theory of Organized Social Systems. *The Sociological Review* 53(s1), 178-191.
- Nassehi, A. 2011. La teoría de la diferenciación funcional en el horizonte de sus críticas. *Revista Mad* 14(24), 1-29.
- Parsons, T. 1949. Social Classes and Class Conflict in the Light of Recent Sociological Theory. *The American Economic Review* 39(3), 16-26.
- Parsons, T. 1963a. On the Concept of Influence. *The Public Opinion Quarterly* 27(1), 37-62.
- Parsons, T. 1963b. On the Concept of Political Power. *Proceedings of the American Philosophical Society* 107(3), 232-62.
- Parsons, T. 1966. *Societies: Evolutionary and Comparative Perspectives*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Parsons, T. 1968. On the Concept of Value-Commitments. *Sociological Inquiry* 38(2), 135-60.

- Parsons, T. 1975. Social Structure and the Symbolic Media of Interchange (94-120). En Blau, P. (ed.), *Approaches to the Study of Social Structure*. New York: The Free Press.
- Robles, F. 2000. *El desaliento inesperado de la modernidad. Molestias, irritaciones y frutos amargos de la sociedad del riesgo*. Santiago: RIL Editores.
- Schimank, U. 1998. Funktionale Differenzierung und soziale Ungleichheit. Die zwei Gesellschaftstheorien und ihre konflikttheoretische Verknüpfung (61-88). En Giegel, H.J. (ed.), *Konflikt in modernen Gesellschaften*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Schwinn, T. 1998. Soziale Ungleichheit und funktionale Differenzierung. Wiederaufnahme einer Diskussion. *Zeitschrift für Soziologie* 27(1), 3-17.
- Schwinn, T. 2000. Inklusion und soziale Ungleichheit. *Berliner Journal für Soziologie* 10(4), 471-83.
- Schwinn, T. (ed.) 2004. *Differenzierung und soziale Ungleichheit. Die zwei Soziologien und ihre Verknüpfung*. Frankfurt: Humanities Online.
- Stichweh, R. 2004. Zum Verhältnis von Differenzierungstheorie und Ungleichheitsforschung. Am Beispiel der Systemtheorie der Exklusion (353-67). En Schwinn, T. (ed.), *Differenzierung und soziale Ungleichheit. Die zwei Soziologien und ihre Verknüpfung*. Frankfurt: Humanities Online.
- Stichweh, R. y Windolf, P. (eds.) 2009. *Leitgesichtspunkte einer Soziologie der Inklusion und Exklusion. Inklusion und Exklusion: Analysen zur Sozialstruktur und sozialen Ungleichheit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Spencer, H. 1912. *The Principles of Sociology*, Vol. I. New York: D. Appleton & Company.

Crecimiento, pobreza y desigualdad: la vía chilena

Andrea Repetto*

RESUMEN

Durante las últimas décadas Chile ha mostrado resultados económicos positivos, con un crecimiento sostenido y una importante reducción en la incidencia de la pobreza. Sin embargo, el país no ha sido igualmente exitoso en reducir la desigualdad de ingresos. Ello se debe principalmente a la combinación de tres factores que caracterizan la política social chilena: un Estado relativamente pequeño, un sistema tributario regresivo y una política de transferencias monetarias pequeñas, altamente focalizadas y sujetas al cumplimiento de condiciones por parte de los beneficiarios. La implementación reciente de programas de transferencias con mayor cobertura sugiere un cambio en este enfoque de la política social y un paso en el desafío de lograr una mayor igualdad de ingresos.

PALABRAS CLAVE: Desigualdad de ingresos, política social, política tributaria, pobreza, democracia

Growth, Poverty and Inequality: The Chilean Way

ABSTRACT

In recent decades, Chile has shown positive economic results, with sustained growth and a significant reduction in the incidence of poverty. However, the country has not been equally successful in reducing income inequality. This is mainly due to the combination of three factors that characterize the Chilean social policy: a relatively small State, a regressive tax system, and a policy of small and highly targeted cash transfers that require beneficiaries to comply with a number of conditions. The recent implementation of transfer programs with greater coverage suggests a switch in the approach to social policy, and a step in the challenge of achieving greater equality of income.

KEYWORDS: Income inequality, social policies, tax policy, poverty, democracy

* PhD en Economía, Massachusetts Institute of Technology. Profesora Titular de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez. Investigadora Asociada Núcleo Milenio Modelos de Crisis (NS 130017).

Este artículo es una versión revisada y extendida del texto presentado a la conferencia 'New Approaches to Poverty and Inequality Reduction in the Global South', en la Universidad de Brown entre el 18 y 19 de abril de 2012. Agradezco los comentarios de los participantes en aquella conferencia y los del editor, Aldo Mascareño.

✉ andrea.repetto@uai.cl

Recibido enero 2016 / Aceptado marzo 2016

Disponible en: www.economiaypolitica.cl

Chile ha recibido reconocimiento internacional por más de dos décadas de un importante progreso económico general. La economía ha crecido en promedio por sobre el 5% al año en los últimos veinticinco años y, paralelamente, se ha avanzado de manera decidida en la reducción de la pobreza. Estos logros, junto a reformas democráticas, hicieron a Chile merecedor de un sillón en la OCDE.

A pesar del continuo esfuerzo por desarrollar políticas económicas sólidas y formas democráticas de gobernanza, la desigualdad ha permanecido obcecadamente constante, a niveles muy altos para estándares internacionales y para el grado de desarrollo que ha alcanzado el país. Si bien las mediciones de desigualdad suelen centrarse en la distribución de los ingresos, la desigualdad en Chile cruza diversas dimensiones, sociales y económicas: en oportunidades, en riqueza y en influencia en la política y en las decisiones en general.

El éxito de Chile en crecimiento y reducción de la pobreza ha sido extensamente documentado en la literatura académica, como también lo ha sido la persistente desigualdad de ingresos.¹ En este artículo reviso la experiencia chilena y discuto por qué, si bien Chile ha sido exitoso en combatir la pobreza, no ha tenido el mismo éxito en alcanzar una mayor equidad en la distribución de los ingresos. Mi análisis se enfoca en tres aspectos: el nivel y estructura del gasto público, el diseño del sistema de impuestos y el limitado rol de la solidaridad en el gasto social.

Específicamente, la política social se ha centrado en dos componentes principales: (1) en la entrega de transferencias monetarias pequeñas, altamente focalizadas, a los segmentos de menores ingresos de la población, con condiciones que buscan minimizar los efectos adversos sobre los incentivos a ahorrar y generar ingresos, y (2) en la oferta subsidiada de servicios en educación, salud y vivienda, con una importante participación del sector privado en la provisión.

En la práctica, la provisión de servicios sociales está segmentada socioeconómicamente: los hogares de menores ingresos reciben servicios gratuitos de baja calidad, los de ingresos medios pueden adquirir servicios de calidad intermedia a través del cofinanciamiento de las prestaciones, y los de más altos ingresos tienen acceso a servicios de

¹ Ver Repetto (2005), López y Miller (2008), Larrañaga (2009, 2010), Sapelli (2011), Velasco y Huneus (2011), y Contreras y French-Davis (2012), entre varios otros.

calidad que adquieren en mercados privados. Esto es, la política social en Chile se caracteriza por escasa solidaridad, limitando la capacidad de aseguramiento de buena parte de la población.

Al mismo tiempo, el sistema de impuestos no está diseñado para reducir la desigualdad de ingresos –de hecho, es levemente regresivo– sino para promover el ahorro y la inversión de las empresas. Ello significa que el sistema otorga tratos preferenciales a quienes generan ingresos bajo la forma de rentas empresariales, individuos que además pertenecen a los grupos de más altos ingresos de la población.

De este modo, el conjunto de políticas sociales y tributarias en Chile ha sido altamente efectivo en reducir la pobreza en el país, pero no ha tenido mayores efectos sobre la desigualdad.

El artículo se organiza de la siguiente manera. La sección 1 describe los principales logros de Chile en cuanto a crecimiento y reducción de la pobreza. También describe el nivel y la evolución de la desigualdad de ingresos en comparación con los índices internacionales de desigualdad. La sección 2 revisa el rol del gasto público y del sistema impositivo como factores que explican el éxito en la declinación de la pobreza, a pesar de una persistente desigualdad. La sección 3 describe el contexto político en el que se han desarrollado estas medidas sociales y tributarias. También describe un conjunto de políticas de implementación reciente que tienen el potencial de reducir la desigualdad sin efectos relevantes sobre los incentivos económicos. El artículo concluye con las nuevas direcciones que abre este tipo de políticas de orientación más universal.

1. Más de dos décadas de crecimiento del ingreso y reducción de la pobreza con desigualdad persistente

En septiembre de 1973, el golpe militar liderado por el general Pinochet puso fin al régimen democráticamente electo del Presidente Allende (Valenzuela 1978). La dictadura de Pinochet estableció un nuevo régimen económico que tuvo también una fuerte incidencia en el funcionamiento de la política social. La reducción de la pobreza se transformó en el principal objetivo de la política social y, al mismo tiempo, el mecanismo de mercado se introdujo en sus principales

componentes: seguridad social, educación, política de vivienda y servicios de salud (Arellano 1985, Ffrench-Davis 1999, Hecht-Oppenheim 1993, Lora 2001, Ramos 1997).

En términos generales, el esfuerzo público se focalizó en la población más pobre, mientras se hacía responsable a los demás hogares de su propio bienestar y desarrollo material. Paralelamente, se llevaron a cabo reformas profundas en la política social chilena.

Un sistema de pensiones de cuentas individuales manejado por privados reemplazó al sistema de reparto a inicios de los años ochenta. El sistema de salud público se descentralizó y a los hogares se les permitió escoger entre la cobertura de un seguro de salud ofrecido por el Estado y aquella ofrecida por el recientemente creado mercado de seguros de salud privados. La libertad de elección también se introdujo en el sistema educativo: el sistema escolar público fue descentralizado y la administración de las escuelas fue delegada a autoridades del gobierno local. La reforma, además, pavimentó el camino para que el sector privado ingresara al mercado como proveedor de servicios de educación, lo que fue posible gracias a la introducción de un subsidio a la demanda tipo *voucher*, cuyo fin era financiar a las escuelas municipales y privadas incorporadas en el sistema. Los subsidios a la demanda también caracterizaron las reformas en el área de vivienda. A estos instrumentos se sumaron a otros mecanismos de mercado como la desregulación del crédito y del precio del suelo.

Los incentivos y la eficiencia económica fueron los elementos centrales de este conjunto de reformas. El subsidio a la demanda tipo *voucher* pretendía cubrir los gastos de operación y generar competencia entre proveedores (establecimientos educacionales, inmobiliarias, compañías de seguro de salud y administradoras de fondos de pensiones en el respectivo mercado) para atraer y retener clientes, promoviendo de este modo servicios más eficientes y de mejor calidad. Como resultado de estas políticas de mercado, el sistema de salud chileno sufrió una segmentación entre la población de bajos ingresos y alto riesgo atendida principalmente por el sector público, y una población de altos ingresos y bajo riesgo generalmente adscrita al sector privado (Missoni y Solimano 2010, Paraje et al. 2013). De manera similar, los niños de origen socioeconómico más vulnerable hoy asisten a escuelas públicas de menor

calidad, mientras que los niños de hogares de los deciles más altos asisten a escuelas privadas altamente selectivas y de alto costo (Lara et al. 2011, Mizala y Torche 2012, Flores y Carrasco 2013). Al mismo tiempo, la política social de vivienda terminó segregando a las familias producto de la construcción en las afueras de la ciudad donde los terrenos son de menor costo, pero donde el acceso al trabajo, a buenas escuelas y a infraestructura es limitado (Tokman 2006).

En 1990, a la llegada del régimen democrático post-Pinochet, el 38,6% de los chilenos vivía con un nivel de ingresos que no alcanzaba para cubrir la línea oficial de pobreza.² De igual forma, el 13% era clasificado como ‘indigente’, i.e. personas cuyos ingresos estaban por debajo de la línea de extrema pobreza de acuerdo a la Encuesta CASEN de 1990.³

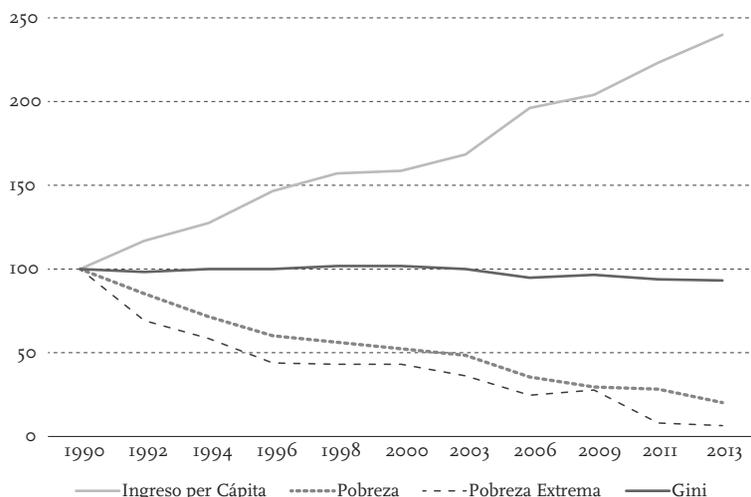
La Figura 1 muestra la evolución del ingreso per cápita, la incidencia de la pobreza y la desigualdad de ingresos entre los años 1990 y 2013. Cuatro gobiernos sucesivos de centro-izquierda implementaron una estrategia de ‘crecimiento con equidad’ sobre la base de una distribución de recursos basada en el mercado, complementada con una política social activa (Larrañaga 2009). El gobierno de centro-derecha, electo para el período 2010-2014, también siguió esta estrategia.

Tanto el incremento del ingreso per cápita como la reducción de los indicadores de pobreza entre 1990 y 2013 son impresionantes. En poco más de dos décadas, el ingreso per cápita se duplicó en términos reales, mientras que el porcentaje de personas en situación de pobreza cayó a alrededor de un cuarto. Sin embargo, la distribución de los ingresos autónomos, medida por el coeficiente Gini, no mostró la misma tendencia exitosa. Si bien hubo una reducción estadísticamente significativa en este indicador después del año 2001 (Larrañaga y

² Al igual que en buena parte de América Latina, la medición oficial de pobreza en Chile se basa en una línea absoluta de ingresos. La extrema pobreza o indigencia se asocia a un ingreso per cápita insuficiente para adquirir una canasta de alimentos costo-eficiente, que entregue requerimientos nutricionales mínimos. La línea de pobreza agrega el costo de bienes básicos, tales como vestuario y transporte, al de la canasta básica de alimentos. En el año 2015, el Ministerio de Desarrollo Social agregó una medida multidimensional a la medición por ingresos. Esta estima el porcentaje de hogares que no satisface de manera suficiente necesidades en educación, salud, vivienda y trabajo y seguridad social. Ver Comisión para la Medición de la Pobreza (2014) para una discusión.

³ Los datos de pobreza y desigualdad empleados en este artículo provienen de las diversas Encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), de acuerdo a los informes elaborados por el Ministerio de Desarrollo Social y a estimaciones propias. Se trata de una encuesta de hogares de múltiples ítems, representativa a nivel nacional, y que es levantada cada dos o tres años desde 1987. La encuesta CASEN más reciente cubre el año 2013.

● FIGURA 1. EVOLUCIÓN DEL INGRESO PER CÁPITA, LA TASA DE POBREZA INDIVIDUAL Y DESIGUALDAD (1990=100)



Rodríguez 2014), la desigualdad ha permanecido en niveles persistentemente altos.

En efecto, la desigualdad de ingresos en Chile es alta en comparación con estándares internacionales. La Figura 2 presenta el coeficiente Gini en una muestra de 135 países recogida por el Banco Mundial en torno al año 2010.⁴ Al ordenar los países de acuerdo a su nivel de desigualdad, Chile se ubica en el lugar 15 entre las economías con mayor coeficiente Gini, muy cerca de Paraguay, Guinea-Bisáu, Ruanda y Suazilandia. Entre los países miembros de la OCDE, Chile es por lejos la economía más desigual, con un coeficiente Gini casi 20 puntos sobre el promedio de los países de la organización.⁵

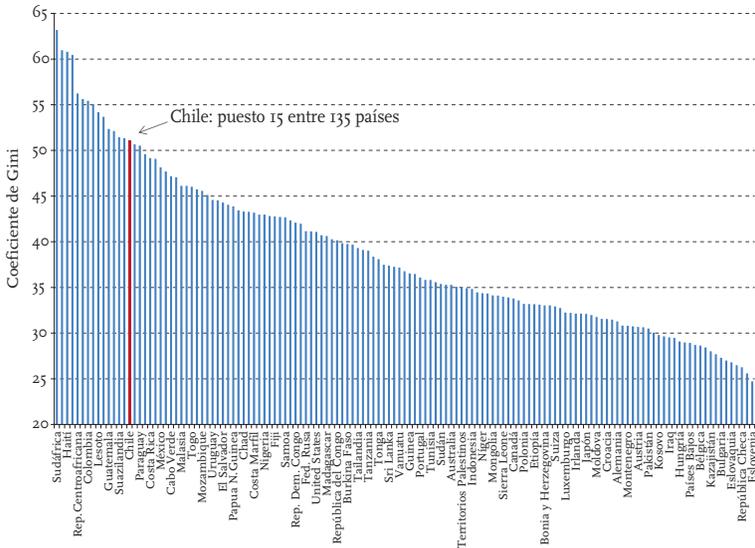
Asimismo, la desigualdad de ingresos de Chile no se relaciona con su etapa de desarrollo. La Figura 3 muestra el coeficiente Gini

⁴ Los datos provienen de los World Development Indicators del Banco Mundial, disponibles en <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>.

⁵ De acuerdo a las estadísticas de la OECD, Chile tiene un Gini de 50, mientras que la media de la organización es de 32. Ver <http://www.oecd.org/social/inequality.htm>.

● FIGURA 2. COEFICIENTE DE GINI EN DISTINTAS ECONOMÍAS

(Banco Mundial, promedio en torno al año 2010)



que otros países tenían cuando su PIB per cápita –medido en dólares de paridad de poder adquisitivo del (PPA)⁶– era igual al de Chile.⁷ Por ejemplo, según las estadísticas del Maddison Project (2013),⁸ Noruega alcanzó un estado de desarrollo equivalente al actual de Chile en el año 1978. De acuerdo a la base de datos WIID-3.3 (UNU-Wider 2015), su coeficiente Gini era de 21,9 entonces, más de 30 puntos por debajo del índice chileno. La medida de desigualdad más cercana al PIB per cápita de Chile fue registrada por Singapur en 1990, casi 8 puntos por debajo. No hay registro de otro país que haya alcanzado este nivel de desarrollo con estándares de desigualdad tan altos como los que exhibe Chile.

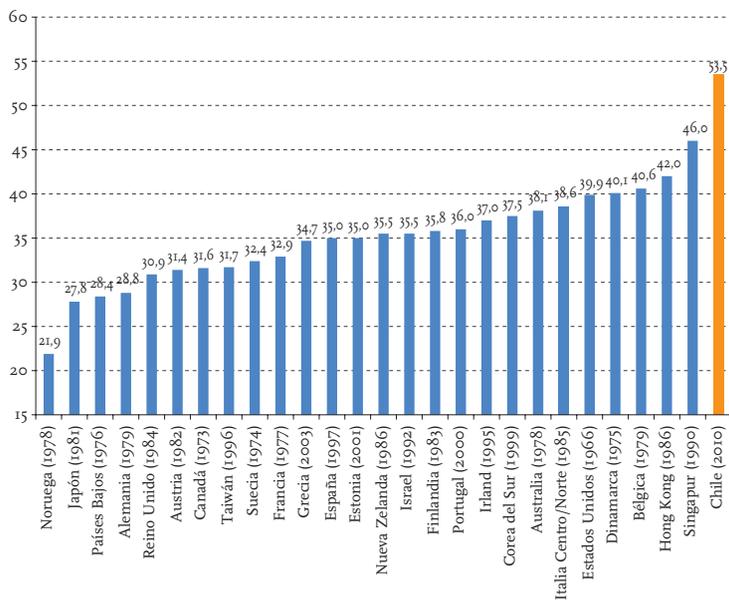
⁶ La Paridad de Poder Adquisitivo o PPA, consiste en un ajuste al tipo de cambio peso/dólar de modo de permitir comparaciones de ingresos a través de países al mismo costo de vida.

