

ECONOMÍA Y POLÍTICA

VOLUMEN 02

NÚMERO 02

UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ
ESCUELA DE GOBIERNO

OCTUBRE 2015

**DETERMINANTES DE LA
DINÁMICA DE LA POBREZA
EN CHILE: ANÁLISIS DE LA
ENCUESTA PANEL CASEN
2006-2009**

Luis Maldonado y
Joaquín Prieto

**GUERRA, MILITARIZACIÓN
Y CAUDILLISMO EN EL
NORTE CHILENO: COPIAPÓ
EN LA GUERRA CIVIL DE
1859**

Joaquín Fernández

**LA INCONVENIENCIA
DE UN IMPUESTO
A LOS GRADUADOS
PARA FINANCIAR UNA
EDUCACIÓN SUPERIOR
GRATUITA**

Ricardo Espinoza
Sergio Urzúa

**EL SERVICIO
NACIONAL DEL
CONSUMIDOR DE CHILE
Y LOS REGULADORES
SECTORIALES**

Diego Pardow

ECONOMÍA Y POLÍTICA

Representante legal: Andrés Benítez

Director: Claudio Agostini

Coeditores: Aldo Mascareño, Juan Luis Ossa

Comité editorial:

Alan Angell (University of Oxford)

Martin Besfamille (Pontificia Universidad Católica de Chile)

Sergio Costa (Freie Universität Berlin)

Julie B. Cullen (University of California San Diego)

James R. Hines Jr. (University of Michigan)

Ottfried Höffe (Eberhard Karls Universität Tübingen)

Iván Jaksic (Stanford University)

Poul F. Kjaer (Copenhagen Business School)

Herbert Klein (Stanford University)

Annick Lempérière (Université Paris I Panthéon-Sorbonne)

Daniel Loewe (Universidad Adolfo Ibáñez)

Leonidas Montes (Universidad Adolfo Ibáñez)

Andrea Repetto (Universidad Adolfo Ibáñez)

Rodrigo Soares (Universidade Católica do Rio de Janeiro)

Natalia Sobrevilla (Kent University)

Marcela Ternavasio (Universidad del Rosario)

Christopher Thornhill (University of Manchester)

Edición y corrección de estilo: Adelaida Neira, Patricio González

Diseño y diagramación: Francisca Sierralta, Gloria Barrios

Secretaría académica: Nicole Gardella

Universidad Adolfo Ibáñez

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

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

www.economiaypolitica.cl

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

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

ECONOMÍA Y POLÍTICA

VOLUMEN 02

NÚMERO **02**

UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ
ESCUELA DE GOBIERNO

OCTUBRE **2015**

ECONOMÍA Y POLÍTICA

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

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

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

ECONOMÍA Y POLÍTICA

VOLUMEN 02	NÚMERO 02	UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ ESCUELA DE GOBIERNO
		OCTUBRE 2015

ÍNDICE

Luis Maldonado Joaquín Prieto	DETERMINANTES DE LA DINÁMICA DE LA POBREZA EN CHILE Y EL ROL DE LA PERSISTENCIA TEMPORAL: ANÁLISIS DE LA ENCUESTA PANEL CASEN 2006-2009 CON MÉTODOS DE HISTORIA DE EVENTOS	5
Joaquín Fernández Abara	GUERRA, MILITARIZACIÓN Y CAUDILLISMO EN EL NORTE CHILENO: EL CASO DE COPIAPÓ EN LA GUERRA CIVIL DE 1859	41
Ricardo Espinoza Sergio Urzúa	LA INCONVENIENCIA DE UN IMPUESTO A LOS GRADUADOS PARA FINANCIAR UNA EDUCACIÓN SUPERIOR GRATUITA	77
Diego Pardow	EL SERVICIO NACIONAL DEL CONSUMIDOR DE CHILE (SERNAC) Y LOS REGULADORES SECTORIALES: BUSCANDO MECANISMOS PARA UNA MEJOR COORDINACIÓN	107

Determinantes de la dinámica de la pobreza en Chile y el rol de la persistencia temporal: análisis de la Encuesta Panel Casen 2006-2009 con métodos de historia de eventos

Luis Maldonado* y Joaquín Prieto**

RESUMEN

El artículo examina las dinámicas de la pobreza en Chile utilizando métodos de análisis de historia de eventos para tasas de salida y reentrada en la pobreza con datos de la Encuesta Panel Casen para el período 2006-2009. Los resultados indican que existe una significativa movilidad desde y hacia la pobreza. Más de un tercio de las personas cayó en dicho estatus social al menos por un año durante el período bajo evaluación. Las dinámicas de la pobreza en Chile también se caracterizarían por la influencia del tiempo de permanencia en dicha condición y por la importancia de la estructura sociodemográfica de los hogares y de la colocación de éstos en el mercado del trabajo para las salidas y reentradas en privación de recursos económicos. Estos resultados sugieren la importancia de la implementación de programas públicos que aminoren las caídas en pobreza de determinados grupos sociales y que provean de vías laborales para salir de ella.

PALABRAS CLAVE: datos de panel, dinámicas de pobreza, tasas de entrada y salida, historia de eventos, Chile

Determinants of Poverty Dynamics in Chile and the Role of Temporal Persistence: Analysis of Casen Panel Survey 2006-2009 with Events History Methods

ABSTRACT

This article evaluates poverty dynamics in Chile by using events history techniques for poverty exit and re-entry rates with data from the survey Panel of Socioeconomic Characterization for the years 2006, 2007, 2008 and 2009. The findings indicate a significant mobility in and out of poverty. More than one third of the persons lived in poverty at least one year during the period under study. The poverty dynamics in Chile is also characterized by temporal persistence and the importance of socio-demographic

* Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile y Centro Nacional de Investigación para la Gestión Integrada de Desastres Naturales.

Esta investigación fue en parte financiada por el proyecto INICIO N°14/2013, otorgado por la Vicerrectoría de Investigación (VRI) de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

✉ lmalдона@uc.cl

** Departamento de Sociología, Universidad Alberto Hurtado.

Investigación realizada durante su estadía como profesor visitante en el Programa Internacional de Derechos Humanos, Boston College, EE.UU.

✉ jjprieto@uahurtado.cl

Recibido marzo 2015 / Aceptado julio 2015

Disponible en: www.economiypolitica.cl

structure of households and their attachments in the labor market for exits and re-entries into deprivation. These results suggest the relevance of public programs that smooth poverty entries and support labor ways associated with poverty exits.

KEYWORDS: panel data, poverty dynamics, entry and exit rate, events history, Chile

1. Introducción

Actualmente existe un amplio consenso en la literatura económica sobre la necesidad de estudiar aspectos dinámicos de la pobreza y sobre los límites del poder explicativo de los análisis estáticos, los cuales no capturan procesos que se consideran centrales para determinar la persistencia de un grupo humano en la pobreza y para la erradicación de ésta (Addison, Hulme y Kanbur 2008). En los últimos años ha surgido en Chile evidencia importante sobre las dinámicas de la pobreza y del ingreso, principalmente a partir de datos de panel levantados por el ex Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan) para los años 1996, 2001 y 2006. Estos estudios han estimado la magnitud de movimientos desde y hacia la pobreza en Chile, así como también han examinado las características asociadas a los hogares que transitan o persisten en situación de bajos ingresos.

El presente artículo sigue los caminos abiertos por esta línea de investigación y los extiende mediante el examen de las dinámicas de la pobreza en Chile utilizando los datos de una nueva Encuesta Panel Casen (EPCasen), la cual contiene información longitudinal para el período 2006-2009. Sobre la base de un enfoque de ingresos para medir pobreza, se emplearon modelos multivariados de historia de eventos para conocer la asociación de las tasas de salida de la pobreza y reentrada en ésta según el tiempo en que se ha vivido (o no) en situación de bajos ingresos, y considerando las características sociodemográficas de los hogares.¹ Además, sobre la base de dichos modelos estadísticos, se estimaron predicciones sobre la duración de los períodos de pobreza para perfiles de hogares sustantivos para las políticas públicas en Chile.

