

# ECONOMÍA Y POLÍTICA

VOLUMEN 05

NÚMERO 02

UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ  
ESCUELA DE GOBIERNO

DICIEMBRE 2018

**MODERNIZACIÓN FISCAL.  
EL IMPUESTO SOBRE EL  
CONSUMO DE BEBIDAS  
ALCOHÓLICAS EN PERÚ,  
1887-1898**

Sebastián Hernández

**ECONOMÍA DE LA POBREZA  
ENERGÉTICA ¿POR QUÉ  
Y CÓMO GARANTIZAR  
UN ACCESO UNIVERSAL  
Y EQUITATIVO A LA  
ENERGÍA?**

Marco Billi, Catalina  
Amigo, Rubén Calvo,  
Anañi Urquiza

**ILUSTRACIÓN  
SOCIOLOGICA:  
DE LA CRÍTICA A LA  
OBSERVACIÓN DE  
SEGUNDO ORDEN EN LA  
SOCIOLOGÍA DE NIKLAS  
LUHMANN**

Juan Pablo Ávila

**TOCQUEVILLE,  
EL INDIVIDUALISMO  
EN LAS SOCIEDADES  
DEMOCRÁTICAS**

Enrique Aguilar

# ECONOMÍA Y POLÍTICA

---

**Representante legal:** Harald Beyer

**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 (Centro de Estudios Públicos)

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:** Sara Rodríguez

**Diseño y diagramación:** Francisca Sierralta, Gloria Barrios

**Traductora:** Victoria Gubbins

**Secretaria académica:** Carolina Apablaza

**Teléfono:** 56 2 23311532

Universidad Adolfo Ibáñez

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

Tel. 56 2 23311532. Correo electrónico: [economiaypolitica@uai.cl](mailto:economiaypolitica@uai.cl)

[www.economiaypolitica.cl](http://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 05

NÚMERO **02**

UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ  
ESCUELA DE GOBIERNO

DICIEMBRE **2018**

---

# 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, 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 05	NÚMERO 02	UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ ESCUELA DE GOBIERNO
		DICIEMBRE 2018

## ÍNDICE

---

<b>Sebastián Hernández</b>	MODERNIZACIÓN FISCAL. EL IMPUESTO SOBRE EL CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN PERÚ, 1887-1898	5
<b>Marco Billi, Catalina Amigo, Rubén Calvo, Anahí Urquiza</b>	ECONOMÍA DE LA POBREZA ENERGÉTICA ¿POR QUÉ Y CÓMO GARANTIZAR UN ACCESO UNIVERSAL Y EQUITATIVO A LA ENERGÍA?	35
<b>Juan Pablo Ávila</b>	ILUSTRACIÓN SOCIOLOGICA: DE LA CRÍTICA A LA OBSERVACIÓN DE SEGUNDO ORDEN EN LA SOCIOLOGÍA DE NIKLAS LUHMANN	67
<b>Enrique Aguilar</b>	“TOCQUEVILLE Y EL INDIVIDUALISMO EN LAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS”	87

---



## Modernización fiscal. El impuesto sobre el consumo de bebidas alcohólicas en Perú, 1887-1898

Sebastián Hernández\*

### RESUMEN

Este artículo analiza las características, la trayectoria y los cambios que tuvo el impuesto al consumo de alcohol en Perú entre 1887 y 1898. A partir de fuentes tales como leyes, informes y debates parlamentarios se examinan los discursos e ideas que rediseñaron los objetivos del impuesto durante este periodo. La hipótesis sostiene que las estrategias para obtener una renta considerable del impuesto al consumo de alcohol se centraron en la innovación del esquema de cobro, lo que se tradujo en un proceso de modernización fiscal que apuntaba al fortalecimiento del Estado central.

**PALABRAS CLAVE:** Impuesto al consumo de alcohol, Perú, modernización fiscal, Estado.

**Fiscal modernization. The tax on the consumption of alcoholic beverages in Peru, 1887-1898.**

### ABSTRACT

This article analyzes the characteristics, trajectory and changes of the tax on alcohol consumption in Peru between 1887 and 1898. By using primary sources such as laws, reports and parliamentary debates, the paper studies the discourses and ideas that shaped this tax's objectives during this period. The hypothesis holds that the strategies to obtain a considerable income from this tax focused on the innovation of the collection scheme, which accounted for a process of fiscal modernization aimed at the strengthening of the central state.

**KEYWORDS:** Tax on alcohol consumption, Peru, fiscal modernization, state.

**L**a producción y consumo de alcohol en Perú ha sido significativa. Durante siglos se desarrolló en torno a este producto un persistente intercambio comercial entre la sierra y la costa del país, transformando

---

\*Doctorando en Historia, El Colegio de México

Agradezco a Juan Luis Ossa por los comentarios al primer borrador y a los evaluadores por sus sugerencias.

✉ srhernandez@colmex.mx

Recibido septiembre 2018 / Aceptado octubre 2018

Disponible en: [www.economiaypolitica.cl](http://www.economiaypolitica.cl)

a los embriagantes en una mercancía sujeta a diversos gravámenes. Así, las instituciones de gobierno debieron convivir entre dos posturas centrales: la lucha contra el alcoholismo y el aumento constante del consumo y la producción de alcoholes. Durante el siglo XIX, no fue un problema para el Estado peruano aplicar un impuesto al consumo de bienes de este tipo. De hecho, se veía con buenos ojos dicho cobro, bien por razones de salubridad pública o bien por los recursos adicionales que se generaban para la administración estatal.

El impuesto a las bebidas alcohólicas en Perú estuvo presente desde el periodo colonial a través del mojonazgo, cobro municipal realizado por los cabildos en los mercados y que afectaba la venta de vino y de aguardiente. Ya consolidada la independencia, este gravamen continuó perteneciendo a las municipalidades; sin embargo, el gobierno central, en la modernización de su sistema fiscal, creó un impuesto a los embriagantes que se diferenció de la herencia colonial. De ese modo, nació el impuesto al consumo de bebidas alcohólicas, ingreso que en un primer momento perteneció a los distintos departamentos del país, pero que con los cambios políticos y sociales, desarrollados por la crisis fiscal de 1872 originada por el contrato *Dreyfus* y la posterior Guerra del Pacífico, pasaron a pertenecer al Estado.<sup>1</sup>

El objetivo de este artículo es analizar las características, la trayectoria y los cambios que tuvo el impuesto al consumo de alcoholes en Perú desde 1887 hasta 1898. La hipótesis sostiene que en dicho periodo se experimentó un proceso de modernización fiscal en el que la innovación en el esquema de cobro formó parte del fortalecimiento del Estado central. De ese modo, la investigación busca ordenar la historia de la normativa sobre la recaudación de dicho impuesto. El marco temporal de la investigación se inicia con la ley del impuesto al consumo de alcoholes de 1887, mediante la cual se articuló por primera vez un completo proyecto acerca de qué, quién y cómo se gravaría a los alcoholes. El texto finaliza en 1898 con el segundo aumento consecutivo en las tarifas realizado por el segundo gobierno de Nicolás

---

<sup>1</sup> El contrato *Dreyfus* fue un acuerdo comercial firmado en 1869 entre el gobierno peruano y la empresa francesa Casa Dreyfus & Hnos. El compromiso fue que la firma parisina cubriría la deuda externa de Perú y entregaría al Estado un adelanto de dos millones de soles más un abono mensual de 700 mil soles a cambio de la exclusiva comercialización del guano. Este convenio terminaba con el antiguo sistema de las consignaciones del guano, lo cual generó un gran debate entre parlamentarios y en la opinión pública (Quiroz 2013: 205-14; Noejovich 2014).

Piérola, quien además organizó una institución para el cobro de diversos impuestos, profesionalizando la recaudación fiscal.

El artículo se organiza en cinco secciones. En la primera se analiza el impuesto sobre el consumo de aguardientes en 1865 como antecedente al periodo estudiado. En la segunda se examina el impuesto al consumo de alcoholes de 1887, sus características principales y sus implicancias para la política peruana. Luego, se estudian los cambios en la reglamentación aplicados después que se decretara la disposición para reconocer la deuda interna del país. La cuarta sección hace referencia a la nueva ley sobre dicho impuesto en 1894 y su relación con la devaluación del sol peruano, la crisis económica y el problema fronterizo con Chile. El quinto apartado trata sobre los intentos por modernizar el sistema fiscal peruano y los aumentos de tarifa al consumo de bebidas alcohólicas en el segundo gobierno de Piérola. Por último, se presentan las conclusiones del trabajo y los vacíos historiográficos que nuevas investigaciones deberían afrontar en futuros trabajos.

A nivel general, este texto pretende abrir las puertas a nuevas investigaciones que permitan estudiar los efectos sociales y prácticos de la imposición fiscal. Por ello, las fuentes consultadas sólo se limitan a las disponibles en la Biblioteca Daniel Cosío Villegas de El Colegio de México, como son el Archivo digital de la Legislación del Perú, los diarios de debates de la Cámara de Diputados de 1891 y 1894, los diarios de debates de la Cámara de Senadores de 1896 y 1900, así como la *Memoria* de Manuel Pardo. La idea es considerar, a través de estos documentos y de una abundante bibliografía, el papel que cumplió el impuesto al alcohol como un aspecto relevante en las políticas modernizadoras del funcionamiento fiscal de Perú durante la posguerra del salitre y comprender la importancia de este ingreso en la organización estatal y regional.

## 1. El decreto de 1865.

### **Antecedentes del impuesto al consumo de bebidas alcohólicas**

Perú, al igual que gran parte de los países latinoamericanos, tuvo grandes dificultades para consolidar una estructura fiscal durante la primera mitad del siglo XIX (Deas 1982; Brownlee 1996; Castañeda 2001;

Irigoin 2006; Marichal y Carmagnani 2006; Paiva y Correa 2006; Yun-Casalilla, O'Brien y Comín 2012; Rhi y Molina 2014). Los problemas para establecer una recaudación con la tributación indígena, las aduanas y un mercado interno, casi inexistente, hicieron que se desarrollara un modelo denominado "patrimonialismo exportador". Según Carlos Contreras, este modelo consistió en la apropiación del sector exportador bajo la figura del estanco, sin limitarse sólo al cobro de derechos de aduanas como se hacía en los demás países del continente. Los yacimientos de materias primas se convirtieron en patrimonio fiscal, siendo negociadas las operaciones de extracción y transporte de estos recursos con las elites peruanas bajo la figura de contratistas o consignatarios (Contreras 2009: 30-3).

Este nuevo formato tuvo resultados contradictorios. Por un lado, permitió que Perú obtuviera grandes ingresos con la venta de guano en la década de 1850. No obstante, también aplazó la modernización del sistema fiscal, pues para los grupos de poder era más cómodo depender de tributos de origen externo. Bajo este contexto, a partir de 1860 surgieron voces críticas que llamaban a aprovechar las ganancias del guano desarrollando mayores obras públicas y estableciendo nuevos impuestos que no dependieran de los movimientos del mercado externo. El economista que llegaría a ser presidente de Perú, Manuel Pardo, propuso que el gasto ordinario de la nación se cubriera con entradas estables y duraderas, constituidas principalmente por impuestos de tipo directo que se pagaban por la ganancia obtenida de la propiedad y la industria, así como también de los derechos de aduanas (Contreras 2009: 59-63).

En 1865 Pardo, bajo el gobierno provisorio del coronel Mariano Ignacio Prado, fue nombrado Ministro de Hacienda, creando y reactivando varios impuestos bajo la premisa de incrementar las contribuciones por diez a diferencia de años anteriores. Según su *Memoria*, la sociedad peruana estaba "acostumbrada por diez y seis años de imprevisión a no contribuir a los gastos de la administración pública y a vivir, por el contrario, más o menos directamente de los recursos fiscales, haciendo del fisco la fuente y no el resultado de la riqueza pública" (Pardo 1867: 29). Cambiar esta realidad no fue tarea fácil. La mantención de capitales muy bajos, el número de propiedades de

poco valor en un territorio considerable y la falta de una buena administración pública hacía muy difícil el desarrollo de una contribución directa única sobre el capital, la propiedad o la renta de estas. Lo óptimo era repartir la base del sistema sobre los consumos, la propiedad, el capital y la industria. Según Pardo, “era necesario pedirle [a la sociedad peruana], como parte de la contribución industrial, su contingente en el impuesto, bajo la forma de la contribución industrial, sin más diferencia que la de tomar por tipo de contribución la menor utilidad que de su trabajo pueda reportar un hombre en cada provincia de la República” (Pardo 1867: 30). El mismo año que Pardo asumió su cargo, estableció impuestos sobre la propiedad territorial, la industria y el trabajo, exportación de los principales artículos de producción nacional y el movimiento de capital, añadiendo a esta lista el pago de derechos por el aguardiente que era introducido para el consumo, y el ron.

De acuerdo con Graciela Márquez, uno de los problemas que enfrentaron las autoridades de gobierno respecto a los impuestos sobre las bebidas alcohólicas fue la relación con la potestad tributaria. Al tratarse de un vicio, este gravamen ha contado siempre con una gran aprobación social y política, trasladando el debate hacia las soberanías de los estados y las municipalidades a la hora de aplicar este tipo de impuestos (2007: 187). El caso de Perú fue distinto. El inicio de un proceso de descentralización fiscal a partir de 1865 instó a las autoridades a otorgar la recaudación a las municipalidades sin mayor debate. Esto ocurrió por la debilidad administrativa del país incaico, reflejado en la falta de datos fidedignos de cada localidad, el escaso presupuesto y los pocos funcionarios disponibles para desarrollar un sistema burocrático de cobro que dependiera del gobierno central. Como resultado, las autoridades debieron declarar el arrendamiento del cobro del impuesto y entregar la responsabilidad de su administración a cada municipalidad.

El 28 de diciembre de 1865 fue decretado el impuesto sobre consumo de aguardientes y ron. El cobro fue de 40 centavos de sol por arroba de aguardiente y 8 centavos de sol por galón de ron que se introdujera a ciudades, villas o pueblos (ADLP 1865). La recaudación estuvo en manos de arrendatarios, es decir, cobradores independientes del Estado que recibían el 10% de lo obtenido en cada provincia y

lo demás lo entregaban a las municipalidades. Para hacerse acreedor de este ingreso, el cobrador debía asistir a un “remate público del impuesto”, donde se manejaban las ofertas y se cerraba el contrato. Por último, debía entregar a la municipalidad el valor de 4 quincenas al momento de firmar la escritura; con ello cada localidad se aseguraba de que si el cobrador no cumplía en dos meses con sus obligaciones, se rescindía el contrato. Sin lugar a dudas, para las autoridades peruanas este medio de recaudación era el más fácil y económico en la práctica. Esto es una muestra de la tesis de Juan Pro Ruiz, quien señala que en la historia de Latinoamérica habría existido una tendencia a que el funcionamiento de los estados centrales dependiera de las elites locales, tanto para cobrar impuestos como para mantener el orden público (2012).

Este pago de derechos otorgó una mayor autonomía a las municipalidades sobre sus entradas y decisiones. Ejemplo de ello fue que el precio de las quincenas que debían entregar los cobradores lo fijaba el gobierno local, que los nuevos ingresos generados se agregaban a lo que ya se cobraba con el mojonazgo y, por último, que las provincias tenían la opción de disminuir los gastos administrativos con la derrama; es decir, los gremios de destiladores de las capitales de provincias tenían “el derecho de subrogarse por el tanto en el remate de la contribución impuesta al aguardiente y ron fabricados en la capital de la provincia, haciendo entre sí los arreglos que juzguen convenientes” (ADLP 1865). En definitiva, un negocio redondo para las autoridades y las elites.

Este impuesto tuvo por objeto recaudar dinero para las distintas provincias, sin hacer ninguna referencia al cuidado de la salud pública y el alcoholismo. Por ejemplo, Pardo señaló que en la contribución del aguardiente también había sido incluido el ron porque, si este tipo de alcohol se dejaba libre de impuestos, el aguardiente podría burlar el pago que le correspondía sólo aumentado su graduación (1867: 31). Aunque no deja de llamar la atención que en ningún momento Pardo hiciera alusión a la salud de la población, sí existió la seguridad de que la defensa de la salubridad facilitaría la puesta en marcha del impuesto sin mayores debates. El ministro peruano indicó en su *Memoria* que en la mayoría de los países el gravamen era “sobre el vicio” y que en Perú era menos objetable aun, pues “su uso excesivo es una de

las causas principales del aletargamiento de espíritu de los indígenas, efecto conocido del abuso de los licores espirituosos y que muchas veces influye a su vez en el abatimiento de las nuevas generaciones” (Pardo 1867: 31). Finalmente, el Ministerio de Hacienda hizo la aclaración de que este impuesto no era de fabricación ni de tránsito, sino de consumo y se cobraba a la entrada del lugar en que el artículo debía venderse (Pardo 1867: 32). Con ello, no se buscaba desincentivar la producción nacional ni las importaciones de alcohol en el Perú, sino más bien generar más ingresos.

Este impuesto siguió vigente sin ninguna transformación hasta 1887. La crisis de 1872, la Guerra del Pacífico y la reforma fiscal hicieron que dicho impuesto se mantuviera por más de quince años. Sin embargo, su primera reforma traería consigo mayores tecnicismos y complejidades en su cobro, todo con el objetivo de modernizar, agilizar y aumentar las rentas fiscales.

## **2. La Ley de 1887. El surgimiento del nuevo impuesto al consumo de alcoholes**

A fines de 1865, la revolución de Diez Canseco derribó la dictadura de Mariano Ignacio Prado y, con ello, propuestas fiscales como la contribución personal vieron su fin. El miedo a los violentos efectos que podía tener la restitución de impuestos como “el jornal” hizo que Pardo en 1872, en ese momento presidente de Perú, se centrara en fortalecer la descentralización fiscal que había iniciado siete años atrás (Contreras 2005: 92). A través de la constitución de los Concejos Departamentales, el gobernante peruano intentó revertir la dependencia económica del guano e instar a las distintas municipalidades a generar políticas de autosostenimiento. No obstante, sus resultados fueron negativos. Según Pedro Planas, las consecuencias de esta política fueron la centralización de los ingresos de la hacienda nacional por los contratos del guano y la profundización de la fractura del sistema fiscal y recaudación de rentas (1998: 192).

A lo anterior, se añadió la crisis financiera de 1872 ocasionada por la falta de organicidad del Estado, el mal manejo de las elites y el excesivo endeudamiento de Perú a través de empréstitos entre 1870

y 1872.<sup>2</sup> Heraclio Bonilla señala que la dificultad que tuvo el Estado peruano para hacerse cargo de los bonos del guano y los préstamos internacionales generaron una profunda desconfianza del empresariado europeo, disminuyendo las oportunidades de inversión foránea (Bonilla 1986: 174). En 1879 estalló el conflicto con Chile por las salitreras del sur; esto trajo consigo una economía de guerra que obligó al Estado peruano a desarrollar un ajuste en el gasto público suspendiendo el pago de la deuda externa, paralizando las obras públicas e interrumpiendo las pensiones. La derrota militar desplomó la administración estatal, por lo que se desconoce si se logró recaudar algún tipo de tributo, incluyendo el impuesto al consumo de alcohol, el cual no tuvo ninguna transformación hasta una vez firmada la paz con Chile.<sup>3</sup>

En 1886, ya con las tropas chilenas de regreso en su país, se instaló en Perú el gobierno restaurador de Andrés Cáceres, el cual reinició el proyecto de descentralización fiscal iniciado por Pardo. A pesar de no ser original, el proyecto pretendió “regularizar la administración de las rentas fiscales, asegurando el pago puntual de los servicios en cada uno de los Departamentos”; de ese modo, se facilitaba su recaudación y se otorgaba una nueva oportunidad para que cada municipalidad aplicara “su producto a las necesidades de los pueblos en que se cobran [los impuestos]” (ADLP 1886). Un año más tarde, el Ministro de Hacienda, Ántero Aspíllaga, indicó que este proyecto había obedecido a la experiencia de la guerra, pues durante el conflicto con Chile los pueblos del interior sostuvieron su propio sistema administrativo, sumándole a eso que el Fisco se encontraba en un estado deficiente para hacerse cargo de los servicios de todo el país (Planas 1998: 243). Fue así que se comenzaron a reformar antiguos impuestos, entre ellos el impuesto sobre el consumo de alcoholes, dependiendo de las elites locales y su poder económico para organizar y mantener recaudadores que sostuvieran el sistema administrativo local.

---

<sup>2</sup> En 1870 el gobierno de José Balta contrató un empréstito con la empresa Dreyfus & Hnos. de 59.600.000 soles para la construcción de líneas férreas que atravesaran el país de costa a sierra. La facilidad para acceder al dinero motivó al gobierno para que, dos años después, pidiera un nuevo empréstito de 75.000.000 soles, bajo el mismo mecanismo y destinado a terminar la construcción de las vías de ferrocarril y para irrigaciones de la costa. Sin embargo, la mala ejecución de las obras públicas, la caída del precio del guano y la competencia del salitre hicieron que el periodo de bonanza se transformara en una creciente deuda pública que llevaría a la bancarrota al gobierno peruano (Reyes 2002: 83-84).

<sup>3</sup> Sobre la Guerra del Pacífico véase Carmen McEvoy (2011) y William Sater (2016).

El 24 de noviembre de 1887 se decretó el impuesto sobre el consumo de alcoholes, aguardientes, rones, vinos, licores alcohólicos y cervezas. La búsqueda de nuevos ingresos para los diferentes departamentos justificaba la entrada en vigencia de esta ley, que en su primer apartado señalaba que era “necesario crear recursos para atender necesidades fiscales” (ADLP 1887). Este derecho fiscal fue de gran importancia porque, según Carlos Contreras, entre 1890 y 1920, el impuesto a los alcoholes en Perú produjo entre el 10 y 20% del total de los ingresos fiscales ordinarios, hecho poco habitual en Latinoamérica donde este tipo de ingreso casi nunca llegaba al 10% (Contreras 2009: 364). Incluso, según Herald Skar, entre 1869 y 1903, la sierra peruana dependió de las entradas que venía del impuesto a los alcoholes, siendo una séptima parte sólo del impuesto al aguardiente (1997: 160). La cifra menor que significaba el impuesto a los alcoholes en las entradas fiscales de los países sudamericanos respondió a que su establecimiento surgió, en la mayoría de los países, a fines del siglo XIX. Por ejemplo, en Argentina se decretó el impuesto sobre la fabricación de alcoholes, cervezas y fósforos en 1891 como paliativo de la crisis económica sufrida en el país durante años anteriores. La idea, según Oreste Frattini, fue gravar el consumo de artículos no necesarios que eran nocivos para la salud y agregar un ingreso interno al cobro por concepto aduanero que se hacía a la introducción de bebidas alcohólicas extranjeras (1925: III-2). En Chile, en tanto, el impuesto sobre los alcoholes fue aplicada en 1902, aunque las primeras propuestas se presentaron en 1887 a cargo de la Sociedad de Fomento Fabril (Fernández 2006: 380). Y, por último, en Colombia, en 1923 se promulgó la ley antialcohólica que permitió a las asambleas departamentales gravar con impuestos especiales los licores destilados y bebidas fermentadas nacionales y extranjeras (Salazar 2017: 93).

En Perú, el nuevo impuesto distaba mucho de su antecesor de 1865. Del cobro al aguardiente y ron, ahora se recaudaba sobre más de seis tipos de alcoholes, dependiendo de su riqueza alcohólica y de su procedencia. Por primera vez, la cerveza dejó de ser considerada soda y se agregó un cargo como alcohol. Los gravámenes específicos se sujetaron a la siguiente escala:

● CUADRO 1: IMPUESTO SOBRE EL CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS (1887)

TIPO DE BEBIDA Y RIQUEZA ALCOHÓLICA	IMPUESTO (CENTAVO DE SOL POR LITRO)
Aguardiente de 20° o menos	2
Ron de 21° a 30°	5
Alcohol de 31° o más	10
Ron colorado con trementina	1
Ajenjo, anisado, coñac, kirsch, whisky y demás bebidas alcohólicas	4
Champagne y demás espumantes excepto el d'Asti	10
Vinos: Borgoño, Tinto, Blanco, Chipre, Jerez, Cereza, Frontignan, Pajarete, Málaga, Malvasia, Moscatel, Marsala, Pedro Jiménez, Peralta y demás vinos generosos inclusive el d'Asti, Barsac y Rhin	6
Vinos: Burdeos, Carlon, Catalán, Priorato, San Vicente y demás de esta clase	4
Los vinos del país de cualquier clase	1
Cerveza extranjera	2
Cerveza nacional	1

Fuente: ley del 24 de noviembre de 1887, Archivo Digital de la Legislación del Perú.

El nuevo impuesto obligó a las municipalidades a que el cobro de mojonazgo “no excediera en ningún caso la escala fijada”, aunque se introdujo una excepción con los rones, aguardientes y licores que podían ser gravados con un 50% sobre la escala referida (ADLP 1887a). Por último, el cobro al consumo de alcohol no cambió en relación a 1865, es decir, continuó dependiendo del arrendamiento con la única diferencia que su venta otorgaba derechos de cobros por dos años, el pago ahora era mensual en lugar de quincenal y las municipalidades podían pedir por adelantado el pago de un mes de impuestos.

Además, por primera vez se hizo un cobro diferenciado al alcohol producido en el extranjero como defensa a la producción nacional. El impuesto también tuvo sus detractores, quienes pensaban que el cobro podía afectar la agricultura, en específico a la sierra donde se hacía el alcohol de la caña de azúcar. Al igual que en 1865, los defensores de la ley aclararon que se gravaba el consumo y no la producción; de hecho, en el artículo 5° de la misma ley se señalaba: “Tanto este impuesto como los de mojonazgo y otros no podrá cobrarse sino en los lugares de consumo” (ADLP 1887a). En definitiva, desde cualquier óptica, este

derecho fiscal era positivo: se aumentaban las rentas de los distintos departamentos y se luchaba contra el alcoholismo en Perú.<sup>4</sup>

En enero de 1888 se publicó un completo reglamento acerca de cómo se desarrollaría el cobro de los impuestos a los alcoholes. En él, se dispuso que el impuesto se pagaría en la internación a su lugar de ventas, esto es, en los puertos, en las estaciones ferroviarias o en las portadas donde las municipalidades cobraban el mojonazgo; la idea era que este ingreso fuera relevante para cada departamento. En los lugares donde existía elaboración local de alcoholes el impuesto sería pagado en la misma fábrica y, si los artículos salían a otro pueblo o provincia, se debía pagar una constancia que les permitiría pasar libremente y sin ningún gravamen hasta su lugar de destino (ADLP 1888).

Los remates de arriendo del cobro del impuesto tampoco sufrieron mayores cambios respecto a 1865. La venta seguía estando a cargo de una junta compuesta por las mayores autoridades del lugar: Prefecto o Subprefecto, Alcalde, Fiscal y Juez. En relación al reglamento anterior había dos diferencias centrales. Primero, el cura de cada lugar, quien antes podía administrar y decidir sobre la venta del impuesto, ahora ya no tenía poder sobre este tema, prohibiéndole su participación en la junta encargada del remate público (ADLP 1888). Y segundo, las municipalidades ya no podían establecer sus ganancias a su antojo, sino que los remates se fijaron en el 60% de lo que podían recaudar con el mojonazgo (Contreras 2009: 367).

A partir de la década de 1870, la modernización del Estado con el soporte ideológico del positivismo se hizo patente. El registro y guía de prácticas cotidianas de los peruanos como matrimonios, nacimientos, muertes y toma de decisiones de carácter administrativo dejaron de ser monopolizada por la Iglesia y fueron administrados por el Estado. De ese modo, el impuesto al alcohol no fue la excepción y la exclusión en relación con la toma de decisiones administrativas fue un síntoma más del proceso de secularización que vivía Perú. Sin embargo, como señala Pilar García, la creciente centralización estatal fue una amenaza para los poderes locales vinculados a las municipalidades y al cobro del mojonazgo, encontrando en el clero un aliado para la defensa de sus intereses (1988: 372). Frente a las presiones locales y del Partido

---

<sup>4</sup>Sobre alcoholismo, véase Thierry Saignes (1993).

Conservador, la repuesta del gobierno de Cáceres fue seguir adelante con el nuevo impuesto y, a la vez, aprobar el Registro de la Propiedad Inmueble donde se harían públicas las inscripciones de los contratos y otros títulos de enajenación que la Iglesia tenía en grandes cantidades (Sala i Vila 2009: 224). En este contexto, las resistencias a este cambio en el impuesto eran mínimas en relación con otros procesos políticos que vivía Perú, por lo que la modernización fiscal seguía su curso.

En agosto de 1888, el gobierno peruano dispuso que el Ejecutivo entablara negociaciones con Bolivia para exonerar de impuestos a los alcoholes y aguardientes nacionales que se vendían en el país vecino (ADLP 1888a). Siguiendo a Carlos Contreras, desde 1880 existía un impuesto que consistía en el pago de aduanas a Perú de todo alcohol que se internara en el país altiplánico, siendo repartida la ganancia entre ambos países (2009: 364). La necesidad de negociar la eliminación de esta ley respondía a que las autoridades peruanas vieron con optimismo el nuevo impuesto y su sistema de cobros, concluyendo que con el buen desarrollo de este se aliviarían los costos de producción de la empresa nacional. Sin embargo, las negociaciones no tuvieron éxito y Perú siguió percibiendo ingresos de las aduanas con Bolivia.

A pesar de la confianza que brindaba el nuevo impuesto, los remates fueron un fracaso. Solo en Lima y en otras ciudades aledañas se realizó el arriendo del impuesto, pero en muchas otras localidades esta operación simplemente no se efectuó o el gobierno central lo desestimó por su dudoso proceso de venta. Más de la mitad del país faltó por rematar el arriendo del impuesto, quedando 64 provincias sin percibir este ingreso, o sea, más de un millón de personas (Contreras 2009: 368). Esto evidenció la dificultad de los gobiernos locales para obtener recursos, así como la necesidad de modificar las estructuras internas de la administración del Estado.

### **3. El impacto del nuevo reglamento de los impuestos a las bebidas alcohólicas en 1891**

El 12 de junio de 1889 se promulgó la ley que estableció disposiciones para reconocer y consolidar la deuda interna. Entre todos los artículos de esta legislación, se incluyó que la renta producida por el impuesto a

los alcoholes ya no sería propiedad de las municipalidades, sino que se abocaría por completo al servicio de intereses y amortización de la deuda interna de Perú (ADLP 1889). Indudablemente, esto era un desincentivo para los gobiernos locales, pues desalentaba por completo la recaudación de los ingresos y el correcto desarrollo de los remates del impuesto.