⁷ Para construir la figura se tomó como base el PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo de 1990 de Chile del año 2010 (el dato más reciente) de acuerdo al Maddison Project (2013); esto es, cerca de 14 mil dólares per cápita. Luego se identificó el año en que cada país que hoy es desarrollado alcanzó el mismo PIB per cápita en PPA de 1990 de acuerdo a la misma fuente. La figura muestra el coeficiente de Gini para cada país en el año más cercano, según la base World Income Inequality Database (WIID-3.3) de UNU-Wider (2015).

⁸ Ver detalles del Maddison Project en Bolt y van Zanden (2014).

● FIGURA 3. DESIGUALDAD AL NIVEL DE DESARROLLO DE CHILE EN 2010

(Maddison Project y Wider)

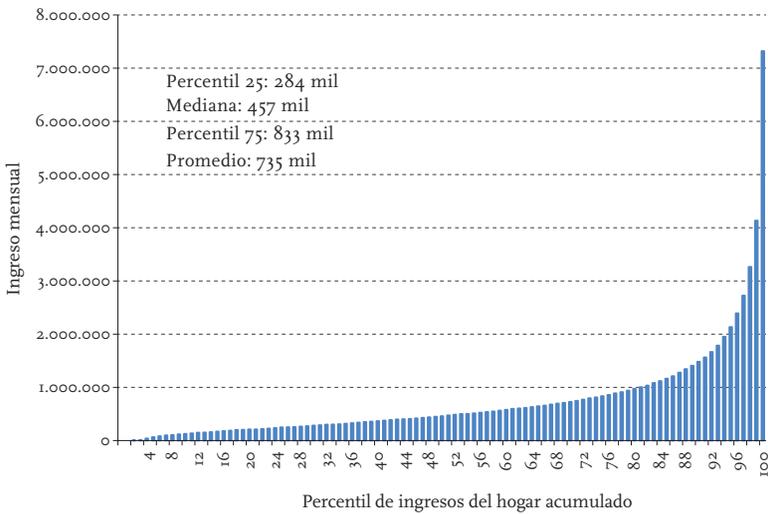


Por su parte, la Figura 4 muestra la distribución del ingreso autónomo de los hogares chilenos de acuerdo a la Encuesta CASEN 2013. Como sugiere la figura, no existen grandes diferencias en los ingresos autónomos de los hogares en buena parte de la distribución. La excepción es la parte alta, donde la gran diferencia de ingresos respecto de los demás hogares explica mayormente los altos índices de desigualdad. En otras palabras, la desigualdad en Chile no se debe principalmente a que los hogares de los primeros percentiles de la distribución estén en una situación mucho más desventajada que la mayoría, sino más bien a que los más ricos se llevan una fracción desproporcionada del total.

Las mediciones internacionales de desigualdad suelen basarse en los datos que recopilan las encuestas oficiales de hogares como la CASEN. Ello se debe principalmente a su representatividad nacional y a su alta frecuencia temporal. En principio, estas encuestas cubren de igual forma a todos los hogares de un país. Sin embargo, en la práctica han mostrado limitaciones en su capacidad para capturar en forma

● FIGURA 4. INGRESO AUTÓNOMO MENSUAL DEL HOGAR POR CENTIL DE INGRESOS

(CASEN 2013, en pesos de noviembre de 2013)



precisa los ingresos de los hogares en la parte más alta de la distribución debido, entre otras razones, a su menor tasa de respuesta y su menor disposición a entregar información detallada (Ruiz y Woloszko 2016). En particular, estas encuestas tienen dificultad para capturar las diversas formas que toman los ingresos del capital, que proporcionalmente son de propiedad de los hogares más ricos.

En un esfuerzo por corregir estos problemas de medición, el Banco Mundial reestimó recientemente la desigualdad en Chile sobre la base de una combinación de los datos de la encuesta CASEN 2013 y los datos administrativos del Servicio de Impuestos Internos para el mismo año (Banco Mundial 2015). El estudio utiliza dos definiciones alternativas del ingreso: (1) el ingreso percibido, equivalente a la suma de los ingresos recibidos por las personas por su trabajo y por las rentas del capital, incluidas las que percibieron por la distribución de utilidades como propietarios de las empresas, y (2) el ingreso devengado, que incluye además los ingresos de las empresas que no fueron distribuidos. Al utilizar la primera definición, el Gini de ingresos per

cápita se eleva desde 50,4 (según encuesta CASEN 2013) a 59, mientras que al utilizar la segunda, sube a 68,4.

Asimismo, el estudio muestra que las personas en el 1% de mayores ingresos en Chile se lleva una fracción entre el 15,5% y el 33% del total de ingresos, dependiendo de la definición de renta que se utilice. Estas cifras son comparables a las estimaciones para Argentina (16,8%), Colombia (20,5%) y los Estados Unidos (17,9%) del proyecto World Wealth and Income Database, y bastante superiores a las registradas para Australia (9,2%), España (8,2%), Francia (8,9%), Japón (9,5%) y Suecia (7,2%).⁹

Estas estimaciones confirman que la desigualdad en Chile es alta para estándares internacionales, y que ella se debe principalmente a la importante fracción de los ingresos totales que se llevan los hogares más ricos.

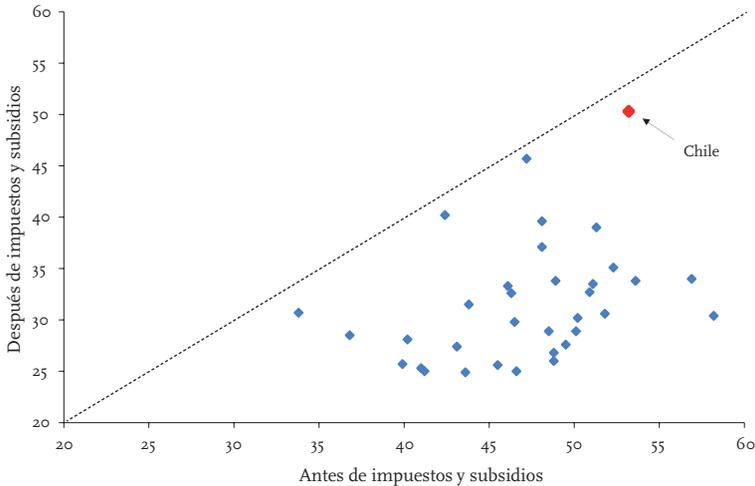
En este contexto, si el sistema fuese capaz de recolectar suficientes impuestos de los hogares en la cima de la distribución y entregara por diversas vías esta recaudación a la mayor parte de los demás hogares –no solo a los pertenecientes a los primeros deciles–, el coeficiente Gini en Chile sería mucho menor. Sin embargo, la baja recaudación de impuestos, la leve regresividad del sistema impositivo y la alta focalización del gasto público, limitan fuertemente la capacidad de la política pública para reducir la desigualdad, como se sugiere en las secciones que siguen.

2. El enfoque chileno de la política social

La Figura 4 muestra cuán desigual es la distribución del ingreso autónomo de los hogares en Chile antes de las transferencias que les entrega el Estado y de los impuestos a la renta que pagan. La Figura 5, en tanto, muestra cómo las transferencias monetarias y estos impuestos alteran la desigualdad en los países de OCDE, incluyendo a Chile. La línea punteada representa el eje de 45 grados. Todas las observaciones se sitúan bajo esta línea, de manera que todos los países de la organización tienen combinaciones progresivas de gasto público e impuestos a la renta. En promedio, las políticas de gobierno en la OCDE reducen el coeficiente Gini en 15 puntos.

⁹Ver <http://www.wid.world/>

● FIGURA 5. EL EFECTO DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO
(OECD, Coeficiente de Gini en 2012)



Sin embargo, no todos los países son igualmente efectivos en reducir la desigualdad por medio de estas políticas: algunos, Chile en particular, se sitúan muy cerca de la línea de 45 grados. De acuerdo a la OCDE, el coeficiente Gini de Chile pre subsidios monetarios y pre impuestos a la renta es de 0,532. Después estos impuestos y transferencias, el Gini cae solo a 0,503. En otras palabras, en Chile el gasto público y el sistema de impuestos tomados en su conjunto son prácticamente neutrales. Como argumentaré en esta sección, este es el resultado de una combinación de un gasto social altamente progresivo y un sistema de impuestos levemente regresivo que logra escasa recaudación.

2.1 Un gobierno efectivo, pero pequeño

Según estándares internacionales, el gobierno chileno es eficiente, con escasos niveles de corrupción. Según la base de datos Worldwide Governance Indicators (WGI) desarrollada por el Banco Mundial (Kaufmann et al. 2009), Chile se ubica en el 14% más alto de países con gobiernos más efectivos, en un nivel levemente inferior a países desarrollados como Alemania, Reino Unido, Estados Unidos, Japón y Francia. El

índice mide “las percepciones de calidad de servicios públicos, la calidad del servicio civil y su grado de independencia de presiones políticas, la calidad de formulación e implementación de políticas y la credibilidad del compromiso gubernamental con tales políticas” (Kaufmann et al. 2010: 4).

El proyecto también clasifica a los países según niveles de control de la corrupción, por medio de un índice que “captura percepciones sobre la medida en que se ejerce el poder público para réditos privados, incluyendo tipos menores de corrupción, sus formas mayores, así como la ‘captura’ del Estado por élites e intereses privados” (Kaufmann et al. 2010: 4). De acuerdo al WGI, Chile se encuentra en el 9% de los países más fuertes en control de la corrupción.

Además de efectivo, el gobierno chileno es relativamente pequeño. La Tabla 1 presenta el tamaño del gobierno de Chile definido sobre la base de sus ingresos y gastos. El total de ingresos fiscales ha permanecido relativamente constante en el período bajo análisis, a pesar del alza en la recaudación tributaria en relación a 1990. En promedio, los países miembros de la OCDE recaudan cerca de 15 puntos más de PIB que Chile en impuestos (OCDE 2015a).

● **TABLA 1. INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL**
(como % del PIB)

	1990	1995	2000	2005	2010	2014
Ingresos del gobierno general	23,6	22,9	22,2	24,7	23,1	22,5
Ingresos tributarios incluyendo contribuciones a la seguridad social	16,2	17,6	18,7	18,9	18,5	19,6
Ingresos del cobre (CODELCO)	4,6	2,3	0,9	3,5	2,7	0,9
Gasto total del gobierno general	19,0	16,8	19,5	16,9	19,4	20,1
Gasto social ^a	12,5	12,0	14,7	12,7	15,3	15,3
Gasto social como fracción del gasto total ^a (%)	65,6	71,4	75,3	75,0	78,8	76,2

Fuente: Dirección de Presupuestos, Estado de la Hacienda Pública. Incluye al gobierno central y municipalidades.

^a Incluye los gastos del gobierno general en protección social, educación, vivienda y salud.

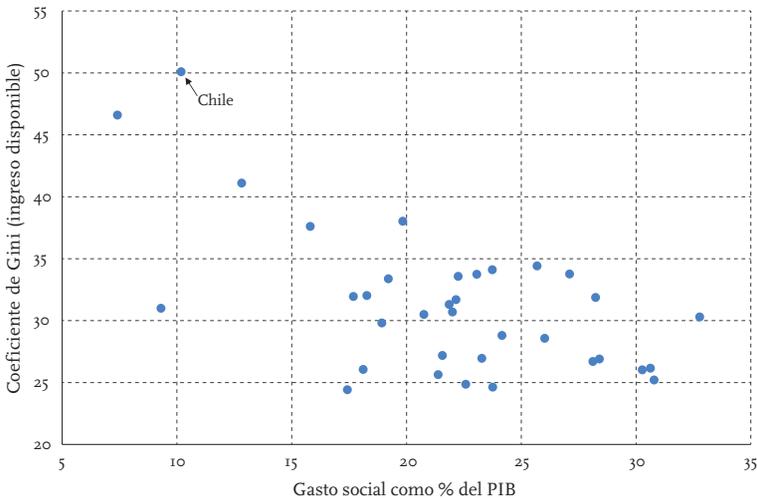
En la Tabla se observa, asimismo, una menor dependencia fiscal de los ingresos del cobre en años recientes. Las fluctuaciones internacionales en los precios del cobre se reflejan en los ingresos fiscales, pero se ven suavizadas a lo largo del ciclo económico a través de una política que estabiliza el gasto fiscal automáticamente, medida que se

transformó en ley a mediados de la década del 2000.¹⁰ Los gastos del gobierno han aumentado levemente y muestran una creciente importancia del gasto social dentro del presupuesto.

A pesar de esos esfuerzos, un gobierno pequeño existe a costas de un gasto social reducido. La Figura 6 muestra que los países de la OCDE que destinan un amplio margen del PIB al gasto social tienen también menores niveles de desigualdad. Chile pertenece al cuadrante superior izquierdo de la figura, i.e. tiene un bajo nivel de gasto social público y un alto coeficiente Gini.

● FIGURA 6. GASTO SOCIAL Y DESIGUALDAD EN LA OCDE

(% of PIB y Gini 2012-2013)



Chile dedica menos recursos públicos que el promedio de la OCDE en todos los ámbitos del gasto social. En efecto, Chile asigna un 4% del PIB al gasto público en educación, mientras que la media en los países de la OCDE es de 4,8%. De manera similar, el gasto público chileno en salud alcanza al 3,7% del PIB, mientras que la OCDE gasta el 6,6%. Asimismo, el gasto en pensiones es del 3,6% del producto en Chile *versus* el 7,8% en la organización, mientras que el gasto en garantías para la población trabajadora (discapacidad, cesantía, etc.) es de 1,9% en Chile *versus* el 4,8% en la OCDE.¹¹

¹⁰ Ley 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal, promulgada en el año 2006.

¹¹ OCDE (2014a, 2015a) y <http://stats.oecd.org/>

Una fracción de la diferencia entre el nivel de gasto público en Chile en relación a otros países se debe a la privatización de servicios sociales. Por ejemplo, mientras que el 84% del total de gasto en educación en la OCDE es financiado por el sector público, en Chile solo el 60% es financiado con fondos fiscales (OCDE 2015b). Diferencias similares se observan en el financiamiento de la salud y las pensiones.

2.2 Focalización e incentivos económicos

El gasto público en Chile es altamente progresivo. La introducción de la Ficha CAS a principios de los años 1980 –después reemplazada por la Ficha de Protección Social y más recientemente por el Registro Social de Hogares– permitió la focalización del gasto social. El sistema recoge información detallada sobre las características socioeconómicas y demográficas de los hogares chilenos con el fin de determinar su elegibilidad para distintos programas sociales.¹² En otras palabras, estas fichas identifican a los hogares beneficiarios de los programas sociales. Hacia 2010, cerca del 65% de los chilenos y sus hogares habían sido registrados por la Ficha (Comité de Expertos Ficha de Protección Social 2010).

La Tabla 2 presenta la distribución del gasto social público junto con la distribución de ingreso. Como muestra la tabla, los subsidios sociales del gobierno benefician ampliamente a los hogares más pobres: 43,2% de las transferencias en dinero se entregan a hogares en los dos primeros deciles, así como el 31,4% y el 45,7% de los gastos en bienes y servicios de educación y salud, respectivamente. Como consecuencia, la distribución del ingreso medida como los recursos que percibe el decil más rico en relación a los que percibe el decil de menores ingresos (Índice 10/10) se vuelve mucho más igualitaria luego de contabilizar la totalidad de subsidios públicos.

¹² El sistema recolecta información sobre la demografía de los hogares, niveles educacionales alcanzados, empleo e ingreso, la propiedad de los bienes durables y activos, la calidad de la vivienda y el acceso a agua potable. La evaluación de los hogares se basa en un conjunto de variables que se relaciona con su capacidad de generación de ingreso. Excluye la vivienda, bienes durables y otros activos para evitar afectar negativamente los incentivos a su acumulación (ver Larrañaga 2010).

● TABLA 2. GASTO SOCIAL Y SUBSIDIOS PERCIBIDOS POR CADA DECIL DE INGRESOS, 2009

	DECIL DE INGRESO AUTÓNOMO PER CÁPITA										ÍNDICE 10/10
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	
Ingreso autónomo	0,9	2,7	3,7	4,6	5,6	7,1	8,5	11,1	15,6	40,2	44,67
Subsidios monetarios	25,2	18,0	14,5	10,9	9,0	8,2	5,9	4,3	3,0	1,0	0,04
Pensión Básica Solidaria	33,1	17,0	12,9	9,5	7,0	6,9	5,2	4,0	3,2	1,2	0,04
Aporte Previsional Solidario	28,9	11,6	13,7	6,0	12,0	7,8	6,4	6,0	5,8	1,8	0,06
Subsidio Único Familia SUF	27,3	20,9	15,9	10,8	8,6	7,8	4,5	2,6	1,5	0,2	0,01
Subsidio Discapacidad Mental	30,6	25,7	11,8	5,8	9,9	6,5	6,7	0,6	2,4	0,0	0,00
Asignación Familiar	13,1	20,0	16,4	13,0	10,5	10,4	6,8	5,2	3,0	1,5	0,11
Bonos de Apoyo a la Familia	16,4	18,6	16,0	12,9	10,9	9,6	7,0	4,9	2,8	1,0	0,06
Subsidio al Agua Potable	20,1	20,1	14,6	13,7	11,5	11,9	9,0	8,0	5,6	4,9	0,24
Subsidio de Cesantía	6,7	17,0	25,6	11,3	13,9	10,1	1,7	4,0	8,0	1,6	0,24
Bono Protección Familiar y Egreso	38,6	20,2	14,3	10,2	6,2	5,4	2,7	1,8	0,4	0,1	0,00
Subsidio Eléctrico	14,2	13,5	14,7	12,4	11,7	10,2	9,4	7,7	5,1	1,2	0,08
Transferencias en servicios											
Educación	14,7	16,7	14,8	12,2	10,4	10,2	7,7	6,6	4,9	1,8	0,12
Salud	24,4	21,3	15,8	14,0	12,7	8,6	5,0	2,2	0,0	-4,0	-0,16
Ingreso monetario total (excl. salud/educación)	1,6	3,1	4,0	4,8	5,6	7,1	8,4	10,9	15,3	39,1	24,44
Ingreso total (incl. subsidios salud/educación)	3,1	4,6	5,1	5,6	6,2	7,3	8,3	10,4	14,1	35,4	11,42

Fuente: Mideplan, 2009.

Cabe notar, sin embargo, algunos aspectos centrales de la acción de la política social en Chile que destacan de la Tabla 2. El primero es que si bien los subsidios monetarios tienen un efecto relevante sobre

la participación en los ingresos del primer decil (elevándola en cerca de un 80%), éstos casi no alteran la de los demás deciles; i.e., eleva en un 15%, 8% y 4% la participación de los tres deciles siguientes respectivamente, y deja prácticamente inalterada la de los deciles V al IX. Ello es resultado del objetivo explícito de estos instrumentos de política: reducir la pobreza, pero no la desigualdad. El efecto de los subsidios en educación y salud es similar.

Un segundo aspecto a destacar es que el efecto de las transferencias en efectivo y en especies sobre la desigualdad es radicalmente distinto, en particular porque el primer conjunto de beneficios comprende un monto significativamente menor de fondos, y porque el gasto en educación y salud constituyen los ítems de gasto social público que más han crecido en los pasados 25 años. De acuerdo a Mideplan (2009), los hogares del primer decil reciben en promedio cerca de 53 mil pesos en transferencias monetarias al mes, y más de 150 mil pesos en salud y educación (expresados en pesos de noviembre de 2009). De igual forma, el segundo decil percibe cerca de 38 mil en dinero y 154 mil en beneficios de salud y educación. Aunque se ha observado claras mejorías en el tiempo, la calidad de estos servicios de salud y educación no ha aumentado en la misma tasa que el gasto. Por ejemplo, de acuerdo a los resultados de la prueba PISA 2012, más de la mitad de los estudiantes secundarios chilenos carece de competencias básicas en matemáticas y más de un tercio, en lenguaje (OCDE 2014b). Por este motivo, el efecto de estos gastos sobre la desigualdad deben ser analizados con cuidado (Repetto 2005).

Un tercer aspecto es que si bien el Índice 10/10 se reduce de manera importante, el coeficiente de Gini no. En efecto, el Gini 'de mercado', esto es, antes de transferencias, fue de 55 en el 2009. Luego de las transferencias monetarias, apenas cae a 53. Ello se debe a la naturaleza misma de este indicador que es relativamente sensible a la participación en los ingresos de los grupos medios más que al de los extremos (Hey y Lambert 1980). Como los subsidios prácticamente no alteran la fracción que se llevan los hogares de ingresos medios, tampoco alteran este índice de desigualdad.