En términos generales, los resultados dan cuenta del significativo rol de la persistencia temporal, en el sentido de que la extensión de los períodos en los que las personas viven en pobreza limitaría dramáticamente sus

¹ Los métodos de historia de eventos corresponden a un set de técnicas estadísticas que examinan tasas de transición en el tiempo y persistencia temporal para asociaciones entre variables.

posibilidades de abandono de la condición de privación de recursos económicos. La literatura reporta un patrón similar de persistencia temporal. Sin embargo, habría una gran heterogeneidad entre los países respecto del *timing* de la persistencia en la pobreza (Andriopoulou y Tsakoglou 2011, Seker y Dayioglu 2014). Además, confirmando los estudios existentes sobre dinámicas de la pobreza en Chile (Neilson et al. 2008), nuestra evidencia sugiere una alta movilidad en torno a la pobreza al considerar su extensión en el tiempo y una baja porción de individuos que persisten en situación de bajos ingresos. Reconociendo la dificultad que acarrea comparar períodos distintos y diferentes líneas de la pobreza, este patrón también indica que la magnitud de la persistencia en la pobreza en Chile sería relativamente baja en relación con la evidencia internacional (Breen y Moisis 2004, OECD 2001).

Finalmente, los análisis estadísticos también revelan significativas asociaciones respecto de las posibilidades de entrada y salida de la pobreza según las características sociodemográficas y laborales de los hogares, particularmente en relación con la brecha (*gap*) de género asociada a la jefatura de éstos. Esta brecha es un resultado que ha sido destacado en la literatura sobre pobreza, pero que no ha sido investigado profundamente desde una perspectiva longitudinal (Jenkins 2011, Wiepking y Maas 2005). Cabe destacar que, si bien esta investigación no demanda estatus causal para estos resultados, al menos en el sentido contemporáneo del término de inferencia causal (Rubin e Imbens 2015), nuestros análisis arrojan nueva y muy interesante evidencia que enriquece el actual conocimiento sobre las dinámicas de la pobreza en Chile.

Conforme a lo anterior, los resultados de la presente investigación contribuyen a la discusión sobre pobreza y política pública en Chile de varias formas. Primero, se presentan nuevos hallazgos sobre las dinámicas de la pobreza en Chile para el período 2006-2009, lapso que resulta particularmente interesante. Tras una etapa de sostenido declive de la pobreza en el país (OECD 2012), las cifras oficiales de pobreza de los últimos años han experimentado un aparente estancamiento (Echeñique y Urzúa 2012).² Segundo, las investigaciones sobre las dinámicas

² En comparación con años previos, las estimaciones recientes, que corresponden al año 2013, indican una disminución del porcentaje de personas en situación de pobreza. Para detalles, visitar el sitio web oficial del Ministerio de Desarrollo Social del gobierno de Chile: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>.

de la pobreza en Chile por lo general capturan movimientos en torno al corte de pobreza en el tiempo mediante matrices de transiciones en las que se presenta el número de personas que viven en tal condición durante un período de tiempo fijo (Arzola y Castro 2009; Denis, Prieto y Zubizarreta 2007; Neilson et al. 2008). Sin embargo, tal como destacan Bane y Ellwood (1986) en su trabajo pionero sobre las dinámicas de la pobreza, este enfoque puede presentar estimaciones sesgadas de las transiciones en el tiempo y persistencia en situación de bajos ingresos, pues no da cuenta del censuramiento de los períodos de pobreza en el tramo de tiempo bajo estudio. La presente investigación aborda directamente este problema, analizando sólo las cohortes de personas que han comenzado o han finalizado una etapa de pobreza en el período bajo estudio. Tercero, consideramos el tiempo de persistencia en pobreza (o no pobreza) como parte integral del análisis de las dinámicas de bajos ingresos, por lo que se presenta evidencia sobre la variación de las posibilidades de reentrada y salida de la pobreza en Chile según el tiempo de persistencia en pobreza (o no pobreza). Según nuestro conocimiento, el presente estudio constituye el primer aporte que exhibe evidencia sobre la dependencia temporal en pobreza mediante el uso de microdatos de panel representativos de la población chilena.

Nuestros resultados también sugieren importantes implicancias para el diseño de políticas públicas en Chile. Una solución estática básica para la pobreza en nuestro país es entregar dinero a los pobres. Sin embargo, la orientación de las intervenciones cambia si el foco se pone en las rutas que llevan a abandonar o a caer en pobreza. Bajo esta perspectiva dinámica, las políticas públicas deberían tener por objetivo prevenir las caídas en pobreza y apoyar las vías de salida de ésta. En la actualidad, programas como el Ingreso Ético Familiar se concentran en este tipo de vías, especialmente en la generación de capacidades para que los beneficiarios se inserten en la economía (Larrañaga y Contreras 2015). La significativa movilidad desde y hacia la pobreza, y la relevancia de características laborales para explicar dicha movilidad que encontramos en Chile, sugieren que este tipo de intervenciones estatales podría ayudar a proteger no sólo a los más pobres, sino también a grupos vulnerables económicamente presentes en otros estratos socioeconómicos.

El presente artículo se compone de las siguientes secciones. La primera presenta los principales enfoques sobre dinámicas de pobreza y

entrega una revisión de la evidencia existente sobre dichas dinámicas en Chile y en otros países. La segunda sección describe los datos de panel utilizados en los análisis y el modelamiento estadístico de dicha fuente de información. La tercera muestra los resultados de los análisis. Finalmente, la última sección discute la evidencia presentada en el texto.

2. Dinámicas de la pobreza: enfoques y evidencia en la literatura económica

Es común en la literatura económica distinguir dos enfoques conceptuales a la hora de examinar las dinámicas de la pobreza (Yaqub 2000). Sobre la base de la idea de ingreso permanente, el primer enfoque busca estimar los componentes permanentes y transitorios de los ingresos y la pobreza. Dicho enfoque remonta al clásico artículo de Lillard y Willis (1978), quienes modelan los salarios de trabajadores en Estados Unidos sobre la base de una estructura compleja del error que les permite identificar componentes transitorios y permanentes del salario. Conforme a la estructura modelada de los salarios, los autores hacen estimaciones de dinámicas de la pobreza, tales como frecuencias y duración de períodos de pobreza. También se han realizado aplicaciones de este enfoque de componentes en América Latina y en otros contextos en desarrollo (Cruces y Wodon 2003, Jalan y Ravallion 2000).