Los malos resultados en la recaudación provocó que en 1891 se diseñara y decretara un nuevo reglamento del impuesto al consumo de alcoholes. La ley consideraba que la práctica había “manifestado la necesidad de reformar el reglamento de enero 17 de 1888, para la fácil recaudación del impuesto” (ADLP 1891). Entre las primeras reformas se agregaron ocho artículos relacionados a la protección y ayuda al cobrador. Por ejemplo, los deudores serían denunciados por los Tribunales de Justicia; se impusieron nuevas multas a quienes se negaran a pagar; el gobierno aseguró el apoyo del cobro con la fuerza pública; y, por último, los cobradores gozaron de fuero y quedaron exentos de hacer el servicio militar (ADLP 1891). Se buscó aumentar la oferta de cobradores en cada departamento intentando dar una completa seguridad a quien realizara este trabajo. Dado el nuevo destino de la renta de dicho impuesto, ahora era el Estado central el que debía otorgar las condiciones necesarias para asegurar el correcto cobro de este.

Las tarifas del impuesto se mantuvieron al igual que los lugares donde se realizaba el cobro. Para el transporte libre de alcoholes elaborados en Perú se exigió que los productores poseyeran una papeleta denominada “venta” en la que “conste la naturaleza del artículo y sus grados, el número de envases y sus marcas, cantidad de litros, nombre y apellido del vendedor y comprador, fecha y lugares de salida, de destino y la cantidad cobrada” (ADLP 1891). Por su parte, el cobrador debía tener una guía con la misma información llamado “pago”. Las autoridades comprendieron la necesidad de crear una base de información que indicara los movimientos que se hacían en el país.

Otra de las novedades del nuevo reglamento fue el cobro a la uva. El rematista debía dejar libre el acceso de esta fruta a todos los pueblos, pero podía vigilar su uso para cobrar el impuesto en caso de que se transformara en alcohol. También, quienes quisieran ser fabricantes de embriagantes debían desarrollar una declaración y entregarla a los cobradores, para que estos poseyeran una completa información de las destilerías que había en cada pueblo. Para asegurar estos ingresos, el

Estado decretó fuertes penas a quienes introducían alcohol de forma clandestina, siendo castigados “con la pérdida inmediata de los artículos, y de las carretas y acémilas que los conduzcan, y con la aprehensión y sometimiento a juicio de los conductores” (ADLP 1891).

Otorgar facilidades de pago a los consumidores también fue uno de los objetivos del nuevo reglamento. El cobrador debía repartir gratis y exhibir en distintos establecimientos las tarifas del impuesto junto al completo corpus de la ley, informando a los departamentos acerca de los cobros que se realizaban. En esta misma línea, se les obligaba a los recaudadores a establecer depósitos en Arequipa, Moquehua, Moliendo, Pisco y en las localidades donde estimaran convenientes para que los deudores pudieran asistir, en caso de que se atrasaran en sus pagos.

Las facilidades y compromisos que brindó el Estado peruano para ayudar con la recaudación obtuvieron buenos resultados. Según el Ministro de Hacienda, Ismael de la Quintana, las graves dificultades para el cobro del impuesto se debía a que las municipalidades “no ejercían la debida vigilancia para la percepción de los impuestos, ni sus productos eran enviados regularmente y en su totalidad a la Dirección General de Crédito Público”.<sup>5</sup> Sin embargo, con la promulgación de la nueva ley había muchos más interesados en los remates de los impuestos, elevando los ingresos en un 176% en solo tres años.

● CUADRO 2: INGRESOS POR REMATE DE IMPUESTOS A LOS ALCOHOLES (1889-1891)

AÑO	RECAUDACIÓN EN SOLES
1889	153.836
1890	292.373
1891	425.255

Fuente: *Diario de los debates de la Cámara de Diputados de 1891*, p. 82.

Las nuevas condiciones en el arriendo de los cobros del impuesto a los alcoholes generaron un aumento de recaudación entre 1890 y 1891. El hecho de que las municipalidades continuaran a cargo sin percibir ningún tipo de ingreso con este impuesto era un despropósito, pues los procesos de remate y rendición al gobierno central no se cumplían

<sup>5</sup> 2ª sesión 31 de julio de 1891. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*. Lima: Imprenta de “El Nacional”, p. 82.

a cabalidad. El traspaso de la administración del impuesto a la casa de Pizarro a través de una nueva normativa propició ingresos fiscales nunca antes percibidos, afectando positivamente incluso el pago que se repartían con Bolivia. En el cuadro anterior y en el siguiente gráfico se puede observar cómo en 1890, es decir, el año en que se decretó que los ingresos de este impuesto ya no pertenecían a las municipalidades, bajaron considerablemente las entradas. Sin embargo, posteriormente, con sólo cinco meses de vigencia de la nueva reglamentación, el aumento de los ingresos por este ítem se volvió significativo.

● CUADRO 3: INGRESO DEL IMPUESTO A LOS ALCOHOLES Y AGUARDIENTES EN BOLIVIA



Fuente: *Diario de los debates de la Cámara de Diputados de 1891*, p. 89.

Los nuevos ingresos del impuesto al alcohol llevaron a que varios parlamentarios propusieran utilizar estas entradas para solucionar problemas de carácter internacional. Un ejemplo fue el proyecto para destinar estos fondos en la solución de los problemas territoriales con Chile que aún continuaban pendientes. Según el tratado de Ancón, en 1894 se realizaría un plebiscito que definiría el destino de las ciudades de Tacna y Arica y la forma de pago de una indemnización de 10 millones de soles.<sup>6</sup> El Congreso peruano decidió buscar fórmulas fiscales

<sup>6</sup> El Tratado de Ancón fue la firma de paz entre Chile y Perú en 1883. Entre sus catorce artículos destacó la ocupación chilena de las ciudades de Tacna y Arica ubicadas al sur de Perú durante diez años. El pacto establecía que al término de ese período se debía llevar a cabo un plebiscito que determinara la nacionalidad de estos lugares y el monto de indemnización que se pagaría a Chile. Finalmente, los largos debates en relación a quienes irían a votar, cuánto sería el monto de pago final y dónde se establecerían los nuevos límites de los países prolongó la cuestión hasta 1929, cuando se entregó Tacna a Perú y Arica a Chile (Pons 2017).

para obtener este dinero, desarrollando desde 1890 nuevas medidas “para arbitrar los recursos necesarios para pagar a Chile la indemnización”.<sup>7</sup> En este contexto, los diputados Justiniano Borgoño, Norberto Eléspuru, Pablo Seminario, Daniel de los Heros, J. F. Pozos y G. P. Zagarra propusieron al Congreso crear un depósito de carácter nacional llamado “Fondo para el rescate de Tacna y Arica”, que se sostendría a través del ingreso de distintos impuestos.<sup>8</sup> En esta nueva propuesta el cobro sobre el consumo de los embriagantes no cambiaba, pero sus ingresos ahora se dividirían entre el nuevo fondo que retendría “la mitad del producto del impuesto al consumo de los alcoholes, reservándose la otra mitad para el servicio de la deuda interna. Con este objeto, se eleva dicho impuesto, duplicándose las tarifas vigentes”.<sup>9</sup> Ninguna de las propuestas relacionadas con el impuesto al alcohol se aprobó; pero expuso cómo el aumento de ingresos despertó la atención de los parlamentarios que veían en este cobro dineros frescos para distintos proyectos.

Por último, las municipalidades no mostraron mayor resistencia frente al cambio en la distribución de los ingresos del impuesto a los alcoholes, ya que seguían funcionando con el antiguo mojonazgo. Por lo tanto, el impacto de esta ley fue más a nivel central que local, pues a los diversos departamentos del Perú se les hacía difícil cambiar una forma de cobro que llevaba operando desde los tiempos coloniales. En definitiva, los cambios desarrollados en la ejecución del gravamen obligaron al gobierno central a desarrollar una burocracia capaz de operar de manera eficaz en distintos departamentos del país, aunque estuvieran alejados de Lima.

---

<sup>7</sup> 28ª sesión, 28 de julio de 1891. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*. Lima: Imprenta de “El Nacional” p. 13.

<sup>8</sup> Los ingresos del proyecto eran: el producto del estanco al opio; el producto de los timbres que debían estamparse en los cheques de banco; el 1% adicional sobre la alcabalas de sucesiones o herencias y sobre el impuesto que grava la enajenación de bienes raíces; el rendimiento de un impuesto adicional de 50% al consumo de tabacos, sobre las tarifas vigentes ese año; el 1.5% adicional sobre el impuesto de predios y patentes; el 25% adicional sobre el impuesto a la renta de capital movable; el 1% de todas las partidas de gastos referentes a sueldos y pensiones del presupuesto general; la suma con que voluntariamente aportaran las municipalidades y los excedentes de cada año.

<sup>9</sup> 28ª sesión, 28 de julio de 1891. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*. Lima: Imprenta de “El Nacional” p. 13.

#### 4. La política económica de la posguerra. Cambios y debates acerca del impuesto al consumo de bebidas alcohólicas en 1894

La caída en el tipo de cambio en Perú entre 1891 y 1894 produjo ventajas para los exportadores, quienes, gracias a la depreciación, obtuvieron una revaluación de sus entradas en oro; mientras que los importadores de mercadería sufrieron los efectos contrarios. Alfonso Quiroz señala que “el comercio de productos extranjeros declinó drásticamente”, lo que motivó a financistas connotados a proponer en el Congreso el cambio del sistema monetario al patrón oro, argumentando que los exportadores tenían un privilegio por recibir pago en oro y por pagar los costos y salarios locales en circulante depreciado (1989: 119). No obstante, esta propuesta no encontró apoyo parlamentario y el patrón de plata siguió presente bajo la tesis de que el cambio basado en el sol de plata mantenía una sobrevaluación debido a la escasez de oferta de dinero y exportación de moneda.

En este contexto de devaluación, los ingresos del gobierno cayeron irremediamente, pues gran parte de estos dependían de los derechos de aduanas sobre las importaciones. Contreras resalta que estos impuestos “representaban el 70% del total de ingresos del Estado central. El decrecimiento de las importaciones se trasladó a la recaudación de aduanas y provocó el desmoronamiento de los ingresos del gobierno” (Contreras 2009a: 28). Los parlamentarios intentaron aumentar los ingresos del Estado a través de los impuestos a los alcoholes, entrada vista como salvavidas de la economía peruana. En 1894, se iniciaron tres reformas fundamentales en el impuesto al consumo de alcoholes relacionado a su corpus, sus tarifas y las instituciones de cobro.

La primera reforma la emprendió el Ministro de Hacienda, Horacio Ferreccio, quien, en su memoria de 1894, señaló que el impuesto a los alcoholes era una fuente importante de recursos fiscales, pero que Perú no lo sabía aprovechar. Ferreccio señaló: “el impuesto a los alcoholes constituye en casi todas las naciones una de sus primeras rentas; siendo así países que con menor número de habitantes que el nuestro, perciben por él el triple o cuádruple más de lo que nosotros obtenemos”.<sup>10</sup> Este tipo de argumento no fue algo nuevo en el Cono

<sup>10</sup> 3ª sesión, 3 de agosto de 1894. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*. Lima: Imprenta de “El Nacional” p. 65.

Sur: la comparación con otros países de Europa también se aprecia en debates parlamentarios de Chile y Argentina (Lacoste 2004).

Para el Ministro de Hacienda el resultado desfavorable de ingresos relacionado con este impuesto se debía a que la reglamentación estaba mal constituida. Según Ferreccio, se debían solucionar dos errores fundamentales. Primero, que el cobro del impuestos se trasladara del lugar de consumo al de producción, para que se evitara la burocracia de las papeletas y el miedo del cobrador a ser defraudado. Segundo, cambiar la tarifa o escala para el cobro, pues, en palabras del ministro, “es extraño que se cobre 6 centavos por litro de vino y la misma cantidad por el cognac. Me parece de simple buen sentido que debía pagar más el último”.<sup>11</sup> Como solución, en la *Memoria* propuso corregir ese defecto fijando “una escala por grado centesimal de alcohol puro con los vinos y licores, y la proporción será exacta y el pago del impuesto mucho más fácil”.<sup>12</sup>

Días después de presentada esta memoria, en la Cámara de Diputados se debatió acerca de la disminución del comercio y de los ingresos del país. Como una de las soluciones a esta problemática se dispuso aumentar el impuesto a los alcoholes de producción extranjera al doble que se cobraba en 1894 (ADLP 1894). Esta ley se ha interpretado como una forma de proteger la producción cervecera local, la cual desde la década de 1890 venía invirtiendo en tecnología e insumos para una producción industrial. Según Luis Alberto Sánchez, la actividad cervecera fue el ejemplo de la participación de firmas extranjeras en el mercado local. Las utilidades obtenidas por la empresa de *Backus and Johnston's Brewery Company Limited*, por ejemplo, fueron cuestionadas por sus competidores nacionales, explicando que no bastaba con imponer tasas contributivas a la importación de elementos básicos para la fabricación de la cerveza como malta o lúpulo, sino que también era necesario gravar a las empresas extranjeras para aumentar el desarrollo de la industria local (1978: 127-28).

El problema del cobro del impuesto al alcohol fue menor en comparación con otros gravámenes que no se pagaban, como, por ejemplo,

<sup>11</sup> 3ª sesión, 3 de agosto de 1894. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*. Lima: Imprenta de “El Nacional” p. 65.

<sup>12</sup> 3ª sesión, 3 de agosto de 1894. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*. Lima: Imprenta de “El Nacional” p. 65.

el de la contribución personal. De ahí que el diputado Moscoso Melgar postulara, como solución a este problema, el aumento del impuesto al consumo de alcohol en departamentos donde no se cumpliera con el pago del gravamen mencionado. La oposición surgió de los representantes de los departamentos afectados, señalando que la contribución personal también cumplía un papel cívico y educador de los indígenas, mientras que el alcohol solo degradaba la raza. En estos términos, el diputado Aramburú señaló:

Ese alcohol, Excmo. señor, que aquí se ha recomendado como un recurso supletorio de la contribución personal, tiene que imponerse por el consumo; y mientras le dure al indio la existencia que lleva hoy, que no es sino la existencia embrutecida y cada día más salvaje, como la de los animales que casi forman su lamilla, cometerá crímenes, esos crímenes que lo han traído a ocupar en mayoría las celdas de las cárceles y penitenciarías, todo debido al abominable vicio, que se quiere aumentar por medio del consumo para arrancarle renta<sup>13</sup>.

A lo largo del debate la idea que ganó más adeptos fue que el reemplazo de la contribución personal quedara bajo la decisión de cada departamento, teniendo la posibilidad de cobrar sobre la sal, la vecindad o el alcohol. En octubre de 1894, el diputado Fuentes cerraba el debate señalando:

se deja en absoluta libertad a las Juntas Departamentales para que establezcan las contribuciones más adaptables al departamento en que administran, sea sobre la sal, sobre los alcoholes o la de vecindad, para propender así a reemplazar la contribución personal, no es otro nuestro deber que marchar de frente, con resolución, en las nuevas conquistas del derecho y derogar en consecuencia una ley que ellos en lo absoluto rechazan y condenan<sup>14</sup>.

Si bien este proyecto no llegó a buen puerto, fueron varios los departamentos que, con la aprobación de las distintas cámaras y aprovechándose de la difusión del tema, cobraron tarifas diferentes sobre el consumo de alcohol para cubrir gastos de obras públicas o deudas que estaban fuera de su presupuesto. Por ejemplo, en el departamento de Huánuco los ingresos por el impuesto al licor se utilizaron para el

<sup>13</sup> 5ª sesión, 5 de octubre de 1894. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*. Lima: Imprenta de "El Nacional" p. 576.

<sup>14</sup> 6ª sesión, 6 de octubre de 1891. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*. Lima: Imprenta de "El Nacional" p. 686.

sostenimiento de la Escuela de Taller de aquella localidad.<sup>15</sup> En cambio, en el Departamento de Loreto, lugar exento de gravamen, se exigió que pagaran por el consumo de alcohol por orden del Estado central.<sup>16</sup>

### 5. El impuesto al consumo de las bebidas alcohólicas durante el gobierno de Nicolás de Piérola

En 1895, Nicolás de Piérola fue elegido Presidente de la República, dando inicio, en su segundo gobierno, al proceso de reconstrucción nacional de Perú. Entre sus grandes logros se cuentan el estímulo al ahorro y la disminución de la deuda externa; se reestableció el patrón oro; se protegió la industria nacional; se desarrollaron obras públicas en todo el país; y se aumentaron los índices laborales, entre otros aspectos. En lo que respecta al impuesto a los alcoholes, bajo su mandato se estableció la derogación de las leyes sobre la licitación del impuesto para que el Ejecutivo se preocupara de la recaudación de los impuestos del consumo de opio, tabacos y alcoholes. Esta ley le otorgó la oportunidad para que el gobierno peruano introdujera reformas profundas a partir de 1896 (ADLP 1895).

Entre las diferentes transformaciones destinadas a cuidar los intereses económicos del país, Piérola creó en 1896 la Sociedad Recaudadora de Impuestos. Esta fue una agencia privada que cobraba comisiones hasta el 25% del total de los impuestos, luego de deducir el 15% por costos operacionales. Según Alfonso Quiroz, “esta práctica, junto con el aborrecido estanco de la sal y los contratos para la construcción de una carretera a la selva central (vía Pichis), fueron criticados por González Prada como medios de corrupción” (2013: 212). Empero, a pesar de la crítica historiográfica, esta nueva institución tenía el objetivo de desarrollar un organismo de fiscalización y profesionalización del cobro de impuestos que finalmente fue el antecedente de la actual SUNAT (Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria). Este no fue un caso aislado del continente; en Chile, por ejemplo, nació durante esa época el Servicio de

<sup>15</sup> 16ª sesión, 16 de octubre de julio de 1891. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*. Lima: Imprenta de “El Nacional” p. 686.

<sup>16</sup> 24ª sesión 24 de octubre de 1891. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*. Lima: Imprenta de “El Nacional” p. 920.

Impuestos Internos para cobrar el gravamen a los embriagantes. “La oportunidad que representaba [para Chile] la aplicación de un impuesto sobre los alcoholes”, dice Marcos Fernández Labbé, “debía aprovecharse para modificar la estructura completa de los ingresos fiscales del país” (2006: 388).

El hecho de que exista una institución a nivel nacional encargada de cobrar el impuesto al consumo de alcohol otorgaba una imagen de legalidad y modernización, muy diferente a lo que representaban los cobradores independientes con sus diferentes métodos de cobranza. Según el economista peruano, José Manuel Rodríguez, el sistema de remates o arrendamientos era un mecanismo “ruinoso”, ya que concedía “a los rematistas o arrendadores para usar de cuanta medida coactiva es imaginable contra el contribuyente” (1895: 131). Es por esto que era necesario crear una institución única encargada del cobro, pues al tratar con impuestos a productos como el alcohol o el tabaco era “indispensable practicar, además de sorpresivas visitas domiciliarias, el espionaje y la delación” (Rodríguez 1895: 129). Es decir, la violencia debía ser legitimada y encauzada bajo las normas del Estado.

En 1896, se estableció en Perú una nueva escala de impuesto sobre el consumo de alcoholes. Entre sus nuevas características destacaron el aumento de la tarifa en comparación con 1887, la inclusión de tres nuevos tipos de bebidas, la prohibición de ingresos de alcoholes por tierra, la libertad de los productores nacionales de pagar el impuesto en las fábricas o en los lugares de consumo y, por último, la diferenciación en el cobro entre los embriagantes de producción nacional e internacional, cuestión que vino a proteger a la industria peruana, sobre todo, la de la cerveza (ADLP 1896). Meses después se publicó un nuevo reglamento para el cobro que resaltó el derecho de la Sociedad Recaudadora de Impuestos para visitar en cualquier momento los establecimientos o fábricas en que se elaboraran alcoholes, “con el objeto de hacer las comprobaciones y verificaciones convenientes y sorprender la elaboración clandestina” (ADLP 1896a). También se prohibió introducir en los distintos departamentos materias primas como azúcar, chancacas u otros productos con los cuales se podía fabricar alcohol sin un permiso de la misma entidad recaudadora (ADLP 1896a). En definitiva, la naciente institución cumplió un papel fiscalizador en cuanto al pago de impuestos.

● **CUADRO 4: IMPUESTO SOBRE EL CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS DE PRODUCCIÓN NACIONAL (1896)**

TIPO DE RIQUEZA Y BEBIDA ALCOHÓLICA	IMPUESTO (CENTAVO DE SOL POR LITRO)
Aguardiente de uva	3
Alcohol de 20° o menos	4
Alcohol de 21° a 25°	5.5
Alcohol de 26° a 30°	7.5
Alcohol de 31° a 35°	11
Alcohol de más de 35°	15
Ron utilizado para bebida	1.5
Vinos de cualquier clase	1.5
Cerveza	1.5

Fuente: ley del 23 de enero de 1896, Archivo Digital de la Legislación del Perú.

● **CUADRO 5: IMPUESTO SOBRE EL CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS IMPORTADOS DEL EXTRANJERO (1896)**

TIPO DE RIQUEZA Y BEBIDA ALCOHÓLICA	IMPUESTO (CENTAVO DE SOL POR LITRO)
Cerveza	7
Ajenjos, anisado, coñac, kirsch, ron, whisky y demás bebidas alcohólicas	15
Los vinos de Champagne y demás espumantes, excepto el Asti	40
Los vinos tintos o blancos de Borgoña, el Chipre, Jerez, Madera, Oporto, Cereza, Frontiñan, Pajarete, Malvasía, Moscatel, Pedro Jiménez, Peralta y demás vinos generosos, inclusive el Asti y el Rhin	22
Los vinos blancos o tintos de Burdeos, el Carlón, Catalán, Priorato, San Vicente, Marsala y demás de esta clase	15

Fuente: ley del 23 de enero de 1896, Archivo Digital de la Legislación del Perú.

A tan solo ocho meses de que Piérola concluyera su mandato, el 31 de diciembre de 1898, el gobierno ajustó nuevamente las tarifas de los impuestos a los alcoholes. En promedio el aumento fue entre 2 y 5 centavos de sol por producto. Por ejemplo, el alcohol de 20° o menos subió sucesivamente 2 centavos de sol en las escalas publicadas en 1887, 1896 y 1898. Mientras que el alcohol sobre 30° incrementó su tasa de una manera menos uniforme, teniendo un impuesto de 10 centavos de sol en 1887, 11 centavos de sol en 1896 y 16 centavos de sol en 1898. La escala de 1898 fue el mayor aumento experimentado desde 1865.

● **CUADRO 6: IMPUESTO SOBRE EL CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS DE PRODUCCIÓN NACIONAL (1898)**

TIPO DE RIQUEZA Y BEBIDA ALCOHÓLICA	IMPUESTO (CENTAVO DE SOL POR LITRO)
Aguardiente de uva	4
Alcohol de 20° o menos	6
Alcohol de 21° a 25°	8
Ron hasta 30°	11
Ron hasta 35°	16
Alcohol de más de 35°	20
Ron utilizado con 5% de petróleo	3
Vinos exclusivamente de uva fresca	1
Vinos de cualquier otro origen	10
Cerveza	1.5

Fuente: ley del 31 de diciembre de 1898, Archivo Digital de la Legislación del Perú.

● **CUADRO 7: IMPUESTO SOBRE EL CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS IMPORTADOS DEL EXTRANJERO (1898)**

TIPO DE RIQUEZA Y BEBIDA ALCOHÓLICA	IMPUESTO (CENTAVO DE SOL POR LITRO)
Cerveza	7
Ajenjos, anisado, coñac, kirsch, ron, whisky y demás bebidas alcohólicas	40
Los vinos de Champagne y demás espumantes, excepto el Asti	50
Los vinos tintos o blancos de Borgoña, el Chipre, Jerez, Madera, Oporto, Cereza, Frontiñan, Pajarete, Malvasía, Moscatel, Pedro Jiménez, Peralta y demás vinos generosos, inclusive el Asti y el Rhin	30
Los vinos blancos o tintos de Burdeos, el Carlón, Catalán, Priorato, San Vicente, Marsala y demás de esta clase	25

Fuente: ley del 23 de enero de 1896, Archivo Digital de la Legislación del Perú.

La cerveza fue un tipo de alcohol percibido de manera positiva por la población peruana. Su baja graduación, el consumo sostenido por la elite intelectual limeña desde 1870, la importación de congeladores y la inversión en molinos y en fábricas generaron una impresión de progreso y desarrollo alrededor de esta bebida (Sánchez 1978: 57). Las fábricas más importantes de cerveza en Perú fueron fundadas por inmigrantes alemanes, entre las que destacaron en el Callao: la Cervecería Alemana, la Internacional y la Nacional; mientras que en Lima

la Cervecería Nacional de Piedra Liza y *Backus and Jhonston's Brewery Ltda*, se encargaron de generar el aumento de consumo a través del incremento de la producción y reducción de su costo (Monsalve 2011: 252). En palabras de Sánchez, la cerveza “ostentaba rango intermedio, entre el vino francés y la chicha criolla: bebida burguesa, su destino sería mesocratizarse primero y proletarizarse después” (Sánchez 1978: 23-122).

En los cuadros de 1896 y 1898 se puede apreciar un estancamiento en el cobro del impuesto a la cerveza. Esto puede interpretarse como protección a una industria valorada en los países latinoamericanos por tener características modernizadoras en su producción. En México, por ejemplo, desde 1890 las fábricas de cervezas provocaron un cambio en la producción, pues se introdujeron grandes avances tecnológicos en las cervecerías y se posicionó a esta industria dentro de las más importantes del país (Recio 2007). En Chile, la respuesta a esta industria fue similar: su poca riqueza alcohólica, tradición europea y forma de producción generaron una imagen de innovación tecnológica, mayor inversión extranjera, emprendimiento y modernización de los negocios, trayendo como resultado impuestos muchos más bajos que otros destilados y que la producción extranjera (Fernández 2010; Couyoumdjiam 2004). De ese modo, y dado los esfuerzos fiscales que hizo Perú en relación al bajo cobro de impuestos a esta bebida, es normal que la cerveza de este país haya experimentado un aumento en su producción y consumo durante el siglo XX.

Durante los años siguientes a 1898, el impuesto a la cerveza siguió siendo menor que los demás licores con mayor graduación y se mantuvo el doble gravamen para la de producción extranjera por sobre la nacional. Según el cónsul inglés, Alfred St. John, la calidad y producción de la cerveza nacional aumentaba considerablemente con el correr de los años, lo que disminuía las importaciones, pero incrementaba el consumo (Monsalve 2011: 274). Esto demuestra una elevación de los estándares de producción de las fábricas locales así como una mayor inyección de recursos en un bien de consumo que iba en alza. Incluso, a partir de 1900, la distribución de las ganancias obtenidas por concepto específico del impuesto a la cerveza tuvo una distribución distinta. El 75% fue invertido a alguna obra de emergencia, como por ejemplo

en 1902 en la canalización del río Huantanay, y el 25% restante sería destinado a la construcción de locales destinados a escuelas.<sup>17</sup> Todos estos elementos hicieron crecer la popularidad de este tipo de alcohol y se transformó en una rama productiva también provechosa para el Estado.

La modernización fiscal que significó el impuesto al consumo de alcohol en el Perú repercutió fuera de los límites nacionales. Según la *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú 1903*, el aumento de los precios de los embriagantes por el gravamen hizo que muchas veces fuese un verdadero estímulo para el contrabando de alcohol desde países limítrofes que no tenían impuesto en sus alcoholes. De ese modo, tras ver las ganancias y obras públicas construidas por el Estado peruano gracias a este tipo de cobro, países como Chile y Bolivia implementaron sus propios impuestos a partir de 1902, incrementando sus precios, incluso mayor a los de Perú (1903: 74).

## 6. Consideraciones finales

El impuesto al consumo de bebidas alcohólicas tuvo objetivos diversos durante la segunda mitad del siglo XIX. Las dos primeras leyes de este gravamen, de 1865 y 1887, buscaron ser un aporte a la descentralización fiscal iniciada por Manuel Pardo. El Gobierno peruano entregó la administración de estos ingresos a las distintas municipalidades, disminuyendo los costos burocráticos del cobro a través del arrendamiento de impuestos y aceptando el sistema de derrama.

Entre 1891 y 1894, las crisis económicas, la disminución de importaciones y la devaluación de la moneda llevó a que el proceso descentralización fiscal se detuviera para aprovechar los ingresos de este impuesto en la amortización de la deuda interna. No obstante, el hecho de que los ingresos ya no pertenecieran a las municipalidades produjo grandes desprolijidades en la fiscalización del cobro, obligando a la Cámara de Diputados a despachar rápidamente una ley donde el Estado brindara seguridad a cobradores privados para que cumplieran con los pagos. El efecto de este esquema fue un aumento en los ingresos,

---

<sup>17</sup> 6ª sesión, 6 de agosto de 1902. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*. Lima: Imprenta de "El Nacional" p. 572.

lo que significó que distintos parlamentarios y economistas vieran en esta entrada una solución a los problemas económicos del Perú.

Durante el gobierno de Piérola las modificaciones al sistema impositivo de los alcoholes mostraron la necesidad de contar con mayores ingresos. Los constantes aumentos en las tarifas y la creación de la Sociedad Recaudadora de Impuestos dieron cuenta del intento de profesionalización y modernización del sistema fiscal peruano, así como el fortalecimiento del Estado central. Por su parte, la relación de la industria cervecera con el Estado fue diferente, pues el estancamiento de su tarifa mostró la capacidad organizativa y de negociación de sus productores con la elite política.

La investigación historiográfica sobre este tema en Perú es reducida. No obstante, es necesario hacerse cargo del papel que cumplió la Sociedad Recaudadora de Impuestos en el Perú, sus características principales, su funcionamiento interno y su impacto en los ingresos fiscales del país. Asimismo, también es importante considerar a la industria cervecera como objeto de estudio, analizando el impacto social que causó el desarrollo de su industria, el posicionamiento en el escenario político, su capacidad de influencia en las decisiones políticas y su relación con los productores de otros tipos de alcoholes.

Los cambios fiscales de las bebidas alcohólicas durante el periodo de posguerra reflejaron el fracaso de la descentralización fiscal y la consolidación de un Estado nacional a través de la distribución de los impuestos. El éxito de la recaudación y la poca resistencia de sus contribuyentes frente a este gravamen hizo que las autoridades hacendarias trabajaran en la modernización de un esquema fiscal en el que la administración del impuesto pasó a ser parte importante de los ingresos del Estado central y no de las municipalidades. Así, se generó una transición en el manejo del impuesto al alcohol en que, a medida que se fue modernizando la reglamentación, su forma de cobro se alejó de la descentralización fiscal.