Adicionalmente, aun cuando la Tabla 2 ilustra bien la alta focalización de la política social chilena, en algunos casos no alcanza a mostrar cuán estrictos son los criterios de elegibilidad para tener derecho

a percibir los subsidios. Por ejemplo, el Bono de Protección Familiar, el Bono de Egreso y el Subsidio al Agua Potable han sido legalmente diseñados para alcanzar solo a hogares en el 5% de menores ingresos de la población.

El énfasis en una estricta comprobación de medios ha probado ser una manera muy eficiente de reducir la pobreza individual y de los hogares. Junto con un incremento en el gasto social y el crecimiento económico, la alta focalización ha sido central al éxito de Chile en la reducción de la pobreza. En efecto, la mayoría de las políticas están focalizadas en los hogares más pobres –en muchas ocasiones en los primeros deciles o menos (Contreras et al. 2013)– a pesar de que los ingresos de los hogares en los deciles en torno a la mediana no difieren demasiado entre sí (Figura 4).¹³ Esto es, la restricción presupuestaria que conlleva un Estado relativamente pequeño, la definición de una línea de pobreza oficial sobre la base solo de ingresos, y un objetivo central de reducir la incidencia de la pobreza, llevan a un gasto público en transferencias que está decididamente inclinado hacia los hogares de menores recursos. Ello, a pesar de que muchos otros hogares, aquellos que cuentan con recursos materiales similares pero que no se ubican en la parte más baja de la distribución, se podrían beneficiar de una estrategia un poco más universal.¹⁴

Algunas políticas sociales en Chile incluyen un componente de solidaridad que permite distribuir recursos más ampliamente entre hogares, pero por lo general se trata de un componente menos significativo. Por ejemplo, las pensiones y el seguro de desempleo se han financiado a la fecha primordialmente sobre la base de cuentas de ahorro individual. El aseguramiento por medio del ahorro individual puede ser eficiente, en particular si los *shocks* son reducidos y frecuentes (Fajnzylber y Repetto 2008). No obstante, el ahorro individual, si bien puede asegurar eventos a través del tiempo, carece de la capacidad para proveer seguridad a través de estados de la naturaleza y a través de generaciones –esto es, de redistribuir entre hogares y grupos etarios–, capacidades con las que sí cuentan los sistemas de reparto.

¹³ Un conjunto de políticas de implementación más reciente han comenzado a cubrir un grupo más amplio de hogares. Ver la discusión en las secciones 3 y 4 más adelante.

¹⁴ Recuérdese que la distribución del ingreso en Chile es bastante plana (Figura 4).

La reforma de pensiones del año 2008 y la del seguro de cesantía en el año 2009 ampliaron de manera importante la cobertura de sus respectivos componentes solidarios. Más allá de ello, estos dos sistemas ilustran muy bien el foco en incentivos que caracteriza la política social en Chile. En efecto, la seguridad social basada en cuentas individuales deposita la responsabilidad de las contribuciones, la acumulación y los retiros en manos de los individuos. A ello se suma la eficiencia de costos y la competencia entre proveedores privados que se busca en la privatización de servicios sociales. Adicionalmente, las transferencias en efectivo son pequeñas y bien focalizadas para así evitar afectar los incentivos al trabajo, ahorro y generación de ingresos. En otras palabras, las políticas de Chile han sido cuidadosas en proveer incentivos y en buscar la eficiencia económica, pero ello ha sido a costas de una baja cobertura, bajo aseguramiento y escasa solidaridad.

Incluso el programa Chile Solidario, tal vez el programa social más importante de las últimas décadas, focalizado en aproximadamente el 5% de los hogares, cuida muy bien los incentivos. Por una parte, garantiza a sus beneficiarios acceso a una amplia variedad de programas sociales, incluyendo educación, salud, formación para el empleo, además de transferencias monetarias. Pero las familias reciben apoyo por un período limitado de tiempo (2 años) y se les entrega un pago en efectivo siempre y cuando cumplan un mínimo de objetivos del programa (Larrañaga y Contreras 2010).¹⁵

2.3 Un sistema de impuestos regresivo

El sistema de impuestos tiene un conjunto simultáneo de objetivos: recaudar para financiar el gasto público, corregir ineficiencias de mercado tales como externalidades, y, en la medida en que la sociedad valore la equidad, redistribuir ingresos entre hogares. En este contexto, Chile ha elegido un sistema de impuestos que no redistribuye ingresos desde los niveles altos hacia los hogares de bajos ingresos. Ello se debe a la gran relevancia de impuestos indirectos regresivos en

¹⁵ Desde el año 2012, este programa ha sido paulatinamente reemplazado por el Ingreso Ético Familiar, que contempla, además, beneficios asociados al trabajo formal de las mujeres y al desempeño escolar de los niños. Está primordialmente enfocado en el 5% de los hogares más vulnerables, aun cuando algunos componentes, como el subsidio al empleo femenino, alcanza coberturas mayores (hasta el 40% de los hogares).

la recaudación fiscal, y a un impuesto a la renta que recauda menos y que en principio es progresivo, pero que otorga un conjunto amplio de beneficios a las rentas del capital que erosionan esa progresividad.

En efecto, cerca de la mitad de los ingresos fiscales es recaudada por impuestos indirectos, en particular, por el IVA (Banco Mundial 2015). La alta tasa del IVA (19% desde el año 2003) y la alta dependencia fiscal en él han encontrado justificación en su simplicidad administrativa y su cumplimiento efectivo (Engel et al. 1999).

Asimismo, la baja recaudación de impuestos a la renta en Chile comparada con otros países de la OCDE se debe a diversos factores. Uno es su base reducida. De hecho, las tasas de impuesto al ingreso en Chile no son bajas: la tasa marginal de impuesto al ingreso personal más alta es de 40%,¹⁶ pero alrededor del 80% de las personas están exentas debido a sus bajos ingresos (Agostini et al. 2012).

Asimismo, el sistema chileno de impuestos permite muchas exenciones que reducen la capacidad de recaudar y que favorecen proporcionalmente a personas que generan sus ingresos bajo la forma de rentas del capital. En particular, permite diferir de manera indefinida los impuestos personales asociados a utilidades retenidas en las empresas. Si bien el impuesto del 20% a las utilidades devengadas de las empresas representa una retención tributaria, en un sistema plenamente integrado como el chileno, todo impuesto que los propietarios deban por sobre ese 20% se paga solo al momento de la distribución de utilidades (y no de su generación).

Esta posibilidad de diferir impuestos indefinidamente solo se otorga a quienes obtienen ingresos empresariales y, por tanto, constituye un tratamiento preferencial. Este beneficio se ha justificado sobre la base de la promoción del ahorro y el crecimiento. Las estimaciones de Hsieh y Parker (2007) son consistentes con esta perspectiva, pues muestran que la exención de impuestos a las ganancias retenidas ha generado nuevo ahorro e inversión en firmas manufactureras. Sin embargo, el estudio también muestra que esta política es eficaz solo entre las firmas que enfrentan restricciones financieras que les impiden acceder a créditos para financiar sus inversiones. Ello puede ser efectivo en empresas de menor tamaño, como sugiere Hsieh y Parker

¹⁶ Esta tasa caerá al 35% el año 2018 como resultado de la reforma tributaria aprobada el año 2014.

(2007), pero no así entre las empresas más grandes que tienen amplio acceso a los mercados financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional 2011).¹⁷

Además del beneficio de diferir impuestos, existe un conjunto de otros regímenes especiales que favorecen a las rentas del capital por sobre los ingresos laborales. Así, personas de igual ingreso tributan de manera distinta según el origen de sus ingresos. Estimaciones de Agostini (2013) y de Agostini et al. (2012) muestran que prácticamente todos estos beneficios son capturados por un grupo pequeño de personas en la parte más alta de la distribución, y que con frecuencia se trata de beneficios utilizados como una vía para la elusión tributaria. Esto es, son tratos preferenciales que generan ineficiencia pues abren espacios para la elusión y la evasión, y porque distorsionan las decisiones de inversión y de organización de las empresas. Incluso los beneficios que fueron diseñados para pequeños empresarios de la minería, agricultura y transporte son principalmente capturados por contribuyentes del decil más alto de ingresos.

Así, de acuerdo a diversos análisis (Cantalupts et al. 2007, López y Miller 2008, Agostini et al. 2012), las exenciones y las lagunas tributarias favorecen a los grupos de altos ingresos, mientras que el resto de la población que principalmente paga el impuesto indirecto del IVA, no tiene vías legales para diferir y eludir el pago de impuestos. De acuerdo a Cantalupts et al. (2007), si buena parte de esos tratamientos impositivos especiales fueran eliminados, la tasa de impuesto de IVA podría ser reducida del 19% al 6% sin perder recaudación. El coeficiente Gini caería de 0,53 a 0,48.

3. Régimen democrático: ¿incapaz o indispuerto a reducir la desigualdad?

Al retornar la democracia, la desigual distribución del ingreso fue entendida como resultado de las políticas dictatoriales de derecha. Los

¹⁷ Casi todos los países de la OCDE ofrecen este beneficio de diferimiento (excepto Estonia y México en la actualidad). Sin embargo, en promedio, los empresarios en Chile pueden diferir hasta casi el 60% de sus ingresos (no el 100% dada la retención del impuesto a las utilidades), mientras que en promedio en la OCDE el beneficio es del 33% (estimaciones propias sobre la base de las estadísticas de la OCDE en <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm>).

cuatro gobiernos sucesivos de centro-izquierda democráticamente electos que rigieron Chile entre 1990 y 2010 tuvieron la oportunidad de corregir la distribución del ingreso y el bienestar. ¿Fueron los gobiernos de la Concertación incapaces de generar políticas que apuntaran a una mejor distribución del ingreso o más bien carecieron de la voluntad para hacerlo?

La respuesta a esta pregunta es aún materia de controversia en Chile. Por un lado, existieron restricciones políticas que han limitado la capacidad de introducir cambios relevantes en el funcionamiento de la economía, aun cuando se dieron varios pasos en la dirección de reducir la desigualdad de ingresos. Por otro, el énfasis casi único en incentivos ha permeado a muchas políticas, dejando prácticamente intacto un sistema social dual y segregado, en particular en lo que se refiere a educación, vivienda y salud.

Las limitaciones políticas más relevantes durante buena parte del periodo bajo análisis se relacionaron con la Constitución de 1980 promulgada por el gobierno militar, la cual dio origen a la llamada *democracia protegida*.¹⁸

Un elemento central fue el sistema electoral binominal, el que fue modificado solo a inicios del año 2015. Bajo el sistema binominal, cada unidad electoral es un distrito único de dos escaños. Los partidos políticos o coaliciones presentan dos candidatos para cada Cámara del Congreso. El candidato con la mayor cantidad de votos en la lista ganadora obtiene uno de los dos escaños, mientras que el otro se otorga al candidato con mayoría de votos en la lista que finaliza segunda en votación. Para lograr los dos escaños, la lista ganadora necesita doblar en votos a la lista que finaliza segunda. Esto es, con dos coaliciones políticas como en Chile, la lista que recibe el 33,4% de los votos gana un escaño. Para ganar ambos, la lista requiere del 66,7% del total de votos.

De este modo, bajo el sistema binominal era difícil que una mayoría electoral se tradujese en mayoría de escaños. En otras palabras, el sistema otorgó a los partidos de derecha un seguro contra la derrota (Navia 2004). El nuevo sistema, que comenzará a regir en las elecciones parlamentarias del año 2017, es un sistema más proporcional, en

¹⁸ La siguiente descripción de la Constitución está basada en Pastor (2004).

que el número de escaños se asigna de manera más acorde a los votos obtenidos en los comicios.

Los requisitos de quórum para reformas constitucionales también representaron un límite para provocar cambios: una reforma constitucional requiere de la aprobación del Presidente y tres quintos de los miembros en ejercicio de ambas Cámaras del Congreso, no solo de los presentes que votan. Se requiere también de una mayoría de dos tercios de ambas Cámaras para enmiendas que afecten a los poderes del Presidente, a las Fuerzas Armadas y al Tribunal Constitucional. Este es también el caso de cambios a la definición de derechos y deberes constitucionales. Asimismo, la Constitución cataloga un número de leyes como ‘leyes orgánicas constitucionales’, las que requieren de la aprobación de cuatro séptimos de ambas Cámaras para ser modificadas. Estas leyes incluyen el sistema electoral y la organización del sistema educacional, entre otros.

A estas limitaciones se sumó la figura de los ‘senadores designados’ que significaba que un tercio del Senado era nominado y no electo (dos miembros definidos por el Presidente, tres por la Corte Suprema y cuatro por el Consejo de Seguridad Nacional). Las primeras nominaciones fueron hechas por el régimen de Pinochet, lo que dio a los partidos de derecha una mayoría en el Senado en los comienzos de la democracia.

Los quóruns, junto con el sistema binominal y los senadores designados, restringieron la posibilidad de introducir cambios en el sistema económico y político. Las dos primeras administraciones hicieron esfuerzos sin éxito por introducir reformas constitucionales mayores. Las enmiendas aprobadas por el Congreso en 2005, bajo la presidencia de Ricardo Lagos, eliminaron los puestos designados así como la institución de los ‘senadores vitalicios’. Los cambios fueron importantes, pero en muchas ocasiones insuficientes para facilitar la aprobación de otras enmiendas clave a la Constitución, tales como el cambio en el sistema binominal o la limitación del poder del Tribunal Constitucional.

A pesar de esas dificultades electorales, la Concertación introdujo algunas políticas que abordaron directamente la desigualdad. El plan AUGE del presidente Lagos –un sistema de garantías explícitas para una lista de enfermedades prioritarias– movió a Chile en dirección de

una cobertura universal de salud. En la discusión parlamentaria, sin embargo, la proposición presidencial de un Fondo Solidario que requería que las aseguradoras privadas de salud redistribuyeran fondos al sector público para financiar el plan AUGE fue rechazada (Missoni y Solimano 2010). Los costos de la reforma fueron finalmente financiados a través de un aumento temporal de impuestos indirectos (el IVA, específicamente), que luego se volvió permanente.

Por su parte, la presidenta Bachelet introdujo en el año 2008 elementos de solidaridad en el sistema de pensiones. Las estimaciones del gobierno entonces indicaban que alrededor del año 2030 solo la mitad de los trabajadores chilenos tendría el derecho a una pensión mínima (Consejo Asesor Presidencial 2006). Las contribuciones de la mayoría de los trabajadores, especialmente de las mujeres y de los trabajadores independientes, no eran suficientes para acumular fondos para autofinanciar esta pensión mínima y tampoco para cumplir con los 20 años requeridos para ser titular del beneficio. Entre muchos otros cambios, la reforma introdujo la Pensión Básica Solidaria que asegura un beneficio de unos 150 dólares al mes a personas de 65 años o más sin cobertura, e incluyó también un subsidio a la pensión, el Aporte Previsional Solidario, para aquellos que contribuían al sistema pero que no habían acumulado fondos suficientes y pertenecían al 60% más pobre de hogares (Barr y Diamond 2008). Aunque el sistema está sujeto a la comprobación de medios de vida, la cobertura de población aumentó considerablemente, fortaleciendo además el componente solidario. Los costos de la reforma son financiados por la acumulación de fondos fiscales asociados al *boom* internacional de los precios del cobre.

Bajo el gobierno de Bachelet, la reforma del seguro de desempleo de 2009 también fortaleció la solidaridad dentro del sistema, dando un mayor acceso a los recursos del Fondo Solidario. También bajo la administración de Bachelet se introdujo un exhaustivo plan de apoyo a la niñez, el programa Chile Crece Contigo. Este programa constituye un intento por promover el desarrollo temprano reduciendo la aparición de inequidades que comienzan antes del nacimiento a través del apoyo efectivo a los niños desde la gestación.

Por su parte, la ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), promulgada el 2008, provee importantes subsidios adicionales para

las escuelas públicas y privadas subvencionadas por el Estado que eduquen a niños del 40% más pobre de hogares, e incorpora al mismo tiempo mayor supervisión en las escuelas para que ocupen los nuevos recursos en aseguramiento de la calidad. El sistema fue introducido bajo la administración de Bachelet en el año 2008 y luego reforzado por la administración de Piñera en el año 2011. Si bien no existen aún estudios definitivos que puedan relacionar la SEP con el aprendizaje de los estudiantes, los resultados de pruebas estandarizadas entre los niños de hogares vulnerables han crecido más rápidamente que aquellos de los estudiantes de mayores recursos.

Asimismo, el gobierno de Piñera, en línea con el diseño del Subsidio al Empleo Joven del año 2008, creó el Bono al Trabajo de la Mujer que subsidia los ingresos laborales de trabajadoras formales en el 40% de la población más vulnerable.

Sintetizando, las administraciones de la Concertación introdujeron algunas políticas con una cobertura bastante mayor que la de los programas tradicionales basados en la estricta comprobación de medios de vida descritos más arriba. Los gobiernos se movieron inicialmente desde la inyección de más recursos en el financiamiento de políticas sociales hacia la preocupación por la calidad de sus servicios y más recientemente, de manera cautelosa, en dirección de la universalidad.

No obstante, probablemente debido a la falta de decisión dentro de la coalición misma y a posiciones divergentes en temas relevantes, la esencia de las políticas sociales permanece. Después de 25 años de retorno a la democracia, la estricta comprobación de medios de vida es la principal herramienta de focalización de las políticas sociales, el tamaño del gobierno permanece constante –aun cuando se espera que luego de la reforma tributaria del 2014 se recaude 3 puntos del PIB adicionales en régimen–, y el sistema impositivo descansa fuertemente en impuestos indirectos. Antes que cambiar el fondo de la provisión de servicios sociales, Chile ha elegido sostenerse mayormente sobre regulaciones más estrictas de los mercados relevantes (de educación, salud, pensiones y vivienda). Si ello es resultado de una elección o una obligación, sigue siendo una pregunta abierta.

Probablemente como respuesta a la ausencia de reformas más profundas orientadas a la igualdad, en 2006, decenas de miles de

estudiantes secundarios usando sus uniformes escolares salieron a las calles a demandar ‘educación como derecho y no como privilegio’ y una reforma de la ley de educación –una de las leyes orgánicas constitucionales que requieren altos quórum de aprobación por parte del Congreso. Las protestas condujeron a un reemplazo de la ley LOCE (Ley Orgánica Constitucional de Educación, la última ley aprobada por Pinochet en marzo de 1990) por la LEGE (Ley de Educación General). La ley se basó en un acuerdo bipartidista entre el gobierno de la Concertación y los líderes de la Alianza por Chile, la coalición de oposición. El rol del Estado en la educación pública y el cuestionamiento de los fines de lucro de los proveedores de educación, en su mayoría privados pero financiados públicamente, estuvieron en el centro del debate en el Congreso.

Bajo la nueva ley aprobada por el Congreso, las escuelas financiadas con recursos públicos (sean ellas administradas privadamente o por los municipios) no pueden seleccionar estudiantes antes del noveno grado. La Superintendencia de Educación y la Agencia para la Calidad de la Educación, creadas en ese contexto, están a cargo desde entonces de supervisar los resultados educacionales, reforzando al mismo tiempo la autonomía escolar.

En 2011, bajo la administración del primer gobierno de centro-derecha elegido democráticamente después de 50 años, fueron los estudiantes universitarios los que salieron a las calles para protestar por nuevas reformas educacionales. De acuerdo a diversas encuestas, las demandas de los estudiantes eran apoyadas por la mayoría de los chilenos: la prohibición del lucro en la provisión de educación a todo nivel, la restauración de la educación universitaria gratuita para todos los ciudadanos y una profunda reforma de impuestos para su financiamiento.

Esta nueva presión desde la sociedad civil y el debilitamiento de la legitimidad del sistema político parecen motivados por un rechazo de las desigualdades que la mayoría de los chilenos relaciona con falta de justicia y con diferencias arbitrarias no escogidas que afectan su bienestar (Espinoza 2012).

En el año 2013, la candidatura de la coalición de centro-izquierda (rebautizada como Nueva Mayoría luego del ingreso del Partido Comunista al pacto electoral) por primera vez ofreció transformaciones

estructurales para enfrentar la desigualdad. Entre otros, propuso la eliminación del copago que realizan los padres a los establecimientos privados que reciben subvención estatal, la prohibición del lucro en la provisión de todos los niveles del sistema educacional y de la selección de alumnos por parte de establecimientos privados subvencionados, además de la gratuidad en la educación superior hasta cubrir al 70% de los alumnos según los ingresos de sus hogares, y una reforma de salud para incorporar elementos de solidaridad. Para financiar estos gastos, propuso una reforma tributaria que además de elevar la recaudación, imprimiera progresividad en el sistema. La candidatura de Michelle Bachelet contó con el apoyo del 62% de los electores en segunda vuelta, mientras que la Nueva Mayoría obtuvo la mayor representatividad que ha alcanzado en el Congreso desde la vuelta a la democracia.