Ciertamente, este enfoque presenta características atractivas, entre ellas su base teórica respecto a la idea de ingreso permanente. Sin embargo, también es posible distinguir debilidades en él. Un aspecto problemático del enfoque de componentes dice relación con la dimensión transitoria de la pobreza. Esta dimensión captura desviaciones intertemporales aleatorias del ingreso, lo cual implica que *shocks* tales como perder el trabajo o sufrir una enfermedad son considerados equivalentes. Sin embargo, desde el trabajo de Bane y Ellwood (1986), los estudios han mostrado sistemáticamente que los cambios de ingreso en el tiempo no conducen a las mismas dinámicas de largo plazo.³

La segunda perspectiva, llamada enfoque de períodos, intenta analizar en su propio mérito los eventos o *shocks* que impulsan transiciones

³ Para una revisión reciente de estos estudios, ver Jenkins (2011).

desde y hacia la pobreza. Las investigaciones en esta línea consideran los períodos como unidades de análisis y, sobre la base de éstos, analizan las posibilidades de entrada y salida de la pobreza, la duración en dicho estado y los eventos asociados a las transiciones.⁴ Una de las principales contribuciones de esta perspectiva es mostrar la necesidad de tomar en cuenta el censuramiento de los períodos de pobreza. Con el fin de ilustrar esta idea clave del análisis de las dinámicas de pobreza, veamos el siguiente ejemplo. Pensemos en la EPCasen para los años 2006-2009 y, a partir de estos datos, supongamos que identificamos episodios de pobreza para los que conocemos sus inicios. Ahora bien, el problema del censuramiento dice relación con que contamos con información sólo hasta la última ola de nuestros datos de panel (2009), lo cual no significa que todos los períodos de pobreza bajo estudio hayan finalizado en este punto del tiempo. En otras palabras, no tenemos información sobre el momento en el que los episodios terminaron. Un problema de la misma naturaleza surge en el caso de los períodos de pobreza que comenzaron antes del primer momento de observación disponible. Para ellos, no sabemos exactamente cuándo se iniciaron los episodios de pobreza que observamos entre 2006 y 2009. La relevancia de esta incertidumbre dice relación con que puede resultar en estimaciones sesgadas de transiciones y duraciones. Para resolver este problema, el enfoque de períodos se hace cargo directamente, analizando sólo los períodos para los cuales se observa el comienzo o el final con métodos de historia de eventos. Esta estrategia de análisis ha sido fuente de importantes resultados, dentro de los cuales destaca la relevancia del tiempo de persistencia en condición de pobreza para las posibilidades de abandonar esta situación de carencia (Jenkins 2011).

Independientemente de los enfoques particulares que han guiado la investigación, los estudios indican ciertas conclusiones generales. Cabe destacar que la mayor parte de estas investigaciones hace referencia a países industrializados, dada la existencia de microdatos longitudinales en estas sociedades. Sólo recientemente datos de panel de calidad han aparecido en otras regiones del mundo (Addison, Hulme y Kanbur 2008). Estudios de dinámicas de la pobreza en naciones desarrolladas indican que la mayoría de los pobres exhibe períodos cortos

⁴ Una discusión actualizada del enfoque de períodos en los estudios de pobreza se puede encontrar en Riegg, McKernan y Ratcliffe (2008).

de pobreza, lo cual implica que habría una gran movilidad en torno al corte de pobreza en el sentido de que muchas personas entran y salen de ella (Andriopoulou y Tsakoglou 2011, Breen y Moisio 2004). Los estudios también muestran que la posibilidad de abandonar la pobreza disminuye significativamente en la medida en que la duración de los episodios de privación de recursos económicos se extiende en el tiempo. Como resultado de este último patrón, sólo una porción pequeña de la población que entra en pobreza corresponde a personas que viven persistentemente en un estado de carencia económica.

La evidencia sobre las dinámicas de la pobreza en Chile sigue los patrones generales descritos arriba. Gran parte de los estudios ha analizado los datos de la EPCasen para los años 1996, 2001 y 2006. Los resultados de estas investigaciones indican un número significativo de transiciones entre distintos grupos de ingreso en el tiempo, resaltando la alta movilidad en torno al corte de pobreza (Arzola y Castro 2009; Denis, Prieto y Zubizarreta 2007; Neilson et al. 2008). Otro aspecto a destacar de los estudios es que sólo una minoría de las personas que experimentan la pobreza durante sus cursos de vida corresponden a pobres crónicos (personas que viven bajo la línea de la pobreza persistentemente a medida que pasan los años). Ahora bien, pese a la emergencia de resultados comunes entre las investigaciones, no existe consenso respecto de la interpretación de éstos. Mientras algunos autores clasifican los altos niveles de movilidad desde y hacia la pobreza como un indicador de una significativa vulnerabilidad en Chile, otros investigadores ven en dicha movilidad una estructura social fluida, en la que las personas tienen no sólo posibilidades de caer en pobreza, sino también oportunidades de movilidad ascendente (Sapelli 2013).

En adición a la alta movilidad intrageneracional, los estudios resaltan la importancia de los eventos laborales en la explicación de las caídas y entradas en pobreza en Chile (Maldonado y Prieto 2015, Neilson et al. 2008). Cabe destacar que la evidencia longitudinal para otros países latinoamericanos confirma este resultado (Beccaria et al. 2013). Por otra parte, los estudios llaman la atención sobre la alta sensibilidad de las estimaciones de pobreza en Chile respecto del corte específico de pobreza utilizado en éstas (Larrañaga 2009, Neilson et al. 2008).

Pese a los importantes resultados de las investigaciones sobre las dinámicas de la pobreza en Chile, es posible identificar brechas aún no resueltas. Una de ellas refiere al problema del censuramiento. Tal como señalamos en la introducción y en esta sección, las estimaciones de transiciones de pobreza de los estudios se han hecho sobre la base de matrices de transición que no consideran ningún tipo de censuramiento de los períodos en sus análisis. Tampoco, según nuestro conocimiento, existe evidencia sobre cómo varían las tasas de salida de la pobreza respecto de la permanencia en que los hogares han vivido en privación de recursos económicos o cómo cambian las tasas de reentrada con la prolongación del tiempo en que un grupo social determinado vive fuera de la pobreza. La presente investigación busca llenar estas brechas. En la siguiente sección presentamos el diseño de investigación que utilizamos para enfrentar los problemas de censuramiento y la asociación entre persistencia temporal y las tasas de salida y entrada en la pobreza.

3. Metodología

3.1 Fuente de datos y medición de variables

Los análisis del presente estudio se basan en los datos de cuatro olas de la EPCasen, correspondientes a los años 2006, 2007, 2008 y 2009. La población objetivo de la encuesta corresponde a las personas residentes en hogares particulares de Chile continental en el año 2006 (ola 1), con excepción de algunas zonas alejadas y de difícil acceso. El marco muestra utilizado en la sección de las unidades fue la Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica (Casen) del año 2006, y el proceso de selección fue sistemático y proporcional. Dicho proceso resultó en una muestra efectiva a nivel nacional de 8.079 hogares, conformados por 30.104 personas. Cada persona de la muestra original fue seguida y reenuestada consecutivamente con un intervalo de tiempo de un año. La tasa de respuesta entre la ola 1 y la ola 2 fue de un 73%, y en las siguientes olas la atrición con respecto al año siguiente fue de 11 y 10%, respectivamente.

Nuestros análisis emplean una submuestra de 18.065 personas (adultos y niños), las que estuvieron presentes en cada una de las

cuatro olas. En el caso de las estadísticas transversales, corregimos atrición y no respuesta en cada ola mediante el uso de ponderadores longitudinales para los años que abarca la EPCasen. Para evaluar si la submuestra empleada difería de la muestra total, comparamos la muestra inicial con los datos utilizados en los análisis en términos de las variables que utilizamos. Los resultados indican que no habría diferencias significativas entre ambas muestras una vez que usamos los pesos longitudinales enumerados.⁵

Siguiendo la práctica estándar de los estudios de pobreza en Chile, utilizamos una perspectiva de ingresos para identificar a la población pobre. Específicamente, el ingreso corresponde a la suma del ingreso autónomo del hogar (principalmente sueldos, salarios y ganancias por trabajo independiente), aportes en efectivo recibidos por programas sociales, y una imputación por concepto de arriendo de la vivienda cuando ésta es habitada por sus propietarios. Cabe destacar que noviembre fue el mes de referencia para las preguntas sobre ingresos en cada ola. Respecto de economías de escala dentro del hogar, usamos ajuste per cápita, que ha sido el método estándar en Chile. Todos los ingresos han sido convertidos a precios de noviembre de 2009 con el fin de hacer comparaciones con los ingresos reales.⁶ Preguntas sin respuestas y valores perdidos en los componentes que forman el ingreso han sido solucionados por procedimientos de imputación.