En definitiva, el impuesto al consumo de alcoholes reflejó la necesidad de consolidar el sistema fiscal peruano en un periodo de posguerra. La pérdida de los ingresos del guano y de las salitreras obligó al Estado a generar un diseño fiscal en que los contribuyentes debían ser un aporte fundamental para el funcionamiento del país. En la búsqueda de un equilibrio fiscal fueron varias las transformaciones del

gravamen, las que siempre buscaron la mejora en el rendimiento y recaudación de este tipo de impuesto.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADLP 1865 (Archivo Digital de la Legislación del Perú). *Estableciendo pago de derechos por aguardiente y el ron que se introduzca para consumo*, 28 de diciembre de 1865.
- ADLP 1886 (Archivo Digital de la Legislación del Perú). *Estableciendo disposiciones a la administración de rentas fiscales*, 13 de noviembre de 1886.
- ADLP 1887 (Archivo Digital de la Legislación del Perú). *Imponiendo derecho fiscal sobre el consumo de alcoholes, aguardientes, rones, vinos, licores alcohólicos y cervezas*. 24 de Noviembre de 1887.
- ADLP 1887a (Archivo Digital de la Legislación del Perú). Ley 12 de Noviembre de 1887.
- ADLP 1888 (Archivo Digital de la Legislación del Perú). *Estableciendo que la recaudación de los impuestos de los alcoholes sólo podrá adjudicarse en remate público por el término de dos años*, 17 de enero de 1888.
- ADLP 1888a (Archivo Digital de la Legislación del Perú). *Disponiendo que el ejecutivo entable negociaciones con el gobierno de Bolivia para exonerar de impuesto a los alcoholes y aguardientes peruanos*, 13 de agosto de 1888.
- ADLP 1889 (Archivo Digital de la Legislación del Perú). *Estableciendo disposiciones aplicables al reconocimiento y consolidación de la deuda interna*, 12 de junio de 1889.
- ADLP 1891 (Archivo Digital de la Legislación del Perú). *Reglamento del impuesto al consumo de Alcoholes en la República*, 16 de marzo de 1891.
- ADLP 1894 (Archivo Digital de la Legislación del Perú). *Disponiendo aumentar el impuesto a los alcoholes, vinos y licores de producción extranjera*, 6 de noviembre de 1894.
- ADLP 1895 (Archivo Digital de la Legislación del Perú). *Disponiendo que el ejecutivo dictará las órdenes necesarias para la mejor recaudación de impuestos fiscales al consumo de opio, tabaco, alcoholes y timbres*, 13 de diciembre de 1895.
- ADLP 1896 (Archivo Digital de la Legislación del Perú). *Establecimiento escala de impuestos sobre el consumo de los alcoholes, vinos y cerveza de producción nacional*, 23 de enero de 1896.
- ADLP 1896a (Archivo Digital de la Legislación del Perú). *Reglamento para la recaudación del impuestos al consumo de alcoholes*, 8 de julio de 1896.
- Bonilla, H. 1986. La crisis de 1872 (67-184). En Bonilla, H. (ed.), *Las crisis económicas en la historia del Perú*. Lima: Editorial Nuevo Mundo.
- Brownlee, H. 1996. *Federal Taxation in America. A short history*. Cambridge: Woodrow Wilson Center Press/Cambridge University Press.
- Castañeda, J. 2001. El contingente fiscal en la nueva nación mexicana, 1824-1861 (135-188). En Marichal, C. y Marino, D. (comp.), *De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*. México: El Colegio de México.
- Contreras, C. 2005. El impuesto de la contribución personal en el Perú del siglo XIX, *Histórica* XXIX(2), 67-102.

- Contreras, C. 2009. *Crisis y reforma fiscal en Perú, 1873-1915, del Estado rentista al Estado oligárquico*. Tesis de Doctorado, CEH, El Colegio de México.
- Contreras, C. 2009a. La crisis mundial de 1929 y la economía peruana (19-56). En Óscar Dancourt, O. y Jiménez, F. (eds.). *Crisis Internacional. Impactos y respuestas de política económica en el Perú*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Contreras, C. 2012. *La economía pública en el Perú después del guano y del salitre: crisis fiscal y élites económicas durante su primer siglo independiente*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú, IEP.
- Couyoumdjiam, J. 2004. Una bebida moderna: la cerveza en Chile en el siglo XIX. *Historia II* (37), 311-336.
- Deas, M. 1982. The fiscal problems of nineteenth century Colombia. *Journal of Latin American Studies* 14(2), 287-328.
- Diario de los debates de la Cámara de Diputados de 1891*. Lima: Imprenta de "El Nacional".
- Diario de los debates de la Cámara de Diputados de 1894*. Lima: Imprenta de "El Nacional".
- Diario de los debates de la Cámara de Senadores de 1896*. Lima: Imprenta de "El Nacional".
- Diario de los debates de la Cámara de Senadores de 1900*. Lima: Imprenta de "El Nacional".
- Diario de los debates de la Cámara de Diputados de 1902*. Lima: Oficina Tipográfica de "El Tiempo".
- Fernández, M. 2006. Los usos de la taberna: renta fiscal, combate al alcoholismo y cacicazgo político en Chile. 1870-1930 (369-429). *Historia II* (39)39, 369-429.
- Fernández, M. 2010. *Bebidas alcohólicas en Chile. Una historia económica de su fomento y expansión, 1870-1930*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Frattini, O. 1925. *Los impuestos nacionales en la República argentina*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- García, P. 1988. Estado moderno, Iglesia y secularización en el Perú contemporáneo (1821-1919). *Estudios y debates* (2)351- 401.
- Gretchen, P. y Toxqui, Á. 2014. *Alcohol in Latin American. A Social and Cultural History*. Arizona: The University of Arizona Press.
- Irigoin, M. 2006. Ilusoria equidad. La reforma de las contribuciones directas en Buenos Aires, 1850 (47-77). En Jáuregui, L. (coord.), *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*. México: Instituto Mora.
- Lacoste, P. 2004. Vinos, carnes, ferrocarriles y el Tratado de Libre Comercio entre Argentina y Chile (1905-1910). *Historia II* (37), 97-127.
- Marichal, C. y Carmagnani, M. 2006. From colonial fiscal regime to liberal financial order, 1750-1812 (284-326). En Bordo, M. y Cortés, R. (eds.), *Transferring wealth and power from the old to the new World. Monetary and Fiscal Institutions in the 17<sup>th</sup> through the 19<sup>th</sup> Centuries*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Márquez, G. 2007. ¿Modernización fiscal? Impuestos sobre bebidas alcohólicas, 1884-1930 (186-212). En Sánchez, E. (ed), *Cruda realidad. Producción, consumo y fiscalidad de las bebidas alcohólicas en México y América Latina, siglo XVII-XX*. México: Instituto Mora.

- McEvoy, C. 2011. *Guerreros civilizadores. Política, sociedad y cultura durante la Guerra del Pacífico*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú 1903. Lima: Imprenta de "El Nacional".
- Monsalve, M. 2011. Industria y mercado interno, 1821-1930 (239-302). En Contreras, C. (ed.), *Compendio de Historia Económica del Perú. Tomo IV. Economía de la primera centuria independiente*. Lima: Banco Central de la Reserva del Perú, Instituto de Estudios Peruanos.
- Noejovich, H. 2014. ¿Era viable el Contrato Dreyfus? *Economía XXXVII* (74), 249-270.
- O'Brien, P. 1988. The Political Economy of British Taxation. *The Economic History Review* 41(1), 1-52.
- Paiva, M. y Correa, L. 2006. Property rights and fiscal and financial sistemas in Brazil (327-377) En Bordo, M. y Cortés, R. (eds.), *Transferring wealth and power from the old to the new World. Monetary and Fiscal Institutions in the 17<sup>th</sup> through the 19<sup>th</sup> Centuries*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Pardo, M. 1867. *Memoria que el exsecretario de Estado en el despacho de Hacienda y Comercio presenta al Jefe Supremo Provisorio de la República*. Lima: Imprenta del Estado.
- Planas, P. 1998. *La descentralización en el Perú republicano (1821-1998)*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.
- Pons, G. 2017. *Del tratado de Ancón a la Convención de Lima*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Pro, J. 2012, Guerra y Estado en tiempos de construcción nacional: comentarios sobre América Latina en el siglo XIX (17-32). En Garavaglia, J., Pro, J. y Zimmermann, E. (eds.), *Las fuerzas de guerra en la construcción del Estado en América Latina, siglo XIX*. Buenos Aires: Prohistoria.
- Quiroz, A. 1989. *Banqueros en conflicto. Estructura financiera y economía peruana, 1884-1930*. Lima: CIUP.
- Quiroz, A. 2013. *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: IEP.
- Recio, G. 2007. El nacimiento de la industria cervecera en México, 1880-1910 (155-185). En Sánchez, E. *Cruda realidad. Producción, consumo y fiscalidad de las bebidas alcohólicas en México y América Latina, siglo XVII-XX*. México: Instituto Mora.
- Reyes, A. 2002. Finanzas en el Perú: 1895-1914. *Investigaciones Sociales VI* (10), 71-87.
- Rhi, M. y Molina, M. 2014. *El mal necesario. Gobierno y contribuyentes ante el dilema de las alcabalas, siglo XIX y XX*. México: UAM.
- Rodríguez, J. 1895. *Estudios económicos y financieros y ojeada sobre la Hacienda Pública del Perú y la necesidad de su reforma*. Lima: Librería, Imprenta y Encuadernación Gil.
- Salazar, A. 2017. Visiones sobre el alcohol y la prohibición en los debates médicos y la prensa en Colombia, 1918-1923. *Trashumante. Revista Americana de Historia Social* (9), 78-97.
- Saignes, T. (Dir.). 1993. *Borrachera y memoria. La experiencia de lo sagrado en los Andes*. Lima: IFEA.
- Sala i Vila. 2009. Desamortización eclesiástica y proyectos liberales en el mundo andino desde la perspectiva peruana (223-250). En Bodinier, B., Congost, R. y Luna, F. (eds.), *De la Iglesia al Estado. las desamortizaciones*

- de bienes eclesiásticos en Francia, España y América Latina*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Sánchez, Luis Alberto. 1978. *Historia de una industria peruana. Cervecería Backus y Johnston S. A.* Lima: Editorial Científica, S.R.L.
- Sater, W. 2016. *Tragedia Andina. La lucha en la Guerra del Pacifico (1879-1884)*. Santiago: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Skar, H. 1997. *La gente del Valle Caliente. Dualidad y Reforma Agraria entre los runakuna (quechua hablantes) de la Sierra Peruana*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Thorp, R. y Bertram, G. 1958. *Peru 1870-1977. Growth and Policy in an Open Economy*. Nueva York: Columbia University Press.
- Yun-Casalilla, B., O'Brian, P. y Comín, F. 2012. *The rise of fiscal states. A global history, 1500-1914*. Cambridge: Cambridge University Press.

## Economía de la Pobreza Energética ¿Por qué y cómo garantizar un acceso universal y equitativo a la energía?

Marco Billi\*, Catalina Amigo\*\*, Rubén Calvo\*\*\*, Anahí Urquiza\*\*\*\*

### RESUMEN<sup>1</sup>

La aspiración a garantizar un acceso universal y equitativo a energías modernas y no contaminantes, y más específicamente la noción de 'pobreza energética', han ido cobrando relevancia como objetivo de política social durante los últimos años. Sin embargo, falta todavía una reflexión acabada sobre las justificaciones y consideraciones económicas que podrían motivar y guiar iniciativas públicas en esta dirección, sobre todo en Chile. Aunque los defectos en la provisión privada de energía pueden sentar las bases para una intervención estatal en el sector, no alcanzan para justificar estándares mínimos de consumo como aquellos requeridos por la idea de pobreza energética. Por el contrario, dichos estándares se condicen con una comprensión de la energía como un bien meritario, a propiciarse con independencia de las preferencias de sus beneficiarios. Esto se hace más evidente al considerar el creciente énfasis, otorgado por la literatura especializada, a transitar desde definiciones limitadas de pobreza energética –asociadas a la falta de oportunidades económicas o tecnológicas para el

<sup>1</sup> La investigación relacionada con este artículo fue financiada por: CONICYT PFCHA - DOCTORADO NACIONAL 2017 – 21170615 // Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)2 (FONDAP #1511009) // Red de Pobreza Energética, Universidad de Chile // Magister en Análisis Sistemático aplicado a la Sociedad, Universidad de Chile. Adicionalmente, los autores quieren agradecer al Doctorado en Procesos e Instituciones Políticas de la Universidad Adolfo Ibáñez, en cuyo marco se ha desarrollado el presente artículo.

\* Candidato a Doctor en Procesos e Instituciones Políticas, e Investigador Joven del Centro de Investigación Modelos de Crisis, Universidad Adolfo Ibáñez. Asistente de Investigación del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)2 e Investigador de la Red de Pobreza Energética, Universidad de Chile. Magister en Análisis Sistemático aplicado a la Sociedad, Universidad de Chile. Licenciado en Economía, Università Commerciale L. Bocconi, Milán, Italia.

✉ mbilli@alumnos.uai.cl

\*\* Coordinadora Ejecutiva de la Red de Pobreza Energética. Tesista del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)2 y estudiante del Magister en Análisis Sistemático aplicado a la Sociedad, Universidad de Chile. Antropóloga Social, Universidad de Chile.

✉ catalina.amigo@ug.uchile.cl

\*\*\* Investigador de la Red de Pobreza Energética y de NEST. Tesista del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)2 y Estudiante del Magister en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile. Sociólogo, Universidad de Chile.

✉ rcalvo@u.uchile.cl

\*\*\*\* Directora de la Red de Pobreza Energética, Investigadora Asociada del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)2 y Académica de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile. Doctora en Sociología, Ludwig Maximilians Universität y PhD Environment and Society, Rachel Carson Center, München, Alemania. Magister en Antropología y Desarrollo, Universidad de Chile. Antropóloga Social, Universidad de Chile.

✉ anahieurquiza@uchile.cl

Recibido septiembre 2018 / Aceptado noviembre 2018

Disponible en: [www.economiaypolitica.cl](http://www.economiaypolitica.cl)

acceso a la energía— hacia comprensiones más integrales y multidimensionales del fenómeno. Estas últimas comprenden la pobreza energética en términos de la efectiva capacidad de toda persona y hogar para acceder a servicios energéticos adecuados para satisfacer sus necesidades, lo que implica poner énfasis sobre la igualación de los beneficios que la energía concretamente proporciona a sus usuarios, en lugar de la mera igualación de la oportunidad de acceder a los servicios energéticos que el mercado ofrece. Esto otorga una incrementada relevancia a la incorporación de los recientes hallazgos que la economía conductual ofrece respecto a la comprensión e intervención en los contextos, hábitos y decisiones de consumo de las personas, de las cuales dichos beneficios dependen.

**PALABRAS CLAVE:** bienes meritorios, economía conductual, pobreza multidimensional, enfoque de las capacidades, política energética.

**Economics of Energy Poverty. ¿Why and how shall a universal and equitable access to energy be achieved?**

**ABSTRACT**

The aspiration to guarantee a universal and equitable access to modern and non-polluting energies, and specifically the notion of ‘energy poverty’, have lately been gaining increasing relevance as objectives of social policy. However, there lacks a profound reflection on the economic justifications and considerations that could motivate and guide public initiatives in this direction, especially for what concerns Chile. Although the existence of failures in the private provision of energy can lay the foundations for a public intervention in the sector, they are not enough to justify minimum consumption standards as those required by the idea of energy poverty. Such standards, on the contrary, are consistent with an understanding of energy as a merit good, a good whose consumption should be propitiated independently of the preferences of its beneficiaries. The above observation is enhanced considering the growing emphasis placed by the specialized literature on transiting from definitions of energy poverty limited to the lack of economic or technological opportunities for the access to energy, towards more comprehensive and multidimensional understandings of the phenomenon. Within the latter, energy poverty must be understood in relation with the effective capacity of every person and household to access energy services adequate to meet their needs. In turn, this places a new emphasis on the equalization of the effective benefits that energy provides to its users—as opposed to, the mere equalization of the opportunity of gaining access to the energy services that the market provides. This shift in attention should lead to give increased relevance to the incorporation of recent findings from behavioural economics, regarding the understanding and intervention of the contexts, habits and consumption decisions from which those benefits depend.

**KEYWORDS:** merit goods, behavioral economics, multidimensional poverty, capability approach, energy policy.

**D**urante los últimos años, el objetivo de garantizar energía asequible y limpia para todos, y más específicamente la noción de ‘pobreza energética’ (PE en adelante) han ido afirmándose entre los ejes clave dentro de un número creciente de estrategias de desarrollo energético a

nivel nacional e internacional. Dado el carácter polisémico de la noción de ‘energía’, para los fines del presente trabajo conviene acotar su comprensión, a aquel conjunto de fuentes, bienes y servicios energéticos que permiten a los individuos lograr fines y estilos de vida que ellos podrían considerar valiosos. Esta definición se adapta a una variedad de interpretaciones respecto a la PE, aunque va más en línea con una orientada al enfoque de las capacidades propuesto por Amartya Sen (2000, 2009) que, tal como se discutirá, ha ido cobrando relevancia en este ámbito.

De manera específica, en la literatura existente la noción de PE suele otorgar particular atención a los usos de la energía relevantes dentro del ámbito ‘doméstico’, es decir, a actividades tales como la iluminación, condicionamiento de la vivienda, conservación y preparación de alimentos, tareas domésticas, de estudio, trabajo y recreación, etc. Sin embargo, esto excluye una variedad de bienes y actividades relacionados con la energía, tales como, el transporte, los servicios públicos de educación y salud, etc. Por ello, como discutiremos en la conclusión, se hace relevante avanzar hacia una mayor articulación entre el ámbito doméstico y los contextos territoriales en los cuales este se inserta.

El concepto de PE comienza a adquirir visibilidad a partir de los años 90 en Inglaterra bajo la denominación de *fuel poverty* (Boardman 1991). En las décadas siguientes, se va abriendo paso entre las metas estratégicas de política pública. Tras ser incorporadas de manera oficial en las políticas sociales del Reino Unido y de la Unión Europea (Liddell et al. 2012) fue adquiriendo un paulatino reconocimiento internacional entre los desafíos claves para el desarrollo energético (Biro 2007) hasta hacer su ingreso dentro de los Objetivos de Desarrollo Sustentable lanzados en 2015 por las Naciones Unidas. Estos reconocen entre sus prioridades “garantizar acceso universal a servicios de energía asequibles, confiables y modernos” (Objetivo 7, Naciones Unidas 2015). Asimismo, la lucha contra la pobreza energética es reconocida como eje estratégico de trabajo, tanto por la International Energy Agency (2016) como por el World Energy Council (2016) las dos más importantes organizaciones supranacionales activas en este ámbito.

En Chile, la PE se había limitado hasta hace algunos años a alguna esporádica aparición en medios de prensa y como objetivo secundario

de políticas públicas enfocadas en sectores de bajos ingreso, sin una clara definición de objetivos y estrategias de mediano y largo plazo (Barrueto 2014). Sin embargo, esta empieza a adquirir una nueva relevancia a partir de la Agenda de Energía lanzada en 2014 bajo la presidencia de Michelle Bachelet, que propone “una visión de acceso universal y equitativo a servicios energéticos para satisfacer las necesidades de la población” (Ministerio de Energía 2014: 11). Esta visión se consolida al ser promulgada, un año después, la estrategia energética de largo plazo de Chile ‘Energía 2050’, que pone entre sus objetivos centrales “asegurar el acceso universal y equitativo a servicios energéticos modernos, confiables y asequibles a toda la población” (Ministerio de Energía 2015: 14). Dicho propósito se mantiene pese al cambio de Gobierno, siendo retomado por la ‘Ruta Energética’ lanzada por el nuevo ejecutivo de Sebastián Piñera en 2018, aunque con poca claridad conceptual y sin una referencia explícita al término ‘pobreza energética’. El documento, en efecto, cita como uno de sus dos pilares inspiradores “hacernos cargo de las miles de personas que aún no tienen electricidad en sus casas, afectando duramente su calidad de vida” (Ministerio de Energía 2018: 8).

Pese a la incrementada relevancia que ha ido adquiriendo en las políticas públicas y de desarrollo, la noción de PE sigue siendo muy poco desarrollada en términos científicos. En la base de datos de Web Of Science aparecen solo 812 resultados asociados con las palabras clave *energy poverty*, *fuel poverty* o *energy poor*<sup>2</sup>, la mitad de los cuales corresponden a los últimos 5 años. Asimismo, casi el 80% de las publicaciones mencionadas proceden de Europa, América del Norte u Oceanía, mientras que Latinoamérica se encuentra subrepresentada con apenas 26 papers, 6 de los cuales se originan en Chile. Adicionalmente, poco más de ¼ (173) del total de estas publicaciones proceden de alguna rama de la economía, y casi la totalidad de estas representan investigaciones sobre aspectos o manifestaciones concretas de la PE, faltando una reflexión más profunda sobre la relación entre esta noción y las preocupaciones más generales de la disciplina.

Para avanzar frente a esta brecha, el artículo indaga en la literatura dedicada al fenómeno intentando explorar, desde una perspectiva

<sup>2</sup> Búsqueda realizada el 6 de septiembre de 2018.

económica, qué es la PE, por qué esta puede considerarse un objetivo valioso de política social, y qué tipo de medidas requiere.

Para esto, se revisará en la sección 1 las principales definiciones y formas de medición de la PE presentes en la literatura. A continuación, en la sección 2, se analizarán las justificaciones y principios que quedan implícitos en dichos abordajes, argumentando que la PE posiciona las energías modernas y no contaminantes como un bien meritorio y problematiza el acceso efectivo a dicho bien. En la sección 3 se distinguirán dos formas distintas de abordar la PE –y la pobreza en general– respectivamente fundadas sobre la igualación de oportunidades y de resultados. La sección 4 introduce un tercer enfoque, basado en los recientes avances logrados en el ámbito de la economía conductual, y discute su relevancia en términos de enfrentar la PE. Finalmente, la sección 5 concluye ejemplificando las implicancias de las consideraciones anteriores respecto de un conjunto de políticas energéticas de Chile.

## **1. Pobreza energética: entre asequibilidad, acceso y satisfacción efectiva de necesidades**

Pese a su relativa novedad como concepto analítico, la PE ha acumulado una gran variedad de operacionalizaciones distintas, tanto en términos de las formas de definirla como de metodologías para su medición.

El primer intento comprensivo de abordar la noción de PE se origina en Inglaterra durante los años 90, con la obra de Brenda Boardman (1991), que originariamente define la pobreza energética como la no asequibilidad de la calefacción residencial, lo cual sucesivamente se extiende para incluir la cocción de alimentos y otros usos relevantes de la energía en el ámbito doméstico. Esta definición es operacionalizada por medio de la *Ten Percent Rule* (TPR), que define un umbral del 10% como proporción máxima del gasto del hogar que puede dedicarse a cubrir el costo de combustibles para uso residencial.

El criterio del 10% derivaba de una observación empírica de características históricamente contingentes y acotadas al contexto británico relacionadas con la crisis de combustibles que afectó la región

en esos años (Tirado 2017). Frente a la arbitrariedad de ese umbral, se fueron proponiendo nuevos indicadores, tales como: el *Low Income/High Cost* (LIHC), que define a los hogares energéticamente pobres como aquellos que presentan un gasto en energía superior a la mediana de su país, y un ingreso residual –una vez descontado dicho gasto– por debajo de la línea de pobreza oficial del mismo país (Hills 2012); o el *Minimum Income Standard* (MIS), que identifica como energéticamente pobre los hogares cuyo ingreso residual –una vez descontados costos esenciales de vivienda y supervivencia– resulta insuficiente para cubrir un gasto de energía mínimo aceptable (Moore 2012). El mismo Moore distingue una variedad de otros indicadores de tipología similar que se diferencian principalmente respecto de la manera de determinar el gasto energético del hogar y fijar los umbrales mínimos para la determinación de la PE.

Como es evidente, cada una de estas operacionalizaciones produce una identificación diferente de la PE y presenta susceptibilidades distintas a la distribución de ingreso y a la variabilidad climática y geográfica del país en el cual se aplica (Romero, Linares y López 2018). Una propuesta parecida, pero fundada en la autodeclaración de cada hogar respecto de su dificultad relativa para pagar las cuentas de energía, es la denominada *Perceived energy poverty* (Rademaekers et al. 2016).

A este abordaje, centrado en la asequibilidad de la energía e interesado particularmente en países de elevado ingreso, se fue oponiendo un segundo enfoque: a diferencia del primero, este se encuentra focalizado en las problemáticas de países en situación de pobreza y a las condiciones estructurales que impiden el acceso de la población a energías ‘modernas’ y no contaminantes, especialmente a la electricidad (Bouzarovski, Petrova y Sarlamanov 2012; Bridge, Adhikari y Fontenla 2016). Fue este segundo camino el seguido por la Agencia Internacional de Energía que definió la PE en función de la no disponibilidad de un hogar con instalaciones para cocinar asequibles y seguras, y la falta de una conexión a la electricidad “que asegure un nivel creciente de consumo para alcanzar el promedio regional” (IEA 2011) lo que ha tendido a traducirse en una casi exclusiva atención hacia la tasa de electrificación y el consumo energético como medidas para combatir el

fenómeno (Bhattacharyya 2012). Algunos autores consideran que un hogar estaría en condiciones de PE cuando su nivel de consumo energético no se incrementa al aumentar su ingreso (Barnes, Khandker y Samad 2011), mientras otros privilegian la fijación de estándares mínimos de consumo eléctrico anual por hogar (IEA 2015; Modi 2005).

Ambos enfoques han recibido una variedad de críticas, que pueden resumirse en dos aspectos principales. El primero, que afecta de manera especial el primer abordaje fundado en la asequibilidad de la energía, lamenta la pretensión que este manifiesta de agregar bajo una sola rúbrica (precios y gastos) todo tipo de fuente, servicio y uso de energía que pueda realizarse en el hogar (González-Eguino 2015; PNUD 2018), así como el excesivo foco en la calefacción doméstica, a desmedro de otros usos, igualmente importantes, de la energía (Healy 2004; Guertler 2012; Üрге-Vorsatz y Tirado Herrero 2012). En general, se ha criticado su incapacidad de dar cuenta de la capacidad efectiva de los hogares de optar por servicios energéticos adecuados para satisfacer necesidades humanas básicas asociadas con una vida digna y con el desarrollo humano y productivo de sus miembros (Masud, Sharan y Lohani 2007; Bhatia y Angelou 2014; Culver 2017; Pellicer 2018).

La segunda crítica se relaciona con el supuesto, particularmente común en el segundo tipo de enfoque, de una relación directa y causal entre el nivel de ingreso de un hogar y el tipo de fuentes energéticas utilizadas por el mismo. Dentro de esta perspectiva, estas fuentes quedan posicionadas en una escala que separa las más primitivas (ej. leña) de las más modernas (electricidad), lo cual conduce a denominar esta hipótesis como *energy ladder* o 'escalera energética' (Hosier y Dowd 1987; Barnes y Floor 1996). A este supuesto subyace, obviamente, la concepción de una jerarquía absoluta de combustibles y servicios energéticos (van der Kroon, Brouwer y van Beukering 2013; PNUD 2018, Takama, Tsephel y Johnson 2012). Por el contrario, no sólo la evidencia empírica parece mostrar que los hogares tienden a combinar múltiples formas de energía, tanto modernas como primitivas, sino además la propia deseabilidad de distintas alternativas energéticas es difícil de determinar con independencia del contexto, incluidas las normas y prácticas socioculturales, las características climáticas y geográficas, las condiciones socioeconómicas y de infraestructura,

que influyen tanto en la definición de los servicios energéticos como la cantidad de energía necesaria para satisfacerlos, y también la calidad de esta energía y el umbral de costo que se considera aceptable para un hogar (García-Ochoa 2014; René Reyes et al. 2015; Scarpellini et al. 2015; Day, Walker y Simcock 2016; García-Ochoa y Graizbord 2016; Herington et al. 2017; R. Reyes 2017).

Con el intento explícito de hacerse cargo de estas críticas, ha ido emergiendo una tercera rama de propuestas, tales como el *Energy Poverty Index* (Mirza y Szirmai 2010) que define la PE como el promedio entre el déficit energético de los hogares y las dificultades que estos tienen para acceder a distintos mix o combinaciones posibles de fuentes y servicios energéticos; o el *Multidimensional Energy Poverty Index* (Nussbaumer et al. 2011) que se orienta a medir directamente las privaciones energéticas experimentadas por diferentes hogares, en función del tipo de combustibles y equipos que efectivamente poseen y utilizan. Groh (2014) propone algo parecido, aunque extiende el campo de observación de los hogares a las actividades de emprendimiento asociadas con el desarrollo productivo de los mismos, mientras que el enfoque de las Necesidades absolutas de energía (García-Ochoa y Graizbord 2016) resalta la importancia de seleccionar los bienes económicos utilizados para caracterizar la PE en función de su relevancia para la satisfacción adecuada de necesidades energéticas, considerando determinantes socioculturales, espaciales y temporales. Por su parte, el *Energy Poverty Multidimensional Index* (EPMI) desarrollado por Bollino y Botti (2017) se centra en las apreciaciones cualitativas de un hogar respecto de su capacidad efectiva de alcanzar condiciones de confort térmico. Finalmente, técnicas aun más sofisticadas como aquellas propuestas por el *Energy Sector Management Assistance Program* (ESMAP 2015) y por la fundación *Practical Action* (2014) intentan combinar indicadores económicos y tecnológicos (a menudo definiendo múltiples umbrales para representar distintos niveles de calidad y asequibilidad del sistema) tipo de bienes y servicios efectivamente consumidos, e incluso las consecuencias que estos tienen en términos de temperatura interna del hogar –y su grado de confort percibido– nivel de contaminación intradomiciliaria, número de accidentes, vida útil de los productos perecibles, etc.

En su último informe sobre PE, el PNUD lauda el intento avanzado por este último enfoque para proponer formas más amplias y complejas de conceptualizar y medir el fenómeno, las que se opondrían al carácter simple o restringido de los abordajes fundados en umbrales económicos de asequibilidad o umbrales tecnológicos de acceso a tecnologías modernas y no contaminantes (PNUD 2018). Sin embargo, al hablar de ‘amplitud’ o ‘complejidad’ corre el riesgo de no poner bajo la perspectiva correcta la diferencia entre estos últimos enfoques y los que los precedieron.

Una forma distinta de abordar esta distinción es caracterizarla a partir de las justificaciones que cada uno de estos abordajes ofrece –o asume implícitamente como supuestos base– respecto del por qué el acceso universal a una energía ‘moderna y no contaminante’ podría considerarse un objetivo valioso de política social. Esto es aquello que nos proponemos hacer en la próxima sección, asumiendo para ese fin el lente analítico ofrecido por la economía y, más en particular, la economía del bienestar.