De este conjunto de propuestas, a la fecha se han convertido en ley la reforma tributaria y los cambios al sistema escolar. Ambos procesos de cambio serán implementados de manera gradual, por lo que sus eventuales efectos sobre la desigualdad deberán ser evaluados en el futuro. La discusión de estas medidas en el Congreso y en los medios, sin embargo, mostró que las posiciones divergentes al interior de la coalición de gobierno respecto de cómo organizar las políticas económicas y sociales siguen vigentes.

4. Conclusión: nuevas direcciones

Durante las últimas décadas, Chile ha mostrado un conjunto relevante de resultados económicos positivos, en particular en lo que se refiere a un crecimiento económico sostenido y a una importante reducción en las tasas de pobreza.

Sin embargo, Chile no ha sido igualmente exitoso en reducir la desigualdad de ingresos. Ello se debe principalmente a una combinación de tres factores: un Estado relativamente pequeño, un sistema tributario que no redistribuye ingresos y políticas sociales de transferencias monetarias pequeñas, altamente focalizadas y sujetas al cumplimiento de condiciones por parte de los hogares beneficiarios. El énfasis en la reducción de la desigualdad –con foco en la igualdad de

oportunidades por sobre la de ingresos— ha estado, más bien, en las políticas educacionales y de salud, elevando el gasto público en estas áreas y modificando su regulación. A pesar de ello, y si bien el sistema educacional y el de salud tienen una altísima cobertura en el país, los indicadores de calidad no se han movido a la par con el gasto, mientras que la provisión de servicios sociales está segregada según la situación socioeconómica de los beneficiarios.

La estricta focalización de las transferencias monetarias responde a dos factores centrales: a la necesidad de utilizar muy bien los escasos recursos que un Estado pequeño puede dedicar al gasto social, y a evitar incentivos adversos al trabajo y a la acumulación de activos por parte de los hogares beneficiarios. Si bien se trata de una preocupación válida, no existe evidencia contundente respecto de la existencia de estos efectos adversos en la práctica. Por ejemplo, Carneiro et al. (2014) encuentran un leve impacto positivo del programa Chile Solidario sobre el empleo de sus beneficiarios, con un efecto mayor entre mujeres casadas que no trabajaban previamente a la recepción de los subsidios. La revisión de Banerjee et al. (2015) de programas de transferencias condicionadas para seis países en desarrollo tampoco encuentra efectos adversos sobre el empleo de sus beneficiarios. Similar evidencia obtiene Alzúa et al. (2013) para el caso de tres países latinoamericanos. Existen diversos motivos por los cuales estos efectos negativos no se darían en la práctica. En particular, es posible que las transferencias sean demasiado pequeñas como para afectar el comportamiento de los hogares, aun cuando tengan efectos sobre su bienestar y sobre la incidencia de la pobreza.

La contrapartida de este enfoque chileno hacia las políticas sociales es la desprotección de una fracción relevante de los hogares. El importante cofinanciamiento de los servicios sociales y el aseguramiento de los riesgos de longevidad y desempleo sobre la base de cuentas de ahorro individual, significa que buena parte de los hogares debe recurrir a mecanismos de alto costo para enfrentar contingencias —por ejemplo, reduciendo el gasto en escolaridad de los hijos, por la vía de cambiarlos a un establecimiento de menor costo, pero también de menor calidad en caso de necesidad (Chetty y Looney 2006).

En la medida en que los países se desarrollan, las redes públicas de seguridad social crecen (Chetty y Looney 2007). Es esperable que

ello suceda paulatinamente en Chile en un futuro cercano. La Subvención Escolar Preferencial, el Plan Auge, la creación del Pilar Solidario del sistema de pensiones y los subsidios al empleo de jóvenes y mujeres descritos anteriormente, parecen representar los primeros pasos en esa dirección.

La expansión reciente de la cobertura de estos programas ha ido, por lo general, de la mano de la provisión de incentivos económicos, factor que se hará más relevante en la medida en que se extiendan los beneficios a una población más amplia, y en la medida en que los montos totales de los subsidios se eleven. Por ejemplo, los recursos entregados por el Aporte Previsional Solidario se retiran gradualmente de acuerdo a la acumulación individual de fondos. Similar diseño tienen el Subsidio al Empleo Joven y el Bono al Trabajo de la Mujer, programas que tienen el potencial de extenderse para abarcar a un conjunto mucho más amplio de beneficiarios, en línea con las políticas de impuestos negativos al ingreso que, combinados con garantías de ingreso mínimo, se utilizan en países desarrollados.¹⁹

Las recientes movilizaciones sociales sugieren que los chilenos tienen una preferencia por la igualdad, incluyendo la igualdad de resultados y no solo la de oportunidades. Moverse hacia una cobertura más extendida requerirá de más recursos públicos, lo que depende en el mediano plazo de cuánto recaude en régimen la reforma tributaria del 2014.

La irrupción de los movimientos sociales en Chile, asimismo, ha abierto una nueva discusión sobre los estándares de justicia social en el país. Reparar los altos índices de desigualdad se ha convertido en un mandato político.

De este modo, el enfoque chileno de las políticas públicas –ampliamente orientado hacia la reducción de la pobreza y la provisión de servicios sociales subsidiados– esto es, ‘la vía chilena’, puede llegar pronto a su fin si no se orienta más fuertemente hacia la reducción de la desigualdad. La esperanza de que el aumento en la cobertura educacional lleve a mejores salarios y a trabajo digno para todos, así como a una reducción de la desigualdad en el mediano plazo, ya no parece ser suficiente.

¹⁹ Por ejemplo, el Earned Income Tax Credit de los Estados Unidos.

BIBLIOGRAFÍA

- Agostini, C. 2013. Una reforma eficiente y equitativa del impuesto al ingreso en Chile (199-245). En Arellano, J.P. y Corbo, V. (eds.), *Tributación para el desarrollo. Estudios para la reforma del sistema chileno*. Santiago: CEP/CIEPLAN. Disponible en: http://www.cepchile.cl/PDFs_CEP/Libro_Tributacion-para-el-desarrollo.pdf [20 de enero 2016].
- Agostini, C., Martínez, C. y Flores, B. 2012. Equidad tributaria horizontal en el impuesto al ingreso en Chile. *Revista de la CEPAL* 108, 183-210.
- Alzúa, M.L., Cruces, G. y Ripani, L. 2013. Welfare Programs and Labor Supply in Developing Countries: Experimental Evidence from Latin America. *Journal of Population Economics* 26(4), 1255-1284.
- Arellano, J.P. 1985. *Políticas sociales y desarrollo: 1924-1984*. Santiago: CIEPLAN.
- Banco Mundial 2015. Chile: Efectos distributivos de la reforma tributaria de 2014. Washington DC: The World Bank.
- Banerjee, A., Hanna, R., Kreindler, G. y Olken, B. 2015. Debunking the Stereotype of the Lazy Welfare Recipient: Evidence from Cash Transfer Programs Worldwide. Mimeo Departamento de Economía, MIT.
- Barr, N. y Diamond, P. 2008. *Reforming Pensions. Principles and Policy Choices*. Oxford: Oxford University Press.
- Bolt, J. y van Zanden, J.L. 2014. The Maddison Project: Collaborative Research on Historical National Accounts. *The Economic History Review* 67(3), 627-651.
- Cantallopis, J., Jorratt, M. y Scherman, D. 2007. Equidad tributaria en Chile. Un nuevo modelo para evaluar alternativas de reforma. Documento de Trabajo, Servicio de Impuestos Internos, Chile.
- Carneiro, P., Galasso, E. y Ginja, R. 2014. Tackling Social Exclusion: Evidence from Chile. The Institute for Fiscal Studies, Department of Economics, UCL, Working Paper CWP24/14. Disponible en: <http://www.ifs.org.uk/uploads/cemmap/wps/cwp241414.pdf> [20 de enero 2016].
- Chetty R. y Looney, A. 2006. Consumption Smoothing and the Welfare Consequences of Social Insurance in Developing Economies. *Journal of Public Economics* 90, 2351-2356.
- Chetty R. y Looney, A. 2007. Income Risk and the Benefits of Social Insurance: Evidence from Indonesia and the United States (99-121). En Ito, T. y Rose, A.K. (eds.), *Fiscal Policy and Management in East Asia*. Vol. 16. Chicago: University of Chicago Press.
- Comisión para la Medición de la Pobreza 2014. Informe Final. Disponible en: http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/poverty/informes_de_comisiones/informe-final-comision-para-la-medicion-de-la-pobreza.html [20 de enero 2016].
- Comité de Expertos Ficha de Protección Social 2010. Informe Final. Disponible en: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/c.e-fps-infinal.pdf> [20 de enero 2016].
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional 2006. Informe Final. Disponible en: <http://www.comisionpensiones.cl> [20 de enero 2016].
- Contreras, D. y Ffrench-Davis, R. 2012. Policy Regimes, Inequality, Poverty and Growth. The Chilean Experience, 1973-2010. UNU-Wider, Documento de Trabajo 2012/04.
- Contreras, D., Espinoza, V., Repetto, A. y Tokman, A. 2013. Más y mejor empleo para combatir la pobreza y la desigualdad (196-215). En Grupo Res

- Pública (ed.), *Chile 95 propuestas para un Chile mejor*. Santiago: Grupo Res Pública. Disponible en: <http://95propuestas.cl/pdf/libro-95-propuestas.pdf> [20 de enero 2016].
- Engel, E., Galetovic, A. y Raddatz, C. 1999. Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetics. *Journal of Development Economics* 59(1), 155-192.
- Espinoza, V. 2012. El reclamo chileno contra la desigualdad de ingresos. Explicaciones, justificaciones y relatos. *Izquierdas* 12, 1-25.
- Fajnzylber, E. y Repetto, A. 2008. Instrumentos alternativos para la protección social. En Cardoso, F.H. y Foxley, A. (eds.), *A medio camino: América Latina entre el despegue y la crisis*. Santiago: CIEPLAN.
- Ffrench-Davis, R. 1999. *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*. Santiago: McGraw-Hill, Interamericana.
- Flores, C. y Carrasco, A. 2013. (Des)igualdad de oportunidades para elegir escuela: preferencias, libertad de elección y segregación escolar. Documentos de Referencia 2, Espacio Público.
- Fondo Monetario Internacional 2011. Chile: Financial System Stability Assessment. IMF Country Report 11/261, International Monetary Fund.
- Hecht-Oppenheim, L. 1993. *Politics in Chile. Democracy, Authoritarianism and the Search for Development*. Boulder: Westview Press.
- Hey, J.D. y Lambert, P.J. 1980. Relative Deprivation and the Gini Coefficient: Comment. *The Quarterly Journal of Economics* 95(3), 567-573.
- Hsieh, C.T. y Parker, J. 2007. Taxes and Growth in a Financially Underdeveloped Country: Evidence from the Chilean Investment Boom. *Economía: Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association* 8(1), 1-53 [20 de enero 2016].
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. 2009. Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008. World Bank Policy Research, Working Paper 4978.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. 2010. The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research, Working Paper 5430.
- Lara, B., Mizala, A. y Repetto, A. 2011. The Effectiveness of Private Voucher Education: Evidence from Structural Switches. *Educational Evaluation and Policy Analysis* 33(2), 119-137.
- Larrañaga, O. 2009. Inequality, Poverty and Social Policy: Recent Trends in Chile. OECD Social, Employment and Migration, Working Papers 85.
- Larrañaga, O. 2010. Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica (13-28). En Larrañaga, O. y Contreras, D. (eds.), *Las nuevas políticas de protección social en Chile*. Santiago: Uqbar Editores.
- Larrañaga, O. y Contreras, D. 2010. Chile Solidario y el combate a la pobreza (43-76). En Larrañaga, O. y Contreras, D. (eds.), *Las nuevas políticas de protección social en Chile*. Santiago: Uqbar Editores.
- Larrañaga, O. y Rodríguez, M.E. 2014. Desigualdad de ingresos y pobreza en Chile 1990 a 2013. Documento de Trabajo Diciembre 2014, PNUD. Disponible en: http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_cap_7_desiguypob.pdf [20 de enero 2016].
- López, R. y Miller, S. 2008. Chile: The Unbearable Burden of Inequality. *World Development* 36(12), 2679-2695.

- Lora, E. 2001. *Una década de reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Maddison Project 2013. Disponible en: <http://www.ggdcd.net/maddison/maddison-project/home.htm> [20 de enero 2016].
- Mideplan 2009. Metodología de valorización de subsidios monetarios, en educación y en salud, e impacto distributivo del gasto social. Santiago: Ministerio de Desarrollo y Planificación Social. Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/Distribucion_del_Ingreso_e_Impacto_del_Gasto_Social_28122010_502904047ae72.pdf [20 de enero 2016].
- Missoni, E. y Solimano, G. 2010. Towards Universal Health Coverage: the Chilean Experience. World Health Report 2010, Background Paper 4, World Health Organization.
- Mizala, A. y Torche, F. 2012. Bringing the Schools Back in: The Stratification of Educational Achievement in the Chilean Voucher System. *International Journal of Educational Development* 32, 132-144.
- Navia, P. 2004. Legislative Candidate Selection in Chile. Working Paper NYU y Universidad Diego Portales. Disponible en: <http://patricionavia.com/papers/Legislative-Candidate.pdf> [20 de enero 2016].
- OCDE 2014a. *Society at a Glance 2014. OECD Social Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE 2014b. *Resultados de PISA 2012 en foco: lo que los alumnos saben a los 15 años de edad y lo que pueden hacer con lo que saben*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE 2015a. *Revenue Statistics 2015*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE 2015b. *Education at a Glance 2015*. Paris: OECD Publishing.
- Paraje, G., Bitrán, E., Duarte, F. y Willington, M. 2013. El mercado de los seguros privados obligatorios de salud: diagnóstico y reforma. Documento de Referencia 11, Espacio Público.
- Pastor, D. 2004. Origins of the Chilean Binominal Election System. *Revista de Ciencia Política* 24(1), 38-57.
- Ramos, J. 1997. Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina. *Revista de la CEPAL* 62, 15-38.
- Repetto, A. 2005. Desigualdad de ingresos y oportunidades en Chile (409-436). En Meller, P. (ed.), *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia: resolviendo el dilema*. Santiago: Taurus.
- Ruiz, N. y Woloszko, N. 2016. What do Household Surveys Suggest About the Top 1% Incomes and Inequality in OECD Countries? OECD Economics Department, Working Papers 1265, OECD Publishing.
- Sapelli, C. 2011. A Cohort Analysis of the Income Distribution in Chile. *Estudios de Economía* 38(1), 223-242.
- Tokman, A. 2006. El MINVU, la política habitacional y la expansión excesiva de Santiago (489-522). En Galetovic, A. (ed.), *Santiago, dónde estamos y hacia dónde vamos*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- UNU-WIDER 2015. World Income Inequality Database (WIID3.3), September 2015. Disponible en: <https://www.wider.unu.edu/project/wiid---world-income-inequality-database> [20 de enero 2016].
- Valenzuela, A. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes, Chile*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Velasco, A. y Huneeus, C. 2011. *Contra la desigualdad, el empleo es la clave*. Santiago: Editorial Debate.

La reconstrucción del ejército de Chile en una era reformista (1762-1810)

Juan Luis Ossa*

RESUMEN

Este artículo estudia la implementación de las reformas borbónicas en Chile durante la segunda mitad del siglo XVIII en el ámbito de la defensa, el ejército regular y las milicias urbanas y provinciales. El objetivo es reflexionar sobre el proyecto reformista y sus repercusiones prácticas en una colonia periférica como la chilena, para lo cual se presenta la hipótesis de que el Estado Borbón fue incapaz de llevar a cabo sus reformas supuestamente centralistas y absolutistas en lugares como La Serena, Santiago, Concepción y Valdivia, y que ello se debió a la debilidad estructural de la administración imperial española. De esa forma, el plan de profesionalizar los cuerpos armados en Chile chocó no sólo con dificultades políticas internas, sino también con la ineficacia de un sistema burocrático que, para la década de 1800, dependía de los mismos grupos de poder locales que las reformas habían buscado debilitar. Para 1810, el año en que culmina este artículo, aquellos grupos de poder se encontraban en una posición de privilegio para llevar a cabo un proyecto autonomista, aunque estaban todavía lejos de aspirar a un quiebre definitivo con la Península.

PALABRAS CLAVE: Chile, desertiones, ejército, milicias, reformas borbónicas

The Reconstruction of the Chilean Army in a Reformist Era (1762-1810)

ABSTRACT

This article discusses the implementation of the Bourbon reforms in Chile in the field of defense, the regular army and the provincial and urban militias during the second half of the Eighteenth Century. The aim is to reflect on the reformist project and its practical implications in a peripheral colony like Chile. The main hypothesis of these pages is that the Bourbon state was unable to carry out its alleged centralist and absolutist reforms in places like La Serena, Santiago, Concepción and Valdivia, and that this was due to the structural weakness of the Spanish imperial administration. Thus, the idea of professionalizing the armed forces in Chile clashed not only with internal political difficulties, but also with the ineffectiveness of a bureaucratic system that, by the 1800s, depended on the same local groups the reforms had sought to weaken. By 1810, when this article ends, those groups were in a privileged position to carry out an autonomist project, although they were still far from aspiring to a definitive break with the Peninsula.

KEYWORDS: Chile, desertions, army, militias, Bourbon reforms

* PhD en Historia Moderna, Universidad de Oxford, St. Anthony's College. Centro de Estudios de Historia Política, Universidad Adolfo Ibáñez.

✉ juan.ossa@uai.cl

Recibido diciembre 2015 / Aceptado marzo 2016

Disponible en: www.economiaypolitica.cl

Este artículo examina algunas de las características económicas, políticas y sociales del ejército colonial chileno en la segunda mitad del siglo XVIII.¹ El objetivo es analizar las principales reformas introducidas en el ejército chileno, luego de que la desastrosa experiencia en la Guerra de los Siete Años llevara a Carlos III a reformular por completo el sistema político-militar del Imperio español. La pérdida de La Habana en 1762 obligó a las autoridades españolas a conocer de primera fuente el tipo de fuerza militar con que Madrid podía contar en Hispanoamérica en caso de que las potencias europeas enemigas, en especial Gran Bretaña, incursionaran otra vez en las costas del Nuevo Mundo.

En la primera sección de este artículo veremos el tipo de reformas introducidas en La Habana a partir de las *Ordenanzas de Su Majestad para el regimen, disciplina y servicio de sus ejércitos* (1768) y del *Reglamento para las milicias de Infantería y Caballería en la isla de Cuba* (1769), dos documentos que sirvieron para hacerse una idea del funcionamiento general del denominado Ejército de América. En efecto, mediante ambos textos, pero sobre todo a partir del *Reglamento*, se buscó que la totalidad de los americanos interiorizaran la idea de que su bienestar estaba ligado al de la monarquía y que, en consecuencia, su participación en la defensa del imperio era indispensable. Además, fueron pensados como modelos para reformar los otros ejércitos coloniales.

En este artículo se intentará probar que ninguno de esos dos objetivos pudo ser llevado a cabo en Chile. Las secciones segunda y tercera muestran que la reforma del ejército chileno –comenzada en la década de 1770– no se realizó con la prontitud y el profesionalismo del cubano y que, por ello mismo, la idea de los Borbones de crear una suerte de régimen militar en Chile se quedó más en un plano teórico que práctico. Tanto la distancia geográfica entre Madrid y Chile, como la debilidad económica estructural de un centro imperial alicaído luego de participar en los conflictos internacionales del período 1770-1800, impidieron que los Borbones ejercieran un control real sobre la profesionalización del ejército colonial chileno.

El bajo grado de profesionalización del ejército chileno se aprecia también en los muchos casos de desertión y otros crímenes cometidos

¹ El trabajo más reciente sobre el siglo XVIII chileno es de Valenzuela (2014).

por soldados y oficiales en el último cuarto del siglo XVIII y principios del XIX. La cuarta sección de este artículo analiza –desde una perspectiva político-social– algunos de dichos casos con el propósito de enfatizar una vez más que el ideal teórico de la reconstrucción del ejército colonial chileno no tuvo una correlación práctica. Se argumentará que el alto número de desertiones obligó a las autoridades imperiales a introducir sucesivas políticas de perdón para, de esa forma, impedir la fuga masiva de soldados. La aceptación de la Corona de que era mejor contar con soldados indisciplinados que no tener suficientes refuerzos para solventar las necesidades defensivas del imperio, se hizo patente a partir de la década de 1800, cuando las guerras europeas tomaron un curso inexorable. La invasión napoleónica de 1808 confirmaría el largo proceso de debilitamiento del Estado Borbón, tal como se analizará en el epílogo de este artículo.