La unidad de observación de nuestros análisis corresponde a información para cada individuo-año. Sin embargo, es importante mencionar que el estatus de pobreza individual fue medido según el nivel de ingreso per cápita del hogar. Éste corresponde a un procedimiento estándar en estudios de dinámicas de pobreza (OECD 2001). Respecto de la identificación de la población de escasos recursos, utilizamos la línea oficial de pobreza urbana de 2009, que equivale a \$64.134 en valores de ese año. Este procedimiento implica que identificamos a pobres en los cuatro años bajo análisis utilizando un mismo corte. Esta línea de pobreza fue definida según el ingreso mínimo mensual establecido por persona para satisfacer las necesidades básicas, el

⁵ Ver Cuadro A1 en Anexo.

⁶ Respecto de los ajustes por cuentas nacionales, seguimos las recomendaciones de Benezú et al. (2007), de modo que los ingresos no toman en cuenta dichos ajustes.

que fue calculado por la Cepal (Mideplan 2007).⁷ Basándonos en esta información sobre el estatus de pobreza de las personas, utilizamos como variable dependiente la tasa de salida de la pobreza. También ocupamos como segunda variable dependiente la tasa de recaída en la pobreza. Ambas tasas se explican en detalle en la sección de modelamiento estadístico. Estos tipos de tasa de transición son relevantes porque nos entregan información de las personas que se encuentran en pobreza y de sus probabilidades de salir de esa condición, y también sobre las personas que no son pobres y que, por lo tanto, tienen un riesgo de caer en pobreza en el transcurso del tiempo. Cabe destacar que cada individuo está registrado en la base de datos panel como alguien que ha experimentado un período de pobreza o de no pobreza, o ambos. En este último caso, es posible que la persona pueda haber pasado por períodos repetidos de pobreza y/o períodos sobre la línea de la pobreza.⁸

Una de las principales variables independientes en nuestros modelos es la duración de los períodos de pobreza. Dado que el indicador de ingreso utilizado en este artículo está medido para cada ola/año bajo estudio, la duración de dichos períodos es operacionalizada en términos de años. Como consecuencia de esta estrategia de medición, no medimos períodos cortos de pobreza en nuestros análisis. Tal como señalaremos en la sección de modelamiento estadístico, la dependencia temporal del proceso de pobreza es incluido mediante variables *dummies* para el segundo y tercer período bajo análisis.

El resto de variables independientes registra características asociadas a la composición del hogar y a la colocación de los hogares en el mercado del trabajo.⁹ La composición del hogar se mide en términos

⁷ Con el fin de evaluar la sensibilidad de nuestras estimaciones a error de medición y a un corte alternativo de pobreza, también utilizamos una segunda línea de la pobreza, la cual refiere al último quintil de cada ola. Las líneas utilizadas en pesos chilenos y en valores de 2009 son \$56.350 para 2006, \$57.644 para 2007, \$53.656 para 2008 y \$63.000 para 2009. Este tipo de corte mide pobreza relativa y se utiliza habitualmente en la literatura para dinámicas de pobreza (Devicienti 2002, Jenkins 2011). Los resultados están disponibles y pueden ser solicitados a los autores.

⁸ En 2013, la metodología empleada para medir pobreza en Chile fue actualizada, lo cual se tradujo en un aumento significativo de las tasas de pobreza estimadas a partir de información transversal proveniente de la Encuesta Casen. Para detalles de los cambios metodológicos, ver Larrañaga y Contreras (2015).

⁹ En el caso de transiciones de pobreza entre el año $t-1$ y t , el valor de las variables independientes se usa para el año t . Evaluamos modelos con mediciones de las covariantes para el año $t-1$ y éstos no modifican sustantivamente nuestros resultados.

de las siguientes variables: el número de menores de 15 años, y el número de jóvenes y de adultos mayores que se incluye en los modelos para medir las necesidades del hogar. Con el fin de calcular la influencia de distintos tipos de estructuras familiares en las posibilidades de salir o de reingresar en la pobreza, hemos incluido también una tipología de familia que distingue entre hogares familiares y no familiares, utilizando como criterios de diferenciación la existencia del núcleo conyugal del jefe(a) de hogar, el número de hijos y el sexo del jefe de familia (Sunkel 2006). La tipología se compone de los siguientes grupos: unipersonal (sólo una persona), monoparental (mujer) con hijos, monoparental (hombre) con hijos, biparental sin hijos, biparental con un hijo menor de 15 años, biparental con dos o más hijos menores de 15 años, biparental con hijos de 15 años y más, y un tipo de familia residual que clasificamos como 'otras'. El objetivo central de esta tipología es evaluar, como señala la literatura (Wiepking y Maas 2005), si las familias con mujeres solas con hijos tienen probabilidades muy significativas de persistir en la pobreza. También hemos incluido variables que miden la composición sociodemográfica de los hogares. Estas variables corresponden a edad y sexo de los entrevistados, edad y sexo del jefe de hogar, y nivel educacional del jefe(a) de hogar.

La colocación de los hogares en el mercado del trabajo se mide mediante los siguientes constructos. El primero dice relación con el estatus laboral del jefe(a) de hogar, el que distingue entre ocupado, desocupado e inactivo. Con el fin de evaluar el rol de la informalidad en la persistencia en la pobreza, distinguimos entre ocupados formales e informales. Para identificar a jefes de hogares empleados en el sector informal, utilizamos una definición legalista de informalidad, la cual sostiene que un trabajador es informal si no está afiliado a un sistema de seguridad social (Gasparini y Tornarolli 2009). La segunda variable asociada al mercado del trabajo es la presencia en el hogar de, además de un(a) jefe(a) de éste con trabajo, uno o más ocupados. Esta es una variable *dummy* que busca registrar el rol de la activación de la fuerza laboral dentro del hogar respecto de las posibilidades de salir de la pobreza. Con el fin de controlar por distintos niveles de desarrollo regional, también hemos incluido en los modelos de regresión efectos fijos para las regiones que componen Chile, y una variable que distingue entre zonas rurales y urbanas.

Finalmente, cabe destacar que el grupo de variables independientes descritas no considera *shocks* o eventos inductores (*trigger events*), como perder el trabajo o sufrir una enfermedad (DiPrete y McManus 2000). Hay varias razones, según consta en la literatura de la disciplina, acerca de no incluir este último tipo de variables en regresiones para analizar historias de eventos que buscan modelar dinámicas de pobreza. Primero, algunas investigaciones indican que es difícil identificar la influencia de variables de eventos si se controla por características medidas en un punto particular del tiempo (Stevens 1999). Segundo, variables que cambian en el tiempo alteran las predicciones acerca de la distribución de los períodos, ya que deben considerarse algunos supuestos sobre el modo en que aquéllas covarían con los períodos. Finalmente, tal como señala Jenkins (2011), las predicciones sobre los períodos de escasez de recursos son de gran ayuda para el diseño de políticas públicas focalizadas en la población en riesgo de caer en pobreza y, en la mayor parte de los casos, la información que se dispone para tal diseño se refiere a características asociadas a puntos específicos en el tiempo. Por lo tanto, las predicciones deberían basarse en este tipo de información, no en eventos o variables que cambian en el tiempo. Investigaciones futuras deberían evaluar la posibilidad de incluir información sobre eventos a la hora de predecir tasas de transición desde y hacia la pobreza.

3.2 Modelamiento estadístico

El presente estudio utiliza métodos de sobrevivencia discreta para analizar las historias de eventos asociadas con salidas y recaídas en la pobreza. En estos métodos, la historia de eventos dice relación con una secuencia de puntos discretos en el tiempo. En nuestro caso, usamos una secuencia de años durante los cuales el individuo estuvo en riesgo de salir de la pobreza o de recaer en ésta. Como se vio en la discusión de la literatura, una característica particular de los datos de eventos es el censuramiento. En el caso de los datos analizados en esta investigación, muchos de los episodios de pobreza y no pobreza observados no habían finalizado cuando la EPCasen registró su última ola. En otras palabras, el momento en que el episodio finaliza no es observado o, dicho de otro modo, es censurado por el lado derecho. La situación

referida al episodio de pobreza que estaba ya en progreso cuando se comenzó con la primera ola del panel se conoce como censuramiento izquierdo.