## 2. Energía, eficiencia y bienes meritorios

De acuerdo con los Teoremas Generales del Bienestar de Kenneth Arrow (1963), toda decisión social debería basarse en el bienestar de los individuos, y el mejor decisor respecto de lo que determina su bienestar, es el propio individuo. Además, si la economía es perfectamente competitiva y los mercados completos, las libres negociaciones entre los actores económicos tenderán a alcanzar un ‘equilibrio de Pareto’, es decir una situación en la cual es imposible mejorar la condición de algún individuo sin empeorar la de otros.

En estas condiciones, la intervención pública no es automáticamente deseable, sino que solo puede justificarse al existir condiciones que afectan ya sea el eficiente y completo funcionamiento de los mercados, o bien la capacidad de los actores de ser buenos jueces de su bienestar. Esto puede ocurrir por una variedad de factores: pueden existir situaciones monopolísticas; ciertos bienes o servicios pueden caracterizarse por estructuras de propiedad imperfecta o presentar ‘externalidades’ –costos o beneficios relevantes para la sociedad en su

conjunto pero no para el tomador de decisión privado; pueden haber brechas informacionales, que afecten la capacidad de los consumidores o de los proveedores de tomar decisiones correctas respecto de los bienes demandados u ofrecidos en el mercado (Mcloughlin y Batley 2012; Atkinson y Stiglitz 2015).

Por lo general, la energía es considerada un bien privado, es decir, goza de las propiedades de exclusión y rivalidad en el consumo<sup>3</sup>. Sin embargo, su provisión suele mostrar a menudo fuertes tendencias monopolísticas –sobre todo en lo referido a la distribución de electricidad y combustibles– además de asimetrías informacionales, relacionadas particularmente con información sobre conectividad, tarifas y eficiencia energética. Adicionalmente, tanto la generación, como la distribución y el consumo de energía se caracterizan por marcadas externalidades, tanto negativas (ej. contaminación, destrucción de ecosistemas e impactos paisajísticos) como positivas (conectadas con las actividades productivas, recreacionales, educativas y sociales que permite el uso de energía en general, y particularmente en la forma específica de electricidad). El sector energético, en concreto, es uno de los principales determinantes tanto de la contaminación atmosférica local como de las emisiones de gases efecto invernadero que, a su vez, generan el cambio climático global (Estenssoro 2010; IPCC 2012).

Estas características hacen que en muchos países la provisión energética sea tradicionalmente tratada como un bien público, demandando una constante y significativa presencia del Estado en su provisión (Scott y Seth 2013). Sin embargo, aunque los defectos mencionados anteriormente en la provisión privada de energía –especialmente en términos de las externalidades y crecientes rendimientos asociados a la misma– pueden ser suficientes para motivar la intervención del Estado tanto en la producción como en el consumo de energía, estos no alcanzan para justificar estándares mínimos de consumo energético como aquellos que parecen estar detrás de la noción de PE. En otras palabras, pueden dar sustento a políticas orientadas a corregir situaciones de monopolio y a realinear los incentivos de productores y consumidores hacia fuentes menos contaminantes, pero todavía no explican por qué debiera garantizarse un acceso universal y equitativo a la energía.

<sup>3</sup> Si se excluyen casos ‘anómalos’ pero comunes, sobre todo, en ciertos contextos como la recolección informal de leña en áreas inhabitadas o sin claros límites de propiedad (Thomas 2018).

A diferencia de muchos objetos tradicionales de la política de bienestar tales como la provisión de salud, protección contra el desempleo y la jubilación, la energía hace referencia a un conjunto de bienes de uso constante, a menudo diario, y con impacto limitado sobre sus beneficiarios –aunque en términos agregados este impacto sea potencialmente significativo. Por lo anterior, esta no parece requerir la presencia de una red de seguridad social tal como aquella que puede justificarse en el caso de otros objetos (Barr 1992). Asimismo, aunque la energía proporcione numerosos beneficios a sus consumidores, muchos de estos beneficios parecen ser lo suficientemente evidentes que puede considerarse dejar a los mismos individuos la decisión racional respecto de la asignación eficiente de sus recursos al goce de dichos beneficios (Scott y Seth 2013).

No obstante, se llegaría a una conclusión diferente si se caracteriza la energía como un ‘bien meritario’: un bien que, en virtud de sus características, debe garantizarse a todos los individuos en función de su necesidad, y no de sus preferencias o disposición/habilidad para pagar por ello (Musgrave 1957). Un ejemplo típico de bien meritario es la educación: la evidencia empírica parece mostrar una correlación causal, en el mediano y largo plazo, entre el incremento en las habilidades cognitivas de una población, y el crecimiento económico y nivel de equidad del país que esta inhabita. Esto, a su vez, resulta en un mayor bienestar tanto de forma directa, permitiendo la consecución de metas valiosas para los individuos que componen dicha población, como por medio de una mayor disponibilidad de recursos en otros objetivos de desarrollo (Hanushek 2017). Debido a consideraciones de este tipo, la educación fue listada entre los 8 Objetivos del Desarrollo del Milenio [ODM] aprobados en la Cumbre de la Tierra de Johannesburg en 2002.

A la energía se le pueden atribuir consideraciones similares: aunque no estaba incluida entre los ODM originales, se observó que el acceso a fuentes energéticas modernas y no contaminantes era indispensable para lograr todos los otros Objetivos (UN-Energy 2005; IEA-OECD 2010, Sovacool 2012; Kaime y Glicksman 2015). En relación con esto, diversas investigaciones demostraron los resultados destructivos de la pobreza energética en la salud física y psicológica de los

individuos, en las oportunidades de desarrollo económico, productivo y social, y más en general, en la calidad de vida de hogares y comunidades locales (WHO 2006; González-Eguino 2015; Bridge, Adhikari, y Fontenla 2016). A esto se agrega la importancia que puede jugar el acceso a una específica forma de energía –la electricidad– para la educación, el acceso a información y las comunicaciones (ESMAP 2015). En la Unión Europea, en efecto, la noción de pobreza energética ha ido adquiriendo una presencia creciente y transversal dentro de una variedad de directivas y medidas, especialmente dirigidas a la protección de ‘consumidores vulnerables’ (no sólo energéticamente), a la vez que se ha ido entendiendo de manera creciente como un fenómeno multifacético y multidimensional (Bouzarovski 2018; European Commission 2018).

En este marco, una reforma de los sistemas energéticos que apuntara únicamente a consideraciones de eficiencia –incluida la corrección de externalidades ambientales asociadas a la energía– podría no ser capaz de garantizar beneficios para toda la población si no va acoplada con medidas dirigidas explícitamente a garantizar el acceso de los pobres a los servicios energéticos (Jamashb et al. 2014).

Sin embargo, calificar la energía como un ‘bien meritario’ no significa únicamente dar cuenta de sus méritos, y por lo tanto de la relevancia de asegurar que cada individuo consuma una proporción suficiente de aquella: también implica afirmar que dicho consumo suficiente no se realizaría de manera espontánea sin intervención del Estado. Esto, a su vez, nos empuja a preguntarnos qué factores pueden inducir el acceso subóptimo a la energía. Abordaremos este problema en la siguiente sección.

#### **4. Las ‘causas’ de la pobreza energética: preferencias, oportunidades y decisiones**

Podemos distinguir, por lo menos, tres distintos órdenes de razones que podrían producir el problema de suboptimalidad mencionado en la sección anterior.

El primero: una falta de suficiente aprecio por parte de los potenciales beneficiarios de la energía respecto al valor de dicho benefi-

cio (no sólo, como ocurre con las externalidades, para la colectividad, sino también para su bienestar individual). Esto es, en cierto modo, lo que ocurre con la educación, anteriormente citada, o con la lucha contra enfermedades graves o comunes (Khaleghian y Das Gupta 2005; Banerjee y Duflo 2011). Esta situación justifica intervenciones públicas orientadas a inducir a cada individuo a otorgar más valor y consumir más de dichos bienes –por ejemplo, por medio de estrategias informativas, educativas o de incentivo. Una segunda explicación indicaría que, aun mostrando una demanda potencial para servicios energéticos modernos y no contaminantes, los individuos podrían presentar un consumo inadecuado de los mismos, sea porque no tienen los medios económicos necesarios, o porque carecen de la oportunidad de acceder a dichos bienes y servicios –por ejemplo, por la existencia de barreras físicas o tecnológicas que limitan su acceso. Esta parece ser, justamente, la intuición fundamental en la que se ha basado, por lo menos en sus principios, la noción de PE (Helm 2003). Tal como se ha discutido en la sección anterior, los primeros abordajes del fenómeno se focalizaron especialmente en intentar suplir las carencias relacionadas al consumo energético, ya sea que estas se conecten con la asequibilidad de la energía o con la falta de infraestructuras técnicas adecuadas.

Estas dos interpretaciones son hasta cierto punto opuestas la una a la otra: si la primera asocia la pobreza a las decisiones o preferencias ‘equivocadas’ de las personas, la segunda parece conectarla con la existencia de factores externos al ámbito decisorio de los individuos. Una tercera posibilidad que cruzaría transversalmente a las dos previamente mencionadas derivaría de considerar que las propias decisiones de los individuos pueden, hasta cierto punto, ser condicionadas por factores externos a los mismos. Nos ocuparemos de esta última eventualidad más adelante, pero primeramente profundizaremos sobre las consecuencias que produce en la economía de la pobreza (y de la PE en particular) el hecho de que esta sea producida por causas internas o externas al individuo.

En economía del bienestar –y en filosofía– este es un tema ampliamente controversial y de larga duración, que no se podría resumir adecuadamente aquí. Sin embargo, uno de los nudos centrales del

debate, desde el punto de vista económico, es hasta qué punto debiera justificarse una intervención pública dirigida a igualar los efectivos resultados que ciertas decisiones de consumo –en nuestro caso, de consumo energético– producen en términos del bienestar de los individuos, en lugar de limitarse a proveer a los mismos, iguales oportunidades de acceder a dichas posibilidades de consumo.

En primera instancia, igualar oportunidades, en lugar de resultados, significa concentrar los esfuerzos en compensar aquellas desigualdades que efectivamente derivan de causas externas a la voluntad del individuo, ignorando aquellas relacionadas con decisiones, actitudes y preferencias de los individuos (entre las cuales se encuentra el grado de esfuerzo que ponen para alcanzar esos resultados). Por el contrario, igualar de forma indiscriminada los resultados implicaría premiar conductas no meritorias (Roemer y Trannoy 2016). En segundo lugar, al focalizarse únicamente en proveer oportunidades a los individuos más desaventajados, se evitaría la tentación de intervenir en las decisiones y preferencias de los mismos: por el contrario, intervenir directamente en los resultados sería paternalista ya que equivaldría a violar la libertad individual bajo el implícito supuesto de que los intereses de los intervenidos serían mejor servidos por las decisiones del interventor respecto de aquellas que aquellos podrían tomar por sí solos (Sunstein y Thaler 2003).

Aplicadas al caso de la PE, estas consideraciones empujarían hacia intervenciones públicas orientadas a ‘emparejar la cancha’, asegurando a individuos y hogares oportunidades tecnológicas y económicas adecuadas para que estos puedan tener acceso –si así lo desean– a aquellos servicios energéticos que ellos mismos consideren valiosos. Por el contrario, políticas públicas que intenten promover de manera unilateral la transición de individuos y comunidades hacia formas de energía apreciadas como más valiosas por parte de la agencia interventora se considerarían indeseables ya que, por un lado, implicaría violar la libertad de dichos individuos y comunidades al imponerles estándares y preferencias ajenos a su juicio; por el otro, sería un desperdicio de recursos públicos ya que las eventuales desigualdades, producto de dicho juicio, serían imputables a la esfera de responsabilidad de los propios individuos y comunidades, y por lo tanto, fuera del deber de

compensación del Estado. Este ha sido, por mucho tiempo, el enfoque seguido por las políticas de PE en la Unión Europea (ver, por ejemplo, Bouzarovski, Petrova y Sarlamanov 2012).

En respuesta, parcialmente, a estas consideraciones es posible notar que, incluso de existir plena igualdad de oportunidades –lo que no es siempre posible, especialmente cuando los actores económicos se encuentran compitiendo por bienes escasos– por lo menos cierto grado de igualdad de resultados puede ser deseable. En parte porque ignorar el sufrimiento de quienes son afectados por resultados negativos parece ser antiético, independiente de las razones que los condujeron ahí, y también porque los malos resultados logrados por una generación influyen las oportunidades de la generación siguiente, que no formó parte alguna de esas decisiones previas (Atkinson 2015).

Esta argumentación se ve reforzada al considerar la energía como un ‘bien meritario’. Efectivamente, los beneficios entregados a la sociedad en su conjunto por el acceso a bienes y servicios energéticos modernos (considerando tanto las generaciones presentes como las futuras) parecerían justificar una intervención pública que permitiera asegurar el acceso universal y equitativo a dichos bienes y servicios, incluso cuando estos no respondieran a las preferencias explícitas de los directamente afectados. Este supuesto condicionaría la forma tomada por la intervención: por ejemplo, la creciente popularidad de esquemas de transferencia monetaria condicionada<sup>4</sup>, se apoya sobre la supuesta mayor propensión de estas transferencias para favorecer un mayor consumo de bienes ‘deseables’ (meritorios) por parte de los beneficiarios (Rawlings y Rubio 2005). Por el contrario, quienes oponen estos esquemas en favor de transferencias no condicionadas (de libre uso) suelen citar evidencias en favor de la proclividad de las mismas a empoderar a sus beneficiarios en perseguir fines que ellos aprecian como valiosos, en lugar de inducirlos a caer en la ‘tentación’ de desperdiciar los recursos recibidos (Haushofer y Shapiro 2016).

También, podría observarse que la noción de oportunidad corre a menudo el riesgo de ser tratada de manera excesivamente abstracta –tal sería el caso, por ejemplo, de la noción de ‘bienes primarios’ planteada por John Rawls o de ‘igualdad de recursos’ sostenida por

<sup>4</sup> Entendidas como transferencias que solo pueden emplearse para fines específicos diseñados por la agencia que los otorga.

Ronald Dworkin— ignorando la capacidad efectiva que cada individuo tiene de convertir dichas oportunidades en resultados. Esto llevaría al resultado inaceptable de que aquellas personas que, por sufrir algún tipo de ‘discapacidad’ (física, cognitiva, emocional etc.), requieran más recursos para obtener el mismo nivel de bienestar, podrían verse doblemente mermados por la ‘naturaleza’ y por la redistribución (Sen 1979). Por ende, para Sen, sería necesario focalizarse no en los recursos, bienes o servicios que los individuos poseen o a los cuales tienen acceso, sino en lo que dichos individuos pueden llegar a hacer o ser por medio de ellos; o, dicho de otra forma, en las efectivas capacidades que cada persona posee para alcanzar aquello que valora y/o para lograr distintos estilos de vida (Sen 2000 y 2009). En el caso de la PE, estas consideraciones cobran relevancia directa considerando el impacto que factores geográficos, climáticos y socioculturales juegan sobre los consumos energéticos mínimos que permiten alcanzar niveles de bienestar adecuados. Por vivir en condiciones particularmente severas, ciertos individuos requieren de mayor energía para poder alcanzar los mismos estándares que se lograrían de manera más fácil en cualquier otro lugar, lo que se traduce automáticamente en la necesidad de sostener mayores costos. Una concepción de PE que discriminara esta menor ‘eficiencia’ en traducir recursos en bienestar, estaría discriminando dos veces a estos individuos, tal como ocurría a las personas minusválidas en el ejemplo avanzado por Sen. Esto, a la vez, transforma la PE en un fenómeno territorial y culturalmente situado (García-Ochoa 2014; García-Ochoa y Graizbord 2016; Herington et al. 2017; R. Reyes 2017).

Tal como se revisó en la sección 1, dentro de aquella ‘tercera ola’ de abordajes respecto de PE se ha reconocido la importancia de hacerse cargo de este desafío. Esto ha empujado a sus proponentes a adoptar nociones como ‘privaciones energéticas’ (Nussbaumer et al. 2011), ‘necesidades absolutas de energía’ (García-Ochoa y Graizbord 2016) y ‘capacidad efectiva’ de alcanzar condiciones de confort (Bollino y Botti 2017) o bien a examinar de manera detenida el grado de calidad de los bienes y servicios energéticos efectivamente consumidos, así como las consecuencias que estos tienen sobre variables relevantes para el bienestar de los miembros del hogar (Practical Action 2014; ESMAP 2015).

De cierta manera, parece que estas últimas miradas se estén limitando a invertir, en lugar de superar, el sesgo que criticaban en sus predecesores: si aquellos se centraban únicamente en las oportunidades objetivas de acceso a la energía –definidas en términos económicos y tecnológicos, respectivamente– los últimos se concentran únicamente en los resultados, ignorando dichas oportunidades o sencillamente sumando ambas dimensiones tal como ocurre en el *Energy Poverty Index* (Mirza y Szirmai 2010).

El primer problema de esta perspectiva es que oportunidades y resultados refieren a dos fenómenos distintos, ambos importantes para caracterizar la PE –y la pobreza en general– pero inconmensurables entre sí. Además, ambos son potencialmente objeto de conjuntos muy distintos de medidas, tal como lo hemos revisado en este apartado. Como se ha mencionado, igualar las oportunidades energéticas implica hacerse cargo ya sea de mejorar las infraestructuras tecnológicas con las cuales los hogares cuentan, o transferirles los recursos financieros que estos necesitan para poder acceder a servicios energéticos que ellos considerarían adecuados. Por el contrario, igualar resultados efectivos implica entrar directamente en garantizar que los individuos obtengan cierto conjunto de beneficios esperados a partir del goce de bienes y servicios energéticos adecuados para promover dichos beneficios. Esto significa entrar de manera mucho más específica en los contextos, hábitos y decisiones de consumo de los individuos, de lo que requeriría un enfoque limitado a ‘emparejar la cancha’. Tal como bien lo esclarecen Day et al. (2016) las intervenciones seriamente orientadas a promover las capacidades energéticas de los individuos deberían hacerse cargo, a la vez, de incrementar las oportunidades de acceso a combustibles; mejorar la eficiencia de infraestructuras, edificios y equipos; asegurar la existencia de una gama suficientemente amplia de opciones energéticas y no energéticas para la satisfacción de necesidades específicas; y plasmar o modificar las expectativas, hábitos y prácticas de los propios beneficiarios de la intervención.

En relación a lo anterior, emerge un segundo problema que abordaremos en la siguiente sección: a pesar de haber avanzado en una comprensión más elaborada de la PE y sus causas, las perspectivas mencionadas tienden a dejar de lado los aprendizajes y las evidencias

de la psicología y la economía conductual asociadas a la manera específica en la que los individuos toman decisiones relacionadas con su desarrollo y bienestar, así como los posibles sesgos cognitivos que pueden afectar dichas decisiones, y sus consecuencias sobre la configuración de la pobreza.

#### **4. La importancia de aspectos conductuales y cognitivos**

En el apartado precedente se ha discutido la diferencia entre abordar el problema de la PE desde enfoques fundados respectivamente sobre la igualación de oportunidades (económicas o tecnológicas) o sobre la efectiva realización de resultados valiosos para los involucrados.

Tal como se ha mencionado, dicha distinción se cruza con otra igualmente relevante, relacionada con los supuestos que se tienen respecto de la predisposición de los individuos a tomar decisiones que promueven su propio bienestar; o, dicho de otra manera, respecto del grado en que las propias decisiones de los individuos los conducen a la situación de pobreza en la que se encuentran.

Si se considera que la pobreza deriva primariamente de condiciones estructurales fuera del control del individuo, entonces el foco deberá ser eliminar dichas condiciones, para luego dejar libre al decisor, privado de perseguir los fines que considere convenientes y de la manera que evalúe más adecuada. Si por el contrario esta se atribuye a malas decisiones, falta de esfuerzo o preferencias erróneas del propio individuo, el propósito podría ser más bien educar, sensibilizar, persuadir o motivar de otra forma a este para que tome decisiones ‘correctas’ (World Bank 2015).

Sin embargo, los actuales avances en el campo de la denominada ‘economía conductual’ han ido abriendo una tercera alternativa, que deshace parcialmente la distinción anteriormente sostenida entre oportunidades, resultados y decisiones. La premisa clave es que los individuos no son ni completamente racionales ni completamente irracionales, sino que usualmente son capaces de tomar decisiones parcialmente racionales pero expuestas a diversos sesgos.

No se trata únicamente del hecho trivial de que las decisiones que los individuos tomarán no serán siempre orientadas a perseguir

una ganancia o beneficio directamente valorizable en términos monetarios. A diferencia de una empresa, que suele asumirse orientada únicamente a la maximización de su propio valor de mercado para el beneficio de sus accionistas (Stout 2012)<sup>5</sup>, los individuos pueden valorar una gran variedad de bienes, no todos necesariamente susceptibles de ser asignados con un ‘precio’ en términos económicos (ver Arrow 1997). La defensa de la libertad de cada individuo para decidir cómo satisfacer mejor sus preferencias deriva justamente de que cada uno es el mejor árbitro de aquello que hace su bienestar: y esto incluye elementos tanto materiales como no materiales, así como la posibilidad de sacrificar cierto beneficio presente en función de algún beneficio futuro.

Tampoco se trata del hecho –menos trivial, pero ampliamente estudiado en las últimas décadas (ver Barr 1992)– de que los individuos no siempre cuentan con información perfecta o simétrica respecto de todo aquello que sería relevante saber para poder tomar una decisión correcta.

Más bien, se trata del descubrimiento<sup>6</sup> de que, aunque los seres humanos sean sólitos en describirse a sí mismos como individuos racionales, capaces de llegar a juicios o decisiones por medio de deliberaciones intencionadas, en la mayoría de las situaciones concretas suelen apoyarse en formas ‘automáticas’, en lugar de deliberaciones racionales. Entre otras cosas, esto implica que las personas suelen no considerar adecuadamente toda la información que tendrían potencialmente a su disposición, sino que tienden a concentrarse en aquella que consideran más sobresaliente. A su vez, el juicio relacionado con dicha selección de información se basa en un conjunto de indicios y heurísticas –tales como el marco de referencia, las expectativas, la forma con la cual dicha información es presentada y otras ‘anclas’ cognitivas que ofrece el contexto– que dichas personas no sabrían describir racionalmente. Asimismo, las decisiones se basan en juicios de valor que, a su vez, dependen de factores como el orden en el que se ofrecen las alternativas, los términos que se usan para denominarlas,

<sup>5</sup> No obstante, incluso en el caso de las empresas esta concepción ha empezado a cuestionarse últimamente (Aluchna y Aras 2015).

<sup>6</sup> En realidad, muchas de estas nociones no son nuevas (Frankish y Evans 2009) pero la creciente investigación a este respecto a ha permitido lograr una comprensión y evidencia más detallada de cómo funcionan concretamente estos procesos.

la existencia de opciones por defecto, la consistencia con decisiones anteriores, la relevancia percibida en términos de construcción de identidad social y adherencia a normas sociales, etc. Finalmente, los individuos están dotados de una cantidad finita de recursos cognitivos (y afectivos) que les otorgan la capacidad de tomar buenas decisiones y la persistencia para llevarlas a cabo (World Bank 2015).

Vivir en condiciones de pobreza –o incluso, de escasez relativa o temporal– parece producir situaciones de estrés y otros sesgos cognitivos que reducen efectivamente las capacidades cognitivas y afectivas de los individuos (Anandi, Sendhil Mullainathan y Zhao 2013; Johannes y Fehr 2014) mientras que a la vez, exponen a los mismos individuos a un mayor número de decisiones cruciales, produciendo mayor desgaste mental y elevados riesgos, en caso de error (Duflo 2012). De ser así, la política más adecuada para hacer frente a la pobreza podría no consistir (o por lo menos, no exclusivamente) en proveer oportunidades objetivas a los pobres, ni en influenciar directamente sus decisiones, sino en proveer condiciones que los ayuden a tomar decisiones más racionales, informadas y beneficiosas para ellos (World Bank 2015). Bajo cierto punto de vista una política de ese tipo podría todavía tacharse de ‘paternalista’ –ya que supone una decisión por parte de la agencia interventora respecto de aquello que debiera considerarse más ‘racional’ y ‘beneficioso’ para los interesados. Dicho paternalismo podría justificarse al menos por dos órdenes de razones: por un lado, la agencia pública a menudo no puede evitar tomar decisiones que, a partir de las consideraciones previamente mencionadas, terminarán fijando opciones por defecto o influyendo de otra manera sobre las decisiones de los individuos– ¡Incluso eximirse de decidir sería una decisión! Por el otro, a diferencia de otras formas de paternalismo, este sería ‘benevolente’ ya que dejaría siempre abierta una posibilidad de decisión por parte de los individuos, no obligándolos a tomar un camino en particular (Sunstein y Thaler 2003). Este tipo de enfoque podría incluso aumentar la libertad de los individuos para tomar las decisiones realmente relevantes en su desarrollo, evitándoles tanto el desperdicio de energías mentales en decisiones que representan puro ‘ruido’ desde el punto de vista del logro de los fines que estos considerarían valiosos, como por la tutela sobre los efectos adversos que el

estrés y desesperación, que a menudo acompañan la pobreza, ejercen sobre la capacidad cognitiva –ya sea, haciendo inaccesibles potenciales tentaciones, promoviendo visiones optimistas respecto del futuro, o protegiéndose de las consecuencias más adversas de eventuales malas decisiones, etc. (Duflo 2012), o incluso escogiendo el momento y contexto más adecuado para presentar a los individuos una decisión (Johannes y Fehr 2014; World Bank 2015).

Últimamente, este tipo de consideraciones ha empezado a recibir una creciente atención que se ve reflejada en estudios enfocados en la elección de fuentes energéticas más o menos ‘modernas’ y no contaminantes, y en las actuales conductas energéticas de los hogares, y por lo tanto, en su nivel de eficiencia y consumo final, dos ámbitos decisionales fuertemente interconectados entre sí (Dato 2017) y altamente relevantes tanto para la PE como para la mitigación del cambio climático (Ürge-Vorsatz y Tirado Herrero 2012; von Stechow et al. 2015).

El primer aspecto es particularmente enfatizado por los críticos de la anteriormente mencionada *energy ladder*, que destacan la variedad de elementos cognitivos, actitudinales, socioculturales e institucionales que inciden sobre las efectivas dinámicas de transiciones energéticas locales (Maréchal 2010; van der Kroon, Brouwer y van Beukering 2013; Terrapon-Pfaff et al. 2014; Lillo et al. 2015; Rolffs, Ockwell y Byrne 2015; Puzzolo et al. 2016).

Incluso más interesante, visto su impacto directo sobre diversas dimensiones de PE, son los estudios relacionados con las actuales conductas energéticas de los hogares. Una creciente evidencia (Young y Steemers 2011; Lopes, Antunes y Martins 2012; Filippin, Larsen y Ricard 2017; Borozan 2018) muestra el peso preponderante que los aspectos conductuales juegan en el consumo final de energía de un hogar, un peso incluso mayor del conectado con el tipo de tecnologías utilizadas y las condiciones de las viviendas. Entre los mayores determinantes de dichas conductas se han citado: inercia, anclaje al status quo, aversión a las pérdidas y al riesgo, descuento temporal y espacial, influencia social, etc. (Lopes, Antunes y Martins 2012; Frederiks, Stenner y Hobman 2015). Las personas suelen subestimar y sobreestimar, respectivamente, el impacto de sus acciones y apegarse a hábitos establecidos (Dietz, Stern y Weber 2013) o pueden desalentarse frente

a dificultades menores, como tener que limpiar el entretecho para poder mejorar su aislamiento térmico (*Behavioural Insights Team* 2016) o tener que sostener un copago –incluso de reducida cantidad– para acceder a beneficios públicos (Bates et al. 2012).

Desafortunadamente, la mayoría de estos estudios se han llevado a cabo desde una mirada enfocada especialmente a la reducción de los efectos social y medioambientalmente adversos de la energía, y particularmente a la mitigación del cambio climático, aunque una parte de la literatura emergente está empezando a reconocer la relevancia de considerar el rol jugado por las decisiones y conductas de individuos y comunidades también en el campo de la PE (Tod et al. 2012; Teres-Zubiaga et al. 2013; Barnicoat y Danson 2015).

Siguiendo la senda trazada por esta literatura, afirmamos que el estudio e intervención en términos de PE –especialmente cuando toma un abordaje dirigido a garantizar el goce efectivo de beneficios relacionados con la energía– debiera poner más atención a los aspectos cognitivos y decisionales relacionados con el fenómeno: esto requeriría no solo dar mayor espacio a programas orientados a informar y educar a los individuos en relación con las distintas alternativas energéticas a su disposición y formas más eficientes y beneficiosas de emplearlas sino también, conducir a un rediseño integral de los programas orientados a intervenir en la conducta energética de hogares e individuos.

Considérense por ejemplo las diferentes iniciativas que se han ido generando en Chile durante los últimos años para promover la eficiencia energética en el hogar, modernizar los sistemas de calefacción doméstica o reducir la demanda energética asociada a dicha calefacción<sup>7</sup>.

Tomando inspiración de las recomendaciones y experiencias relatadas por el *Behavioural Insights Team* (2016)<sup>8</sup> a partir del caso británico, sería posible mejorar la efectividad y tasa de participación de estas iniciativas construyendo sistemas de incentivo que provean beneficios inmediatos en lugar de confiar en retornos de largo plazo, que las personas devaluarían por su distancia en el tiempo. Esto podría realizarse incorporando mecanismos que permitan a los individuos hacer pública su participación en el programa, así como los beneficios

<sup>7</sup> Por una descripción y comparación de las principales iniciativas existentes, ver RedPE (2018).

<sup>8</sup> Otro referente relevante es el proyecto Assist2gether: <https://www.assist2gether.eu/pagine-86-project>

que su participación les genera. Inclusive podría pensarse diseñando las iniciativas a nivel de comunidad en lugar de hogares, lo que permitiría aprovechar la influencia de las normas sociales sobre la decisión individual, sumado a programar las intervenciones a los momentos en los cuales los hogares posean el menor costo cognitivo y afectivo en reestructurar su vivienda (por ejemplo, evitando momentos de fuerte estrés, aprovechando los meses cálidos o apuntando a quienes se hayan cambiado de casa recientemente).

Asimismo, se podría incentivar a los individuos a adoptar conductas energéticas más eficientes, con contenidos cortos para la agencia pública, tomando medidas que hagan evidentes a los individuos las ventajas directas que esto les podría conllevar: por ejemplo, podrían hacerse más transparentes las cuentas de energía posicionando cuidadosamente –de manera que salten a la vista– aquellas informaciones que representan aspectos sobre los cuales los individuos pueden realmente incidir con sus conductas; proveyendo a cada hogar series temporales que muestren cómo va evolucionando su consumo energético; e incluso, ponerles a disposición análisis comparativos de los consumos energéticos de los vecinos que gozan de la mejor actuación energética. Esto último, cuenta con la contemporánea ventaja de aprovechar el poder de las normas sociales, estimular el espíritu de competencia, y mostrar por medio del ejemplo qué mejoras son posibles.