1. La Guerra de los Siete Años

El cambio dinástico en España a principios del siglo XVIII conllevó una completa reestructuración del mapa político europeo. En comparación con los últimos representantes de la dinastía de los Habsburgo, desde el comienzo de su gobierno en la Península los Borbones mostraron una evidente inclinación por el mundo militar. Tan evidente fue esto que el historiador David Brading señaló que si los Habsburgo “utilizaron sacerdotes” para gobernar las Américas, los Borbones “emplearon soldados” (Brading 1971: 27). Aun cuando la militarización diseñada por los Borbones nunca pudo concretarse, es claro que los reyes españoles confiaron la administración del imperio a militares de carrera. En palabras de John Lynch (1989), tanto la tendencia del rey de escoger oficiales de ejército para conducir los aspectos civiles del imperio, como su afán por fortalecer las fuerzas armadas españolas, reflejan “la marcada dimensión militar” de su reinado (1989: 306-7).

La Guerra de los Siete Años (1756-1763) permitió que Carlos III demostrara sus aspiraciones militares (Kuethe 1981). Los orígenes de este conflicto deben buscarse en el sistema de alianzas europeas: Gran Bretaña, Prusia y Portugal por un lado; Francia y Austria por el otro. Hasta 1758, la guerra se llevó a cabo sobre todo en territorio europeo e

indio. Ese año, no obstante, el conflicto se mudó hacia Norteamérica, específicamente hacia la Canadá Francesa. En febrero de 1758, el general británico James Wolfe fue enviado por su gobierno a Norteamérica con el fin de ocupar Nueva Francia, una misión que, según Tom Pocock (1998), implicó más que una simple derrota para el ejército francés. De acuerdo con este autor, si los británicos conseguían una victoria en Canadá “la totalidad de Norteamérica, incluso los asentamientos españoles en La Florida y California, estarían a disposición de los habitantes de las Islas Británicas” (Pocock 1998: 152).

La victoria británica en la batalla de Quebec, en septiembre de 1759, fue el primer paso hacia dicho objetivo. En respuesta, Carlos III firmó con su primo Luis XV el denominado Tercer Pacto de Familia, mediante el cual se buscó neutralizar la amenaza británica (Kuethe 2005a). Gran Bretaña, en tanto, declaró la guerra a España en enero de 1762, tomando dos días después uno de los principales centros comerciales en Hispanoamérica: la pérdida de La Habana en agosto de 1762 conmocionó a los españoles. El Tratado de París de febrero de 1763, por el cual Gran Bretaña obtuvo La Florida española a cambio de La Habana, fue un alivio para España, aunque, en términos imperiales, fue una derrota total. El único punto positivo de ese acuerdo fue que España pudo hacer una evaluación de las condiciones de su ejército, además de formarse una idea del tipo de reformas a introducir en las colonias americanas en caso de que el imperio español enfrentara futuras incursiones británicas en el continente.

Thomas Chávez (2006) ha sostenido que, después de la Guerra de los Siete Años, Carlos III importó a España innovaciones militares provenientes de Francia y Prusia, aplicando “un moderno sistema de organización con brigadas, regimientos, batallones, compañías y pelotones” (2006: 28). La Marina, por su parte, fue expandida gracias al trabajo del constructor naval francés François Gautier, quien, en 1766, dirigió la edificación de más de diez barcos en astilleros españoles (Lynch 1989). A ello se le agregó la completa renovación del denominado Ejército de América. Si bien las milicias fueron la rama del ejército que sufrió mayores cambios, las reformas provocaron una reformulación del papel de los militares en España e Hispanoamérica.

La misión de reformar las milicias cubanas recayó en el conde de Ricla y Alejandro O’Reilly, dos oficiales arribados a La Habana en

1763. De acuerdo con Allan Kuethe (2005b), su estadía en Cuba obedeció no sólo a propósitos militares sino también económicos. Para mejorar los cuerpos milicianos era indispensable

suavizar las relaciones con las élites habaneras, explicándoles la necesidad de contribuciones más altas para gastos militares con la promesa de privilegios nuevos en cuanto al sistema comercial y al mando de los cuerpos voluntarios, con todos los honores y privilegios del caso. (Kuethe 2005b: 110)

Ricla y O'Reilly aspiraban a redefinir el llamado 'pacto colonial' entre los habitantes locales y la metrópoli, para lo cual era perentorio persuadir a los americanos de que los objetivos militares del imperio eran similares o iguales a los suyos. Como José de Gálvez, visitador del virreinato de Nueva España (1765-1771) y ministro de las Indias (1776-1787), argumentaría en 1779, las autoridades debían convencer a las élites americanas de que "la defensa de los derechos del Rey está unida con la de sus bienes, su familia, su patria y su felicidad" (citado en Marchena 2005: 183).

El plan cubano dividió las milicias en dos tipos: 'urbanas' y 'disciplinadas'. Las primeras se formaban "en las ciudades importantes y en los pueblos fronterizos localizados en los bordes costeros", con el fin de defender sus "localidades inmediatas". Su tarea era salvaguardar y mantener el orden de "sus respectivas ciudades en casos de emergencia". Las segundas, también conocidas como 'provinciales', "tenían una organización estándar, recibían entrenamiento sistemático, y estaban provistas de un cuadro de oficiales regulares y hombres enlistados" (McAlister 1957: 2). Las milicias urbanas difícilmente participaban en conflictos armados y, en general, eran convocadas para eventos públicos, como celebraciones religiosas y actividades gubernamentales. Las milicias disciplinadas, por el contrario, eran entrenadas por veteranos regulares, por lo que sus miembros tenían una participación más activa en la defensa del territorio americano. Las primeras gozaban del fuero militar sólo cuando estaban en "servicio activo", mientras que las segundas "en todo tiempo" (Oñat y Roa 1953: 168).

El *Reglamento para las milicias de Infantería y Caballería en la isla de Cuba* se imprimió en 1769. Sus artículos vinieron a complementar las *Ordenanzas de Su Majestad para el regimen, disciplina y servicio de*

sus ejércitos, publicadas en Madrid en 1768 con la idea de resolver los problemas del ejército regular.² Algunas de las cláusulas de ambas disposiciones fueron implementadas en las colonias sin grandes enmiendas. Ése fue el caso del artículo que permitía a los milicianos coloniales utilizar el fuero militar en causas civiles y criminales. Sin embargo, en su mayoría las disposiciones militares de la década de 1760 experimentaron profundas modificaciones al momento de ser puestas en práctica por los gobernadores locales. Aun cuando las autoridades metropolitanas habrían deseado que las *Ordenanzas* y el *Reglamento* sirvieran de modelo para el resto del territorio americano, más temprano que tarde aceptaron que cada colonia tenía sus necesidades particulares y que, por lo tanto, las reformas del Ejército de América no podían ser aplicadas en su formato original en el resto del imperio.

2. La reconstrucción del ejército chileno

En Chile, la tarea de reformar el ejército fue encabezada por el gobernador Agustín de Jáuregui. Su primer objetivo apuntó a utilizar los programas militares de los años 1760 como punto de partida para su reforma, tomando en cuenta, eso sí, que los problemas del ejército chileno obedecían a cuestiones propias de la colonia (Arancibia 2007). Jáuregui era consciente de que la guerra en el sur del país había aislado la frontera chilena de la misma forma que como había ocurrido en las Provincias Internas de Nueva España, lugar este último donde la lucha contra los indígenas era tan disputada como en el territorio mapuche (Navarro García 1964). En efecto, a pesar de que algunos historiadores han denominado la Guerra de Arauco como un conflicto ‘fantasma’ (debido a la importancia alcanzada por el comercio y los contactos personales a lo largo de los años en la frontera) (Villalobos

² El ejército regular estaba dividido en dos ramas: el Ejército de Dotación (o Fijo) y el Ejército de Refuerzo. Los oficiales y soldados del primero eran, en su gran mayoría, hispanoamericanos y representaban la principal fuerza militar de las Indias. Los del Ejército de Refuerzo, mientras tanto, eran militares regularmente enviados desde España para reforzar el sistema defensivo de las colonias. Aunque eran españoles, en general no regresaban a su tierra natal, pues la Corona se los impedía. Por esta razón, experimentaron un inevitable proceso de americanización. Ver Marchena (1983: 78-81). Huelga decir que una de las consecuencias más notorias de la crisis económica de las décadas de 1770 y 1780 fue la significativa reducción de contingentes del Ejército de Refuerzo enviados a América.

1995),³ la amenaza latente de enfrentar a la población indígena llevó a los gobernadores chilenos a mantener un ejército estacionado en Concepción y Valdivia, considerados los territorios más vulnerables de esta parte del Imperio español.

En su *Empires of the Atlantic World*, John Elliott (2007) afirma que la Guerra de Arauco “era considerada [en España] como una guerra justa [*just war*]” (2007: 270) y, como tal, era esperable que la Corona interviniera en el conflicto lo más explícitamente posible. Según Anthony Pagden (1995), para los teóricos imperialistas europeos en las guerras justas “la conquista militar se identificaba con la conversión religiosa” (1995: 38), una combinación aplicable para el caso de la Araucanía, donde el conflicto armado solía ir acompañado de un discurso evangelizador. Asimismo, la Guerra de Arauco había sido clasificada como una guerra justa en un intento por legalizar la esclavitud de los indígenas (Jara 1971), un tráfico que “incentivó la perpetuación del conflicto” (Elliott 2007: 270) y que obligó a las autoridades a reconstruir los centros defensivos de la frontera. La dedicación de Jáuregui a reformar el ejército regular y las milicias debe ser entendida en este contexto.

Aunque el plan de Jáuregui fue presentado a Carlos III en 1777 (y aprobado un año después), los orígenes de la reforma datan de al menos dos años antes (Oñat y Roa 1953).⁴ En abril de 1775, Jáuregui envió a España un ‘Estado General’ de las compañías de milicia de la colonia, haciendo alusión a los diferentes cuerpos y dividiendo la información referente a los militares según su ubicación geográfica. De acuerdo con la información proporcionada por el gobernador, las milicias del país se encontraban diseminadas en 321 compañías, 42 artilleros, 3.919 hombres de caballería y 25.721 de infantería. Exceptuando Concepción, todo cuerpo provincial, de Copiapó a Valdivia, contaba con capitanes, tenientes y alféreces. Las milicias, entonces, agrupaban a 29.682 hombres, un número bastante significativo para el territorio chileno. El problema, como Jáuregui rápidamente comprendió, era que la mayoría de los milicianos no tenía su propio armamento: la

³ Una aproximación crítica a esta posición historiográfica se encuentra en Boccara (s/f). La palabra ‘fantasma’ (*phantom*) es utilizada por Elliott (2007: 270).

⁴ Los autores afirman que los comienzos del plan de Jáuregui datan de una fecha tan lejana como 1767. Sin embargo, es probable que hayan equivocado las fechas, ya que Jáuregui comenzó su período como gobernador sólo en 1772.

infantería requería 3.044 fusiles, mientras que la caballería 4.452 espadas y 5.637 lanzas (AGI 1775, Vol. 206).⁵

Resulta difícil conocer la fecha exacta del arribo de esta información a la Península. Lo que es claro es que, en 1776, José de Gálvez estaba al tanto de la necesidad de reformar el ejército chileno. Incluso más: era consciente de que, debido a sus largos años como visitador en Cuba y otros lugares del Caribe, Alejandro O'Reilly se desprendería de la misión de liderar las reformas de las milicias sudamericanas. Para O'Reilly, dicha inspección la desempeñarían con más "acierto los Virreyes, Capitanes Generales, y Gobernadores en sus respectivos mandos, por el seguro conocimiento que tienen de los sugetos, y del País". En el caso de Chile, aquella responsabilidad debía recaer en Jáuregui:

solo [h]ai un Batallon fijo de Tropa veterana con algunas compañías sueltas de Infanteria, y Caballería, y como alli no [h]ai mas Gefes de autoridad ni representacion que el mismo Comandante del Batallon, y el Comandante General [Jáuregui] de quien tomar Informes es preciso atenerse á lo que este exponga, y como tiene aquella Tropa á la vista, y que es mui poca, me parece que sea combeniente el encargarle la Inspeccion de ella. (AGI 1776, Vol. 435)⁶

Jáuregui, en todo caso, debía sostener una relación epistolar constante con España para, de ese modo, mantener a los ministros informados de sus reformas (AGI 1776, Vol. 435). El 23 de julio de 1776, Gálvez aceptó la propuesta de O'Reilly y declaró que Jáuregui estaría, desde ese entonces, a cargo de reconstruir el ejército chileno (AGI 1776, Vol. 435).⁷

El hecho de que Gálvez haya reaccionado de manera positiva a las ideas planteadas por O'Reilly es una prueba de que Madrid estaba abierta a negociar con las autoridades coloniales el tipo de reformas

⁵ Estado General que manifiesta la Fuerza y Clases que componen las Compañías de Milicias de este Reino con distincion de las Armas propias de su uso, las que les faltan para su completo y el Armamento, que de Quenta del Rey tienen todas sus Provincias, como consta de los particulares que acompañan de los respectivos Corredores y Comandantes, Santiago de Chile, 28 de abril de 1775 (Archivo General de Indias 1775, Fondo Chile, en adelante AGI, Vol. 206). De acuerdo con Jáuregui, la infantería totalizaba 25.720 hombres. No obstante, según el desglose de los cuerpos milicianos provinciales, el número correcto debería ser 25.721. Por ello, el total final que se ha considerado es de 29.682 hombres en lugar de los 29.681 presentados por Jáuregui.

⁶ Carta de Alejandro O'Reilly a José de Gálvez, Puerto de Santa María, 12 de julio de 1776.

⁷ Carta de José de Gálvez a Alejandro O'Reilly, Madrid, 23 de julio de 1776.

que necesitaban los ejércitos americanos. Entre 1776 y 1778, Jáuregui y sus asistentes llevaron a cabo una detallada inspección del ejército. Durante ese tiempo, esto es, cuando la guerra en las Trece Colonias ya había estallado y los rumores de un conflicto internacional comenzaban a oírse en España (Chávez 2006), el interés de la Corona por introducir las modificaciones estipuladas en la década de 1760 en colonias periféricas como Chile se hizo aún más patente. Fue así como el irlandés Ambrosio O'Higgins, quien había avanzado en la burocracia chilena gracias a sus credenciales político-militares, se transformó en el principal hombre de confianza de Jáuregui y en el oficial encargado de enfrentar la reforma del ejército.

A partir del estudio de algunas cartas localizadas en el Archivo General de Indias, puede decirse que para 1776 O'Higgins había generado un contacto directo con las autoridades en la Península.⁸ Su misión consistía en ayudar a Jáuregui a acumular información sobre la situación en la Araucanía y, luego, notificar a España de los distintos cuerpos, compañías y armas disponibles en lugares como Concepción o Valdivia. El 10 de octubre de 1776, O'Higgins dirigió un detallado reporte al Marqués de Grimaldi. En él señalaba que, debido a una revuelta indígena producida en 1769, los milicianos de la frontera se habían retirado a sus 'provincias inmediatas', reduciendo el número de hombres disponibles en un 75%. Sólo un aumento de la 'tropa veterana' podría, según O'Higgins, mantener la paz entre la población nativa, aunque también para poner a raya a grupos de vecinos de Santiago que –representados por hacendados y comerciantes– habían 'conmocionado' a la capital al oponerse a una orden proveniente de España que informaba sobre un alza en los impuestos (AGI 1776, Vol. 435).⁹ A pesar de que las demostraciones en Santiago "no alcanzaron un nivel de falta de respeto o subordinación a los superiores" (citado en Barbier 1980: 107),¹⁰ fueron suficientemente demostrativas como para que O'Higgins insistiera en la urgencia de contar con nuevos cuerpos veteranos (AGI 1776, Vol. 435).¹¹

⁸ Según John Thomas (1914), conocido de O'Higgins y futuro secretario de su hijo Bernardo, Ambrosio era 'amigo personal' de José de Gálvez, lo que probablemente le sirvió para tener una relación cercana con la metrópoli. Ver Thomas (1914: 131).

⁹ Carta de Ambrosio O'Higgins al Marqués de Grimaldi, Concepción, 10 de octubre de 1776.

¹⁰ El capítulo 5 de este libro entrega un detallado análisis de los eventos de 1776.

¹¹ Carta de Ambrosio O'Higgins al Marqués de Grimaldi, Concepción, 10 de octubre de 1776.

Con el fin de hacerse una idea del número de hombres que el ejército requería para defender la colonia, en 1777 el gobierno ordenó que los oficiales encargados de inspeccionar la tropa estandarizaran los datos referentes a los soldados regulares.¹² De ese modo, el gobierno mandó que las festividades públicas, como la fiesta de San Bartolomé en La Serena, fueran utilizadas para reunir los cuerpos milicianos, contar a sus miembros y enlistar nuevos contingentes. Además, declaró que todo hombre mayor de catorce años tenía la obligación de servir en las filas del rey con su propia lanza, fusil o espada (MLS, Vol. 19).¹³

Sin duda, el plan final de Jáuregui –fechado en 1777– se enriqueció con estas medidas. Su reglamento estableció la existencia de 1.150 puestos militares, divididos en 23 compañías con 50 hombres cada una. De éstos,

14 eran de Dragones; 7 de Infantería y 2 de Artillería”. El Ejército de la Frontera “quedó compuesto de 6 Compañías de Infantería y 12 de Dragones. [...] Las 5 compañías restantes, se distribuyeron en las Plazas y Fuertes del Reino [sobre todo en Santiago, Valparaíso y Juan Fernández]. (Oñat y Roa 1953: 16-17)¹⁴

Jáuregui señaló a Concepción como la zona más militarizada de la colonia, un dato comprensible tomando en cuenta que dicha ciudad actuaba como capital de la frontera araucana. De ahí que el maestre de campo (un puesto que, por lo menos hasta fines de la década de 1780, estuvo en manos de Ambrosio O’Higgins) tuviera que residir en Concepción, donde “dos compañías de Dragones, tres de Infantería y una de Artillería” completaban el personal militar (Oñat y Roa 1953: 121).

En cuanto a las milicias, Jáuregui creó dos cuerpos de caballería, “denominados del Príncipe y de la Princesa, de 600 hombres cada uno, distribuidos en 12 compañías que, cada una de las cuales se hallaba, a su vez, dividida en cuatro escuadras” (Oñat y Roa 1953: 166). A éstas se deben agregar el Batallón de Comercio y el Regimiento de Infantería de Milicias del Rey, además de más de 30 regimientos de

¹² Esto se hizo a través de la estandarización de las Hojas de Servicio.

¹³ Expediente para se haga revista de expedición general, La Serena, 9 de mayo de 1777 (Archivo Nacional Histórico, Municipalidad de La Serena, en adelante MLS). Otras inspecciones militares en La Serena se encuentran en MLS, Vol. 28 (1775 y 1776).

¹⁴ El detalle de este plan puede seguirse en AGI (1776, Vol. 435).

milicias diseminados en todo el territorio, desde Copiapó y Coquimbo hasta Rere y Chiloé (Oñat y Roa 1953: 174-82).¹⁵

3. “En la parte que fuese posible...”

El programa de Jáuregui no fue fácil de implementar. Ciertamente, sus principales reformas duraron, más o menos de forma intacta, hasta el principio de las guerras de independencia. Sin embargo, sus sucesores, desde Ambrosio Benavides (1780-1787) hasta Luis Muñoz de Guzmán en la década de 1800, debieron continuar reformando aspectos importantes del ejército.

En 1780, Jáuregui fue elevado a la categoría de virrey del Perú, sin duda una posición concedida por la metrópoli en agradecimiento a su labor en Chile. Tres años después, el rey ordenó a Benavides que comandara una nueva inspección del ejército para conocer el tipo y número de tropas en esta parte del imperio. Firmada por José de Gálvez, esta Real Orden contiene un tono brusco e incluso descortés: el rey, señalaba Gálvez, no sólo necesitaba un informe detallado de sus súbditos, sino que éste además debía ser enviado a la brevedad (CG 1783, Vol. 732: 28-29).¹⁶ La misión de Benavides era cumplir los deseos del rey sin mayor dilación, pues Carlos III no podía seguir esperando el resultado de una inspección que debía haberse realizado con bastante anterioridad. Las palabras de Gálvez comprueban las dificultades enfrentadas por los gobernadores a la hora de acumular los datos solicitados por la Península. Y lo cierto es que, a pesar de la prontitud de Gálvez por contar con aquella información, las complicaciones en la frontera continuaron su curso.