Como indicamos en la introducción, el censuramiento de los datos constituye una potencial fuente de sesgo de la información a la hora de realizar estimaciones de dinámicas de pobreza (por ejemplo, tasas de transiciones). Ahora bien, datos con episodios que presentan censuramiento derecho pueden ser modelados fácilmente con métodos estadísticos de historia de eventos. En cuanto al censuramiento izquierdo, éste es un problema más difícil de solucionar. Nuestro modo de abordar este último tipo de censuramiento remite a las siguientes decisiones de diseño de nuestros datos de eventos. Las tasas de salidas y recaídas en la pobreza fueron estimadas siguiendo el diseño utilizado por Jarvis y Jenkins (1997). Dicho diseño permite identificar claramente a los individuos que inician o salen de un período de pobreza. Específicamente, con el fin de estimar las tasas de salidas, se usaron los datos de las personas que comenzaron en la pobreza en la segunda o tercera ola (ver secuencias NPxx y xNPx del Cuadro N° 1) y, por lo tanto, en riesgo de salir de la pobreza en las olas siguientes. Para estimar las tasas de recaídas, se utilizaron los datos de las personas que terminaron en la pobreza en la primera o segunda ola (ver secuencias PNxx y xPNx en el Gráfico N° 1) y, en consecuencia, en riesgo de reingresar en la pobreza en las olas posteriores. Trabajamos con las secuencias señaladas porque nos permiten saber exactamente el año en que comienza; por ejemplo, el episodio de pobreza, y, de esta manera, controlar en cierto modo el problema de censuramiento izquierdo de los períodos. Este tipo de problema también nos llevó a no estimar tasas de caídas, sino de recaídas en privación de recursos.

En cuanto al reporte de estimaciones, éstas han sido obtenidas a partir de dos tipos de modelos: tablas de vida y modelos de regresión para historia de eventos. El método de tablas de vida estima tasas de transición correspondiente a la duración de episodios con d años. Estas tasas, también conocidas como *hazard rates*, corresponden a la probabilidad condicional de que un individuo experimente un evento (por ejemplo, transición desde el estado de pobreza hacia la salida de ésta) en un punto particular del tiempo, dado que el evento no ha ocurrido

antes de dicho punto del tiempo. Puesto de un modo más simple, las tasas de transición son la división entre el número de personas que abandonan la pobreza después de d años y el número de personas que aún están en riesgo de abandonar la pobreza luego de d años. Por lo tanto, el denominador se basa en aquellas personas que han permanecido pobres hasta dicho tiempo. Como queda en evidencia, datos censurados por el lado derecho son incorporados en el modelamiento, de manera que los individuos con períodos censurados de pobreza contribuyan a las estimaciones en la medida en que ellos son observados en la muestra bajo análisis. En consecuencia, nuestras estimaciones no sufren de sesgo asociado a censuramiento derecho. Sin embargo, este tipo de datos perdidos representa una reducción de información y, por lo tanto, de eficiencia de las estimaciones.

Los modelos de regresión para historias de eventos pueden ser interpretados como generalizaciones de los estimadores de las tablas de vida, en el sentido de que estos modelos permiten que las tasas de transición varíen no sólo con el tiempo, sino también con las características de los individuos y de los hogares. Con el fin de establecer la asociación de una variable determinada en las salidas y recaídas en la pobreza al controlar por las otras variables en el análisis, estimamos dos modelos de regresión por separado: uno para los que tienen la posibilidad de salir de la pobreza y otro para los que están en riesgo de volver a estar en una situación de bajos ingresos.

Específicamente, los modelos de regresión que utilizamos en este trabajo corresponden a los de duración en tiempo discreto con variable dependiente dicotómica. Con los datos organizados en formato persona-año, la estimación de los parámetros de este tipo de modelos es particularmente fácil (Allison 1982, Jenkins 1995). Sólo hay que considerar los cohortes relevantes: los que están comenzando un período de pobreza, para la estimación de las tasas de salidas; y los que están comenzando un período fuera de la pobreza, para la estimación de las tasas de recaídas. En particular, consideramos a un grupo de personas que acaba de entrar a un estado (en $d=0$) y están en riesgo de abandonar ese estado, en cada observación, medido por la variable discreta d , $d=1, 2, \dots, D$. La probabilidad de que una persona i deje su estado en la duración d , dado que ha sobrevivido al estado $d-1$, asumiendo una función de riesgo clog-log (*complementary loglog*) es:

$$h_{ii}(d) = 1 - \exp(-\exp[\alpha(d) + X_{ii}'\beta + \log(\varepsilon)]) \quad (1)$$

En (1), $h_{ii}(d)$ es la tasa de transición (*hazard rate*), ya sea de salida o reingreso. X_{ii} corresponde a un conjunto de covariantes que difieren entre individuos y, potencialmente, también con el tiempo calendario (representado por t). Estas covariantes pueden ser fijas o variables en el tiempo; por ejemplo, el género y la edad de la persona. La dependencia del riesgo con la duración del período d está explícitamente destacada en (1), mientras que la dependencia de X_{ii} —a través de X_{ii} en el tiempo calendario t — se deja implícita con el fin de simplificar la notación. β es el vector de los parámetros para ser estimados, $\alpha(d)$ representa alguna forma funcional de cuánto afecta entonces, la duración de la tasa de riesgo, y ε corresponde a un componente aleatorio que asumimos exógeno de una función normal con media cero y variancia finita.¹⁰ Para estimar (1), utilizamos una forma semiparamétrica para $\alpha(d)$, con variables ficticias para cada intervalo de tiempo. Esta especificación es más flexible y asume que el patrón de dependencia de la duración puede variar entre estados. Es importante señalar que estos modelos de historia de eventos pueden sufrir de correlación serial entre las observaciones, pues hay múltiples observaciones por individuo y varios individuos por hogar. Este problema de correlación serial se soluciona mediante la utilización de *cluster standard errors*, en los que los *conglomerados* corresponden a los hogares.

Dado que trabajamos sólo con algunas de las secuencias de eventos (secuencias NPxx, xNPx, PNxx y xPNx), la máxima duración observada puede ser de dos años. El segundo tipo de variable, incluida en el vector X_{ii} , incorpora las características de cada persona i durante el período-año relevante d . Si, por ejemplo, el coeficiente de regresión asociado a la covariante tiene un signo positivo, entonces los aumentos en dicha variable están relacionados con una mayor tasa de transición. Ahora bien, si exponenciamos los coeficientes de regresión, podemos obtener la razón de transición o *hazard ratio*, la cual nos da la razón entre tasas de transición.

Una alternativa a los modelos que utilizamos refiere a regresiones para variables dependientes dicotómicas (por ejemplo, *logit*), en

¹⁰ Por simplicidad, no distinguimos entre un componente aleatorio que varíe sólo entre las unidades i y otro que varíe entre las unidades i y en el tiempo t .

las que la variable dependiente no es la tasa de transición (*hazard rate*), sino que corresponde a una variable dicotómica con valor de 1 si se observa un evento (por ejemplo, cambio de pobre a no pobre) y 0 si éste no es observado (Denis, Prieto y Zubizarreta 2007; Neilson et al. 2008). En comparación con modelos de regresión para historias de eventos, este modelamiento alternativo implica una pérdida significativa de información importante. En él, todas las unidades bajo estudio son agrupadas en las categorías de 1s o 0s, independientemente de que ellas experimenten el evento bajo estudio en distintos momentos. Esto implica que el modelo no entrega información sobre el *timing* de la ocurrencia del evento, información esencial en el campo de estudio de las dinámicas de pobreza. Tal como indican Andress, Golsch y Schmidt (2013), el problema no se soluciona si incluimos el tiempo como covariante. Modelos *logit* o *probit* con tiempo siempre relacionan la ocurrencia del evento a toda la muestra y no al número de unidades que persisten en riesgo de hacer la transición en cada punto del tiempo.¹¹ Dado este tipo de problema y la gran importancia del tiempo para el estudio de las dinámicas de pobreza, los métodos de historia de eventos se han constituido en una herramienta estándar en este campo de estudio (Jenkins 2011; Riegg, McKernan y Ratcliffe 2008).