Finalmente, estimular la adopción de fuentes energéticas más modernas y menos contaminantes podría pasar no solo por la provisión de incentivos adecuados, sino también por el momento y la forma en la que se ofrecen dichos incentivos. Con el fin de reducir las barreras (cognitivas, físicas y económicas) asociadas a los mismos, proveer información pertinente, fácil de leer y enmarcada de la manera correcta sobre las opciones a disposición, y ofrecer acompañamiento adecuado a los hogares para cambiar su estilo de vida serían algunas de las maneras más adecuadas de aprovechar las nuevas formas de energía.

## 6. Conclusiones

Tal como se ha mencionado en la introducción, la noción de PE ha hecho su entrada oficial en la política pública chilena a partir de la

Agenda Energética del 2014, que adoptó inmediatamente una concepción integral del fenómeno, reconociendo que “superar la pobreza energética no es solo asegurar una mejor cobertura, sino también, fundamentalmente, velar por un costo razonable para las familias vulnerables para satisfacer sus necesidades energéticas básicas, asegurar continuidad en el suministro y garantizar estándares mínimos de confort térmico y lumínico en los hogares” (Máximo Pacheco, en Ministerio de Energía 2014, 11). Esta misma concepción también se encuentra reflejada en las recomendaciones que tanto el PNUD (2018) como la Red de Pobreza Energética de la Universidad de Chile (RedPE 2017, 2018) fueron levantando durante los años siguientes para guiar el desarrollo de políticas que se hicieran cargo del fenómeno.

Como se ha discutido en el presente artículo, estos llamados hacia un abordaje integral de la PE van en línea con la paulatina transición del concepto desde comprensiones iniciales predominantemente preocupadas por velar sobre las oportunidades (económicas o tecnológicas) de beneficiar de suministro energético mínimo aceptable en hogares vulnerables, hacia los contemporáneos intentos por abordar de forma directa y multifacética la efectiva capacidad de todo hogar para acceder a servicios energéticos adecuados, que permitan satisfacer necesidades reconocidas como variables, en relación al contexto geográfico, cultural y socioeconómico del propio hogar.

Este nuevo énfasis sobre la igualación de los beneficios producidos por la energía se condice con una comprensión de la energía como un bien meritorio, uno que debe propiciarse independiente de las efectivas disposiciones de sus beneficiarios al respecto. Sin embargo, no debe entenderse en oposición a los esfuerzos por abatir las barreras tecnológicas y financieras que todavía caracterizan a la provisión de la energía. Por el contrario, lo que emerge es una comprensión de corte multidimensional de la pobreza energética, dentro de la cual la asequibilidad y acceso a fuentes, bienes y servicios energéticos modernos y no contaminantes, debe ir de la mano con la efectiva propensión de estos bienes y servicios a generar consecuencias deseables respecto del bienestar, el desarrollo humano y productivo de individuos, familias y comunidades, en relación a sus impactos sociales, económicos y ambientales.

A su vez, esta mirada integral sobre la PE otorga gran importancia a la comprensión e intervención en los contextos, hábitos y decisiones de consumo de las personas, de las que dichas consecuencias deseables dependen. Por consecuencia, adquieren también relevancia los aprendizajes de los recientes hallazgos en el ámbito de la economía conductual, tanto respecto de la caracterización de los mecanismos que promueven y limitan la capacidad cognitiva y afectiva de los individuos al considerar la información disponible y llegar a decisiones racionales respecto de sus consumos energéticos, como de las interacciones bidimensionales entre dichas capacidades y las condiciones de pobreza (energética y multidimensional) por las cuales dichos individuos se desenvuelven o pueden llegar (incluso transitoriamente) a desenvolverse.

Tal como se ha mostrado en el apartado anterior, dichas consideraciones podrían proporcionar criterios útiles y líneas guía para el diseño e implementación de políticas energéticas adecuadas para garantizar un acceso universal y equitativo a energías modernas, limpias y asequibles.

Sin embargo, no debiera olvidarse que, por importantes que sean las decisiones y conductas individuales en la configuración de la PE, esta última sigue siendo también el producto de procesos y condiciones que trascienden el ámbito de la familia y requieren incorporar miradas de más amplio alcance, que permitan articular el fenómeno con las dinámicas estructurales y territoriales en la cuales se inserta. Por todo lo anterior, auspiciamos que la creciente popularidad de comprensiones multidimensionales de la PE y de la pobreza, en general, demandan también abordajes complejos e interdisciplinarios, por lo que se espera que estos nuevos desafíos estimulen la economía y las otras ciencias a buscar espacios de encuentro, colaboración y aprendizaje recíproco.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aluchna, M. y Aras, G. 2015. *Transforming Governance: New Values, New Systems in the New Business Environment*. Surrey, UK: Gower Publishing.
- Mani, A., Shafir, E. Mullainathan, S. y Zhao, J. 2013. Poverty Impedes Cognitive Function. *Science* 341, 976-80.

- Arrow, K.J. 1963. Uncertainty and The Welfare Economics of Medical Care. *The American Economic Review* 53(5), 941-73.
- Arrow, K.J. 1997. Invaluable Goods. *Journal of Economic Literature* 35(2), 757-65.
- Atkinson, A. 2015. *Inequality. What Can Be Done?* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Atkinson, A.B. y Stiglitz, J.E. 2015. *Lectures on Public Economics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Banerjee, A. y Duflo, E. 2011. *Poor economics: A radical rethinking of the way to fight global poverty*. New York: Public Affairs.
- Barnes, D.F. y Floor, W.M. 1996. Rural energy in developing countries: a challenge for economic development. *Annual Review of Energy and Environment* 21, 497-530.
- Barnes, D.F., Khandker, S.R. y Samad, H.A. 2011. Energy poverty in rural Bangladesh. *Energy Policy* 39(2), 894-904.
- Barnicoat, G. y Danson, M. 2015. The ageing population and smart metering: A field study of householders' attitudes and behaviours towards energy use in Scotland. *Energy Research & Social Science* 9(S1), 107-15.
- Barr, N. 1992. Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation. *The Journal of Economic Literature* 30(2), 741-803.
- Barrueto, C.M. 2014. Pobreza Energética, desafíos de política para Chile. Asuntos Públicos N° 1.160. Santiago de Chile: CED.
- Bates, M.A., Glennerster, R. Gumedé, K. y Duflo, E. 2012. The Price is Wrong. *Field Actions Science Reports* 4(S1), 30-7.
- Behavioural Insights Team. 2016. *Behaviour Change and Energy Use*. Policy Paper. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/48123/2135-behaviour-change-and-energy-use.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/48123/2135-behaviour-change-and-energy-use.pdf) [28 de septiembre de 2018]
- Bhatia, M. y Angelou, N. 2014. Capturing the multidimensionality of energy access. Live Wire 16, The World Bank Group.
- Bhattacharyya, S.C. 2012. Energy access programmes and sustainable development: A critical review and analysis. *Energy for Sustainable Development* 16(3), 260-71.
- Birol, F. 2007. Energy Economics: A Place for Energy Poverty in the Agenda? *The Energy Journal* 28(3), 1-6.
- Boardman, B. 1991. *Fuel poverty: from cold homes to affordable warmth*. London: Pinter Pub Limited.
- Bollino, C. y Botti, F. 2017. Energy poverty in Europe: A multidimensional approach. *PSL Quarterly Review* 70(283), 473-507.
- Borozan, D. 2018. Regional-level household energy consumption determinants: The European perspective. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 90, 347-55.
- Bouzarovski, S. 2018. *Energy Poverty. (Dis)Assembling Europe's Infrastructural Divide*, Online: Palgrave Macmillan.
- Bouzarovski, S., Petrova, S. y Sarlamánov, R. 2012. Energy poverty policies in the EU: A critical perspective. *Energy Policy* 49, 76-82.
- Bridge, B.A., Adhikari, D. y Fontenla, M. 2016. Electricity, income, and quality of life. *Social Science Journal* 53(1), 33-9.
- Culver, L. 2017. Energy Poverty: what you measure matters. Proceedings of the *Reducing Energy Poverty with Natural Gas: Changing Political, Business, and*

- Technology Paradigms Symposium*. Disponible en: [https://ngi.stanford.edu/sites/default/files/NGI\\_Metrics\\_LitReview%282-17%29.pdf](https://ngi.stanford.edu/sites/default/files/NGI_Metrics_LitReview%282-17%29.pdf) [28 de septiembre de 2018]
- Dato, P. 2017. Investment in Energy Efficiency, Adoption of Renewable Energy and Household Behaviour: Evidence from OECD countries. Working Paper 2017.05, FAERE-French Association of Environmental and Resource Economists.
- Day, R., Walker, G. y Simcock, N. 2016. Conceptualising energy use and energy poverty using a capabilities framework. *Energy Policy* 93, 255-64.
- Dietz, T., Stern, P.C. y Weber, E.U. 2013. Reducing Carbon-Based Energy Consumption through Changes in Household Behavior. *Winter* 142(1), 78-89.
- Duflo, E. 2012. Human Values and the Design of the Fight Against Poverty. *Mahindra Humanities Tanner Lectures*, Harvard University.
- ESMAP. 2015. *Beyond Connections. Energy access redefined*. Washington, DC: The World Bank Group.
- Estenssoro, F.J. 2010. Crisis ambiental y cambio climático en la política global: un tema crecientemente complejo para América Latina. *Universum* 25(2), 57-77.
- European Commission. 2018. Policies & Measures. *The EU Energy Poverty Observatory*. Disponible en: <https://www.energypoverty.eu/policies-measures> [13 de septiembre de 2018].
- Filippin, C., Flores, S. y Ricard, F. 2018. Improvement of energy performance metrics for the retrofit of the built environment. Adaptation to climate change and mitigation of energy poverty. *Energy and Buildings* 165, 399-415.
- Frankish, K. y Evans, J. 2009. The duality of mind: An historical perspective (1-30). En Evans, J. y Frankish, K. (eds.) *In two minds: Dual processes and beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Frederiks, E.R, Stenner, K. y Hobman, E.V. 2015. Household energy use: Applying behavioural economics to understand consumer decision-making and behaviour. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 41, 1385-94.
- García Ochoa, R. y Graizbord, B. 2016. Caracterización espacial de la pobreza energética en México. Un análisis a escala subnacional. *Economía, sociedad y territorio* 16(51), 289-337.
- García Ochoa, R. 2014. *Pobreza energética en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- González-Eguino, M. 2015. Energy poverty: An overview. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 47, 377-85.
- Groh, S. 2014. The role of energy in development processes The energy poverty penalty: Case study of Arequipa (Peru). *Energy for Sustainable Development* 18, 83-99.
- Guertler, P. 2012. Can the Green Deal be fair too? Exploring new possibilities for alleviating fuel poverty. *Energy Policy* 49, 91-7.
- Hanushek, Eric. 2017. For long-term economic development, only skills matter. *IZA World of Labor* 343.
- Haushofer, Johannes y Jeremy Shapiro. 2016. The Short-Term Impact of Unconditional Cash Transfers to the Poor: Experimental Evidence from Kenya. *The Quarterly Journal of Economics* 131(4), 1973-2042.

- Healy, J.D. 2004. *Housing, Fuel Poverty, And Health: A Pan-European Analysis*. Abingdon, OX: Routledge.
- Helm, D. 2003. *Energy, the State, and the Market: British Energy Policy Since 1979*. Oxford: Oxford University Press.
- Herington, M. et al. 2017. Defection, recruitment and social change in cooking practices: Energy poverty through a social practice lens. *Energy Research and Social Science* 34, 272-280.
- Hills, J. 2012. Getting the measure of fuel poverty: final report of the Fuel Poverty Review. CASereport (72). Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science. London, UK.
- Hosier, R.H. y Dowd, J. 1987. Household fuel choice in Zimbabwe: an empirical test of the energy ladder hypothesis. *Resources and Energy* 9, 347-361.
- IEA-OECD. 2010. *Energy poverty: How to make modern energy access universal?* Informe International Energy Agency. Disponible en: <https://europa.eu/capacity4dev/afretep/document/energy-poverty-how-make-modern-energy-access-universal> [28 de septiembre de 2018].
- IEA. 2011. *Energy for all: financing access for the poor. Special early excerpt of the World Energy outlook 2011*. Informe International Energy Agency. Disponible en: [https://www.iea.org/media/weoweb/energydevelopment/presentation\\_oslo\\_oct11.pdf](https://www.iea.org/media/weoweb/energydevelopment/presentation_oslo_oct11.pdf) [28 de septiembre de 2018].
- IEA. 2015. *World Energy Outlook 2015: Methodology for Energy Access Analysis*. Informe International Energy Agency. <https://www.iea.org/energyaccess/methodology/> [28 de septiembre de 2018].
- International Energy Agency. 2016. *Energy, Climate Change & Environment*. Informe International Energy Agency. Disponible en: <https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/ECCE2016.pdf> [28 de septiembre de 2018].
- IPCC. 2012. *Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation. Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Informe Panel Intergubernamental de Cambio Climático. Disponible en: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/SRREN\\_FD\\_SPM\\_final-1.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/SRREN_FD_SPM_final-1.pdf) [28 de septiembre de 2018].
- Tooraj, J., Nepal, R., Timilsina, G. y Toman, M. 2014. *Energy Sector Reform, Economic Efficiency and Poverty Reduction*. Working Paper 529, University of Queensland School of Economics.
- Haushofer, J. y Fehr, J. 2014. On the Psychology of Poverty. *Science* 344, 862-67.
- Kaime, T. y Glicksman, R.L. 2015. An international legal framework for SE4all: Human rights and sustainable development law imperatives. *Fordham, International Law Journal* 38(5), 1405-44.
- Khaleghian, P. y Das Gupta, M. 2005. Public management and the essential public health functions. *World Development* 33(7), 1083-99.
- van der Kroon, B., Brouwer, R. y van Beukering, P. 2013. The energy ladder: Theoretical myth or empirical truth? Results from a meta-analysis. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 20, 504-13.
- Liddell, C., Morris, C., Mckenzie, S.J.P. y Rae, G. 2012. Measuring and monitoring fuel poverty in the UK: National and regional perspectives. *Energy Policy* 49, 27-32.
- Lillo, P., Ferrer-Martí, L., Boni, A. y Fernández-Baldor, Á. 2015. Assessing management models for off-grid renewable energy electrification

- projects using the Human Development approach: Case study in Peru. *Energy for Sustainable Development* 25, 17-26.
- Lopes, M.A.R., Antunes, C.H. y Martins, N. 2012. Energy behaviours as promoters of energy efficiency: A 21st century review. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 16(6), 4095-104.
- Maréchal, K. 2010. Not irrational but habitual: The importance of “behavioural lock-in” in energy consumption. *Ecological Economics* 69(5), 1104-14.
- Masud, J., Sharan, D. y Lohani, B.N. 2007. *Energy For All: Addressing the Energy, Environment, and Poverty Nexus in Asia*. Metro Manila, Philippines: Asian Development Bank.
- Mcloughlin, C. y Batley, R. 2012. The effects of sector characteristics on accountability relationships in service delivery. Working Paper No. 350, Overseas Development Institute.
- Ministerio de Energía. 2014. *Agenda de energía. Un desafío país, progreso para todos*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Ministerio de Energía. 2015. *Energía 2050. Política Energetica de Chile*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Ministerio de Energía. 2018. *Ruta Energética 2018-2022*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Mirza, B. y Szirmai, A. 2010. Towards a new measurement of energy poverty: A crosscommunity analysis of rural Pakistan. Working Papers 024, United Nations University - Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology.
- Modi, V. 2005. *Energy services for the Millennium Development Goals: achieving the Millennium Development Goals*. New York: Energy Sector Management Assistance Programme, United Nations Development Programme, UN Millennium Project, and World Bank.
- Moore, R. 2012. Definitions of fuel poverty: Implications for policy. *Energy Policy* 49, 19-26.
- Musgrave, R.A. 1957. A Multiple Theory of Budget Determination. *FinanzArchiv, New Series* 25(1), 33-43.
- Naciones Unidas. 2015. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*. Disponible en: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015-spanish.pdf> [28 de septiembre de 2018].
- Nussbaumer, P., Bazilian, M., Modi V. y Yumkella, K.K. 2011. *Measuring Energy Poverty: Focusing on What Matters*. Oxford.
- Pellicer, V. 2018. Ampliando la comprensión de la pobreza energética desde el enfoque de capacidades: hacia una mirada construida desde las personas afectadas. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* 1(1).
- PNUD. 2018. *Pobreza energética: análisis de experiencias internacionales y aprendizajes para Chile*. Informe de Proyecto, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: [http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/medambiente/undp\\_cl\\_medioambiente\\_pobrezaenergeticaexperienciainternacional%20\\_5\\_2\\_18.pdf](http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/medambiente/undp_cl_medioambiente_pobrezaenergeticaexperienciainternacional%20_5_2_18.pdf) [28 de septiembre de 2018]
- Practical Action. 2014. *Poor people's energy outlook*. Rugby, UK: Practical Action.
- Puzzolo, E. et al. 2016. Clean fuels for resource-poor settings: A systematic review of barriers and enablers to adoption and sustained use. *Environmental Research* 146, 218-34.

- Rademaekers, K. et al. 2016. *Selecting indicators to measure energy poverty*. Rotterdam, The Netherlands: Trinomics.
- Rawlings, L. y Rubio, G. 2005. Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs. *The World Bank Research Observer* 20(1), 29-55.
- RedPE. 2017. *Pobreza energética en Chile: ¿un problema invisible? Análisis de fuentes secundarias disponibles de alcance nacional*. Informe Red de Pobreza Energética. Disponible en: <http://redesvid.uchile.cl/pobreza-energetica/wp-content/uploads/2017/09/Informe-RedPE-septiembre-2017-a.pdf> [28 de septiembre de 2018]
- RedPE. 2018. *Políticas públicas y pobreza energética en Chile: ¿una relación fragmentada? Informe Red de Pobreza Energética*. Disponible en: <http://redesvid.uchile.cl/pobreza-energetica/wp-content/uploads/2018/10/Pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-y-pobreza-energ%C3%A9tica-en-Chile-FINAL-con-ISBN-1.pdf> [28 de septiembre de 2018]
- Reyes, R. 2017. Consumo de combustibles derivados de la madera y transición energética en la Región de Los Ríos, periodo 1991-2014. *Bosques, Energía y Sociedad* 6, 1-20.
- Reyes, R., Nelson, H., Navarro, F. y Retes, C. 2015. The firewood dilemma: Human health in a broader context of well-being in Chile. *Energy for Sustainable Development* 28, 75-87.
- Roemer, J.E. y Trannoy, A. 2016. Equality of Opportunity: Theory and Measurement. *Journal of Economic Literature* 54(4), 1288-332.
- Rolffs, P., Ockwell, D. y Byrne, R. 2015. Beyond technology and finance: pay-as-you-go sustainable energy access and theories of social change. *Environment and Planning A* 47(12), 2609-27.
- Romero, J.C., Linares, P. y López, X. 2018. The policy implications of energy poverty indicators. *Energy Policy* 115, 98-108.
- Scarpellini, S., Rivera-Torres, P., Suárez-Perales, I. y Aranda-Usón, A. 2015. Analysis of energy poverty intensity from the perspective of the regional administration: Empirical evidence from households in southern Europe. *Energy Policy* 86, 729-38.
- Scott, A. y Seth, P. 2013. *The political economy of electricity distribution in developing countries. A review of the literature*. London, UK: UKAid. Disponible en: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8332.pdf> [28 de septiembre de 2018]
- Sen, A. 1979. Equality of What? *The Tanner Lecture on Human Values*, Stanford University.
- Sen, A. 2000. *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- Sen, A. 2009. *The Idea of Justice*. London: Allen Lane, Penguin Group.
- Sovacool, B.K. 2012. The political economy of energy poverty: A review of key challenges. *Energy for Sustainable Development* 16(3), 272-82.
- von Stechow, C. et al. 2015. Integrating Global Climate Change Mitigation Goals with Other Sustainability Objectives: A Synthesis. *Annual Review of Environment and Resources* 40(1), 363-94.
- Stout, L. 2012. *The shareholder value myth*. San Francisco, CA: Berrett-Koehler.
- Sunstein, C. y Thaler, R. 2003. Libertarian Paternalism. *The American Economic Review* 93(2), 175-79.
- Takama, T., Tsephel, S. y Johnson, F.X. 2012. Evaluating the relative strength of product-specific factors in fuel switching and stove choice decisions

- in Ethiopia: a discrete choice model of household preferences for clean cooking alternatives. *Energy Economics* 34, 1763-1773.
- Teres-Zubiaga, J., Martin, K., Erkoreka, A. y Sala, J.M. 2013. Field assessment of thermal behaviour of social housing apartments in Bilbao, Northern Spain. *Energy and Buildings* 67, 118-35.
- Terrapon-Pfaff, J., Dienst, C., Kónig, J. y Ortiz, W. 2014. A cross-sectional review: Impacts and sustainability of small-scale renewable energy projects in developing countries. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 40, 1-10.
- Thomas, E.H. 2018. Seeing the forest for the trees: the firewood trade in Southern Chile (91-106). En Daughters, A. y Pitchon, A. (eds.) *Chiloé. The Ethnobiology of an Island Culture*. e-book: Springer.
- Tirado, S. 2017. Energy poverty indicators: A critical review of methods. *Indoor and Built Environment* 26(7), 1018-31.
- Tod, A.M. et al. 2012. Understanding factors influencing vulnerable older people keeping warm and well in winter: a qualitative study using social marketing techniques. *BMJ OPEN* 2(4).
- UN-Energy. 2005. *The Energy Challenge for Achieving the Millennium Development Goals*. UN Energy Paper. June 22, 2005. Disponible [http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/923\\_32269\\_The%20Energy%20challenge%20for%20achieving%20the%20millennium%20development%20goals.pdf](http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/923_32269_The%20Energy%20challenge%20for%20achieving%20the%20millennium%20development%20goals.pdf) [28 de septiembre de 2018].
- Ürge-Vorsatz, D. y Tirado, S. 2012. Building synergies between climate change mitigation and energy poverty alleviation. *Energy Policy* 49, 83-90.
- WHO. 2006. *Fuel for life: household energy and health*. Ginebra: World Health Organization.
- World Bank. 2015. *World Development Report: Mind, Society and Behavior*. Washington, DC: The World Bank Group.
- World Energy Council. 2016. *World Energy Scenarios 2016. The Grand Transition*. Informe UN World Energy Council. Disponible en: <https://www.worldenergy.org/wp-content/uploads/2016/10/World-Energy-Scenarios-2016-Full-Report.pdf> [28 de septiembre de 2018].
- Young, G. y Steemers, K. 2011. Behavioural, physical and socio-economic factors in household cooling energy consumption. *Applied Energy* 88(6), 2191-2200.



## Ilustración sociológica: de la crítica a la observación de segundo orden en la sociología de Niklas Luhmann

Juan Pablo Ávila\*

### RESUMEN

Una de las características centrales de la teoría sociológica de Niklas Luhmann es el trabajo de transformación conceptual de la tradición sociológica basada en la Ilustración. A esta, Luhmann la denominó tradición veteroeuropea. En oposición a esos fundamentos, Luhmann construyó las bases de su sociología bajo el lema `una sociología sociológicamente fundamentada. Esta se estructuró a partir de su programa de investigación formulado en el libro *Ilustración sociológica*. En este programa, Luhmann desplegó uno de los puntos centrales de su sociología y, al mismo tiempo, una de las fuentes de mayor crítica hacia ella: el paso de la crítica a la observación de segundo orden como marco de construcción de conocimiento desde la sociedad. El objetivo de este artículo es exponer el programa de ilustración sociológica de Niklas Luhmann para esclarecer el paso de la crítica a la observación de segundo orden como elemento distintivo de su sociología. Se concluye que Luhmann no descarta la crítica, sino que la reformula en términos de conocimiento reflexivo generado por la observación de segundo orden.

PALABRAS CLAVE: teoría sociológica, teoría de sistemas, ilustración sociológica, crítica, observación de segundo orden, Niklas Luhmann

### Sociological Enlightenment: from critique to second-order observation in the sociology of Niklas Luhmann

### ABSTRACT

One of the central traits of Niklas Luhmann's sociological theory is the work of conceptual transformation of the Enlightenment-founded sociological tradition. Luhmann called this the *old European tradition*. In opposition to these underpinnings, Luhmann construed his sociology aiming at a sociologically founded sociology formulated as a research program in the book *Sociological Enlightenment*. In this book, Luhmann deployed one of the central points of his sociology and, at the same time, one of the sources of greatest criticism towards it, namely: the turn from critique to second-order observation as a framework for the construction of knowledge from society. The aim of this article is to expose Niklas Luhmann's *program of sociological enlightenment* to clarify the turn from critique to second-order observation as a distinctive element of his sociology. It is concluded that Luhmann does not discard critique, but reformulates it in terms of reflective knowledge generated by second-order observation.

---

\* Académico investigador, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Universidad Católica del Maule.

✉ javilacadenas@gmail.com

Recibido agosto 2018 / Aceptado noviembre 2018

Disponible en: [www.economiaypolitica.cl](http://www.economiaypolitica.cl)

KEYWORDS: sociological theory, systems theory, sociological Enlightenment, critique, second-order observation, Niklas Luhmann

Desde mediados del siglo pasado, con el desarrollo de la teoría crítica de primera y segunda generación se desarrolló un tipo de criterio de demarcación que tiende a evaluar la plausibilidad de las teorías sociológicas de acuerdo al potencial crítico que ella debe poseer en su construcción y producción de conocimiento. Si la teoría carece de él, de acuerdo a la evaluación que la parte interesada realiza, aquella es calificada de conservadora; si lo tiene, entonces la teoría es crítica. A mediados del siglo XX, Karl Popper fue objeto de esta crítica; en la segunda mitad, Talcott Parsons y Niklas Luhmann fueron los blancos. A ellos se les reprochó (y reprocha aún) la ausencia del componente crítico en su construcción sociológica.

En lo que se refiere a Niklas Luhmann, una de las principales críticas a su sociología se relaciona con el cambio conceptual desde el concepto de 'crítica' a la observación de segundo orden como fundamento de la construcción sociológica. Para comenzar a adentrarnos en el tema, es necesario describir el contexto histórico sociológico y de las ciencias sociales en el cual Luhmann comenzó a dibujar los contornos de su sociología.

A mediados del siglo XX se desarrollaron en Alemania Federal una serie de debates al interior de la sociología y de las ciencias sociales referidos a metodología y teoría social. El primero tuvo lugar en la Sociedad Alemana de Sociología en el año 1961, en la Universidad Tübingen. Las escuelas participantes fueron: el positivismo lógico o racionalismo crítico y la sociología crítica de la Escuela de Frankfurt. Los expositores principales de este debate fueron Karl Popper y Theodor Adorno. El objeto era la discusión de una lógica de investigación para las ciencias sociales. De un lado el racionalismo crítico apoyaba la idea de falsación y los criterios de demarcación, y del otro la teoría crítica, apoyaba una dialéctica historicista.

En este contexto aparecía con fuerza una nueva reapropiación de otra escuela sociológica importante de ese tiempo: el funcionalismo y la teoría de sistemas. En Alemania, Niklas Luhmann era una figura

incipiente en este campo, especialmente con la publicación en 1963 de *Función y consecuencias de la organización formal*. La resonancia causada por los ensayos y libros escritos por Luhmann entre los años 1960 y 1970, desembocaron en un nuevo debate sociológico que se llevó a cabo en la Universidad de Bielefeld, Alemania Federal, y que tuvo por título *Teoría de la sociedad o tecnología social* (1971). Los ponentes de esa ocasión fueron Jürgen Habermas, quien ya había sido parte del debate anterior, y Niklas Luhmann. El debate examinaba una teoría crítica de la sociedad que venía siendo renovada y una teoría de sistemas sociales que se encontraba recién en sus primeros lineamientos (Bolz 2006).

Más allá de centrarnos en aspectos específicos de la discusión que sostuvieron ambos autores, nos detendremos brevemente en cómo la comprensión que Habermas desarrolló sobre la teoría de sistemas sociales y que marcó la comprensión y recepción de la sociología de Luhmann al interior de las ciencias sociales de fines del siglo XX.

Uno de los problemas principales que Habermas visualizó en la naciente sociología de Luhmann se vinculó a una pregunta política: “si esta teoría, en un sistema político urgido por la necesidad de volver a despolitizar a la población movilizadora, no resulta apta para asumir las funciones legitimadoras del poder, hasta aquí ejercidas por la conciencia positivista reinante” (Habermas 2009: 310). Al entenderla como forma de legitimación del poder, Habermas concluye que “la sociología de Luhmann es inflexiblemente una “tecnología social”, lo que quiere decir que está articulada para conservar el orden establecido y para no dar entrada a la potencialidad crítica” (Gripp-Hagelstange 2009: 27). Esta crítica no puede ser calificada como algo apresurado y sin fundamento alguno, pero no por razones políticas, sino porque el fundamento de ella se construye desde la propia teoría que Habermas venía elaborando, en un primer momento, como reformulación de la teoría crítica y, posteriormente, como teoría de la acción comunicativa desde principios de la década de 1980. A partir de ahí, la sociología no crítica era calificada de conservadora.

Al introducirnos en una lectura sistemática de la obra de Luhmann, se puede evidenciar el potencial crítico que la sociología de Niklas Luhmann ofrece como variante para la investigación social. En este sentido, la lectura habermasiana puede ser catalogada como

una interpretación parcial o una lectura intencionada de la obra de Luhmann. Para el propio Luhmann, su sociología sí posee un potencial crítico, solo que distinto al de la teoría crítica.

En palabras de Luhmann: “si la sociología se concibe como “crítica”, con ello no necesariamente ha de seguir las directivas de la Escuela de Frankfurt. Puede evitar la mera confrontación (rechazo al ‘capitalismo’, al ‘sistema’, a la ‘dominación de clase’), la cual se atasca en una negación sin concepto alternativo [...] si se toma ‘crítica’ en este sentido, esto quiere decir ante todo que la sociología toma la posición de un observador de segundo orden. Ella tiene que ver con una observación de observadores” (Luhmann 2007: 887).

En este artículo argumento que, si bien la relación de Luhmann con la idea de crítica fue distante, la sociología de Luhmann contiene un potencial crítico contenido en la técnica teórica de la observación de segundo orden. Este potencial crítico debe ser indagado en el *Programa de ilustración sociológica* de Niklas Luhmann, libro en el cual Luhmann estableció originalmente las bases de su teoría de la sociedad y cuyo título refleja el intento luhmanniano de reapropiación y resignificación del concepto de *ilustración*.