Así queda de manifiesto en un reporte escrito por Benavides en octubre de 1784, y en el cual se presenta un detallado sumario de las principales dificultades del ejército fronterizo. En su escrito, Benavides aludió a la incapacidad de los habitantes del territorio para formar

¹⁵ El número total para el ejército dado por Allendesalazar (1963: 262) es de 27.832 individuos en 1792, de los cuales 25 mil eran milicianos. Vergara Quiroz (1993: 54) señala 15.856 milicianos para el período 1790-1792. De acuerdo a los cálculos entregados por Jáuregui en 1775, es probable que Allendesalazar se acerque más al número exacto.

¹⁶ Carta de José de Gálvez a Ambrosio Benavides, *El Pardo*, 12 de marzo de 1783 (Archivo Nacional Histórico, Capitanía General, en adelante CG).

una fuerza bien entrenada, demostrando que, aun cuando la idea original de los Borbones había sido construir un sistema suficientemente preparado para que la colonia se defendiera por sí misma, la sociedad chilena estaba lejos todavía de contar con un ejército preparado para enfrentar las distintas formas de amenazas defensivas. Según el análisis de Benavides, los cuerpos veteranos distribuidos por el territorio eran insuficientes para combatir a los indígenas. Las particularidades del terreno hacían del pequeño número de veteranos una fuerza impotente “para precaver los insultos de aquellos Barbaros”. En Valdivia, por ejemplo, 350 soldados regulares debían defender cinco “castillos”, los cuales estaban separados entre ellos por ríos y distantes “mas de tres leguas” (AGI 1784, Vol. 437).¹⁷

Las distancias impedían a las autoridades militares tener un control real de sus hombres y, de hecho, las inspecciones eran raras veces tan rigurosas como debían ser. Si las condiciones geográficas y climáticas lo permitían, el comandante de la frontera podía realizar una inspección anual. Como resultado, continuaba Benavides, el rey debía reconocer que el único capaz de mantener cierto grado de orden en los destacamentos regionales era el comandante inmediato, y que las *Ordenanzas* habían sido difíciles de introducir en Chile. Pero si los problemas eran serios entre las tropas regulares, las dificultades de los milicianos eran incluso más dramáticas. Criticando la labor de Jáuregui, Benavides concluyó que las milicias eran del todo insuficientes:

De milicias, en toda la extensión de este Dominio, se titulan muchos cuerpos erigidos por mi antecesor el Teniente general Don Agustín de Jáuregui: Solo quatro de esta capital que son dos Regimientos de Caballería, uno de Infantería, y un Batallón de Idem, que lo compone el comercio, tienen aprobación de S.M., y sus Oficiales con Reales Patentes, pero ninguno por mi concepto debe computarse de clase de las regladas, pues su formación, estado, y gentes de que se fundaron, sin Ordenanzas, dotación de suficiente Asamblea, declaración de fueros, ni posibilidad de que se practique por ahora nada de esto, lo constituyen en la precisión de que se haga en ellos una general reforma, como lo tengo propuesto á S.M. por conducto del Exmo. Señor Ministro de Indias. (AGI 1784, Vol. 437)¹⁸

¹⁷ Carta de Ambrosio Benavides a José de Gálvez, Santiago de Chile, 7 de octubre de 1784.

¹⁸ Carta de Ambrosio Benavides a José de Gálvez, Santiago de Chile, 7 de octubre de 1784.

Benavides no pudo haber expresado su pensar de forma más clara: la reforma de las milicias era una quimera. Es probable que Gálvez fuera de la misma idea, pues 11 días después de que el gobernador chileno escribiera su informe, y sin que éste, por supuesto, llegara aún a España, ordenó a Benavides “arreglar las milicias del distrito de su mando” (CG 1784, Vol. 733: 179).¹⁹ Lamentablemente para Benavides, la creación de las intendencias chilenas lo llevó a concentrar sus esfuerzos en otras áreas de la administración.²⁰ Gálvez acusó recibo de esta decisión en agosto de 1785, en clara señal de que las mejoras al ejército colonial chileno debían seguir esperando (CG 1785, Vol. 734: 211).²¹

En septiembre de 1787, después de la muerte de Benavides, la inspección de las milicias de Santiago fue una vez más pospuesta. Esta vez los comandantes de los Regimiento de Caballería del Príncipe, Regimiento de Caballería de la Princesa, Infantería del Rey y del Batallón de Comercio informaron al gobernador interino, Tomás Álvarez de Acevedo, que, debido a una epidemia de viruela, a la falta de armas y a las controversias originadas entre los tribunales civiles y militares luego de la creación de los fueros militares, el reconocimiento de aquellos cuerpos debía ser suspendido. Los jefes milicianos –entre los cuales se encontraban Ignacio de la Carrera y Mateo Toro y Zambrano, futuros miembros de la primera junta de gobierno chilena–²² declararon que sus destacamentos necesitaban un nuevo *Reglamento*, pero que, hasta que la corte no se decidiera a aprobarlo, el gobernador debía ejecutar “sus facultades para la dirección de estos Cuerpos” (AGI 1787, Vol. 437).²³ Tres días después, Álvarez accedió a suspender la revista de esas milicias; no obstante, mantuvo un decidor silencio acerca de la posibilidad de que se escribiera un nuevo *Reglamento*²⁴ (AGI 1787, Vol. 437).

Ahora bien, el objetivo de los comandantes de milicias de Santiago no fue sólo dar al gobernador la responsabilidad de reformar sus

¹⁹ Carta de José de Gálvez a Ambrosio Benavides, San Lorenzo, 18 de octubre de 1784.

²⁰ La historia de las intendencias puede seguirse en AGI (Fondo Chile, Vol. 315).

²¹ Carta de José de Gálvez a Ambrosio Benavides, San Ildefonso, 6 de agosto de 1785.

²² Los otros dos eran Joaquín de la Plaza y Domingo Díaz de Salcedo y Muñoz.

²³ Carta de Ignacio de la Carrera (et al.) a Tomás Álvarez de Acevedo, Santiago de Chile, 4 de septiembre de 1787.

²⁴ Carta de Tomás Álvarez Acevedo a Ignacio de la Carrera (et al.), Santiago de Chile, 7 de septiembre de 1787.

cuerpos, sino también señalar que las regulaciones militares diseñadas en la Península en la década de 1760 eran muy difíciles de aplicar en lugares como Chile. En un intento por explicar por qué las milicias de la capital habían retardado tanto su reforma, los comandantes de Santiago citaron una Real Orden de 1768 mediante la cual la propia Corona había aceptado que, antes de introducir el programa militar español, las autoridades locales debían interiorizarse de las circunstancias particulares de cada colonia:

Por Real Orden de 20 de Octubre de 1768, se mandó poner estas Milicias sobre el nuevo pie que fuese útil á la Corona, y entre lo que se instruye se previno “Que a fin de que en el establecimiento de las de Infanteria y Caballeria de este Reyno se procediese con el mayor conocimiento que fuese dable á sus [...] circunstancias que convenia tener presentes para conseguirlos, se incluia á este Capitan General, ún Exemplar del Reglamento aprobado por S.M. por las formadas en la Isla de Cuba, para que **en la parte que fuese posible, según las circunstancias, se adaptase el metodo y reglas que prescriben sus capitulos.** (AGI 1787, Vol. 437)²⁵

No fue sino hasta que Ambrosio O’Higgins asumió la gobernación de la colonia en 1788 que las autoridades volvieron a pensar en la posibilidad de reformar las milicias chilenas.²⁶ El principal objetivo de O’Higgins fue reformar las milicias regionales, especialmente las ubicadas en La Serena, para lo cual enfocó su atención en tres áreas. Primero, definió a los individuos que debían conformar las milicias en orden a hacer de ellas una institución confiable. En su opinión, los milicianos debían vivir cerca de donde se encontraban estacionadas sus respectivas compañías. Además, sus oficiales y jefes debían ser de “apreciable nacimiento”, tener “bienes suficientes para traherse con desencia”, y ser “Mosos Españoles” (MLS 1789, Vol. 34).²⁷ En segundo lugar, O’Higgins enfatizó que los milicianos debían obedecer las órdenes emanadas de sus superiores en todo momento. Sólo comprendiendo la importancia de esta cuestión podrían las autoridades

²⁵ Carta de Ignacio de la Carrera a Tomás Álvarez Acevedo, Santiago de Chile, 4 de septiembre de 1787. El énfasis es mío.

²⁶ Para un ejemplo de los aspectos que, hasta 1789, no eran claros respecto de los soldados regulares (en este caso, las cualidades que debían cumplir las mujeres que no fueran hijas de oficiales y que desearan casarse con ‘oficiales subalternos’), ver CG (1789, Vol. 738: 131-132), Carta de Antonio Valdés a Ambrosio O’Higgins, Madrid, 30 de junio de 1789.

²⁷ Carta de Ambrosio O’Higgins a Thomas Shee, La Serena, 10 de febrero de 1789.

detener las desertiones y entrenar soldados preparados para el manejo de las armas (mediante los llamados “ejercicios doctrinales”). Finalmente, argumentó que “los Hacendados y Vecinos inmediatos a cada esquadron” tenían la obligación y responsabilidad de ayudar a los miembros de las milicias “con algunos comestibles”. Los vasallos chilenos estaban, en efecto, compelidos a cumplir “con amor” la obligación de servir al rey y su “Patria” (MLS 1789, Vol. 34).

El interés de O’Higgins por reformar las milicias perduró hasta el final de su período como gobernador. Quizás la más relevante de sus contribuciones desde 1791 en adelante sea su insistencia en clasificar apropiadamente los cuerpos milicianos de acuerdo a su origen y estatus. Recordemos que el plan cubano dividía las milicias en ‘urbanas’ y ‘disciplinadas’, estas últimas reconocidas también como ‘provinciales’. Tanto la ambigüedad de estos términos, como también el mal uso de la palabra ‘provincial’ habían generado confusión en Chile. Un no muy efectivo intento por resolver este problema provino de una Real Orden del 22 de agosto de 1791, por la cual el conde de Campo de Alange señalaba que, “a fin de remover las dudas que se originan de las diferentes denominaciones de las milicias de Indias”, sólo dos clases de milicias debían existir en Hispanoamérica: “disciplinadas y urbanas”. Si algunos cuerpos recibían la denominación “provincial”, éstas podían seguir con aquel nombre, aunque únicamente después de explicitar si eran disciplinadas o urbanas (CG 1791, Vol. 740: 182).²⁸ Así, la confusión perduró.

No obstante, en febrero de 1792, O’Higgins ordenó a los subdelegados de provincias que siguieran los mandatos de la Corona y dividieran a las milicias de la forma establecida por la Real Orden de agosto del año anterior.²⁹ Al mismo tiempo, el gobernador informó a las autoridades peninsulares que las únicas milicias que tenían veteranos en su personal, considerado un prerrequisito para ser llamadas ‘disciplinadas’, eran los Regimiento del Príncipe y de la Princesa de Santiago, las milicias de La Serena y unos pocos destacamentos ubicados en la frontera (AGS 1792, Vol. 6885, Doc. 61).³⁰ De ahí que sólo

²⁸ Carta del conde de Campo de Alange a Ambrosio O’Higgins, Madrid, 22 de agosto de 1791.

²⁹ Ver, por ejemplo, MLS (1792, Vol. 34), Carta de Ambrosio O’Higgins al Subdelegado del Partido de Coquimbo, Santiago de Chile, 15 de febrero de 1792.

³⁰ Carta de Ambrosio O’Higgins al duque de Híjar, Santiago de Chile, 1 de diciembre de 1792 (Archivo General de Simancas, en adelante AGS).

estos cuerpos pudieran gozar del fuero militar, debiendo el resto ser conocidas simplemente como ‘urbanas’. El rey concordó con el reporte de O’Higgins y, en 1 de diciembre de 1792, declaró que el

Regimiento de Infantería del Rey y los de Cavallería de Principe y Princesa, todos tres de Milicias de Santiago de Chile, sean considerados por Milicias Disciplinadas; como tambien los Cuerpos de Infantería y Cavallería de Milicias de Coquimbo y Valparayso; deviendo los restantes que huviere en aquel Reyno reputarse por Milicias Urbanas interin que S.M. no tenga por conveniente conceder dicha prerrogativa á alguno de ellos, ó resolver otra cosa en el asunto. (AGS 1792, Vol. 6885, Doc. 61)³¹

Sorprendentemente, las milicias de la frontera que, de acuerdo con O’Higgins eran entrenadas por veteranos, continuaron siendo llamadas ‘urbanas’ (AGS 1792, Vol. 6885, Doc. 61).

4. De deserciones e indultos

Las dificultades para organizar un ejército profesional se manifestaron también en un área menos trabajada por la historiografía chilena, pero no por ello menos importante. Me refiero a las deserciones y otros casos criminales cometidos por soldados y oficiales en el período que va desde los primeros intentos reformistas de Jáuregui hasta la crisis imperial de 1808. Existen algunos estudios relevantes sobre este tópico para otras zonas de Hispanoamérica, siendo Nueva España el lugar que más atención ha recibido por parte de los estudiosos. Los historiadores Lyle McAlister (1957) y Christon Archer (1981, 1983), por ejemplo, publicaron estudios pioneros sobre la materia, aunque arribaron a conclusiones diametralmente distintas. Al tiempo que McAlister propuso que el uso del fuero militar –gracias al cual los militares se defendían de delitos como las deserciones saltándose la justicia civil– creó un espíritu de cuerpo que explicaría el poderío del ejército mexicano durante e inmediatamente después de la guerras de independencia, Archer concluyó que los numerosos delitos reflejaban que la disciplina del ejército novohispano era tanto o más rudimentaria que la de otros cuerpos armados en Hispanoamérica. El caso

³¹ Carta de Ambrosio O’Higgins al duque de Híjar, Santiago de Chile, 1 de diciembre de 1792.

chileno, como veremos a continuación, se parece más al cuadro sombrío pintado por Archer.

Comencemos por las deserciones, consideradas como el delito más grave en el mundo militar hispanoamericano. Vimos que el argumento del ministro Gálvez de que la ‘felicidad’ del imperio dependía de la lealtad y participación defensiva de los súbditos impregnó la retórica borbónica. Sin embargo, esta idea no parece haber permeado en Chile más allá de las autoridades que comprometieron su apoyo a la introducción de las reformas. Ello explica la asiduidad con que los casos de deserción aparecen en la documentación de la época. En general, las deserciones se cometían sin una razón aparente más que escapar de la cotidianeidad del entrenamiento militar. Con todo, en los casos estudiados para esta investigación se repite un elemento que dice bastante sobre el mundo social de los soldados y oficiales: muchos desertaban para esconder un delito mayor. Veamos algunos ejemplos.

En enero de 1774, Joaquín Ramírez, “soldado de la Compañía de Artilleros del Puerto de Valparayso”, desertó con el fin de ocultar –o de eso al menos se le acusó– una pelea que había terminado con Ramírez apuñalando a un individuo llamado “Joseph Antonio Chabes” [José Antonio Chávez] (CG 1774, Vol. 304: 263-269).³² De acuerdo con el fiscal de la causa, Blas González, ésta era la segunda vez que el “artillero” Ramírez desertaba, un delito que, según su pensar, debía ser “juzgado conforme a lo dispuesto por Reales Ordenanzas”. Como en la mayoría de los casos, Ramírez fue sometido a un proceso engorroso de investigación con el fin de determinar su culpabilidad. Se comenzó por interrogar a José Antonio Basurto, artillero de la Compañía de Valparaíso, quien declaró que ignoraba la razón de la deserción de Ramírez, así como si acaso se había llevado con él “armas, o alajas del vestuario”. Además, continuaba Basurto, no estaba en conocimiento de que el acusado hubiera apuñalado a Chávez, porque “cuando [Ramírez] cometió este delito, se hallaba el declarante destacado en el Castillo de la compañía”.

Luego fue el turno de José de los Santos, artillero también de la Compañía de Valparaíso, y del cabo del mismo regimiento, Pedro Guzmán. Al preguntársele cuál era su relación con Ramírez, Santos

³² Las citas que aluden en el texto a este caso están contenidas en esa fuente.

respondió que lo conocía “de mas de un año con el motivo de que estando entonces el declarante en Valparaiso, se presento [Ramírez] a la compañía delatandose por desertor, y que pasados sinco o seis meses se bolbio a desertar dicho Ramirez”. Sin embargo, al igual que Basurto, Santos declaró que desconocía el motivo de la deserción y que no estaba al tanto de que hubiera apuñalado a Chávez. El cabo Guzmán, en tanto, no aportó mayores antecedentes al caso, con lo cual el persecutor Blas González debió recurrir a la declaración del propio acusado para comprobar su culpabilidad. Lo primero que se le preguntó a Ramírez fue, por un lado, si conocía las *Ordenanzas* y, por otro, si había recibido el ‘prest’ (o sueldo) durante sus años de servicio. Al responder positivamente, el artillero no podía alegar desconocimiento del reglamento militar, como tampoco una supuesta falta de remuneración que pudiera justificar su deserción. Con todo, Ramírez se defendió señalando que su segunda deserción se había debido al maltrato recibido por parte del alférez Manuel Bazar, a quien “le parecia mal todo quanto hacia el declarante”. En consecuencia, Ramírez pidió que lo castigaran por su primera deserción (para la cual “no tubo motivo alguno”), pero agregó que la segunda no merecía castigo.

Blas González no cedió. Al preguntársele por qué “dio la puñalada al Paysano Antonio Chabes”, el declarante aseguró nunca haber lastimado a nadie, y que lo ocurrido había sido un malentendido, producto de una ingesta excesiva de alcohol. En efecto,

habiendo el declarante convidado a dicho Chabes a veber media quarta de vino entre los dos y el peon de dicho Chabes y que despues de consumida comensaron los dichos Chabes y peon a ultrajar al declarante de palabras y aun despues con palos [...]. (CG 1774, Vol. 304: 263-269)

Ramírez “tubo a bien escaparse con su caballo” para evitar que lo arrastraran a una pelea que no había buscado. Pero al ver que Chávez y su peón no cesaban de perseguirlo, Ramírez

saco de la civesa de la [ilegible] el cuchillo y les dijo repetidas veces: [cortado] que los he de matar y que dejandolo por algun espacio, tubo lugar de huir de ellos, y que escondiendose el declarante en un rancho que havia alli inmediato les dejo a la parte de afuera el cavallo, en que iba para que lo dejaran en paz. (CG 1774, Vol. 304: 263-269)

Lamentablemente para Ramírez, el corregidor de la zona, Franco Balle, juró que el acusado había efectivamente apuñalado a Chávez y que, por tanto, Ramírez debía ser acusado de acuerdo a las *Ordenanzas*. El 28 de enero de 1774, el gobernador Jáuregui dictaminó que Ramírez fuera condenado con “cuatro años de destierro a la plaza y presidio de Valdivia a servir a su Magestad en aquellas obras reales a racion [¿] y sin sueldo”. El caso concluye ahí, por lo que es imposible saber si el acusado pudo apelar. No obstante, lo que se conoce del caso es suficiente para presentar dos conclusiones: en primer lugar, las *Ordenanzas* publicadas en la década anterior tenían plena vigencia en Chile y, en eso al menos, la política imperial de los Borbones había sido exitosa. En segundo lugar, que la opinión de los fiscales era sumamente relevante a la hora de comprobar el grado de culpabilidad de los acusados. Sin duda, que Blas González se convenciera, incluso antes de que comenzara la investigación, de que Ramírez era culpable no jugó a favor del acusado.