En relación con el surgimiento de problemas de endogeneidad en nuestros modelos, Biewen (2009) realiza una revisión sobre este tema y señala que la mayoría de los modelos propuestos en la literatura sobre dinámicas de pobreza asumen algún tipo de exogeneidad que, sin embargo, es altamente improbable que se cumpla. Una de las razones de la dificultad del supuesto de exogeneidad es que la pobreza no está asociada a un solo problema (por ejemplo, desempleo), sino a muchos (salud, vivienda, educación, entre otros). La implicancia de esta característica de la pobreza es que, para dar cuenta convincentemente de la exogeneidad, se hace necesario modelar varios procesos en forma simultánea, lo cual es altamente demandante en términos de modelamiento estadístico y de datos (paneles con varias olas).

¹¹ Técnicamente, los métodos de historia de eventos modelan probabilidades condicionales de transición en términos de tasas de transición para las unidades que están en el marco de riesgo (*risk set*). Los modelos logísticos o *probit* se focalizan en la probabilidad no condicional de experimentar el evento, incluso si se diferencia la probabilidad para distintos puntos del tiempo. Para detalles de esta diferencia entre métodos, ver Andress, Golsch y Schmidt (2013).

En el caso del presente artículo, reconocemos que la endogeneidad constituye un problema potencial que puede afectar o sesgar nuestras estimaciones. Al respecto, es importante señalar que los resultados de los modelos de regresión que utilizamos son descriptivos y no demandan una interpretación causal en el sentido contemporáneo del término (Rubin e Imbens 2015). Los resultados son descriptivos en cuanto a que arrojan información sobre asociaciones entre las tasas de transiciones y una covariante determinada, al controlar el resto de variables independientes. Además, utilizamos los modelos para derivar predicciones de la duración de los episodios para personas con diferentes características, y mostramos dichas predicciones para describir grupos de perfiles de personas relevantes que puedan ser empleadas para el diseño de políticas, cuya finalidad es ayudar a los hogares que viven en la pobreza en Chile.

4. Resultados

4.1 Patrones de persistencia en la pobreza

Como primera aproximación a las tasas de transición de la pobreza, realizamos análisis descriptivos de las dinámicas de pobreza, los cuales se discuten a continuación. El Cuadro N° 1 entrega un resumen de las transiciones de pobreza entre los cuatro puntos en el tiempo considerados para nuestra muestra longitudinal, donde el ingreso ha sido recodificado como P (Pobre), si se encuentra bajo la línea de la pobreza de ese año, y N (No Pobre) en otro caso. El Cuadro N° 1 muestra los resultados para los casos cuando la línea de pobreza es la oficial para el año 2009. Además, éste da cuenta de la incidencia relativa de todas las combinaciones de secuencias posibles.¹²

La primera fila del Cuadro N° 1 ayuda a dimensionar la magnitud de la persistencia en la pobreza. Encontramos que el 5,57% de la muestra ha estado bajo la línea de la pobreza oficial 2009 en las cuatro olas bajo análisis (aquellos con PPPP, en la fila uno). Observando los resultados desde otra perspectiva, encontramos que el 56% del grupo

¹² Los resultados son similares al considerar transiciones más robustas de salida o caída en la pobreza; por ejemplo, si la línea de pobreza supera por lo menos sobre el 10% de su valor.

de personas con ingresos bajo la línea de pobreza oficial de 2009 permaneció en la pobreza en la ola 2, el 38% continuó hasta la ola 3 y el 24% fue pobre en las cuatro olas.

● CUADRO N° 1: TRANSICIONES DE POBREZA EN EL PERÍODO 2006-2009
(en porcentajes)

TRANSICIONES DE POBREZA	PORCENTAJE	PORCENTAJE ACUMULADO
01. PPPP	5,57	5,57
02. PPPN	3,29	8,86
03. PPNP	1,41	10,28
04. PPNN	2,74	13,02
05. PNPP	1,90	14,91
06. PNP	2,12	17,03
07. PNNP	1,22	18,25
08. PNNN	4,81	23,06
09. NPPP	1,79	24,85
10. NPPN	1,97	26,82
11. NP	1,27	28,09
12. NPNN	4,02	32,11
13. NNPP	2,50	34,61
14. NNPN	5,62	40,23
15. NNNP	3,69	43,92
16. NNNN	56,08	100,00
Todos	100	
n Muestral	18.065	

Fuente: elaboración propia sobre la base de EPCasen (2006-2009).

Nota: el cuadro resume las transiciones de pobreza de las cuatro olas (ingreso per cápita ola 1, ingreso per cápita ola 2, ingreso per cápita ola 3, ingreso per cápita ola 4), con el ingreso per cápita recodificado con una P si es más bajo que la línea de la pobreza y una N si es igual o mayor. Los porcentajes se calcularon usando los pesos longitudinales enumerados de la EPCasen.

Con el fin de contextualizar estas estimaciones, es útil comparar nuestros resultados con los de estudios previos. Ahora bien, cabe destacar que estas comparaciones sólo son un paso primario respecto de la evaluación de los resultados, pues claramente hay múltiples diferencias entre los estudios que llaman a mirar con cuidado las inferencias que se pueden hacer. El estudio de Denis, Prieto y Zubizarreta (2007) indica que el 10,5% de la población en Chile permaneció en la pobreza entre los años 1996 y 2001, y el 5,7% persistió en la pobreza entre 2001 y 2006. Las estimaciones del Cuadro N° 1 sugieren que la porción de pobres persistentes es algo menor en el período 2006-2009. Sin embargo, es importante señalar que nuestras estimaciones fueron hechas sobre una base anual. Un criterio de comparación adicional lo ofrecen estudios de dinámicas de pobreza en economías

desarrolladas. Breen y Moisio (2004) estudian este tipo de dinámicas en diez países europeos con datos anuales del panel de hogares de la Comunidad Europea para el período 1994-1997, midiendo la pobreza según el corte de la pobreza del 60% de la mediana del ingreso del hogar. Las estimaciones de este estudio muestran que el porcentaje de pobres persistentes luego de cuatro años varía entre 2% en Dinamarca y 11% en Portugal. Tomando en cuenta los problemas para el análisis comparado relacionados con distintos períodos y diferentes líneas de pobreza, la comparación con nuestras estimaciones sugiere que la magnitud de la persistencia en la pobreza en Chile sería relativamente baja.

Las resultados de las tablas de vida se reportan en el Cuadro N° 2. Como discutimos en la sección de metodología, analizamos tasas de salidas y recaídas en la pobreza. Las tasas de salidas de la pobreza no son las mismas que las tasas de pobreza en un momento particular: las tasas de pobreza para un punto particular del tiempo (por ejemplo, un año) corresponden a una mixtura de personas que pudieron haber caído en la pobreza hace poco tiempo y de individuos que llevan mucho tiempo en esa situación. El mismo argumento se aplica para las tasas de recaídas en la pobreza. Cabe destacar que el análisis está restringido por el hecho de disponer de información exclusivamente para cuatro olas: sólo podemos estimar dos tasas de salidas y dos tasas de recaídas. Las tasas de salidas y recaídas en la pobreza se estiman para el corte de pobreza ya mencionado y se muestran en el Cuadro N° 2. También se entregan los porcentajes de personas que permanecen y caen en la pobreza según los años de duración para cada estimación.