Para dar cuenta de esto, el orden de exposición será el siguiente. En primera instancia describiré cuál fue la función del programa de investigación de la ilustración sociológica de Luhmann (1), para luego presentar la modificación realizada por Luhmann a la distinción base de la epistemología moderna, es decir, el paso de la distinción sujeto/objeto a la distinción sistema/entorno como fundamento de una epistemología sociológicamente fundamentada (2). Posteriormente, abordaré el paso de la crítica a la observación de segundo orden a partir de los elementos de secciones anteriores (3). Y por último, unas reflexiones a modo de conclusión (4).

## 1. ¿Qué es la ilustración sociológica

Con el objetivo de reconstruir el argumento luhmanniano, utilizaremos dos preguntas guía en relación a la idea de ilustración sociológica formuladas de modo preciso por Urs Stäheli (2012: 107): “¿es este sólo un título polémico con el cual debía ser combatido el ‘proyecto de la

modernidad' de la teoría crítica? o para expresarlo en el modo de la teoría del discurso: ¿se trata de una 'resignificación' de la Ilustración en la disputa de teorías?"

Una primera reflexión de Luhmann, en relación al concepto de ilustración sociológica, indica la contradicción interna que este guarda en sí mismo (Luhmann 1973). En términos históricos y conceptuales existen profundas diferencias entre sociología e ilustración filosófica. En la historia de la sociología no son nuevas las ideas que establecen algún tipo de continuidad entre ilustración y sociología:

Mannheim había concebido la planificación científico-social como continuación de la ilustración. Dahrendorf rotula la sociología norteamericana como "ilustración aplicada". Gehlen ve en la realidad social las huellas de la ilustración que tras la pérdida de sus premisas continúa por así decir, a ciegas. Schelsky ha intentado encerrar, en una palabra, "contra-ilustración", la aprobación y la distancia respecto a la ilustración (Luhmann 1973:93).

La recepción de esta herencia llevó a comprender la sociología como continuadora de la ilustración. No obstante, la herencia estuvo marcada por una dualidad. Por una parte, se daba cuenta de los límites a los cuales la ilustración filosófica había llegado, y al mismo tiempo, se justificaba por qué la sociología podía asumir la herencia ilustrada. No obstante, estas reflexiones no entregaron solución alguna a los límites en los cuales había caído el pensamiento ilustrado. En otras palabras, sus sociologías se encontraron con los mismos límites (Luhmann 1973). Uno de los problemas que Luhmann visualizó entre esas limitantes era que las formas de construcción del conocimiento sociológico seguían atadas a la premisa básica de la ilustración: la capacidad de racionalización del todo desde una conciencia o conciencias finitas.

Para la ilustración filosófica, esto significó un intento fallido de construir la unidad de la sociedad mediante un principio de racionalidad altamente vinculante (Luhmann 1973, 1997). La imposibilidad de esta unidad tiene como base los cambios en la imagen del mundo ocurridos a finales del siglo XVIII e inicios del XIX (Morandé 1987). Por un lado, el cambio en los procesos de socialización trajo como consecuencia que la integración del mundo se transformara en una desintegración producto de la complejización de la vida cotidiana. Por

otro, como consecuencia del incremento de complejidad, la ilustración se vio sobrepasada en sus dispositivos y constelaciones reflexivas, lo que repercutió directamente en las posibilidades de entregar orientación a la sociedad en términos de explicación global del mundo. De este modo, el conocimiento ya no tendría en sí mismo el sentido de descubrir por descubrir, de conocer por conocer. Al contrario, el emplazamiento semántico de la forma de organización de la sociedad condujo al conocimiento a un experimentar y un hacer. Así, la imagen del mundo elaborada por la razón ilustrada quedó restringida a un momento de la vida cotidiana.

Para el programa luhmanniano de ilustración sociológica surge entonces una pregunta: ¿por qué sociología y no otra disciplina aparece con el privilegio de la observación de la sociedad? Según Luhmann (1973), la razón está en la naturaleza y contenido de la sociología. El argumento luhmanniano se centró en señalar que, desde la caída del pensamiento iluminista, “la sociología se pudo afirmar como una ciencia escéptica que prosigue sus investigaciones según reglas metodológicas, pero que difícilmente puede ser intimada a una total responsabilidad por las consecuencias de su propio hacer” (Luhmann 1973: 93). De esta manera, la sociología ha buscado desde su inicio reducir la complejidad del mundo, ha integrado elementos tanto de construcción teórica como metodológicos en términos de una experiencia del saber hacer. La tarea de la sociología como ciencia de la sociedad no es, entonces, cumplir los objetivos centrales de la modernidad filosófica y, mucho menos, la promesa de unidad por medio de una racionalidad altamente vinculante. Por el contrario, para Luhmann “existen en la ilustración dos premisas centrales que se han tornado sospechosas: la participación de todos los individuos en un propósito racional común y el optimismo respecto al éxito de la factibilidad de éste” (Luhmann 1973: 94).

Retomando la segunda pregunta formulada por Stäheli al inicio de este apartado, se puede decir que Luhmann no criticó de una manera destructiva la razón ilustrada. Su propuesta constituye más bien una resignificación de la idea de ilustración, pero sin recurso a la razón. Su objetivo fue conocer qué llevó al derrumbe del dispositivo de conocimiento de la tradición ilustrada, y cuál era la función de clarificación de esta misma. En consecuencia, el programa de ilustración sociológica

de Luhmann cumple la función de “descubrir lo que echábamos de menos (de la Ilustración): la clarificación de la ilustración. La sociología no es ilustración aplicada, sino ilustración clarificada: es el intento de alcanzar los límites de la ilustración” (Luhmann 1973: 95).

Estos límites corresponden a los cambios estructurales y organizacionales de la sociedad de finales del XVIII, esto es, el paso de una sociedad diferenciada por estratificación a una sociedad funcionalmente diferenciada. El esclarecimiento que propuso el programa de ilustración sociológica de Luhmann indica “que se debe recoger nueva información, que aún existen inseguridades, que se constata lo desconocido y que se tiene la esperanza de una gran certidumbre. El esclarecimiento apuesta por la posibilidad de que una observación con distancia pueda ver cosas distintas a lo que ven los participantes” (2012: 108). El mecanismo desde el cual opera el esclarecimiento es por medio de esquemas de observación de segundo orden que buscan la reducción de complejidad de la sociedad, lo que conduce a una imagen del mundo construida por distinciones trazadas por un observador. Esta imagen del mundo diferenciada y levantada por observaciones desde una serie de distinciones, no es otra cosa que la diferenciación de la sociedad moderna posterior al Iluminismo, esto es, la sociedad funcionalmente diferenciada. Para dar cuenta del cambio de la imagen del mundo desde su ilustración sociológica, Luhmann parte de los conceptos de complejidad y paradoja.

El concepto de complejidad que Luhmann introduce va de la mano de su propia construcción teórica de la sociedad. Complejidad es “aquella suma de elementos que, en razón de una limitación inmanente de capacidad de enlace del sistema, ya no resulta posible que cada elemento quede vinculado en todo momento” (Luhmann 1996a: 85). La complejidad de la sociedad se constituye desde las múltiples posibilidades de selección que la sociedad comunica en la sociedad. En este sentido, la complejidad es propia de la sociedad, por lo cual debe ser comprendida en términos de una policontextualidad funcional (distintos sistemas con funciones propias que resuelven problemas específicos) que se desarrolla evolutivamente. A su vez, el concepto de complejidad y la policontextualidad de lo social establecen límites de qué se va a conocer.

Bajo esta óptica, la complejidad no tiene un sentido de limitación de las expectativas de conocimiento que cuestione si es posible conocer tal o cual cosa. El concepto de complejidad que Luhmann estableció posee en sí mismo un código dual no excluyente que se transforma en el medio de esclarecimiento de la ilustración. Por consiguiente,

¡al universalismo ilustrado, es decir, a la ceguera ilustrada frente a su propia limitación, se le antepone un concepto alternativo sin límites! Tiene aquí lugar, a la vez, una superación de las figuras universalistas. Con el concepto de complejidad Luhmann introduce un concepto límite sin exterior, pues todas las posibilidades pertenecen a la complejidad, también aquellas que no han sido realizadas. (Stäheli 2012: III)

A su vez, al posicionar el concepto de complejidad desde la paradoja del límite ilimitado, la teoría conduce a que la reflexión de la ilustración sociológica parta desde un principio de observación autológico (es decir, aplicable a sí mismo), de forma que, la crítica de la ilustración se mantenga dentro de la ilustración y no fuera de ella. Como ganancia, esta fórmula permite establecer los límites de un conocimiento que se había vuelto totalizante.

La complejidad de la sociedad moderna (Luhmann 2005) como esclarecedora de la ilustración, en un primer momento, podría ser reflexionada como una contradicción lógica, lo que se fundamenta en la forma de abordar la dualidad de dos extremos que a simple vista parecen diferenciados (límites sin límites). Para resolver esta contradicción aparente, Luhmann introduce un concepto altamente significativo para la comprensión de su sociología, este es el de paradoja.

Dentro de la teoría de Luhmann, la paradoja es un principio lógico que se diferencia de identidad (Aristóteles) y de contradicción (Hegel). El primero indica que una cosa es igual a ella misma; el segundo, establece que una cosa no es igual a ella misma pero que está conectada a lo que niega, desde lo que emerge una tercera posición. En cambio, una paradoja se constituye en su proceso lógico al momento de trazar una distinción de observación donde los dos lados tienen valor propio, por lo que el lado que se explica no puede desestimar el lado negado, ya que, de esa manera, establece lo que no es, desde donde marca su diferencia. Además, la distinción es sostenible por el observador, que no puede observar ambas partes por separado.

En consecuencia, para Luhmann, paradoja viene a permitir que lo que parece incompatible se haga compatible. Dentro de esa reflexión, el programa de la ilustración sociológica luhmanniana no puede ser comprendido como exterior o al margen de la ilustración racional. Al contrario, es considerado como una nueva posibilidad de conocimiento del mundo sin abandonar la idea de ilustración, es decir, como orientación del conocimiento de la sociedad en base a sus diferencias. Lo anterior, claro está, sin un fin integrador moralizante basado en la razón y con límites claros respecto de su accionar.

## **2. Epistemología sociológicamente fundamentada: de la distinción sujeto/objeto a la distinción sistema/entorno**

Para Luhmann, el estatus científico de la epistemología se ha caracterizado por un tipo de libertad evaluativa con respecto a la legitimidad del conocimiento que producen las disciplinas de las ciencias sociales. Este es el sentido de dependencia y/o vigilancia epistemológica (Bachelard 1987). El fundamento legitimatorio de la epistemología moderna como teoría del conocimiento se estableció en relación a la distinción sujeto/objeto, la que en su desarrollo ha tomado distintas formas semánticas en el pensamiento moderno.

El elemento que Luhmann evaluó críticamente respecto a la utilización de la epistemología para la construcción de su teoría de la sociedad es justamente la distinción sujeto/objeto. La posición externa desde la cual opera (el observador está fuera de la distinción, no es sujeto ni objeto), y, además, los obstáculos que establece al utilizar el código de conocimientos verdadero/falso constituyen el fundamento de esta crítica, pues implican seguir atados a la herencia de la lógica aristotélica de la identidad y diferencias irreconciliables.

Para Luhmann, la epistemología no está fuera de las disciplinas que pertenecen a la ciencia, sino más bien esta pertenece íntegramente a la misma ciencia. Luhmann no propone que la epistemología no tenga un papel fundamental en el interior de la sociología o de las ciencias sociales. Por el contrario, el problema radica en que para la investigación sociológica la epistemología se encuentra fundamentada por otras constelaciones de conocimientos (normativas, políticas)

que no se relacionan con el objetivo de la sociología como ciencia de la sociedad. En otras palabras, lo que Luhmann sostiene es fundamentar en términos sociológicos la propia epistemología.

Una epistemología sociológicamente fundamentada supone, para Luhmann, el reemplazo de los conceptos de intersubjetividad y acción por el de comunicación para la comprensión de la sociedad y el conocimiento comunicado por esta. Los conceptos de intersubjetividad y acción tienen sus raíces en las discusiones al interior de la teoría del conocimiento de tipo idealista, la que se estructuró bajo la pregunta ¿cómo el sujeto dota de sentido al objeto? (Luhmann 1998). La teoría idealista del conocimiento indica que el yo tiene existencia en sí mismo producto de que se piensa como existente (un tipo de *autopoiesis* de la conciencia, razón o alma). En consecuencia, todo objeto externo de conocimiento que no sea el yo mismo puede ser refutado, es decir, cuestionado en su existencia trascendental, producto de que su existencia como objeto (de lo que sea) debe ser autoreflexionado por el yo subjetivo, lo que implicaría la subjetivación del objeto al que se dota de sentido. Como consecuencia de esa posición, se estableció una antropologización de las condiciones de posibilidad del conocimiento desde un sujeto cognoscente como punto de partida de cualquier conocimiento. En otros términos, un tipo de observador absoluto.

Una salida a esa paradoja fue planteada por Kant, quien realizó una modificación a la pregunta del conocimiento en base a las condiciones de posibilidad del conocimiento. No obstante, para Luhmann, el problema se mantuvo:

hasta ahora se ha partido de la distinción entre conocimiento y objeto y se ha llegado a un problema que no ha encontrado solución: ¿cómo es que el conocimiento llega a su objeto? El problema estriba en la unidad de la diferencia entre conocimiento y objeto. (Luhmann 1998c: 115)

La posición que Luhmann tomó al interior de las discusiones sobre el conocimiento fue la del constructivismo radical. Este tipo de constructivismo parte de la base que existe una desconexión entre conocimiento y realidad: “El conocimiento es sólo posible por motivos que este no puede ponerse en contacto con la realidad” (Luhmann 1998b: 70). La contribución desarrollada por Luhmann a la teoría

constructivista radical consiste en haber dado cuenta de la paradoja que encierra la desconexión entre conciencia y realidad. En razón de lo anterior, Luhmann propuso una distinción que permitiese la construcción de conocimientos en base a la paradoja de la imposibilidad de conectar ambos polos. Así, reemplazó la distinción sujeto/objeto por la distinción sistema/entorno. En palabras de Luhmann:

Nosotros lo que proponemos es sustituir la diferencia sujeto/objeto, por la de sistema/entorno. Por un lado, esta distinción sigue perteneciendo a la posición clásica del problema en la medida en que toma su punto de partida de una diferencia, y en la medida en que permite en que una parte vuelva a reentrar en la otra. Sobrepasa, por otra parte, la posición clásica del problema, porque revierte tanto la teoría del sujeto como la del objeto. Esta posición puede sustituir la pregunta por el desacoplamiento mediante cerradura, por la de la diferenciación de los sistemas, y puede sustituir la premisa de un mundo común, por una teoría de la observación de los sistemas que observan (*second order cybernetics*). (Luhmann 1998: 72)

Desde esa modificación al constructivismo radical, el conocimiento construido desde la sociología de Luhmann no depende únicamente del mundo para constituirse. Lo anterior no debe ser entendido de modo que el conocimiento no tenga conexión con la realidad. Al contrario, “el conocimiento se definirá mediante operaciones de observación y descripción de la observación. Esto incluye observaciones y descripciones de la descripción” (Luhmann 1998c: 74). La realidad es como es, no de otro modo. El conocimiento no es un producto de la sociedad, no es transmitido por esta. Más bien, este es construido por el observador mediante distinciones que permiten captar ese pedazo de la realidad que se quiere transformar en conocimiento. Por tanto, el conocimiento surgiría desde observaciones de segundo orden desde el interior de un sistema.

El concepto de sistema (Luhmann 1998) hace referencia a una constelación cognitiva de investigación que en términos operativos se define como “[...] la diferencia entre sistema y entorno. La formulación necesita un desarrollo explicativo, ya que está sostenida sobre una paradoja de base: el sistema es la diferencia que resulta de la diferencia entre sistema y entorno. El concepto de sistema aparece, en la definición, duplicado en el concepto de diferencia” (Luhmann 1996b: 78). Al

comenzar con una distinción que trace una diferencia en su estructura interna, la construcción de conocimiento se aleja de cualquier pretensión de validación universal o de algún tipo de ontologización o trascendentalismo en la construcción de conocimiento (Luhmann 1998).

La idea de sistema no se correlaciona con un sentido apriorista, y mucho menos, con tildes conservadores que buscan mantener el orden establecido en el sentido de las teorías de la hegemonía. Por el contrario, el concepto de sistema hace referencia a la propia emergencia de la complejidad social que debe ser reflexionada como un tipo de *fuzzy logic centrifuga* (Mascareño 2010), esto es, una cantidad indeterminada de comunicaciones y de enlaces posibles de realizar que superan la capacidad finita de una conciencia de poder dar cuenta de esa cantidad de información. En relación a lo anterior, Luhmann sostiene que:

el teórico no es ningún superhombre, no dispone de más capacidad de conciencia que otros. También para él el mundo está dado como dimensión hipercompleja. En el sentido que experimenta, también a él se le pone de manifiesto que hay más cosas que las que puede aprehender, más huellas que las que puede rastrear, más posibilidades que las que puede experimentar. (Luhmann 2019: 35)

Como consecuencia, el conocimiento que se construye de la sociedad es una fracción de este, es tomado en garantía de realidad (Luhmann 1996), no es una verdad que se establezca como una premisa escatológica, pues esto implicaría que no puede ser modificado en función de los cambios evolutivos de la sociedad. Para el programa de ilustración sociológica de Luhmann, esto hace referencia al aumento de la capacidad de observación de un sistema mediante distinciones reflexivas, que, a su vez, van generando diferencias que se constituyen en otras observaciones. La distinción, en consecuencia, “impide que el sistema se confunda continuamente con el entorno” (Luhmann 1998: 27). Como resultado de esas distinciones de observación surgirían otros sistemas en base a las diferencias que se desarrollen desde las distinciones. Esto quiere decir que “el sistema es la diferencia que resulta de la diferencia entre sistema y entorno” (Luhmann 1996: 78).

El sistema no tiene existencia sin procesos de operación y la operación puede ser desarrollada únicamente al interior de un sistema

(Corsi, Esposito, Baraldi 1996). En el caso de los sistemas sociales, estas operaciones son observaciones, las cuales Luhmann define como: “el acto de distinguir para la creación de información” (Luhmann 1998: 127). La operación traza una distinción en el sentido. Esta es una selectividad forzosa, es decir, una selección que conduce a procesos de distinción que obligan a seleccionar, tanto en términos de la conciencia como de la comunicación en la sociedad. De este modo, “la selectividad forzosa es la condición de posibilidad de la operación y de la observación. Más aun, la selectividad forzosa es el problema nuclear que define la complejidad como un problema tanto para operaciones como para las observaciones” (Luhmann 1998: 27).

La selectividad forzosa deriva del hecho que la complejidad del entorno es más alta que la complejidad del sistema. El sistema es siempre una reducción de complejidad. Al existir un entorno altamente complejo, el sistema requiere de un proceso de selección, con lo cual, el sistema construye su propia complejidad para diferenciarse de su entorno. Por consiguiente, esta construcción constante de complejidad sistémica obliga a una operación de selección y distinción en la comunicación que viene dada por la observación que los sistemas y subsistemas producen para la construcción de su complejidad. La selectividad forzosa es un producto del diferencial de complejidad sistema/entorno, y a la vez, constituye ese diferencial.

Así, la distinción sistema/entorno es una unidad paradójica, pues para la existencia y diferencia con el entorno, el sistema necesita del entorno para diferenciarse. Por su parte, el entorno se comprende como aquel lugar donde otros sistemas operan. En otras palabras, el sistema y los subsistemas no toman nada del entorno para su formación y diferencia, ya que su diferenciación es producto de sus propias operaciones internas que operan recursivamente en base a su código.

Como se puede apreciar, el concepto de sistema que Luhmann propuso no es un concepto externo a la sociedad. Lo que estableció es un esquema conceptual, constelación o dispositivo que permite la construcción de conocimiento en y desde la sociedad. Además, Luhmann advirtió que, si se quisiera cambiar esa distinción por otra, la teoría de sistemas perdería validez, pues se estaría haciendo alusión a otro tipo de teoría sociológica (Luhmann 1998).

### 3. De la crítica a la observación de segundo orden

Teniendo en consideración lo anterior, el paso de la crítica a la observación de segundo orden no significó el abandono de la sociología en términos paradigmáticos, es decir, no implicó apartar la reflexión sociológica de la sociedad (Luhmann 2007). O dicho en términos más clásicos, no significó separar la teoría de la praxis.

Por el contrario, el paso de la crítica a la observación de segundo orden se vincula con la evaluación del instrumental teórico desde el cual se construye el conocimiento de la sociedad en la sociedad (Luhmann 2007). Mucho menos desestimó Luhmann el componente crítico-emancipatorio. Como señala Stäheli (2012: 112) en vez de una ‘emancipación por medio de la razón’, Luhmann aboga por una ‘emancipación de la razón’. La crítica debe, por tanto, hacerse consciente de sus propias limitaciones si no quiere transformarse en un proyecto totalizante o incluso totalitario. El peligro de esa totalización se vinculó con uno de los principios fundamentales de la Ilustración: entregar iluminación por medio de una supraracionalidad acerca de las irracionalidades en las que el mundo había caído. Sin embargo, para Luhmann, estas irracionalidades hacían alusión a las diferencias u oposiciones a esa racionalidad total que se establecía como superior (Luhmann 1997).

A juicio de Luhmann, y para la construcción de su sociología, el concepto de crítica poseía una serie de contenidos que negaban la construcción de una sociología sociológicamente fundamentada. En primera instancia, la crítica fue identificada como una observación de primer orden, pues “el observador de primer orden ve las diferencias de los seres humanos y sus distintos, y exige justicia” (Luhmann 2007: 851). Ello conduce a una idea de justicia generalizada que no es acorde a las diferencias estructurales de la sociedad moderna. Esto quiere decir que en una sociedad que se constituye en base a diferencias, las formas de pensar la justicia variarían en relación a cada diferencia. Lo segundo, y derivado de lo anterior, es que la razón totalizante adquiere una carga de moralización generalizada derivada solo de algunas problemáticas en la sociedad, lo que oscurece la visualización o comprensión de otros problemas que subsisten. Así, según Luhmann, las reflexiones desarrolladas por los críticos poseen marcos

interpretativos en los cuales ya está predefinido qué condiciones sociales deben considerarse injustas y cuáles no.

El problema consistía en que todo este ejercicio crítico-ilustrado fue construido bajo la óptica de explicar por qué las teorías que trabajaban la sociedad no exponían de manera correcta lo que ellos sí observaban respecto de factores reproductores y perpetuadores de la injusticia en el mundo (Luhmann 2007). En consecuencia:

La crítica de la ideología se volvía punto central y, en cierta medida, la propia descripción de la sociedad se trasladaba hacia el esfuerzo por explicar qué condiciones sociales hacen que los otros no sean capaces de describir a la sociedad (y a sí mismos) de la manera en que parecía correcta a los críticos. (Luhmann 2007: 884)

Ahora bien, es importante remarcar que Luhmann en ningún momento de su trabajo como sociólogo indicó que no se elaboraran críticas a problemáticas de la sociedad; tampoco sostuvo que la justicia en términos sociales no sea posible o deseable. Al contrario, su propuesta llama a que la crítica no se transforme en un discurso sin contenido alguno y que carezca de alternativas conceptuales en relación a lo que critica. Solo la existencia de estas alternativas es lo que permite, tanto para críticos como para teóricos de sistemas, reorientar la mirada hacia una solución.

Asimismo, Luhmann observó al interior de las reflexiones críticas una visión pesimista de la sociedad que se relaciona con la imposibilidad de un nuevo comienzo, de una nueva reestabilización semántica de comprensión de esta que dejar de lado la permanente observación de crisis<sup>1</sup> generalizada (Luhmann 2007). No obstante, esto no implica que desde la sociología sistémica no existan posibilidades de reflexionar episodios de crisis en la sociedad (Mascareño, Chernilo, Cordero 2017), sino más bien es pensar la crítica desde la teoría de sistemas sin crisis (Esposito 2017).

Para Luhmann, la sociología crítica siempre contrastó la realidad con una norma escatológica: “debe haber –por así decirlo– una buena sociedad detrás de la sociedad hacia donde poder redirigir las estructuras y los efectos para arribar a un futuro mejor” (Luhmann 2007: 885). Por su parte, la observación de segundo orden opera bajo la óptica de

<sup>1</sup> En la investigación sistémica actual Aldo Mascareño (2018) sustituye el concepto de crisis por el de transiciones críticas.

observaciones y descripciones de lo que la sociedad comunica. Esto implica estar situado desde dentro de la sociedad y en contextos determinados, clausurando cualquier tipo de ejercicio totalizante en su operación. Además, las pretensiones escatológicas de establecer una mejor racionalidad quedan disueltas en la propia organización de la sociedad, constituyéndose desde el interior de cada sistema con el objetivo de operar bajo su código basal y producir la diferencia con su entorno interno y externo.

La unidad operativa de esas observaciones se deposita en los conceptos y teorías que delimitan qué y cómo construir el conocimiento. Esto no debe ser comprendido en términos de un deductivismo ingenuo. Al contrario, los conceptos y teorías sirven de guía al investigador para producir mejores conocimientos. Su despliegue se constituye en una red que permite la diferenciación de la diferenciación, lo que significa que la utilización de un único concepto aislado de otros conceptos no sería plausible, pues no se conseguiría que las observaciones elaboren las diferenciaciones de las diferenciaciones que son condición de posibilidad de nuevos conocimientos sobre una sociedad altamente compleja. Por lo tanto:

el observador ya no es, pues, un sujeto con derechos especiales asegurados trascendentalmente en una caja fuerte; esté sujeto al mundo que concibe. No se le permite ninguna autoconexión. Debe situarse en el lado interior o exterior de la forma que utiliza. (Luhmann 2007: 885)

La idea luhmanniana de observación de segundo orden no busca entregar una fórmula sobre cómo se deberían hacer las cosas (Luhmann 2007). Muy por el contrario, la observación de segundo orden ofrece las condiciones de posibilidad para enfocar la mirada en el punto crítico y resaltarlo con el objetivo de orientar las reflexiones a la problemática en cuestión. En otros términos, la idea es que las comunicaciones, acciones, relaciones, no queden trabadas en las propuestas o en los discursos que buscan sobresalir con un fin cuyo foco de interés no es la sociedad y la ciencia. Estos discursos conducen, en su mayoría, a que la temática central que es objeto de crítica sea despachada a un segundo plano y termine sin importancia alguna.

En síntesis, bajo la idea de observación de segundo orden, “la crítica de la sociedad es parte del sistema que critica: se deja inspirar y

subvencionar, observar y describir. Puede resultar penoso –bajo condiciones actuales– reclamar para sí una mejor moral superior o conocimientos mejores” (Luhmann 2007: 886). La forma de operar de la observación de segundo orden se desarrolla al interior de cada sistema por medio de una observación reflexiva en base a su autopoiesis, desde lo cual el sistema autocomunica y genera cambios en la estructura. Este proceso de autosensibilidad que conduce a establecer una observación reflexiva (en este sentido crítica) al interior de cada sistema de la sociedad, Luhmann lo denominó como observación de tercer orden (Luhmann 2002).

Este tipo de observación no puede ser comprendido bajo la idea de un espíritu absoluto que vaga libremente sobre la sociedad. Por el contrario, es un tipo observación que se encuentra en el mismo nivel que la observación de segundo orden: opera bajo los mismos términos descritos en páginas anteriores. No obstante, su diferencia estaría únicamente en los grados de libertad reflexiva de su operar. Así, observación de segundo orden significa la propia valoración del instrumental teórico investigativo de la sociología para la construcción de conocimiento (Hellman 2009).

En síntesis, la observación de segundo orden encuentra su posibilidad en la imposibilidad evolutiva de establecer lógicas externas a la propia organización diferenciada de la sociedad, con lo cual para esta sociología se clausura cualquier intención de enseñarle a la sociedad cómo debe comportarse, o más aún, se clausura la pretensión de buscar controlar la contingencia de las comunicaciones desarrolladas al interior de ésta.

#### 4. Conclusiones

El programa de ilustración sociológica y la observación de segundo orden de Niklas Luhmann tienen que ser comprendidos en su función investigativa y no con otro fin. El instrumental teórico desde el cual fue construida la sociología de Luhmann debe ser considerado como una variante crítica más en el pensamiento sociológico, claro está, desde los lineamientos que Luhmann establece desde *Ilustración sociológica* (1970) hasta *Sociedad de la sociedad* (1997) esto es, una reformulación

y ampliación semántica del concepto de crítica que se constituye en un nivel de mayor de abstracción sociológica. Todo ese cambio quedó representado en lo que Luhmann denominó observación de segundo orden. Por tanto, realizar investigaciones críticas desde la sociología de Luhmann significa aplicar la observación de segundo orden.

Bajo la forma en que Luhmann diseñó y construyó su teoría, no hay posibilidad de generar comunicaciones críticas desde un sistema social hacia otros sistemas parciales. Puntualmente, la negativa luhmanniana de introducir el concepto de crítica en su obra se relacionó con las distintas maneras de comprender el mundo y cómo estas diferencias comunican su propia autoorganización. De esta manera, la sociología de Luhmann no rechaza la reflexión crítica de la sociedad, más bien, el problema es el contenido semántico (normativo) del concepto de crítica, que hasta su tiempo no había sido actualizado en relación a la forma de organización de la sociedad que Luhmann observó.

Epistemológicamente la observación de segundo orden posee un potencial explicativo de fenómenos y problemáticas de investigación sociológica. Esta posibilidad radica en la ausencia de axiomas morales en su constitución y operación. Permitiendo así construir conocimientos de manera abstracta, sin la necesidad de reificar objetos puntuales de investigación que conduzcan a definir qué y cómo se construye conocimiento de la sociedad. Como consecuencia, la sociología de la Luhmann gana en inclusión más que en exclusión de temáticas y contenidos de investigación.