Ocho años después encontramos un caso de desertión cometido por el miliciano Eugenio Elgueta, miembro de la Tercera Compañía del Destacamento de Santiago que se hallaba de refuerzo en Valdivia “por motivo de la actual guerra” [i.e. la guerra de independencia norteamericana] (CG 1782, Vol. 317: 180v-202v).³³ Pedro Gregorio Echeñique, gobernador de la plaza de Valdivia, informó que Elgueta se había llevado con él a una mujer casada. Una vez que fuera apresado y dejado con grilletes en Valdivia, el fiscal de la causa, el sargento Lucas Molina, pudo comenzar la investigación. Lo que es llamativo de este incidente es la doble acusación que se le hizo a Elgueta: desertión y adulterio. La defensa de Elgueta –liderada por el teniente de granaderos del Regimiento de Milicias del Rey, Francisco Salazar– admitió que su representado había desertado, pero agregó que no había salido de la jurisdicción de la plaza de Valdivia y que ello debía servir como atenuante. Asimismo, Salazar agregó que Elgueta se había entregado antes de ocho días al ‘capitán de amigos’ Francisco Abulto, lo que, de acuerdo con una Real Orden, era suficiente para perdonar al desertor. Con respecto al caso de adulterio, a Elgueta se le había acusado de “robar” a la mujer de Mariano Arango, soldado de Valdivia. Sin embargo,

³³ Las citas que aluden en el texto a este caso (que data de enero-julio de 1782) están contenidas en esa fuente.

según Salazar, la mujer había obligado a Elgueta a escapar con él, por lo que la adúltera era más bien la esposa de Arango. De ahí que el único declarante en contra de Elgueta fuera el propio Arango, lo que “tiene toda la realidad de un Zeloso indiscreto que en tales casos, suele llegar á los terminos de locura”. De hecho, cuando Arango los encontró, tanto la mujer como Elgueta estaban vestidos, “lo que no hubiera acaecido, si estuvieran como se supone acostados en la cama, en cuyo caso se hallarian desnudos”. Así, Salazar solicitó que Elgueta fuera perdonado, tanto por la atenuante de haber regresado rápidamente a su cuerpo como porque la acusación de adulterio era infundada.

Probablemente el caso no habría pasado a mayores si es que Salazar no hubiera solicitado que la sentencia la decidiera un Consejo de Guerra. Aun cuando dicho Consejo se reunió y estudió la causa de Elgueta, no dictaminó sentencia y el proceso pasó a manos del gobernador Benavides. El fiscal en lo criminal del rey (o auditor de guerra), doctor Pérez Uriondo, insistió en que dicha sentencia debía haber sido pronunciada por el Consejo de Guerra antes de ser enviada al gobernador del reino, quien la aprobaba, modificaba o revocaba según el dictamen del Consejo. Benavides coincidió con el fiscal Pérez e incluso pidió que el mayor Molina fuera amonestado por haber enviado el caso a Santiago sin una sentencia previa del Consejo. Al final, el Consejo de Guerra, presidido por el gobernador de la plaza de Valdivia, se reunió nuevamente y dejó en libertad a Elgueta para que regresara con su destacamento a Santiago. ¿Qué conclusión sacar de este *impasse*? La más obvia dice relación con los efectos inesperados de las guerras imperiales en materia de jurisdicción penal: si España no hubiera estado en guerra con Gran Bretaña, la responsabilidad de sentenciar a Elgueta no habría recaído en un Consejo de Guerra, un cuerpo administrativo que, a juzgar por este caso, no tenía la *expertise* suficiente para determinar culpabilidades. Aunque también es probable que el Consejo haya actuado de esa forma para no ser acusado de perder hombres en un contexto de incertidumbre bélica como el que se vivía en Chile en 1782.

El tercer caso de desertión que se analiza data de julio de 1783, y también ocurrió en “tiempo de guerra” (CG 1783, Vol. 317: 224-245v).³⁴

³⁴ Las citas que aluden en el texto a este caso (que data de julio-septiembre de 1783) están contenidas en esa fuente.

El acusado se llamaba José Antonio Arancibia, quien fue tomado preso en Cauquenes luego de que, junto a otros desertores, fuera sorprendido robando vacas, bueyes y caballos. Arancibia era soldado de la Octava Compañía del Batallón de Chile (Concepción) y había desertado el 26 de enero de 1782, después de que lo relevaran de su cargo de centinela en el Castillo de Amargos de Valdivia. Entre otras cosas, se había llevado con él su vestuario, una cartuchera con 11 cartuchos, una bayoneta y una camisa robada, lo que hacía de su desertión un delito aun más grave. Por orden del gobernador de la plaza de Valdivia, el sargento Lucas Molina comenzó a investigar la causa de Arancibia. En la “filiación” se estableció que el acusado era

natural de Talca hacia la costa, de veinte años de edad, Catolico Apostolico Romano: Estatura cinco Pies, quatro Pulgadas, y seis Linias. Sus señales Pelo, y cejas castaño claro: Ojos Pardos, Color blanco, una cicatris larga que le coge desde medio de la frente hasta la Naris. (CG 1783, Vol. 317: 224-245v)

Lucas Molina reunió las declaraciones del sargento Juan Calvin, del primer cabo José Figueroa, del segundo cabo Juan Manuel Moraga y de los soldados Pedro Fuentealba y Antonio Moreno. Los tres primeros coincidieron en que ésta era la primera vez que Arancibia desertaba, agregando que el acusado conocía las *Ordenanzas* y que mientras se encontraba preso en Valdivia se le había asistido con pan y otras raciones. Moraga señaló, además, que Arancibia había recibido el prest con regularidad y que se le habían “leído” las *Ordenanzas* semanalmente. Fuentealba, en tanto, declaró que Arancibia había estado preso “barias veces motibado de su genio Respondon á los Superiores”, una opinión compartida por Moreno, quien dijo que el acusado había caído en la cárcel “por falta de Subordinacion”. Desgraciadamente, la documentación se detiene ahí y desconocemos cuál fue la sentencia. Sin embargo, hay dos elementos que merecen destacarse de este caso: todos los testigos de la causa pertenecían al Batallón de Chile, cuyo lugar de origen era Concepción. La razón de ello es que, al haber pertenecido Arancibia a dicho cuerpo, los únicos que realmente lo conocían eran sus compañeros en el Bío-Bío. Es decir, la legislación de la época consideraba la posibilidad de que los soldados de una zona “comparcieran” en regiones alejadas de su lugar de entrenamiento.

Por otro lado, esta causa muestra que los cabos tenían una responsabilidad clave en la preparación militar de los soldados comunes y corrientes; fue, como vimos, el cabo Moraga quien insistió en que las *Ordenanzas* se leían todas las semanas, una tarea que probablemente recaía en el propio Moraga.

Todos estos casos entregan pistas sobre el mundo social de los soldados. Permítaseme hacer referencia a un último caso que, aunque no alude al problema de las desertiones, arroja luces sobre otros tipos de delitos cometidos durante estos años, así como sobre las posibilidades reales que tenían las autoridades de castigar los crímenes perpetrados por los militares. En el Fondo José Ignacio Víctor Eyzaguirre del Archivo Nacional de Chile (en adelante JIVE) sobresale un acontecimiento interesante de sublevación que conmocionó a la sociedad de Concepción (JIVE 1770, Vol. 43: 23-27).³⁵ El 7 de junio de 1770 se sublevó un batallón recientemente llegado desde España a Concepción. El *modus operandi* de la sublevación siguió un curso esperado: los sublevados salieron de sus cuarteles forzando “el piquete de Guardia con el mayor rumor”, para luego tomar la iglesia de San Francisco. A continuación se “hicieron dueños del almacén de pólvora y artillería del fuerte de la puntilla que domina su situación, y pusieron en todas las bocacalles de la plaza escolta de soldado sin permitir acercarse a ningún paisano”. Dejaron guardias en el “Palacio del Señor Obispo y en las casas Reales”, y después se reunieron en la plaza de la ciudad junto a “la Compañía de Artilleros, la de Caballería y Dragones de esa dotación”, quienes se reunieron con los sublevados “a son de caja pífano”.

El gobernador del reino, Francisco Javier Morales, se encontraba en Concepción, probablemente en una misión militar en la frontera. Fue Morales, pues, quien negoció con los sublevados para que depusieran las armas. Digo negociar, puesto que fue eso exactamente lo que debió hacer para frenar la escalada de violencia. Según se desprende de la documentación, los sublevados se alzaron en armas insatisfechos por el bajo monto del prest, y ni siquiera los “beementes convencimientos” del coronel surtieron efecto. Fue sólo cuando el gobernador les prometió que “con toda brevedad” se procedería “a sus

³⁵ Las citas que aluden en el texto a este suceso (que data de junio de 1770) están contenidas en esa fuente.

ajustes” que los sublevados se sentaron a negociar. El gobernador Morales se defendió diciendo que el virrey del Perú no había señalado “el sueldo que devían gozar en este Reyno” y que, por tanto, el bajo monto del prest se debía a una falta de conocimiento. Aunque también se debía a que el reino no contaba con fondos suficientes para cumplir con las exigencias de los sublevados, quienes se negaron a aceptar la oferta que les hizo el gobernador de entregar “diez pesos a cada uno a la buena cuenta a la mañana siguiente”. Al gobernador no le quedó más que prometerles la entrega de 20 pesos y la “liquidación de sus cuentas”, una resolución finalmente aceptada por los amotinados, aunque no sin antes asegurar el “seguro del indulto de su atentado y canción juratoria y seguro de inmunidad del obispo”.

La exigencia de ser indultados dice mucho del funcionamiento de la política imperial. Con el paso de los años, no sólo las sublevaciones sino también muchos casos de desertiones concluyeron en indultos. Ya en 1776 encontramos un indulto firmado por José de Gálvez:

quiere el Rey, que V.S. haga publicar por Vando la resolución a Matricula formal de todos Marineros que haia en esa Governacion; concediendo a nombre de S.M. indulto general a todos los que sean Desertores de la marina assi de navios de Guerra como de Mercantes con tal de que se presenten dentro de seis Meses á matricularse. (MSF 1776, Vol. 1: 69)³⁶

Al momento de efectuar el perdón, el gobernador Jáuregui sostuvo que el rey estaba al tanto de la “muchísima desercion que se há notado en las Tropas de esta Governacion”, un problema endémico que sólo podía ser controlado mediante “un indulto General para todos los Desertores de los Regimientos que se hallan actualmente y han estado antes en esta jurisdicción” (FV 1777, Vol. 913: 56-56v).³⁷

Menos de un mes después de que los revolucionarios franceses guillotinaran a Luis XVI, un acto que llevó al rey español Carlos IV a declarar la guerra a la Primera República Francesa, se decretó un nuevo indulto. Fechado el 16 de febrero de 1793, esta Real Orden dictaminó que aquellos que hubieran desertado por primera vez debían

³⁶ Carta de José de Gálvez a Agustín de Jáuregui, San Ildefonso, 23 de agosto de 1776 (Archivo Nacional Histórico, Municipalidad de San Felipe, en adelante MSF).

³⁷ Santiago de Chile, 3 de marzo de 1777 (Archivo Nacional Histórico, Fondo Varios, en adelante FV).

servir por cuatro años, “los de segunda deserción” por seis, y los de “tercera” por ocho (FV 1793, Vol. 914: 21-21v).³⁸ En 1798, en tanto, se publicó un indulto general dirigido a todos los soldados y oficiales del imperio que hubieran “hecho fuga a países extranjeros” (CG 1798, Vol. 747: 136-136v),³⁹ es decir, que hubieran desertado a alguna potencia enemiga.

¿Por qué España implementó una política de indultos tan laxa? ¿Se debió a la benevolencia de los reyes y a la relación contractual subyacente al pacto colonial del que hacíamos mención más arriba? Sin duda, los teóricos imperiales así lo creyeron; de otra forma no se explica que muchos indultos hayan coincidido con el nacimiento de algún nuevo miembro de la familia real, considerado un evento relevante en la historia de concordia y unidad que daba razón de ser al imperio.⁴⁰ Pero la benevolencia de los reyes no alcanza para explicar los indultos. Tanto o más importante para ello son las explicaciones de tipo político: los indultos muestran que la Corona no estaba en condiciones de castigar a desertores y criminales, y que para un Estado como el Borbón –en la teoría poderoso, pero en la práctica bastante débil– era preferible contar con soldados indisciplinados que no tener suficientes fuerzas para detener las amenazas internas y externas.

Asimismo, que muchos indultos se hayan publicado en años de guerras internacionales demuestra el grado de dependencia –no sólo militar sino económica– de la metrópoli *vis-à-vis* sus súbditos americanos. El sistema de recaudación de impuestos era todavía muy rudimentario para fines del siglo XVIII, por lo que el financiamiento de las guerras imperiales –un tipo de conflicto en el que España se involucró casi ininterrumpidamente desde que Carlos III decidió apoyar a los colonos norteamericanos en su lucha contra Gran Bretaña– solía estar sujeto a la ayuda brindada por los comerciantes americanos agrupados en instituciones como los consulados (Marchena 1992, Ossa 2010). Así, parafraseando a Perry Anderson (2007), los Estados absolutistas nunca ejercieron ‘un poder absoluto’ sobre sus súbditos. Por el contrario, los intentos de Carlos III de ‘reconquistar’ la administración del

³⁸ Aranjuez, 16 de febrero de 1793.

³⁹ Madrid, 3 de septiembre de 1798.

⁴⁰ Ver, por ejemplo, un bando fechado en Aranjuez el 2 de mayo de 1780. En CG (1780, Vol. 731: 44-45).

imperio mediante políticas absolutistas chocaron rápidamente con la necesidad de contar con la ayuda de las élites americanas, muchas de las cuales recibieron amplias concesiones y privilegios a cambio de su participación en la defensa imperial.⁴¹ Como dijera el duque de Choiseul, “de la armada dependen las colonias; de las colonias el comercio; del comercio la capacidad de un Estado para mantener numerosos ejércitos, para aumentar su población y para hacer posibles las empresas más gloriosas y más útiles” (citado en Anderson 2007: 36).

¿Qué ocurriría cuando el Estado Borbón fuera puesto a prueba por Napoleón en 1808? ¿Cómo sobrevivir a una crisis política con ramificaciones militares, fiscales e imperiales cuyas repercusiones ningún ministro español había logrado vislumbrar con claridad?

5. Epílogo

En estas páginas se ha presentado una visión panorámica del proceso de reconstrucción del ejército colonial en Chile durante el período de las llamadas reformas borbónicas. El objetivo ha sido cuestionar la idea de que las reglamentaciones militares surgidas a fines de la década de 1760 lograron profesionalizar las fuerzas regulares y milicianas. La teoría reformista española, en efecto, se vio compelida a lidiar con problemas estructurales que, a decir verdad, no se resolvieron en todo el siglo XVIII. Incluso más: los problemas asociados al mundo colonial pueden encontrarse también en los gobiernos post 1810, ya sea en su vertiente juntista, monárquico constitucional o republicana.⁴² Baste citar el *Plan de Defensa* de noviembre de 1810 para darse cuenta de que los problemas vinculados a las distancias geográficas y al pago de la tropa continuaban atormentando a las autoridades locales. Respecto de lo primero, los autores del *Plan* señalaban lo siguiente:

de poca utilidad es el mejor plan de defensa si el Gobernador o Jefe destinado para su ejecución se entera solamente de él en su gabinete y desde este instruye a los Jefes subalternos de su cumplimiento. Todo militar a quien fuere confiado el importantísimo cargo de una

⁴¹ La idea de que los Borbones buscaron ‘reconquistar’ el imperio es de Lynch (1976, 2001). He analizado algunas de dichas ‘concesiones y privilegios’ en Ossa (2010: 441-2).

⁴² Sobre estas variantes, ver Ossa (2014a: 409-28).

plaza o provincia, debe verificar por sí los indicados reconocimientos, cotejarlos con el plan que se le ha entregado y enterar sobre el mismo terreno a sus subalternos de las posesiones que han de tomar en el caso de ataque. (VVAA 1964: 271-2)

En relación con lo segundo, los redactores del *Plan* se distanciaron de los reformistas borbónicos al plantear que los “cuerpos volantes de todo el Reino” deben ser sólo tres (Coquimbo, Valparaíso y Concepción) y que ellos debían reunirse únicamente en “actual guerra” (VVAA 1964: 271-2). Con todo, detrás de esta nueva distribución geográfica de la tropa se escondía el viejo problema del financiamiento militar, un tema muy presente en las décadas de 1770-1800 y que en más de una ocasión sería sacado a la luz durante los debates sobre la distribución territorial del futuro Estado republicano.

Así, no debe sorprender que en 1813 –año cuando estalló la guerra civil entre ‘revolucionarios’ y ‘realistas’– el ejército chileno fuera tan rudimentario y poco profesional como en la década de 1770.⁴³ Ahora bien, cabe preguntarse si en la conformación de dichos ejércitos pesaron diferencias ideológicas provenientes de la era reformista que aquí hemos estudiado. En una primera instancia deberíamos decir que sí: la revolución de 1810 produjo distancias político-ideológicas insalvables entre aquellos que defendieron que los criollos se separaran de una metrópoli incapaz de conducir al imperio durante la crisis napoleónica. Pero una cosa es que los revolucionarios chilenos –quizás podría extenderse el argumento para otras zonas de Hispanoamérica– hayan buscado separarse del imperio, y otra muy distinta que pensarán quebrar con la figura del monarca. El rey continuó –en Chile al menos hasta 1814– siendo una figura respetada y admirada; en él descansaba la legitimidad de origen del poder, por lo que reemplazarlo requería de un consenso al cual la revolución aún no había arribado. Durante 1810 hasta 1814, el concepto de ‘revolución’ se entendió como un proceso de cambio al interior –no al exterior– de la monarquía. El imperio podía estar en crisis e incluso derribarse por completo, pero el monarca y el sistema monárquico continuaban siendo legítimos.

Me parece que la fidelidad al monarca hay que explicarla tomando la hipótesis de Alfredo Jocelyn-Holt (1992) en cuanto a que los

⁴³ Para la ‘guerra civil revolucionaria’ en Chile entre ‘revolucionarios’ y ‘realistas’, ver Ossa (2014b).

aspectos más absolutistas y centralistas de las reformas borbónicas fueron acomodadas o adaptadas por los grupos de poder con el fin de que se correspondieran con sus objetivos e intereses, gracias a lo cual comerciantes, hacendados, mineros y oficiales regulares y milicianos intervinieron progresivamente en la toma de decisiones políticas durante la década de 1800. ¿Por qué, entonces, separarse de un monarca que había permitido que sus colonos disfrutaran de una relativa autonomía administrativa? ¿No era más razonable continuar protagonizando aquel proceso de construcción autonomista del poder, pero sin quebrar definitivamente con el rey? El objetivo principal de reformistas como Carlos III y José de Gálvez había sido sin duda retomar el control de la administración imperial a través de medidas centralistas y absolutistas. No obstante, no sólo fallaron en hacer del Ejército de América una fuerza suficientemente entrenada para proteger el comercio mercantilista en el que descansaba la existencia del imperio, sino que con el paso del tiempo debieron admitir que la participación de los súbditos en la burocracia imperial y en la toma de decisiones locales era del todo necesaria e indispensable. El reformismo Borbón había, sin buscarlo ni desearlo, sembrado el camino del autogobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- AGI 1775 (Archivo General de Indias, Fondo Chile). Vol. 206.
AGI 1776 (Archivo General de Indias, Fondo Chile). Vol. 435.
AGI 1784 (Archivo General de Indias, Fondo Chile). Vol. 437.
AGI 1787 (Archivo General de Indias, Fondo Chile). Vol. 437.
AGS 1792 (Archivo General de Simancas, España). Vol. 6885.
Allendesalazar, J. 1963. Ejército y milicias del reino de Chile (1735-1815). *Boletín de la Academia Chilena de la Historia* 66, 67, 68.
Anderson, P. 2007. *El Estado absolutista*. Madrid: Siglo XXI Editores.
Arancibia, P. (ed.) 2007. *El ejército de los chilenos 1540-1920*. Santiago: Biblioteca Americana.
Archer, C. 1981. The Role of the Military in Colonial Latin America. *The History Teacher* 14(3), 413-21.
Archer, C. 1983. *El ejército en el México borbónico, 1760-1810*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
Barbier, J. 1980. *Reform and Politics in Bourbon Chile, 1755-1796*. Ottawa: University of Ottawa Press.
Boccaro, G. s/f. El poder creador: tipos de poder y estrategias de sujeción en la frontera sur de Chile en la época colonial (De la guerra a la pacificación de la Araucanía). Disponible en: <http://nuevomundo.revues.org> [15 de diciembre 2015].