● CUADRO N° 2: TASAS DE SALIDA Y RECAÍDA EN LA POBREZA SEGÚN DURACIÓN
(en probabilidades)

DURACIÓN (AÑOS)	TASA DE SALIDA DE LA POBREZA	PORCENTAJE DE PERSONAS QUE CONTINÚAN EN LA POBREZA	TASA DE RECAÍDA EN LA POBREZA	PORCENTAJE DE PERSONAS QUE RECAYERON EN LA POBREZA
1	0,61	100	0,34	0
2	0,24	39	0,10	34
3		29		41

Fuente: elaboración propia a partir de información en Cuadro N° 1.

Nota: las tasas de salida de la pobreza se calcularon con las personas que comenzaron en la pobreza en la ola 2 o 3 (secuencias NPxx y xNPx del Cuadro N° 1). Para estimar las tasas de recaída, se utilizaron los datos de las personas que terminaron en la pobreza en la ola 1 o 2 (secuencias PNxx y xPNx).

Los resultados del Cuadro N° 2 indican que la probabilidad de abandonar la pobreza disminuye mientras más tiempo un individuo permanece en ella. Específicamente, encontramos que, usando la línea de pobreza oficial para el año 2009, la tasa de salida de la pobreza para quienes han sido pobres durante un año es de 0,61. La tasa de salida de la pobreza de quienes reportan dos años de pobreza es de 0,24, menos de la mitad que en un año. Los resultados implican que, para una cohorte que comienza un período de pobreza, más de un tercio todavía está en la pobreza después de un año, y más de un quinto permanece en la pobreza después de dos años. Estas cifras dan cuenta de que más de tres cuartos de la cohorte que entran en la pobreza ya no lo están después de dos años. Respecto de las tasas de recaída en la pobreza, tenemos que dicha tasa es de 0,34 para quienes han estado un año siendo no pobres, pero después de dos años la tasa de caída baja a un 0,10 (más de un tercio en la tercera entrevista). En otras palabras, la probabilidad de retornar a la pobreza es bastante baja si una persona logra permanecer fuera de la pobreza por un par de años. Ahora bien, es importante señalar que hay una proporción no trivial de personas que vuelven a la pobreza relativamente pronto.

4.2 Estimaciones de modelos de regresión

Los resultados de los modelos de duración discreta se presentan en el Cuadro N° 3 (tasas de salida de la pobreza) y en el Cuadro N° 4 (tasas de recaída en la pobreza). Los datos reportados son los coeficientes estimados.¹³ La asociación de cada variable con la tasa de riesgo o *hazard ratio* se calcula tomando el exponente del coeficiente. Ambos análisis se realizan para dos modelos que se diferencian en la forma de caracterizar la estructura del hogar. Un modelo lo hace incluyendo tipologías del hogar y, el otro, considerando el número de niños, de jóvenes y de adultos en el hogar.

¹³ Respecto del tratamiento de casos perdidos en las variables incluidas en los modelos, utilizamos el método de *listwise deletion*, que se tradujo en una reducción del tamaño muestral utilizado en los análisis de regresión.

● CUADRO N° 3: MODELOS DE DURACIÓN DISCRETA PARA LAS SALIDAS DE LA POBREZA

Covariables	MODELO 1		MODELO 2	
	COEF.	ERR. EST.	COEF.	ERR. EST.
<i>Duración (o=1 año)</i>				
Dos años	-0,844	0,271***	-1,103	0,274***
Tres años	-1,045	0,283***	-1,288	0,287***
<i>Características de la persona</i>				
Edad (años)	0,004	0,001***	0,005	0,001***
Género (o=hombre)	0,020	0,033	-0,006	0,032
<i>Características del hogar</i>				
<i>N° de niños, jóvenes y adultos en el hogar</i>				
N° de niños < 15	-0,352	0,058***		
N° de jóvenes >14 < 26	-0,062	0,048		
N° de adultos > 25	0,069	0,046		
<i>Tipo del hogar (o= biparental con hijos de 15 años y más)</i>				
Unipersonal			-0,138	0,132
Monoparental (mujer) con hijos			-0,311	0,164*
Monoparental (hombre) con hijos			-0,106	0,195
Biparental sin hijos			0,306	0,142**
Biparental con un hijo < 15 años			-0,119	0,133
Biparental con dos o más hijos < 15 años			-0,538	0,148***
Otros			0,055	0,209
<i>Edad, género y educación del jefe(a) de hogar</i>				
Edad (años)	0,005	0,004	0,007	0,004*
Género (o=hombre)	0,076	0,090	0,157	0,111
Educación (o=sin educación media completa)	0,287	0,095***	0,269	0,096**
<i>Ocupación del jefe(a) de hogar (o= inactivo)</i>				
Trabajador formal	0,496	0,111***	0,527	0,11***
Trabajador informal	0,079	0,147	0,111	0,149
Desocupado	-0,769	0,275***	-0,695	0,269***
<i>Miembros del hogar que no sean jefe de hogar</i>				
Reciben remuneración (o=ninguno recibe)	0,780	0,089***	0,792	0,087***
<i>Localización del hogar</i>				
<i>Zona (o=urbano)</i>				
<i>Región (o= XIII)</i>				
I	-0,071	0,323	-0,170	0,342
II	0,637	0,304***	0,349	0,301
III	0,202	0,336	0,219	0,329
IV	-0,064	0,210	-0,061	0,204
V	0,057	0,142	0,031	0,144
VI	0,056	0,186	0,058	0,184
VII	-0,183	0,181	-0,146	0,179
VIII	0,087	0,127	0,096	0,128
IX	-0,278	0,169*	-0,214	0,171

(continuación Cuadro N° 3)

Covariables	MODELO 1		MODELO 2	
	COEF.	ERR. EST.	COEF.	ERR. EST.
XI	0,058	0,361	-0,123	0,347
XII	0,420	0,579	0,576	0,554
XIV	0,107	0,215	0,162	0,225
XV	0,250	0,403	0,277	0,372
Observaciones	4.733		4.733	
Log likelihood	-2.709,616		-2.757,697	

*** significancia al 1%; ** significancia al 5%; * significancia al 10% (test de dos colas)

Fuente: elaboración propia a partir de EPCasen 2006-2009.

En primer lugar, analizamos la posibilidad de dejar la pobreza para aquellas personas que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza oficial para el año 2009 en el período bajo estudio. Al examinar los coeficientes de los intervalos de duración en ambos modelos del Cuadro N° 3, los datos confirman una dependencia negativa de la duración, tal como se observó en el Cuadro N° 2. En comparación con el primer año, la posibilidad de salir de la pobreza disminuye en el modelo 1 en un 57% para alguien que es pobre en el segundo año, y en un 65% para quien permanece en la pobreza durante tres años seguidos. En el modelo 2, las opciones de salidas son un 67% menor en el segundo año de pobreza que en el primer año, y un 72% más baja para el tercer año bajo la línea de la pobreza. Estas estimaciones varían respecto de las que se presentan en las tablas de vida del Cuadro N° 2 porque están ajustadas por la inclusión de covariantes en los modelos de regresión, y en virtud de que las estimaciones discutidas no son probabilidades sino chances (también conocidas como *odds ratio*) respecto del primer año como punto de referencia.

En lo que concierne al resto de las variables independientes, podemos ver que la edad de la persona, el número de niños en el hogar, la edad y educación del(de la) jefe(a) de hogar, que el(la) jefe(a) de hogar trabaje formalmente o esté desocupado(a), que otro miembro del hogar distinto al(a la) jefe(a) de hogar reciba remuneración y la localización del hogar, tienen una asociación significativa con la probabilidad de salir de la pobreza. Como muestra el Cuadro N° 3, los dos modelos estimados no presentan cambios importantes en la magnitud de sus

coeficientes y en sus signos, salvo en la edad del(de la) jefe(a) de hogar que en el modelo 1 es significativo al 15%. A continuación discutimos estas determinantes de las tasas de transición en más detalle.