Para concluir, queda por señalar que el prejuicio (o juicio) hacia la sociología de Luhmann surge cuando se anteponen otras reflexiones teóricas que, en su mayoría, se constituyen desde un primado normativo y con un *ethos* de verdad en sus estrategias de construcción de conocimiento. Bajo esa óptica normativa, las teorías que no puedan dar cuenta de ese aspecto en sus reflexiones quedan sometidas al prejuicio (y juicio) de una inquisición institucionalizada, que, de una manera u otra, opera en base a la excomulgación de todas aquellas teorías y conocimientos que no correspondan con las que esos grupos sostienen. En consecuencia, para observaciones del concepto de crítica exteriores a la sociología, otras teorías son las adecuadas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adorno, T. 1973. *Las disputas del positivismo en la sociología*. Barcelona: Grijaldo.
- Adorno, T. 2004. *Escritos sociológicos I*. España: Akal.
- Bolz, N. 2006. *Comunicación mundial*. Buenos Aires: Katz.
- Cordero, R., Mascareño, A y Chernilo, D. 2017. On the reflexivity of crises: Lessons from critical theory and systems theory. *European Journal of Social Theory* 20(4), 511-530.
- Corsi, G. Esposito, E. Baraldi, C. 1996. *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann. Autores, Textos y Temas*. México, D.F.: Universidad Iberoamericana.
- Chernilo, D. 2011. *La pretensión universalista de la teoría social*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Esposito, E. 2017. Critique without crisis: Systems theory as a critical sociology. *Thesis Eleven* 143(1), 18-27.
- Frankenberg, G. 2011. Teoría crítica. Academia. *Revista sobre enseñanza del Derecho* 9(17), 67-84.
- Gripp-Hagelstange, H. 2009. ¿En qué consiste el principio teórico sustentado en la diferencia? (27-49). En J. Torres (Ed.). *La política como sistema*. Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrate.
- Habermas, J. 2010. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Trotta.
- Habermas, J. 2009. *La lógica de las ciencias sociales*. España: Tecnos
- Hellman, K. 2009. Aristóteles y nosotros (51-73). En J. Torres (Ed.), *La política como sistema*. Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrate.
- Kant, I. 2004. *Filosofía de la historia: ¿Qué es la ilustración?* Caronte. La Plata: Terramar.
- Luhmann, N. 1998. El conocimiento como construcción (67-90). En J. Torres (Ed.) *Teoría de los sistemas sociales II*. México, D.F.: Universidad Iberoamericana-ITESO.
- Luhmann, N. 2019 La praxis de la teoría (35-49). En Javier Nafarrate (Ed), *Ensayos de Ilustración sociológica*. México, D.F.: Universidad Iberoamericana.
- Luhmann, N. 1973. *Ilustración Sociológica y Otros Ensayos*. Buenos Aires: Sur.
- Luhmann, N. 2005. *Confianza*. España: Antrophos
- Luhmann, N y Behnke, K. 1994. Speaking and Silence. *New German Critique* (61), 25-37.
- Luhmann, N.1998a. *Complejidad y modernidad: De la unidad de la diferencia*. Madrid: Trotta.
- Luhmann, N. 1998b. El programa de conocimiento del constructivismo y la realidad que permanece desconocida (92-124). En J. Torres (Ed.), *Teoría de los sistemas sociales II*. Ciudad de México.
- Luhmann, N. 1998d. *Sistemas sociales: Lineamientos para una teoría general. Autores, Textos y Temas*. Barcelona: Anthrosos.
- Luhmann, N. 1998c. Comunicación y sociedad: Complejidad y Sentido (16-20). En Beriaín, J. y García, J. (Eds.), *Complejidad y Modernidad: De la unidad a la diferencia*. Madrid: Trola.
- Luhmann, N. 2001. Notes on the Project 'Poetry and Social Theory'. *Theory, Culture and Society* 18(1),15-27.
- Luhmann, N. 1992. *El ocaso de la sociología crítica*. Sociología de la UAM.

- Luhmann, N. 2007. *La sociedad de la sociedad*. México: Herder; Universidad Iberoamericana; DAAD; Cátedra Guillermo y Alejandro de Humboldt. Traductor: Javier Torres N.
- Luhmann, N. 1996b. *Introducción a la teoría de sistemas: Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrate*. Barcelona: Anthropos.
- Luhmann, N. 1997. *Observaciones de la modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Luhmann, N. 1996a. *La ciencia de la sociedad*. España: Anthropos.
- Luhmann, N. 2009. *¿Cómo es posible el orden social?* México: Herder.
- Mascareño, A. 2010. *Diferenciación y contingencia en América Latina*. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.
- Luhmann, N. 2007. *La realidad de los medios de masas*. España: Anthropos.
- Mascareño, A. 2018. De la crisis a las transiciones críticas en sistemas complejos: Hacia una actualización de la teoría de sistemas sociales. *Theorein* (3), 109-143.
- Mendiola, C. 2008. *El poder de juzgar en Immanuel Kant*. México: Universidad Iberoamericana.
- Miranda, P. 2013. *La precomprensión de lo humano en la sociología de Luhmann: Raíces antropológicas del antihumanismo teórico luhmanniano*. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.
- Morandé, P. 1987. *Cultura y modernización en América Latina*. España: Encuentro.
- Padilla, F. 2012. Verdad y valores en la teoría sociológica. Un análisis de la operación sociológica y su pretensión científica (468-494). En Cadenas H., Mascareño, A. y Urquiza, A. *Niklas Luhmann y el legado universalista de su teoría. Aportes para el análisis de la complejidad social contemporánea*, Santiago de Chile: RIL Editores.
- Pagden, A. 2002. *La ilustración y sus enemigos: Dos ensayos sobre los orígenes de la modernidad*. Barcelona: Península Sur.
- Popper, K. 2008. *La lógica de las ciencias sociales*. México: Colofón.
- Popper, K. 1994. *En búsqueda de un mundo mejor*. España: Paidós.
- Rodríguez, D. y Torres, J. 2008. *Introducción a la teoría de la sociedad de Niklas Luhmann*. México: Herder.
- Stäheli, U. 2012. La ilustración sociológica de Niklas Luhmann. ¿Crítica de los límites? (107-116). En Cadenas H., Mascareño, A. Y Urquiza, A. *Niklas Luhmann y el legado universalista de su teoría. Aportes para el análisis de la complejidad social contemporánea*, Santiago de Chile: RIL Editores.

## “Tocqueville y el individualismo en las sociedades democráticas”

Enrique Aguilar\*

### RESUMEN

Este artículo analiza la concepción de Alexis de Tocqueville sobre el “individualismo”, entendido como enfermedad social que afecta particularmente a las sociedades democráticas que, al disgregarse y perder sus vínculos políticos y civiles, contribuyen indirectamente al avance del centralismo burocrático. Asimismo, el artículo analiza los remedios que el propio Tocqueville proponía para poner freno a esa tendencia, sobre la base de su experiencia en suelo americano y la existencia allí de instituciones favorables a ese fin junto a una doctrina –la del “interés bien entendido”– interiorizada en el ciudadano medio.

PALABRAS CLAVE: Tocqueville, individualismo, democracia.

### Tocqueville and individualism in democratic societies

### ABSTRACT

This article deals with Alexis de Tocqueville’s conception of “individualism”, regarded as a social malaise that is particularly harmful to democratic societies which, when becoming disintegrated by losing their political and civil bonds, are indirectly inclined towards the progress of bureaucratic centralism. Moreover, the article analyzes the remedies which Tocqueville himself proposed in order to curb that tendency. They are based on his own American experience, where he came upon the existence of some institutions that serve that purpose, along with a doctrine –that of “interest well understood”– which is well internalized in the average citizen.

KEY WORDS: Tocqueville, individualism, democracy.

---

\* Doctor en Ciencias Políticas. Director del Doctorado en Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica Argentina.

Agradezco a la Fundación Federico J. L. Zorraquín por el apoyo brindado al proyecto de investigación en cuyo marco se inscribe este trabajo, cuya versión preliminar fue expuesta en la Cátedra Alexis de Tocqueville, de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibañez, el 4 de octubre 2018.

✉ [enrique\\_aguilar@uca.edu.ar](mailto:enrique_aguilar@uca.edu.ar)

Recibido noviembre 2018 / Aceptado diciembre 2018

Disponible en: [www.economiaypolitica.cl](http://www.economiaypolitica.cl)

*El arte de los gobiernos que oprimen a los ciudadanos  
es tenerlos alejados unos de otros y hacer difíciles  
las comunicaciones y peligrosas las reuniones.*

B. CONSTANT (2010: 604)

Uno de los capítulos más divulgados del segundo volumen de *La democracia en América* (1840) lleva por título “Qué especie de despotismo deben temer las naciones democráticas”, cuyo carácter predictivo ha sido con frecuencia resaltado. Sin embargo, si el capítulo es leído como prolongación del inmediato anterior “Que entre las naciones europeas de nuestros días el poder soberano crece aunque los soberanos sean menos estables”, esos alcances anticipatorios se ven en alguna medida atenuados por la descripción hecha en este último acerca de la situación del viejo continente, donde todo parecía converger en el “acrecentamiento indefinido de las prerrogativas del poder central”<sup>1</sup>.

En lo tocante a Francia, Tocqueville consideraba que el Estado se había vuelto más inquisidor que en ningún otro sitio. Lo alarmaba el exceso de funcionarios que formaban “una nación dentro de otra” y el modo en el que el Estado, no contento con controlar la riqueza pública, se entrometía a diario en la vida privada de los ciudadanos invadiendo incluso, desde el brazo ejecutivo, la esfera judicial (II: 255-6). Asimismo, dada la necesidad de carreteras, canales, puertos y demás obras dependientes de la inversión pública, preveía que el gobierno, al asumir su realización, terminaría convirtiéndose no solo en “el primero de los industriales” sino en “el jefe o más bien el amo de todos los otros” (II: 259-60). De este modo, concluía, pueblos ayer indóciles y hasta capaces de derribar tronos, se verían sometidos mansamente a la administración central y a la menor directiva de sus funcionarios.

Pero es en aquel capítulo sobre la especie de despotismo que deben temer las naciones democráticas donde se encuentra la célebre imagen de un poder “absoluto” y “suave” a la vez, instituido en “árbitro exclusivo” de la felicidad de los ciudadanos (II: 265-6), en la que se ha querido

<sup>1</sup> A. de Tocqueville (1990, II: 252). En adelante, esta edición de *De la Démocratie en Amérique* se citará en el cuerpo del artículo, indicando el volumen en romanos y las páginas en arábigos. Todas las referencias procedentes de fuentes en francés o inglés son de mi traducción.

ver prefigurado el moderno Estado benefactor<sup>2</sup>. Tocqueville es consciente del cambio de perspectiva que esta imagen entrañaba. En efecto, si al publicar el primer volumen de *La democracia en América* (1835) había pensado que las naciones de Occidente podían resultar amenazadas por una versión moderna de la “tiranía de los Césares”, encarnada en un hombre o en una mayoría dominante (I: 244), “cinco años de meditaciones nuevas” y una observación más detenida de la realidad habían desviado sus prevenciones hacia una forma de opresión totalmente inédita, que “degradaría a los hombres sin atormentarlos”, para la cual el pasado no los había preparado (II: 264)<sup>3</sup>. Los términos “tiranía” y “despotismo” no lo conforman al momento de dar nombre a este fenómeno. “La cosa es nueva”, asegura, si bien a falta de otras denominaciones prefiere llamarla “despotismo administrativo” o bien “tiranía burocrática” (II: 263-4). En suma: un poder electo (es decir, legítimamente consentido) y de rostro paternalista que, al tiempo que representa a los ciudadanos, obstaculiza a cada paso sus movimientos convirtiéndolos en meros “servidores” y reduciendo a la sociedad “a un rebaño de animales tímidos e industriosos cuyo pastor es el gobierno” (II: 266 y 270).

Ahora bien, importa recordar que esta descripción se encuentra precedida, en la misma página, por la referencia a una sociedad fragmentada, víctima de la enfermedad que nuestro autor se hizo eco en llamar “individualismo”: una multitud de hombres apartados unos de otros y girando “sin reposo sobre sí mismos”, sobre los que aquel poder “inmenso y tutelar” paulatinamente se elevaba (II: 265).

... Cada uno de ellos, retirado aparte, es como un extraño al destino de los demás, y sus hijos y amigos particulares componen para él toda la especie humana. En lo que respecta a sus conciudadanos, se halla al lado de ellos, pero no los ve; los toca, pero no los siente; no existe más que en sí mismo y para sí mismo y, si aún le queda una familia, puede decirse al menos que ya no tiene patria. (II: 265)

<sup>2</sup> Ver F. Hayek (1960) quien consigna esta referencia como epígrafe de la segunda parte de su obra. Para una lectura que discute la relación entre el despotismo “suave” de Tocqueville y el *welfare state*, juntamente con la actualidad de su crítica al individualismo en el contexto de la sociedad moderna, ver D. Choi (2007: 165-78).

<sup>3</sup> Durante el Imperio romano, refiere, la mayor parte de las provincias eran administradas aparte y estaban integradas por municipios “pujantes y activos”. De modo que, al poder “sin contrapesos” de los Césares, escapaban no obstante muchos detalles de la vida social, razón por la cual podía decirse que era a la par “violento y restringido” (II: 264). En otra página aludirá a “un poder único, simple, providencial y creador”, como síntesis de la opinión de los pueblos democráticos sobre el gobierno (II: 242).

Como ha explicado P. Rosanvallon, en los albores del siglo XIX el miedo a la disolución social embargó por igual a socialistas, liberales, conservadores y reaccionarios (2007: 128-33 y 2015: 50-2). Habría sido en ese contexto que se acuñó el término “individualismo” de uso corriente en los círculos sansimonianos<sup>4</sup>, probablemente inspirado a Tocqueville por la indiferencia que veía propagarse en un país donde cada hombre –según dirá en un discurso parlamentario de 1842– parecía considerar la política “como algo que le es ajeno, cuyo cuidado no le afecta, concentrado como está en la contemplación de su interés individual” (Tocqueville 2005: 70)<sup>5</sup>. Se trataba, observa Rosanvallon, de una realidad ostensible que vinculaba históricamente la existencia de una sociedad atomizada con el establecimiento de un Estado centralizador y omnipotente, cuyo retrato más celebrado cabe atribuir a P. P. Royer-Collard, en su discurso en la Cámara del 2 de enero de 1822:

Hemos visto cómo perecía la vieja sociedad [...] La revolución no dejó en pie más que a individuos. La dictadura que la concluyó, en ese aspecto, consumó su obra [...] De la sociedad hecha polvo salió la centralización [...] En efecto, allí donde no hay más que individuos, todos los asuntos que no son los suyos son asuntos públicos, los asuntos del estado. Allí donde no hay magistrados independientes no hay más que delegados del poder. Así es como nos convertimos en un pueblo de administrados, bajo la mano de funcionarios irresponsables, centralizados ellos mismos en el poder del que son sus ministros. (Rosanvallon 2007: 137-38)

Tocqueville, con todo, no verá la centralización como un efecto directo del jacobinismo y el primer Imperio, sino como un legado del antiguo régimen que, al abolir las libertades provinciales y despojar de autoridad a los cuerpos nobiliarios, había abierto paso a una sociedad disgregada en miles de pequeños grupos, según se afirma en *El antiguo régimen y la revolución* (1856), que no pensaban sino en sí mismos: “una especie de individualismo colectivo que preparó los espíritus para el

<sup>4</sup> Para el origen del término, su evolución posterior y sus múltiples usos, desde los que apuntan a caracterizar a una sociedad replegada de la vida pública, hasta los que exaltan el ideal de la iniciativa individual, ver S. Lukas (1971) y también K.W. Swart (1962).

<sup>5</sup> J. Schleifer (1987: 269) señala que fue en la traducción de H. Reeve al segundo volumen de *La democracia en América* donde se introdujo al inglés el término *individualism*, que E. Nolla asimila al *amor propio* de Rousseau (DA, II, 96). En el primer volumen de *La Democracia en América* Tocqueville había usado la expresión *égoïsme individuel* (DA, I, 244 y 214). Asimismo, en su *Voyage en Angleterre*, había aludido a *l'esprit d'exclusion*, que prácticamente designa la misma idea (Nolla II: 97).

verdadero individualismo que nosotros conocemos” (1952: 158). Para Tocqueville, la división de la sociedad en clases había sido “el crimen de la antigua monarquía [que] más tarde se convirtió en su excusa” (1952: 166). En otras palabras, al erigirse en “el agente único y necesario de la vida pública”, la monarquía había logrado crear entre ella y los particulares “un espacio inmenso y vacío”. No otro podía ser el resultado del gobierno “de uno solo”, a saber: “hacer a los hombres semejantes entre sí y mutuamente indiferentes a su suerte” (1952: 135 y 146)<sup>6</sup>.

En efecto, buena parte de los capítulos que integran el libro segundo de *El antiguo régimen y la revolución* son por demás ilustrativos a la hora de describir la centralización administrativa como “una institución del antiguo régimen y no obra de la Revolución ni del Imperio, según se dice”. Vemos ahí, además, de qué manera dentro de los estratos medios y altos, que conformaban “un cuerpo glacial más compacto y homogéneo que ninguno de los que quizá jamás se hayan podido ver en el mundo”, se alzaba “una multitud prodigiosa de pequeñas barreras que [lo] dividían en un gran número de partes”, ocupadas respectivamente en sus propios intereses y sin participar en el destino común (1952: 143). En cualquier caso, el resultado era un círculo vicioso que mal podía romperse por obra de una sociedad indiferente, sumida en una suerte de sedación cívica, o de un Estado en continua expansión que recíprocamente se alimentaban. Así lo expone Tocqueville:

No estando más los hombres ligados los unos a los otros por ningún vínculo de castas, clases, corporaciones ni familias, se sienten demasiado inclinados a preocuparse sólo de sus intereses particulares, a contemplarse a sí mismos y a recogerse en un individualismo estrecho en que se ahoga toda virtud pública. Lejos de luchar contra esta tendencia, el despotismo la vuelve irresistible, pues priva a los ciudadanos de toda pasión común, de toda exigencia mutua, de toda necesidad de entenderse, de toda ocasión para actuar juntos; los encierra, por así decirlo, en la vida privada. Ya de por sí tendían a vivir aparte: él los aísla; se mostraban fríos unos a otros: él los congela. (1952: 74)

<sup>6</sup> Ver al respecto F. Furet (1978: 229-31). En otro párrafo revelador escribe Tocqueville: “La revolución democrática, que ha destruido tantas instituciones del antiguo régimen, debía entonces consolidarse, y la centralización encontraba tan naturalmente su lugar dentro de la sociedad que esta revolución había formado, que fácilmente se la ha tomado como una de sus obras” (1952: 129). Para una mirada que rechaza la tesis de la continuidad de la centralización en Francia durante el siglo XIX, ver H. Brogan (2006: 564-65).

El párrafo venía a refrendar lo que anticipadamente había podido leerse en *La democracia en América*, en un capítulo del segundo volumen dedicado a la importancia que revisten las instituciones libres a la hora de combatir el individualismo, sobre el que volveremos más adelante:

El despotismo, que es temeroso por naturaleza, ve en el aislamiento de los hombres la garantía más segura de su propia duración, por lo que pone de ordinario todo su esmero en aislarlos. No hay vicio del corazón humano que le agrade tanto como el egoísmo: un déspota perdona fácilmente a los gobernados que no lo amen, con tal de que tampoco se amen entre ellos. No les pide su ayuda para conducir el Estado: le basta con que no pretendan dirigirlo ellos. Llama espíritus turbulentos e inquietos a los que pretenden unir sus esfuerzos para la prosperidad común y, cambiando el sentido natural de las palabras, denomina buenos ciudadanos a los que se encierran estrechamente en sí mismos. (II: 99-100)

En una temprana carta de 1833 enviada a E. Stöffels, Tocqueville había revelado su preocupación por la desafección creciente la sociedad francesa y la nociva tranquilidad conquistada a ese precio (2003: 284). Del mismo modo, en el primer volumen de *La democracia en América* retomará el asunto al explayarse sobre los “efectos políticos” de la descentralización<sup>7</sup>. Tras distinguir dos especies de centralización, la “gubernamental” y la “administrativa”, la primera necesaria a los fines de que se observen las leyes del Estado y la segunda perniciosa en tanto tiende a debilitar el espíritu público, Tocqueville manifiesta su convencimiento de que la administración central malamente puede reemplazar la acción libre de los ciudadanos. Es cierto –admite– que en un pueblo adormecido parece difícil despertar el interés por el destino colectivo. Pero la centralización, apta para garantizar la normalidad y “un *statu quo* que no es propiamente ni decadencia ni progreso” (I: 74), sirve además para entorpecer cada movimiento de los ciudadanos pretendiendo que todo marche al compás de sus decisiones por un camino que ellos desconocen. Eso era lo que nuestro autor percibía en el viejo continente:

<sup>7</sup> Ver al respecto G. Bacot (2005: 203-39), donde se explica cómo la descentralización es analizada por Tocqueville bajo dos miradas complementarias: como medio para garantizar la libertad, pero también como medio o campo de acción para ejercerla.

Existen naciones en Europa donde el habitante se considera a sí mismo como una especie de colono indiferente al destino del lugar en que habita [...] la riqueza de su pueblo, la vigilancia de su calle, el estado de su iglesia y de su presbiterio no lo conmueven; piensa que todas esas cosas no le conciernen de manera alguna y que incumben a un extraño poderoso llamado gobierno. Piensa que goza de esos bienes como un usufructo [...] Este hombre, por lo demás, aunque haya hecho un sacrificio tan completo de su libre albedrío, tampoco quiere más que otro obedecer. Se somete, es verdad, al capricho de un empleado, pero se complace en desafiar a la ley como un enemigo vencido cuando las fuerzas se retiran. Por eso le vemos siempre oscilar entre la servidumbre y el libertinaje. (I: 76)

Pero será durante la redacción del segundo volumen de *La democracia en América* que los temores de Tocqueville por la progresiva atrofia de la vida pública habrán de intensificarse motivando, como subrayó Drescher, que el protagonismo del ciudadano participativo del primer volumen cediera paso al retrato de un hombre más bien indolente y sin proyectos, predecible y masificado, no inspirado ya en la experiencia comunal y asociativa norteamericana sino en la “abdicación voluntaria de la soberanía” que observara en la Francia del quinquenio siguiente (1964: 206-7 y 2006: 35)<sup>8</sup>. En este sentido, resulta especialmente significativa una carta enviada a Royer-Collard desde Normandía, en 1838, donde Tocqueville se refiere en estos términos a la actitud imperante entre los lugareños: “... Se trata de un amor suave, apacible y tenaz por sus intereses particulares que absorbe poco a poco todos los otros sentimientos del corazón y agota casi todas las fuentes de entusiasmo. A este egoísmo añaden cierto número de virtudes privadas y cualidades domésticas que, en su conjunto, forman hombres honestos y pobres ciudadanos” (2003: 416-17). Dos años después insistirá al mismo destinatario: “... No he visto jamás un país donde el primer síntoma de la vida pública, que es el contacto frecuente de los hombres entre sí, se encuentre menos” (2003: 461). Y en un párrafo de *La democracia en América* concerniente al modo como la agitación propia de la vida privada conduce a los hombres a abandonar en manos del Estado los asuntos comunes, escribirá: “No seré yo quien niegue que semejantes inclinaciones no sean invencibles, puesto que

<sup>8</sup> Para este contraste entre las lecturas del primero y segundo volumen de *La democracia en América* sobre el grado de involucramiento ciudadano, ver también A. Schlesinger, Jr. (1988).

mi principal objeto al escribir este libro ha sido combatirlas. Sostengo solamente que, en nuestros días, una fuerza secreta las desarrolla sin cesar en el corazón humano y que basta con no detenerlas para que ellas lo ocupen por entero” (II: 243).

En rigor, el capítulo clave a este respecto se titula “Del individualismo en los países democráticos”, donde Tocqueville define a esta patología como “un sentimiento reflexivo y apacible” que dispone a cada ciudadano a abandonar voluntariamente la sociedad a la que pertenece y mantenerse aislado, con la sola compañía de sus familiares y amigos. A diferencia del egoísmo, vicio moral que deseca la fuente de todas las virtudes, el individualismo corroe primero las virtudes públicas, aunque a la larga “destruye todas las otras y viene a absorberse en el egoísmo”. El primero es producto de “un instinto ciego”, que arraiga en cualquier género de sociedad; el segundo, en cambio, derivado de “un juicio erróneo” (una “ilusión de autosuficiencia”, como la llama J. C. Lamberti; 2005: 158), es inherente a las sociedades democráticas y “amenaza con desarrollarse a medida que las condiciones se igualan” (II: 97).

En épocas aristocráticas, las instituciones creaban firmes lazos de linaje, lealtad y dependencia entre hombres superiores e inferiores que mal hubieran podido generar esa tendencia. Las familias permanecían por siglos en la misma condición, mientras pasado y futuro se vinculaban en el presente. Cada clase, distinta e inmóvil, hacía las veces de “una pequeña patria, más visible y más querida que la grande”, razón por la cual “la noción general del *semejante* era oscura”. Inversamente, en tiempos democráticos, hasta el vestigio mismo de las generaciones se desvanece. Nuevas familias parecen surgir de la nada y otras se disgregan; la percepción de la similitud o de una común humanidad se extiende; las clases se aproximan y se entremezclan, pero los individuos, “perdidos en la multitud” –para evocar la lograda expresión de Constant (1861: 547)<sup>9</sup> se vuelven “indiferentes

<sup>9</sup> En su famosa conferencia de 1819 Constant afirma que en nuestros días “el individuo, perdido en la multitud, no percibe casi nunca la influencia que ejerce” (1861: 547). Por su parte, Tocqueville escribirá que los hombres, “perdidos en la masa, no se ven ni saben cómo encontrarse” (II: 108). Se trata de una expresión recurrente: J. S. Mill también la había usado en su ensayo “Civilization” (1836), al atribuir al avance de la civilización el hecho de que el individuo “tan perdido en la multitud”, se hubiera vuelto cada vez más dependiente de la opinión pública (1977). Ver al respecto M. Pollitzer (2012).

y como extranjeros entre sí” (o incluso de sí mismos), a lo que añade Tocqueville:

A medida que las condiciones se igualan se encuentra un mayor número de individuos que, no siendo ya bastante ricos ni poderosos para ejercer una gran influencia sobre la suerte de sus semejantes, han adquirido o han conservado suficientes conocimientos y bienes para bastarse a sí mismos. Estos hombres no deben nada a nadie ni esperan, por así decirlo, nada de nadie; se habitúan a considerarse siempre aislados, y se figuran voluntariamente que su destino se halla por entero en sus propias manos. Así, la democracia no solamente hace que cada hombre olvide a sus antepasados, sino que le oculta a sus descendientes y le separa de sus contemporáneos; lo concentra sin cesar sobre sí mismo y amenaza en fin con encerrarlo completamente en la soledad de su propio corazón. (II: 98)<sup>10</sup>

Tocqueville preveía grandes males para la humanidad si las sociedades democráticas se abandonaban a esa propensión al retraimiento y la indiferencia general que el individualismo entrañaba, no solamente en el plano político sino también cultural, y que en carta de septiembre de 1842 a O. Barrot definirá como *la maladie du siècle* (2003: 505). Sobre todo, aquellas sociedades salidas de una revolución en las cuales los sobrevivientes de la desplazada aristocracia se consideran a sí mismos como excluidos mientras que, por su parte, los hombres “recién llegados a la independencia” y confiados en sus propias fuerzas, “no imaginan que en adelante puedan tener necesidad de reclamar la ayuda de sus semejantes”. Antes bien, las revoluciones democráticas inducen a los hombres “a huir unos de otros y perpetúan en el seno de la igualdad los odios que engendrará la desigualdad” (II: 98-9). De ahí la famosa referencia a la ventaja y originalidad que suponía para los americanos tener “un estado social y una constitución democráticos”, pero sin haber sufrido “una revolución democrática”, o dicho en fórmula más redonda, “haber nacido iguales en vez de llegar a serlo” (II: 17 y 99).

<sup>10</sup> Para P. Zawadzki (2001: 24) Tocqueville estaría señalando la dificultad “específicamente democrática” del individuo de insertarse “en la trama del tiempo colectivo”, lo cual “atenta contra la posibilidad misma de elaborar un proyecto político”. Para otra comparación entre la sociedad aristocrática y la democrática véase el capítulo titulado “Influencia de la democracia sobre la familia”, donde se advierte cómo las relaciones familiares se vuelven más íntimas cuanto menos rígidas. La democracia “acerca a los parientes al mismo tiempo que separa a los ciudadanos” (II: 169). Ver asimismo R. Manzer (2000: 147-50).

Uno de esos males, la “apatía general”, no solo es vista en *La democracia en América* como “fruto del individualismo”, la forma como este se exterioriza en el orden político, sino además como “una sola y misma causa” que otros males no menos temibles como la anarquía o el despotismo, el libertinaje o la tiranía (II: 286). Por añadidura, cabe mencionar el temor que las agitaciones públicas y las transformaciones continuas siembran de hecho en las sociedades democráticas, a pesar de la ausencia de relaciones permanentes de poder que las caracteriza y la posibilidad que ofrecen a cada individuo de emprender el camino que le plazca. ¿Cómo se explica esta paradoja? ¿Por qué, existiendo más libertad para cambiar, no se despierta en estas sociedades el interés por el cambio? Vale la pena explorar este punto desarrollado en otro capítulo clave (especialmente para el tema que nos ocupa) del segundo volumen de *La democracia en América*, titulado “Por qué las revoluciones se volverán poco frecuentes”<sup>11</sup>.

Sostiene ahí Tocqueville que, en las sociedades democráticas, el grueso de la población está compuesto por “una muchedumbre innumerable de hombres casi iguales que, sin ser precisamente ricos ni pobres, poseen suficientes bienes para desear el orden, pero sin despertar la envidia” (II: 211). Con excepción de una pequeña minoría de ciudadanos emprendedores y ambiciosos, estos sectores medios –principalmente los comerciantes e industriales–, ansiosos por acrecentar su bienestar, son los menos dispuestos a dejarse arrastrar por pasiones y doctrinas que no los cautivan y amenazan su confort y su estabilidad económica. Lo que desean más bien es conservar la tranquilidad y no poner en riesgo su patrimonio, al cual conceden “un valor inmenso”.

No conozco –continúa Tocqueville– nada más opuesto a las costumbres revolucionarias que las costumbres comerciales. El comercio es naturalmente enemigo de todas las pasiones violentas. Ama la moderación, le gustan los compromisos, huye cuidadosamente de la violencia. Es paciente, flexible, persuasivo y no recurre a medios extremos más que cuando la absoluta necesidad lo obliga. El comercio hace a los hombres independientes unos de otros, les da una idea superior de su valor individual, les inculca el deseo de hacer

<sup>11</sup> Ver Drescher, quien observa que este capítulo es muy demostrativo de los temores de Tocqueville sobre la despolitización de la sociedad francesa para las fechas del segundo volumen. En 1835, asevera, no podría haberlo escrito (1964: 216).

sus propios negocios, y les enseña a triunfar en ellos; los dispone, pues, para la libertad, pero los aleja de las revoluciones. (II\_ 212-3)

De esta manera, a pesar de que los pueblos requieren de cuando en cuando de algunas conmociones que los renueven, ningún “audaz innovador” podría eventualmente imponerse a la indiferencia, los “intereses conservadores” y los “gustos hogareños” que prevalecen. Lo cual no significa que las sociedades democráticas sean proclives a la inmovilidad. Antes bien, son móviles por naturaleza; en ellas se asciende o se desciende a medida que el dinero circula de mano en mano y el afán por enriquecerse a cualquier costo se acentúa. Sin embargo, esas alteraciones que se producen a diario afectan únicamente a “las cosas secundarias”, pero no a las principales. De ahí que dicho afán conviva con el temor a las revoluciones (II: 213-4), pasiones ambas que a la larga “enervan y degradan a la nación entera” y que la propia naturaleza del despotismo lleva a “favorecer y propagar” (1952: 74).