- Brading, D. 1971. *Miners and Merchants in Bourbon Mexico, 1763-1810*. Londres: Cambridge University Press.
- Carlos III 1768. *Ordenanzas de Su Majestad para el regimen, disciplina y servicio de sus ejércitos*. Madrid: Despacho Universal de la Guerra.
- Carlos III 1769. *Reglamento para las milicias de Infantería y Caballería en la isla de Cuba*. 1769. El Pardo: Librería de D. Guillermo del Río.
- CG 1774 (Archivo Nacional Histórico, Capitanía General, Chile). Vol. 304.
- CG 1780 (Archivo Nacional Histórico, Capitanía General, Chile). Vol. 317.
- CG 1782 (Archivo Nacional Histórico, Capitanía General, Chile). Vol. 731.
- CG 1783 (Archivo Nacional Histórico, Capitanía General, Chile). Vol. 732.
- CG 1784 (Archivo Nacional Histórico, Capitanía General, Chile). Vol. 733.
- CG 1785 (Archivo Nacional Histórico, Capitanía General, Chile). Vol. 734.
- CG 1789 (Archivo Nacional Histórico, Capitanía General, Chile). Vol. 738.
- CG 1791 (Archivo Nacional Histórico, Capitanía General, Chile). Vol. 740.
- CG 1798 (Archivo Nacional Histórico, Capitanía General, Chile). Vol. 747.
- Chávez, T. 2006. *España y la independencia de Estados Unidos*. Madrid: Taurus Historia.
- Elliott, J.H. 2007. *Empires of the Atlantic World*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- FV 1776 (Archivo Nacional Histórico, Fondo Varios, Chile). Vol. 913.
- FV 1777 (Archivo Nacional Histórico, Fondo Varios, Chile). Vol. 913.
- FV 1793 (Archivo Nacional Histórico, Fondo Varios, Chile). Vol. 914.
- Jara, A. 1971. *Guerra y sociedad en Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- JIVE 1770 (Archivo Nacional Histórico, Fondo José Ignacio Víctor Eyzaguirre, Chile). Vol. 43.
- Jocelyn-Holt, A. 1992. *La independencia de Chile. Tradición, modernización y mito*. Madrid: MAPFRE.
- Kuethé, A. 1981. The Development of the Cuban Military as a Socio-political Elite, 1763-1783. *Hispanic American Historical Review* 61(4), 695-704.
- Kuethé, A. 2005a. Carlos III, absolutismo ilustrado e imperio americano (17-30). En Kuethé, A. y Marchena, J. (eds.), *Soldados del Rey. El ejército borbónico en América colonial en vísperas de la Independencia*. Castellón de la Plana: Universitat Jaume I.
- Kuethé, A. 2005b. Las milicias disciplinadas en América (101-26). En Kuethé, A. y Marchena, J. (eds.), *Soldados del Rey. El ejército borbónico en América colonial en vísperas de la Independencia*. Castellón de la Plana: Universitat Jaume I.
- Lynch, J. 1976. *Las revoluciones hispanoamericanas 1808-1826*. Barcelona: Ariel.
- Lynch, J. 1989. *Bourbon Spain 1700-1808 (A History of Spain)*. Southampton: Basil Blackwell Ltd.
- Lynch, J. 2001. *América Latina, entre colonia y nación*. Barcelona: Crítica.
- Marchena, J. 1983. *Oficiales y soldados en el Ejército de América*. Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos.
- Marchena, J. 1992. *Ejército y milicias en el mundo colonial americano*. Madrid: MAPFRE.
- Marchena, J. 2005. Capital, créditos e intereses comerciales a fines del período colonial: los costos del sistema defensivo americano. Cartagena de Indias y el Sur del Caribe (161-214). En Kuethé, A. y Marchena, J. (eds.), *Soldados del Rey. El ejército borbónico en América colonial en vísperas de la Independencia*. Castellón de la Plana: Universitat Jaume I.

- McAlister, L. 1957. *The 'Fuero Militar' in New Spain, 1764-1800*. Gainesville: University of Florida Press.
- MSF 1776 (Archivo Nacional Histórico, Municipalidad de San Felipe, Chile). Vol. 1.
- MLS 1775, 1776, 1777, 1789 y 1792 (Archivo Nacional Histórico, Municipalidad de La Serena, Chile). Vols. 19, 28 y 34.
- Navarro García, L. 1964. *José de Gálvez y la comandancia general de las Provincias Internas*. Sevilla: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Oñat, R. y Roa, C. 1953. *Régimen legal del ejército en el reino de Chile. Notas para su estudio*. Santiago: Universidad Católica de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales.
- Ossa, J.L. 2010. La criollización de un ejército periférico. Chile, 1768-1810. *Historia* 43(2), 413-48.
- Ossa, J.L. 2014a. Monarquismo(s) y militarismo republicano en Chile, 1810-1823 (409-28). En Breña, R. (ed.), *Cádiz a debate: actualidad, contexto y debate*. México DF: El Colegio de México.
- Ossa, J.L. 2014b. *Armies, Politics and Revolution. Chile, 1808-1826*. Liverpool: Liverpool University Press.
- Pagden, A. 1995. *Lords of All the World. Ideologies of Empire in Spain, Britain and France, 1700-1800*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Pocock, T. 1998. *Battle for Empire. The Very First World War, 1756-63*. Londres: The Caxton Publishing Group.
- Thomas, J. 1914. Los proyectos del virrey O'Higgins. *Revista Chilena de Historia y Geografía* 11(15), 128-49.
- Valenzuela J. 2014. *Fiesta, rito y política. Del Chile borbónico al republicano*. Santiago: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos y Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Vergara Quiroz, S. 1993. *Historia social del ejército de Chile*. Vol. I. Santiago: Universidad de Chile, Vicerrectoría Académica y Estudiantil, Departamento Técnico de Investigación.
- Villalobos, S. 1995. *La vida fronteriza en Chile. El mito de la guerra de Arauco*. Santiago: MAPFRE-Andrés Bello.
- VVAA 1964. Plan de Defensa (271-2). En Martínez, M., *Memoria histórica sobre la Revolución de Chile*. Vol. I. Santiago: Editorial de la Biblioteca Nacional.

INSTRUCCIONES A LOS AUTORES

INTRODUCCIÓN

Por favor lea estas instrucciones cuidadosamente y sígalas estrictamente para asegurarse de que la publicación de su artículo sea lo más eficiente posible. Los editores se reservan el derecho de devolver los manuscritos que no sigan estas instrucciones.

Todo el material requerido para la publicación en *Economía y Política* debe ser enviado por email a la revista *Economía y Política* (economiaypolitica@uai.cl). Los trabajos remitidos para su publicación deben ser originales, no publicados con anterioridad en algún otro idioma y no deben estar bajo revisión para publicación en alguna otra revista chilena o extranjera. Si el artículo es aceptado no puede ser posteriormente publicado en otra publicación seriada. Si los artículos incluyen figuras, tablas o materiales previamente publicados que escapen a las normas de citación científica, se deben obtener los permisos de uso de propiedad intelectual con anterioridad al envío a la revista.

INSTRUCCIONES GENERALES

Los artículos podrán tener una extensión de entre 8.000 y 12.000 palabras. Esto incluye la totalidad del artículo: título del artículo, autor/es, resumen en español e inglés, palabras clave en español e inglés, nota de autor/es, notas de agradecimiento, notas en general, cuerpo de texto y bibliografía utilizada. Los artículos deben estar claramente escritos en español o inglés, y deben ser remitidos en formato electrónico en hoja tamaño carta con márgenes de 25mm en la parte superior e inferior y 31mm en los costados, en fuente Times New Roman, cuerpo 12, espaciado 1,5, tanto en cuerpo de texto como en notas y citas.

Los autores deben enviar un único archivo con el manuscrito completo (primera página, resumen/*abstract*, palabras clave/*keywords*, texto, figuras). Esto facilita el proceso editorial y ahorra tiempo a los árbitros. Se debe aplicar esto tanto a la versión original como a cualquier reenvío posterior. Textos y figuras deben ir después de la bibliografía y ser referidos en el texto bajo la indicación: 'Insertar Figura N° / Tabla N° aquí'. Use nombres de archivo breves cuando grabe su documento para envío y evite caracteres especiales, símbolos, puntuaciones y otros que puedan interferir en la lectura del archivo.

La revista emplea sistema de referencias dentro del texto con bibliografía al final. Reduzca al máximo las notas a pie de página en su texto. En caso de ser alguna imprescindible, use el sistema automático de notas de Word, sitúe la indicación de nota después de la puntuación y emplee en ellas las mismas normas de referencia. Evite el uso de subrayados, itálicas, negritas o comillas para poner énfasis en sus frases. Itálicas sólo deben aplicarse en títulos de publicaciones o para expresiones en idiomas extranjeros; negritas sólo para títulos de secciones; comillas dobles sólo para citas textuales en el cuerpo del texto; comillas simples sólo para destacar determinados conceptos; el subrayado no se aplica en ninguna situación. No indexe ningún párrafo, salvo las citas textuales de más de 40 palabras como se indica más abajo.

Antes de enviar su artículo a revisión elimine del cuerpo del texto cualquier indicación que pueda señalar una relación a la autoría del texto, del/los autor/es. *Economía y Política* emplea el sistema de revisión anónima de pares (dos evaluadores por artículo). Cualquier referencia al/los autor/es que aparezca en el texto, será causal de eliminación del artículo del proceso de revisión. En el caso excepcional de alguna autocitación, el/los autor/es deberá/n referirse a sí mismo/s como '(Autor 1 Año)', '(Autor 2 Año)', etc., y no incluirse en la bibliografía.

PÁGINA DE INICIO

La primera página del artículo deberá contener el título del mismo y centrado bajo éste, el nombre del/los autor/es con su primer nombre y un único apellido (no se aceptarán nombres artificialmente compuestos del tipo 'Raúl Rojas-Artiagoitia' o similares). Además se deberá proveer de un *header* de menos de 40 caracteres.

Sólo se indicarán los datos de contacto del/los autor/es principal/es. Una nota a pie de página con asterisco (*) deberá indicar Centro o Departamento al que pertenece, Universidad y su email institucional. Luego de esto se pueden escribir los agradecimientos generales o financiamientos asociados a la investigación del artículo.

Bajo el/los autor/es debe incluirse un resumen en español de no más de 300 palabras. El resumen debe ser comprensible para los lectores antes de haber leído el artículo. Allí, cualquier referencia o cita debe ser evitada. Es de vital importancia que el resumen refleje el problema central y conclusiones del artículo. Puede indicar también el tipo de metodología de investigación empleada si esto viene al caso. El *abstract* en inglés debe ser una traducción del resumen en español. Se solicitan también cinco palabras clave, en español e inglés, que reflejen el contenido del artículo. Recuerde que estas palabras clave son los identificadores de su artículo; de ellas depende que éste pueda ser encontrado en los temas de investigación afines.

REFERENCIAS

La revista *Economía y Política* emplea el sistema de referencias incluido en el texto y la bibliografía al final. En el texto, cada referencia debe ser indicada con su autor y año, así como debe incluirse el número de página citada si se trata de una cita textual.

Las citas dentro del texto iguales o menores a 40 palabras deben ir entre comillas dobles y al final (Autor Año: Página). Ej.: (Smith 2013: 235); si la cita emplea dos páginas: (Smith 2013: 235-6). Si el nombre del autor se escribe en el texto, sólo año y número de página son necesarios entre paréntesis. Ej. "Como sostiene A. Smith (2013: 235-6)...". En estos casos, cualquier puntuación va después de la referencia. Igualmente, cuando los autores se nombran en el texto, indique la primera vez su inicial y su apellido; luego emplee sólo su apellido.

Cuando las citas son mayores a 40 palabras, éstas deben ir sin comillas con margen interno de 10mm (además de los márgenes de la página), tanto al lado izquierdo como al derecho. Estos pasajes no se deben subrayar ni poner en *itálica*. El punto final va luego de concluida la cita textual. Después de ello se

introduce la referencia bajo la forma (Autor Año: Página), al igual que en el caso anterior. Después de la referencia no hay puntuación.

Emplee las siguientes indicaciones para situaciones puntuales:

- Separe las publicaciones del mismo autor con comas. Ej. (Marx 2001, 2003, 2010).
- Separe distintos autores en una misma referencia con comas. Ej. (Smith 2013, Marx 2010, Hobsbawm 2010).
- Distinga obras de un mismo autor o archivo y de un mismo año con letras correlativas. Ej. (Hobsbawm 2011a, 2011b). Ponga atención en que la forma (Hobsbawm 2011, 2011a, 2011b) es incorrecta. Si la obra citada no tiene año, sustituya año por s/f. Si cita más de una obra del mismo autor o cita la misma fuente de archivo sin año, agregue letras correlativas entre paréntesis cuadrado. Ej. (AHA s/f[a], s/f[b]).
- Para casos de más de un autor en referencia de texto emplee la siguiente forma: (Smith, Marx y Hobsbawm 2013). No use &.
- Para casos de más de tres autores emplee la siguiente forma: (Adorno et al. 2013), e incluya a todos los autores en bibliografía.
- No emplee indicaciones del tipo op.cit., ibid., idem, etc. Cada referencia debe ser señalada en su modalidad respectiva.
- Nunca use p. o pp. para la indicación de páginas. Éstas quedan reservadas para la sección de reseñas en la referencia a un único libro.
- Al indicar las páginas tanto en las referencias dentro del texto como en la bibliografía al final, elimine los dígitos de la decena que se repite. Ej.: (Vargas 2012: 423-5). Ponga atención en que la forma (Vargas 2012: 423-425) es incorrecta. Para indicar las fojas de fuentes de archivo utilizar numeración completa. Ej.: (AHA 1817: 271-275). Ponga atención en que la forma (AHA 1817: 271-5) es incorrecta.
- Organice la bibliografía en orden alfabético por apellidos. Los autores con más de una referencia deben ser ordenados por año, con la publicación más antigua (o s/f cuando exista) en primer lugar. En estos casos, repita el nombre de los autores. No emplee guiones.
- En los casos en que el argumento requiera indicar año original de publicación, hágalo del siguiente modo: (Marx 2010 [1963]).
- Títulos de libros, revistas y periódicos deben ir en *itálica* e indicar año. No use abreviaciones. Sólo archivos se abrevian.
- Títulos de capítulos de libro, artículos o páginas de internet deben ir en texto normal (no en *itálica*). No se deben poner entre comillas simples ni dobles.
- Títulos de capítulos de libro, artículos o páginas de internet en español, francés o portugués deben llevar mayúscula sólo en la primera palabra; en inglés, en todas las palabras con excepción de artículos o conjunciones; en alemán, en la primera palabra y en los sustantivos.

El formato para los diversos tipos de referencia bibliográfica es el siguiente:

A. Referencias de libros

Apellido, Inicial del nombre. Año. *Título del libro*. Ciudad de publicación: Editorial.

Ejemplos:

Hegel, G.W.F. 1991. *Elements of the Philosophy of Right*. Cambridge: Cambridge University Press.

Marx, K. y Engels, F. 2008. *The Manifesto of the Communist Party*. London: Pluto Press.

Smith, A. 2007. *The Wealth of Nations*. Hampshire: Harriman House Ltd.

Luhmann, N. 1997a. *Die neuzeitliche Wissenschaften und die Phänomenologie*. Wien: Picus Verlag.

Luhmann, N. 1997b. *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp.

B. Capítulos de libros

Apellido, Inicial del nombre. Año. Título de capítulo de libro (páginas en libro). En Apellido del editor, Inicial nombre del editor (ed. o comp.), *Título del libro*. Ciudad de publicación: Editorial.

Ejemplos:

Bilbao, F. 1995. Iniciativa de la América (53-66). En Zea, L. (comp.), *Fuentes de la cultura latinoamericana*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Wetz, F.J. 1998. Die Begriffe Zufall und Kontingenz (27-47). En Graevenitz, G. y Marquard, O. (eds.), *Kontingenz*. München: Wilhelm Fink Verlag.

C. Artículos de revistas

Apellido, Inicial del nombre. Año. Nombre del artículo. *Nombre de la revista* volumen(número), números de página.

Ejemplos:

Askeland, G.A. y Bradley, G. 2007. Linking Critical Reflection and Qualitative Research on a Social Work Programme in Africa. *International Social Work* 50(5), 671-85.

Dowd, K. 2009. Moral Hazard and the Financial Crisis. *Cato Journal* 29(1), 141-66.

McKinnon, K. 2007. Postdevelopment, Professionalism, and the Politics of Participation. *Annals of the Association of American Geographers* 97(4), 772-85.

D. Artículos de internet

Apellido, Inicial del nombre. Año. Nombre del material. Disponible en: URL [día de mes año de acceso al material].

Ejemplos:

- Greenspan, A. 2010. Testimony of Alan Greenspan. Financial Crisis Inquiry Commission. Disponible en: <http://fcic.law.stanford.edu/hearings/testimony/subprime-lending-and-securitization-and-enterprises> [3 de febrero 2012].
- FFIEC 2009. Community Reinvestment Act. Background & Purpose. Disponible en: <http://www.ffiec.gov/cra/history.htm> [21 de abril 2013].

E. Publicaciones periódicas de internet con y sin autor

Con autor: Apellido, Inicial del nombre. Año. Título del artículo. *Título de la publicación periódica* [Online, día de mes de publicación]. Disponible en: URL [día de mes año de acceso al material].

Sin autor: *Título de la publicación periódica* Año. Título del artículo [Online, día de mes de publicación]. Disponible en: URL [día de mes año de acceso al material].

Ejemplos:

- Habermas, J. 2012. Wir brauchen Europa! *Die Zeit* [Online, 8 de octubre]. Disponible en: <http://www.zeit.de/2010/21/Europa-Habermas> [21 de abril 2013].
- Batty, D. 2002. How the Other Half Lives. *The Guardian* [Online, 9 de agosto]. Disponible en: <http://society.guardian.co.uk/socialcarestaff/story/0,1141,771997,00.html> [9 de agosto 2002].
- The Economist* 2013. Beyer Gets the Boot [Online, 18 de abril]. Disponible en: <http://www.economist.com/blogs/americasview/2013/04/education-chile> [19 de abril 2013].

F. Tesis y documentos de trabajo

Tesis: Apellido, Inicial del nombre. Año. Título de la tesis. Tesis (grado), Universidad.

Documentos de trabajo: Apellido, Inicial del nombre. Año. Título del documento de trabajo. Número, Institución que publica documento.

Ejemplos:

- Lomné, G. 2003. Le lis et la grenade. Mise en scène et mutation imaginaire de la souveraineté à Quito et Santafé de Bogotá (1789-1830). Tesis (PhD), Université de Marne-la-Vallée.
- Repetto, A. 2013. Vulnerabilidad y oportunidades: Los jóvenes inactivos de Chile. Working Paper 031, Universidad Adolfo Ibáñez.

G. Archivos

Fuentes con nombre: Sigla de archivo Año (Nombre completo del archivo, Ciudad). Nombre del documento, fecha exacta. Sección, Fondo, Tomo/Volumen/Legajo. Para estas últimas indicaciones, abreviar así: T. (Tomo), Vol. (Volumen), Leg. (Legajo).

Fuentes sin año: Sigla de archivo s/f (Nombre completo del archivo, Ciudad). Nombre del documento. Sección, Fondo, Tomo/Volumen/Legajo. Para estas últimas indicaciones, abreviar así: T. (Tomo), Vol. (Volumen), Leg. (Legajo).

Ejemplos:

AGN 1815 (Archivo General de la Nación, Bogotá). Miguel Palatino a Morillo, 9 de diciembre 1815. Sección Archivo Anexo, Fondo Guerra y Marina, T. 132.

AGN s/f (Archivo General de la Nación, Bogotá). Sección Archivo, Fondo Historia, Anexo, T. 13.

RAH s/f[a] (Real Academia de Historia, Madrid). Copiador de las sentencias dictadas por el Consejo de Guerra Permanente. Colección Pablo Morillo, Leg. 9/7710.

H. Periódicos impresos

Con autor: Apellido, Inicial del nombre. Año. Título del artículo. *Título de la publicación periódica*, N°, día de mes año, página o páginas.

Sin autor: *Título de la publicación* Año. Título del artículo. *Título de la publicación periódica*, N°, día de mes año, página o páginas.

Ejemplos:

Henríquez, C. 1812. Prospecto. *La Aurora de Chile*, 12 de febrero 1812, 1.

El Zurriago 1827. Bustos. *El Zurriago*, N° 1, 16 de diciembre 1827, 3-4.

El Mercurio 2014. Debate en la Cámara. *El Mercurio*, 21 de octubre 2014, A3.

ECONOMÍA Y POLÍTICA

WWW.ECONOMIAYPOLITICA.CL

ECONOMIAYPOLITICA@UAI.CL

AVENIDA DIAGONAL LAS TORRES 2640,
EDIFICIO DE PREGRADO
PEÑALOLÉN, SANTIAGO, CHILE