¿Quién no ve –se preguntó Tocqueville en sus cartas anónimas publicadas en *Le Siècle*, en enero de 1843– que entre nosotros la actividad humana ha cambiado de objeto, que la pasión dominante, la pasión *madre*, ha emprendido otro curso? De política se ha convertido en industrial. ¿Quién no percibe que nuestros contemporáneos hoy día se ocupan poco de libertades y de gobierno, y mucho de riquezas y de bienestar? ¿Y quién no descubre que esas nuevas pasiones, lejos de empujarles hacia las revoluciones, los desvían de las mismas?

[...] Nos asustan las agitaciones del espíritu público, los bruscos giros de la opinión, las ruidosas manifestaciones de los partidos, el movimiento de la calle, el rumor de la prensa, la resonancia de la tribuna. Como ese mismo espectáculo se hizo ver al principio de nuestras pasadas revoluciones, creemos que nos anuncia otras nuevas. No pensamos que al mismo tiempo que son, en efecto, los signos primeros de una revolución, son también los fenómenos ordinarios de la vida de los pueblos libres. Esa agitación perpetua y aquellos perpetuos clamores la acompañan siempre. (2005: 103-4 y 113)

Lo dicho en torno al miedo al desorden y a las revoluciones políticas (que particularmente en Francia veía causado por sucesos todavía frescos en la memoria colectiva) es extensivo, para Tocqueville, a las “revoluciones intelectuales”. En efecto, en las sociedades democráticas, alterar las creencias o los prejuicios arraigados y sustituirlos por

nuevos principios no resulta una tarea fácil, puesto que los hombres se inclinarán mayormente por mantenerse en los límites de lo conocido y de las opiniones comunes y establecidas. “... Si Lutero –escribe Tocqueville– hubiera vivido en un siglo de igualdad, donde no hubiese tenido por público a señores y príncipes, habría quizá encontrado más dificultades para cambiar la faz de Europa” (II: 215-7). Siendo así, sin el entusiasmo requerido para que las teorías innovadoras se propaguen, ninguna revolución –política o intelectual– resultaría imaginable.

Previamente, Tocqueville había aludido a otras razones que conspiraban contra la difusión de nuevas doctrinas. A diferencia de lo que ocurría en tiempos aristocráticos, cuando las mayorías solían dejarse guiar por el juicio de unos pocos, en condiciones de igualdad y debido a su similitud los hombres no confían unos de otros y por eso la circulación de los sentimientos y las ideas aparece “como suspendida” (II: 100). Sin embargo, “esta misma similitud les da una confianza casi ilimitada en el juicio del público, ya que no les parece verosímil que, teniendo todos luces parecidas, la verdad no se encuentre del lado del gran número” (II: 22). El espíritu de cada ciudadano se ve como abrumado o inhibido al compararse con ese cuerpo social que lo rodea e invade. Así, por obra del “imperio intelectual del gran número”, que no tiende a atenuarse sino a acrecentarse más y más, la razón individual podría quedar restringida a límites angostos llevando a los hombres a desconfiar cada cual de sí mismo y a someterse de este modo a una “nueva fisonomía de la servidumbre” (II: 24-5). Como había dicho también en 1835, a propósito del “poder invisible y casi escurridizo” que la mayoría ejercía en América sobre el pensamiento, “cadenas y verdugos son los instrumentos groseros que empleaba antaño la tiranía, pero en nuestros días la civilización ha perfeccionado hasta el mismo despotismo, que sin embargo parecía no tener nada que aprender” (I: 200).

Por consiguiente, no se trata sólo del poder político sino también de la presión social ejercida por una opinión pública anónima que nadie impugna y que “pesa inmensamente sobre el espíritu de cada ciudadano”, doblegando toda voluntad opositora y llamando a los disconformes a silencio. En las democracias, agrega Tocqueville, “el

favor público parece tan necesario como el aire que se respira, y puede decirse que estar en desacuerdo con la masa equivale a no vivir. Ella no necesita recurrir a las leyes para doblegar a quienes no piensan como ella; le basta con su desaprobación. El sentimiento de su aislamiento y su impotencia no tarda en agobiarlos y desesperarlos” (II: 217-8)<sup>12</sup>. Inclusive cuando algún acontecimiento o esfuerzo solitario pudiera socavar de a poco una creencia arraigada, la mayoría continuará comportándose como si creyera y “ese vano fantasma de la opinión pública” será suficiente para paralizar a los innovadores manteniéndoles “en el silencio y el respeto” (II: 218). Por eso, concluye Tocqueville:

[si] los ciudadanos continúan encerrándose más y más estrechamente en el círculo de sus pequeños intereses domésticos, agitándose en él sin reposo, es de temer que terminarán por volverse indiferentes a esas grandes y poderosas emociones públicas que perturban a los pueblos pero que los hacen crecer y los renuevan. Cuando veo hacerse a la propiedad tan móvil y el amor hacia ella tan inquieto y ardiente, no puedo menos de temer que los hombres lleguen al extremo de considerar toda nueva teoría como un peligro, toda innovación como un defectuoso trastorno, todo progreso social como un primer paso hacia una revolución, y que se nieguen por entero al cambio por miedo a verse arrastrados por él. Siento miedo, lo confieso, de que se dejen a tal punto dominar por un despreciable amor por los goces presentes, que el interés por su propio futuro y el de sus descendientes desaparezca, y que prefieran seguir sin entusiasmo el curso de su destino que hacer, cuando fuera necesario, un repentino y enérgico esfuerzo por enderezarlo. (II: 219)

Son esta clase de referencias a un fenómeno que describirá entristecido como un espectáculo de “uniformidad” y “mediocridad” universales (II: 280), las que nos descubren a Tocqueville como un profeta de la sociedad de masas a quien la posteridad reconocerá con justicia este mérito<sup>13</sup>. Pero existe además otro aspecto de las sociedades democráticas que, según su mirada, contribuye a propagar por contagio la enfermedad del individualismo. Se trata, precisamente, de

<sup>12</sup> Noelle-Neumann (1995), para quien Tocqueville “fue el primer observador consciente de la espiral del silencio”, es decir, del proceso que, por temor al aislamiento, conduce a las personas a autocensurar sus opiniones particulares cuando no coinciden con las que prevalecen socialmente (1995: 122-3). Para un análisis afín al de Tocqueville acerca del modo como el individuo, privado de vínculos primarios, busca refugio en otro tipo de relación que lo priva de su libertad, ver E. Fromm (1980: 47-60). Sobre la distancia entre el individualismo y la verdadera autonomía individual, ver además E. Keslassy (2001: 220-2).

<sup>13</sup> Ver J. Habermas (1997) y J.P. Mayer (1939).

ese “despreciable amor por los goces presentes” que campea sobre todo en los sectores medios y que, aun estando entremezclado con algunas virtudes privadas como el amor a la familia, Tocqueville calificará, en otro párrafo significativo de *El antiguo régimen y la revolución*, como “la madre de la servidumbre”, apta para engendrar “hombres ordenados y ciudadanos cobardes” (1952: 175).

Esta afición por el éxito material y el consumismo no es en sí misma refractaria al orden ni perjudicial para las buenas costumbres o la industria. Pero Tocqueville ve difícil que a la larga no tenga efectos negativos si se pierden de vista “bienes más preciados que hacen a la gloria y la grandeza de la especie humana”. De este modo, pensaba que podría expandirse en el mundo una especie de “materialismo honesto” (II: 122) que acabaría por distender y corromper los espíritus. Es más, aparte de sus secuelas sobre las conductas individuales, el afán de enriquecimiento puede volverse contra sí mismo y terminar dañando la vida pública. Sobre todo, cuando este afán se desarrolla más velozmente que la ilustración y los hábitos de libertad, provocando que el ejercicio de los derechos políticos sea visto por los hombres como “un contratiempo molesto”. “... Preocupados sólo en hacer fortuna, no advierten el estrecho lazo que une la fortuna particular de cada uno con la prosperidad de todos”. Así, creyendo guiarse por la doctrina del interés “se forman de ella una idea grosera y, para velar mejor por lo que ellos llaman sus asuntos, descuidan el principal que es el de continuar siendo dueños de ellos mismos” (II: 127). Es en ese “momento crítico”, señala Tocqueville, cuando algún “hábil ambicioso” consigue adueñarse del poder. Entonces, sus usurpaciones le serán toleradas en la medida en que permitan que la prosperidad material se mantenga, aunque sea al precio de sacrificar derechos costosamente adquiridos. Una década faltaba todavía para la aclamación de Napoleón III por parte de una nación que *se rue dans la servitude*, como dirá noviembre de 1852 (2003: 1059) lo que realza el carácter premonitorio de este párrafo:

[...] Los hombres que tienen pasión por los goces materiales descubren de ordinario cómo las agitaciones de la libertad perturban el bienestar, antes de percibir cómo la libertad les sirve para procurárselo [...] el miedo a la anarquía los mantiene sin cesar en vilo y siempre prestos a arrojarlos fuera de la libertad al primer desorden.

Convendré sin dificultad que la paz pública es un gran bien, pero no quiero olvidar sin embargo que es a través del orden que los pueblos han arribado a la tiranía. No se sigue de esto que los pueblos deban desdeñar la paz pública, pero ella no debe bastarles. Una nación que no pide a su gobierno más que el mantenimiento del orden es ya esclava en el fondo de su corazón, es esclava de su bienestar, hasta que aparezca el hombre que deba encadenarla. (II: 127-8)

Excede al propósito de este trabajo la consideración detallada de las recetas que el propio Tocqueville prescribiera contra la enfermedad del individualismo. Como enseña Schleiffer (2007), el viaje americano le había proporcionado la posibilidad, entre otras, de conocer algunos medios para salvaguardarse de lo que llamaba “las malas tendencias que la igualdad puede engendrar” (Tocqueville 2003: 456). No consideraba invencibles a estas inclinaciones y afirmaba que su libro había sido escrito precisamente para combatirlos (II: 243). Pero en lo tocante al individualismo, a ese repliegue voluntario del hombre sobre sí mismo que se expresa no sólo en el abandono de la esfera pública, sino también en la avidez de lucro, el rechazo del desorden social y la pasividad frente al avance del poder central, me ceñiré sucintamente a los capítulos del segundo volumen de *La democracia en América* sobre el papel correctivo de las instituciones libres, las asociaciones civiles y políticas, los periódicos y la “doctrina del interés bien entendido”<sup>14</sup>.

Con respeto a las instituciones libres, basta con señalar que Tocqueville rescata nuevamente aquí, como lo había hecho en el primer volumen, el papel de las libertades locales y la experiencia comunal, que permitían “una vida política en cada porción del territorio a fin de multiplicar hasta el infinito, para los ciudadanos, las ocasiones de actuar juntos y de hacerles sentir todos los días que dependen unos de otros” (II: 101). Al conformar ese ámbito en que el poder se veía como “desparramado”, hacían posible que más gente se interesara en la cosa pública, rescatándola del aislamiento, y que la patria cobrara de este modo “rasgos más marcados y característicos”. Desde esta esfera restringida, el habitante se ejercitaba en el gobierno común, se habituaba “a esas formas sin las cuales la libertad no procede sino por revoluciones” y adquiría “ideas claras y prácticas sobre la naturaleza de sus

<sup>14</sup> Para Drescher, esta secuencia de capítulos empalma con las “exitosas historias americanas” del volumen de 1835 y son “los más prodemocráticos en la *Democracia* de 1840” (2003: 633).

deberes, así como sobre la extensión de sus derechos” (I: 55). Sobre las asociaciones, esa red de entidades formadas libremente por simples ciudadanos, conviene recordar que se trató de uno de los aspectos de su experiencia en América que más acapararon la curiosidad de Tocqueville. En sus diferentes manifestaciones (religiosas, literarias, científicas, periodísticas, comerciales, políticas, de beneficencia, etc.) las asociaciones habían perfeccionado “el arte” de obrar en común (II: 104) sirviendo de límite, al modo de los viejos cuerpos nobiliarios, al poder central y aun de “garantía necesaria contra la tiranía de la mayoría” (I: 148). Asimismo, proyectando su mirada hacia el futuro, Tocqueville veía aproximarse un tiempo en el que los hombres estarían cada vez menos en condiciones de producir por sí solos los objetos necesarios para la vida. De manera que, si perdiesen ese “sentido de conexión” (A. Kadelin 2005: 98), o resignaran su derecho a asociarse, “casi tan inalienable por naturaleza como la libertad individual” (I: 149), el gobierno terminaría reemplazando la acción recíproca de los ciudadanos y ejerciendo, “aun sin quererlo, una tiranía insoportable”. De ahí su referencia a la ciencia de la asociación como “la ciencia madre” de los pueblos democráticos (II: 105-6), que debía infundirse especialmente en la actividad política dado que, al generalizar “el gusto y el hábito de la asociación” (II: 110), actuaría como una escuela gratuita donde es posible familiarizarse con su empleo para aplicarlo luego al ámbito civil.

También los periódicos se vuelven más necesarios “a medida que los hombres son más iguales y el individualismo más temible”, pues aproximan a quienes tal vez, “perdidos en la masa”, no hubieran sabido dónde encontrarse: constituyen así un recurso “para hablarse todos los días sin verse, y marchar juntos sin estar reunidos” (II: 108). “Un periódico –agrega Tocqueville– no puede subsistir más que a condición de reproducir una doctrina o un sentimiento común a un gran número de hombres [...] representa siempre una asociación cuyos lectores habituales son sus miembros” (II: 109). Ello explica la necesidad que tienen las asociaciones de contar con un medio de prensa con capacidad suficiente para mantener vinculados y suministrar información a todos sus integrantes, ya sea que residan en una misma localidad o se hallen dispersos en un gran espacio territorial.

Ahora bien, ¿qué clase de espíritu público debía prevalecer en un país para que ese grado de cooperación, tanto en el plano civil como en el político, fuera posible entre los ciudadanos? Se podría decir que las páginas del primer volumen de *La democracia en América* destinadas a despejar este interrogante allanan el camino para una mejor comprensión de la doctrina del “interés bien entendido”. Tocqueville distingue allí el amor instintivo al terruño, basado en “un sentimiento irreflexivo, desinteresado e indefinible”, que liga al hombre a su lugar de origen, a sus costumbres, sus ancestros, su lengua, los hábitos adquiridos y los viejos recuerdos, de un patriotismo racional, menos ardiente pero más fecundo, que “nace de la ilustración, se desarrolla con ayuda de las leyes, crece con el ejercicio de los derechos y termina, en cierto modo, confundándose con el interés personal” (I: 184-5). En esta segunda versión del patriotismo, compatible con la afirmación de valores universales, el individuo “comprende la influencia que el bienestar del país tiene sobre el suyo propio, sabe que la ley le permite contribuir a producir ese bienestar y se interesa por la prosperidad de su país, en primer lugar, como una cosa que le es útil, y después como obra suya” (I: 185). De ahí el respeto extendido a la ley que es vista por cada ciudadano no como mero resultado de la sanción de la mayoría sino de “un contrato del cual es él una de las partes” (I: 189). El habitante de los Estados Unidos

se apega a cada uno de los intereses de su país como a los suyos propios. Se glorifica con la gloria de la nación; en los éxitos que ella alcanza, cree reconocer su propia obra, y en ello se eleva, se regocija con la prosperidad general de la que se beneficia. Tiene por su patria un sentimiento análogo al que experimenta por su familia, y es incluso por una suerte de egoísmo que se interesa por el Estado. (I: 78)

Esta forma más razonada o sopesada de patriotismo –que llama también “patriotismo reflexivo de la república” diferenciándolo del “patriotismo instintivo de la monarquía” (I: 185)– era la que Tocqueville había observado principalmente en el nivel de los municipios y de las asociaciones voluntarias. Y puesto a comprender este fenómeno en una nación de inmigrantes, joven, sin usos inveterados ni añoranzas, había encontrado la explicación en el hecho de que cada ciudadano participaba activamente en el gobierno de la sociedad. He ahí la solución

que los tiempos modernos ofrecían para involucrar a los hombres en la suerte de su país y propagar entre ellos un mínimo de solidaridad y sentido de pertenencia, no fundados en la fidelidad sentimental al pasado sino en un acción deliberada y consciente. En cuanto a los pueblos envejecidos o que habían resuelto, como Francia, abolir su pasado, retraídos en un “egoísmo estrecho y sin luces” y ante la imposibilidad de que recobrasen los gustos inocentes de su juventud, no parecía haber más opciones que proseguir la marcha y “apresurarse a unir a los ojos del pueblo el interés individual y el interés del país, pues el amor desinteresado hacia la patria huye para no volver” (I: 185)<sup>15</sup>.

¿No os dais cuenta –expresará Tocqueville páginas después– de que en todas partes las creencias ceden lugar a los razonamientos, y los sentimientos a los cálculos? Si en medio de este desconcierto universal, no lográis unir la idea de los derechos al interés personal, que se muestra como el único punto inmóvil dentro del corazón humano, ¿qué otra cosa os quedará para gobernar el mundo, sino el miedo? (I: 187)

La noción del “interés bien entendido” viene a completar estas reflexiones sobre la vinculación y el compromiso con la *res publica* que es esperable en la modernidad. Se la encuentra puntualmente en el capítulo titulado “Cómo los norteamericanos combaten el individualismo con la doctrina del interés bien entendido”, donde nuestro autor procura explicar la “teoría general” (II: 114) con cuyo concurso se consigue combinar el interés propio con el interés colectivo que lo trasciende. En rigor, en un borrador del primer volumen de *La Democracia en América* y con referencia a la necesaria revisión que, a la luz del ejemplo norteamericano, requería el concepto de *virtud* (entendido, al modo de Montesquieu, como amor a la patria y las leyes), ya había afirmado Tocqueville: “... En América no es que la virtud sea grande, es que la tentación es pequeña, lo que viene a ser lo mismo. No es el desinterés lo que es grande, es que *el interés es bien entendido*, lo que una vez más vuelve a ser casi lo mismo” (Schleiffer 2007: 33).

<sup>15</sup> En carta a E. de Chabrol de mayo 1831 había dicho: “Imaginad si podéis, querido amigo, una sociedad formada por todas las naciones del mundo: ingleses, franceses, alemanes..., gentes que tienen una lengua, creencias y opiniones diferentes; en una palabra, una sociedad sin prejuicios, sin sentimientos, sin ideas comunes, sin carácter nacional, cien veces más feliz que la nuestra, pero ¿más virtuosa? Lo dudo. He ahí el punto de partida. ¿Qué sirve de lazo a esos elementos tan diversos, qué hace de todo eso un pueblo? El interés. Allí está el secreto. El interés particular que se abre paso a cada instante, el interés que, además, se desarrolla ostensiblemente y se anuncia a sí mismo como una teoría social”. Nolla (I, XXVI).

También en la importante carta a Ch. Stöffels del 21 de abril de 1830 utiliza la expresión *intérêt général mieux entendu*, asimilado a un amor a la patria “más razonado, más reflexivo” (Tocqueville 2003: 147). Y poco después de arribar a las costas de los Estados Unidos, había anotado en un cuaderno de viaje: “El principio de las repúblicas antiguas era el sacrificio del interés particular al bien general. En este sentido se puede decir que eran *virtuosas*. El principio de esta república me parece ser el de hacer entrar el interés particular en el interés general. Una especie de egoísmo refinado e inteligente semeja el pivote sobre el que gira toda la máquina” (2003: 185).

Esta doctrina reconoce que el hombre moderno es atraído hacia su bien individual de una manera irresistible. Por consiguiente, ante la imposibilidad de que pueda ponerse freno a esa tendencia, lo que procura es encauzarla de manera tal que ese hombre, al perseguir su interés, logre atemperarlo o tenerlo bajo control sacrificando al bien común parte de su tiempo y su comodidad. En palabras de Tocqueville:

El interés bien entendido es una doctrina poco elevada, pero clara y segura. No busca alcanzar grandes objetivos, pero logra sin mayores esfuerzos aquellos a los que apunta. Como está al alcance de todas las inteligencias, cada uno la comprende fácilmente y la retiene sin trabajo. Se acomoda maravillosamente a las flaquezas de los hombres, obtiene fácilmente un gran dominio que no le es difícil conservar, porque vuelve el interés personal contra sí mismo y se sirve, para dirigir las pasiones, del aguijón que las excita. (II: 114-5)

Como doctrina aprendida que, siendo asequible a todos, se ha interiorizado en los comportamientos, no hace a los hombres abnegados, ni los conduce por vía recta a la virtud, pero los acerca a ella “insensiblemente por medio de los hábitos”, volviéndolos “moderados, previsores y dueños de sí mismos”. Es la doctrina “más apropiada a las necesidades de los hombres de nuestra época”, imperfecta pero necesaria, “porque el siglo de los sacrificios ciegos y de las virtudes instintivas huye ya lejos de nosotros” (II: 115) y la igualación de condiciones inducirá más y más a cada ciudadano a cerrarse a sus semejantes y a concentrar sus esfuerzos en la búsqueda de lo útil y la consecución de su bienestar particular<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Ver M. Zetterbaun (1993: 731-2), para quien el interés bien entendido crea un “subproducto” de moral pública que surge de la búsqueda inteligente del propio interés. Sobre el uso de la expresión

Y, sin embargo, Tocqueville creía que a menudo, al invocar esta doctrina para explicar su compromiso ciudadano, los norteamericanos “no se ha[cían] justicia a sí mismos”. Antes bien, entre ellos había encontrado un patriotismo sincero, gestos de abandono a “impulsos desinteresados e irreflexivos naturales al hombre” (II: 114) y “grandes y verdaderos sacrificios a la cosa pública” (II: 102). “He encontrado patriotismo verdadero en el pueblo”, había escrito en el primer volumen al aludir a los efectos de la tiranía de la mayoría sobre el carácter nacional de los norteamericanos. De manera que es posible presumir que la referencia al “interés bien entendido”, si no hacía entera justicia a Norteamérica, le resultaba especialmente estimulante para Francia. En carta a Henry Reeve de 1839, había dicho: “Esta obra, en definitiva, está escrita principalmente para Francia” (2003: 456). Un país donde, “abandonada a sus instintos salvajes”, la democracia había crecido “como esos niños privados de los cuidados paternos que se crían por sí solos en las calles de nuestras ciudades y que no conocen de la sociedad más que sus vicios y sus miserias” (I: 10).

Como quiera que sea, instituciones libres, hábitos y lazos asociativos, periódicos y una doctrina que asume que el interés privado y el interés público “se sostienen mutuamente” (Schleifer 2014: 71), eran según Tocqueville remedios para hacer frente a los peligros que se cernían sobre las sociedades modernas, como el materialismo, el individualismo y el estatismo. Porque gracias a ellos podía no solo preservarse la libertad sino también su consecuente aprendizaje y su ejercicio. Libertad entendida, no en sentido aristocrático, como un privilegio particular, sino en una acepción “democrática” y “justa”, vale decir, como “derecho general a la independencia”: un derecho “igual e imprescriptible” que toda persona trae consigo al nacer (1952: 62), cuya dimensión política puede “rescatar” a los ciudadanos de su aislamiento y complacerlos en el cuidado de los asuntos comunes<sup>17</sup>. De este modo, continúa Tocqueville —este “incansable profesor de civismo” (Lamberti 2005: 166)—, la libertad política

---

*intérêt bien entendu* por parte de E. de Condillac, en su *Traité des animaux* (1798), o *enlightened self-interest*, en las *Reflexiones sobre la revolución francesa* (1790) de E. Burke, ver H.C. Mansfield (1995: 55 y 65) y A. Goldhammer (2005: 511-12).

<sup>17</sup> Para Lamberti, esta idea “democrática” y “justa” de libertad comprende en Tocqueville tres elementos: la idea de la independencia individual, como legado germánico y aristocrático; la idea de participación política como legado de la moral antigua, y la idea cristiana de un derecho igual para todos (1976: 75).

es capaz de alejarlos del culto al dinero y de los pequeños inconvenientes cotidianos de sus asuntos particulares, para hacerlos percibir y sentir en todo momento que junto y por encima de ellos está la patria; sólo ella sustituye de vez en cuando el amor al bienestar con pasiones más enérgicas y elevadas, da a la ambición objetos más estimables que la adquisición de riquezas y crea la luz que permite ver y juzgar los vicios y virtudes de los hombres. (1952: 75)

## BIBLIOGRAFÍA

- Bacot, G. 2005. L'apport de Tocqueville aux idées décentralisatrices (203-39). En Guellec, L. (ed.), *Tocqueville et l'esprit de la démocratie*. Paris: Sicens Po. Les Presses.
- Brogan, H. 2006. *Alexis de Tocqueville. A Life*. New Haven and London: Yale University Press.
- Constant, B.1872. De la liberté des anciens comparée à celle des modernes (539-60). En *Cours de politique constitutionnelle*. Introduction et Notes par E. Laboulaye. Tomo II. Paris: Libraire de Guillaumin et Cie.
- Constant, B. 2010. *Principios de política aplicables a todos los gobiernos*. Madrid: Katz/Liberty Fund.
- Choi, D. 2007. Unprophetic Tocqueville. How Democracy in America Got the Modern Word Completely Wrong. *The Independent Review* 2 (XII), 165-78.
- Drescher, S. 1964. Tocqueville's Two Democracies. *Journal of the History of Ideas*, 2(25), 201-16.
- Drescher, S. 2003. Who Needs *Ancienneté*? Tocqueville on Aristocracy and Modernity. *History of Political Thought* 4(XXIV), 624-46.
- Drescher, S. 2006. Tocqueville's comparative perspectives (21-48). En Welch, Ch. (ed.), *The Cambridge Companion to Tocqueville*. New York: Cambridge University Press.
- Furet, F. 1978. *Penser la Révolution française*. Paris: Gallimard.
- Fromm, E.1980. *El miedo a la libertad*. Barcelona: Paidós.
- Goldhammer, A. 2005. Translating Tocqueville. The Constraints of Classicism (499-531). En Guellec, L. (ed.), *Tocqueville et l'esprit de la démocratie*. Paris: Sicens Po. Les Presses.
- Habermas, J.1997. *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: Gilli.
- Hayek, F. 1960. *The Constitution of Liberty*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kadelin, A. 2005. Tocqueville's Apocalypse: Culture, Politics, and Freedom in *Democracy in America* (47-102). En Guellec, L. (ed.), *Tocqueville et l'esprit de la démocratie*. Paris: Sicens Po. Les Presses.
- Keslassy, E. 2001. Le moment tocquevillien, *La Revue Tocqueville* 1(XXII), 223-5.
- Lamberti, J. C. *Libertad en la sociedad democrática*. Pamplona: EUNSA.
- Lamberti, J. C. 2005. La liberté et les illusions individualistes (149-66). En Guellec, L. (ed.), *Tocqueville et l'esprit de la démocratie*. Paris: Sicens Po. Les Presses.
- Lukas, S. 1971. The Meanings of "Individualism". *Journal of the History of Ideas* 1(32), 45-66.

- Mansfield, H. 1995. Self-interest Rightly Understood. *Political Theory* 1(23), 48-66.
- Mayer, J. 1962. *Tocqueville*. Madrid: Tecnos.
- Manzer, R. 2000. Tocqueville on Leadership and Moral Character. *La Revue Tocqueville* 2(XXI), 143-53.
- Mill, J. 1977. Civilization. Disponible en [https://oll.libertyfund.org/titles/233#Mill\\_0223-18\\_702](https://oll.libertyfund.org/titles/233#Mill_0223-18_702) [13 de diciembre de 2018].
- Noelle-Neumann, E. 1995. *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*. Barcelona: Paidós.
- Nolla, E. 1990. Introducción. En Tocqueville, A. *De la Démocratie en Amérique* París: Librairie Philosophique J. Vrin.
- Pollitzer, M. 2012. Individuos perdidos en la multitud. Mill y Tocqueville sobre la sociedad democrática. *Revista de Instituciones, ideas y mercados* 56, 5-26.
- Rosanvallon, P. 2007. *El modelo político francés. La sociedad civil contra el jacobinismo, de 1789 hasta nuestros días*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Rosanvallon, P. 2015. *El momento Guizot. El liberalismo doctrinario entre la Restauración y la Revolución de 1848*. Buenos Aires: Biblos.
- Schleifer, J. 1987. *Cómo nació "La democracia en América" de Tocqueville*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schleifer, J. 2007. Un modelo de democracia: lo que Tocqueville aprendió en América (15-56). En E. Nolla (ed.), *Alexis de Tocqueville. Libertad, igualdad, despotismo*. Madrid: FAES.
- Schleifer, J. 2014. Democratic Dangers, Democratic Remedies, and the Democratic Character (56-78). En Henderson, C. (ed.), *Tocqueville's Voyages. The Evolution of His Ideas and Their Journey Beyond His Time*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Schlesinger, Jr, A. 1988. Individualism and Apathy in Tocqueville's *Democracy* (94-109). En Eisenstadt, A. (ed.), *Reconsidering Tocqueville's Democracy in America*. New Brunswick and London: Rutgers University Press.
- Swart, K. 1962. "Individualism" in the Mid-Nineteenth Century (1826-1860). *Journal of the History of Ideas* 1(23), 77-90.
- Tocqueville, A. 1952. État social et politique de la France avant et depuis 1789 (31-66). En Lefebvre, G, y Mayer, J. (comp.) *L'Ancien Régime et la Révolution*. París: Gallimard.
- Tocqueville, A. 1952. *L'Ancien Régime et la Révolution*. París: Gallimard.
- Tocqueville, A. 1990. *De la Démocratie en Amérique*. París: Librairie Philosophique J. Vrin.
- Tocqueville, A. 2003. *Lettres choisies. Souvenirs. 1814-1859*. París: Gallimard.
- Tocqueville, A. 2005. *Discursos y escritos políticos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Zawadzki, P. 2001. Les nouvelles formes de servitude. Penser la face sombre de l'individualisme démocratique. *Raisons politiques* 1(1), 11-35.

## 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](mailto: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](http://WWW.ECONOMIAYPOLITICA.CL)

---

[ECONOMIAYPOLITICA@UAI.CL](mailto:ECONOMIAYPOLITICA@UAI.CL)

---

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

---