El número de niños en el hogar se asocia en forma negativa con la probabilidad de dejar la pobreza. Las razones que explican este resultado no son una sorpresa: muchas personas tienen niños antes de alcanzar el punto más alto en su carrera profesional, y el ingreso del hogar se calcula en función de su número de integrantes, registrando las necesidades del hogar. Al utilizar el modelo 1 y manteniendo todas las otras variables constantes, alguien que vive en un hogar con dos niños tiene una tasa de salida de un 51% menor que una persona que vive en un hogar en el que no hay niños.

Otras características del hogar asociadas con el aumento o disminución de las opciones de salir de la pobreza son las tipologías de hogares que se presentan en el modelo 2 del Cuadro N° 3. Un hogar biparental sin hijos eleva la tasa de riesgo de salir de la pobreza en un 36% si se lo compara con un hogar biparental con hijos de 15 años y más. Por el contrario, los hogares monoparentales con jefaturas femeninas y con hijos están asociados a una disminución de las oportunidades de salir de la pobreza (27%). Este resultado podría estar dando cuenta de una importante brecha de género que estructuraría las posibilidades de salir de la pobreza en Chile. Otro patrón interesante relacionado con la estructura del hogar refiere a los hogares biparentales con dos o más niños. En este caso, vemos que las posibilidades de salir de la pobreza disminuyen en un 42%, situación que refleja el aumento de las necesidades que se generan cuando en las familias hay un número significativo de personas dependientes.

Para las personas que están viviendo en un hogar donde el(la) jefe(a) de hogar tiene a lo menos educación media completa, la posibilidad de experimentar períodos largos de pobreza es menor en la medida en que la educación funciona como un capital que aumenta las opciones de salir de la pobreza. El coeficiente estimado para esta variable del modelo 1 y 2 es similar. Si tomamos el coeficiente del modelo 1 (0,287 significativo al 1%) vemos que existe una tasa de riesgo de aproximadamente 33% mayor para quienes tienen a lo menos educación media completa, en comparación con los que viven con un(a) jefe(a) de hogar con menor nivel de educación.

Al analizar la ocupación del(de la) jefe(a) de hogar, controlando las demás variables, encontramos que cuando el(la) jefe(a) de hogar trabaja formalmente, aumenta significativamente la tasa de riesgo de salir de la pobreza. Si tomamos el modelo 1, se observa que hay un 64% más de posibilidades de abandonar dicha condición en relación con un(a) jefe(a) de hogar inactivo(a). Por el contrario, un(a) jefe(a) de hogar desempleado(a) disminuye la opción de salir de la pobreza en un 54%. Asimismo, resalta el hecho de que el trabajo informal no ejerce una asociación estadísticamente significativa con las tasas de salida.

Una variable con una asociación muy relevante en ambos modelos del Cuadro N° 3 refiere al hecho de si acaso otros miembros del hogar están trabajando remuneradamente. El coeficiente de regresión indica un 118% para el modelo 1 y 121% para el modelo 2, comparando con el caso de que ningún miembro esté recibiendo remuneración. Este resultado da cuenta de la importancia de la activación de la fuerza de trabajo disponible para los hogares chilenos en orden a abandonar la pobreza. Adicionalmente, advertimos que la localización tiene importancia en nuestros modelos. Vivir en una zona rural disminuye la oportunidad de salir de la pobreza en un 22% si se compara con un hogar perteneciente a una zona urbana. El vivir en una región u otra no presenta resultados acentuados, pues la significación estadística de los efectos fijos se pierde en el segundo modelo.

El Cuadro N° 4 exhibe los modelos para las tasas de recaídas en la pobreza, las cuales dicen relación con las posibilidades de volver a la pobreza para aquellas personas que han estado en la pobreza, pero que comienzan el período bajo análisis fuera de esta condición. Es importante hacer notar que los coeficientes estimados presentan una mayor variabilidad en su tamaño y precisión que en el caso de las tasas de salidas. En este sentido, podemos ver en el Cuadro N° 4 que la dependencia negativa de la duración no es tan evidente y sólo aparece significativa para el segundo año del modelo 1. En relación con el resto de las covariantes, cabe destacar que no fueron incluidas las variables de localización, pues no resultan con coeficientes significativos desde el punto de vista estadístico. Ahora bien, en términos generales, variables con una asociación positiva respecto de las salidas de los bajos ingresos tienen una correlación negativa con las tasas de recaídas. Sin embargo, sólo son significativos dos tipos de variables. En primer lugar,

● CUADRO 4: MODELOS DE DURACIÓN DISCRETA PARA LAS RECAÍDAS DE LA POBREZA

Covariables	MODELO 1		MODELO 2	
	COEF.	ERR. EST.	COEF.	ERR. EST.
<i>Duración (0=1 año)</i>				
Dos años	-0,654	0,389**	-0,064	0,427
Tres años	-0,106	0,408	0,452	0,440
<i>Características de la persona</i>				
Edad (años)	-0,006	0,001***	-0,007	0,002**
Género (0=hombre)	-0,097	0,060	-0,094	0,058
<i>Características del hogar</i>				
<i>N° de niños, jóvenes y adultos en el hogar</i>				
N° de niños < 15	0,049	0,083		
N° de jóvenes >14 < 26	0,120	0,071**		
N° de adultos > 25	-0,048	0,085		
<i>Tipo del hogar (0= biparental con hijos de 15 años y más)</i>				
Unipersonal			-0,357	0,233
Monoparental (mujer) con hijos			-0,186	0,275
Monoparental (hombre) con hijos			-0,432	0,351
Biparental sin hijos			-0,593	0,273**
Biparental con un hijo < 15 años			-0,529	0,237**
Biparental con dos o más hijos < 15 años			-0,350	0,248
Otros			-1,362	0,445***
<i>Edad, género y educación del jefe(a) de hogar</i>				
Edad (años)	-0,006	0,006	-0,008	0,005
Género (0=hombre)	-0,113	0,165	-0,138	0,196
Educación (0=sin educación media completa)	-0,137	0,170	-0,157	0,171
<i>Ocupación del jefe(a) de hogar (0= inactivo)</i>				
Trabajador formal	-0,378	0,203**	-0,386	0,207**
Trabajador informal	-0,114	0,268	-0,118	0,266
Desocupado	0,232	0,306	0,243	0,309
<i>Miembros del hogar que no sean jefe(a) de hogar</i>				
Reciben remuneración (0=ninguno recibe)	-1,544	0,203***	-1,523	0,19***
Observaciones	5071		5071	
Log likelihood	-1927,696		-1911,694	

*** significancia al 1%; ** significancia al 5%; * significancia al 10% (test de dos colas)

Fuente: elaboración propia a partir de EPCasen 2006-2009.

destacan variables como la edad de las personas, el número de adolescentes en el hogar y los hogares biparentales sin hijos o con sólo un niño. Estos resultados indican que cuando las necesidades de los hogares se alivian, sus posibilidades de volver a vivir en la pobreza son significativamente más bajas. Un segundo tipo de variable relevante

dice relación con la colocación de los(as) jefes(as) de hogar en el mercado laboral. El Cuadro N° 4 muestra que tanto la presencia de un(a) jefe(a) de hogar con un trabajo formal, así como la presencia de algún miembro o varios del hogar con trabajo remunerado, disminuyen significativamente el riesgo de recaer en la pobreza. Este resultado confirma la importancia de la activación de la fuerza laboral en el hogar como fuente de seguridad frente a la pobreza.

4.3 Predicciones sobre la base de los modelos de regresión

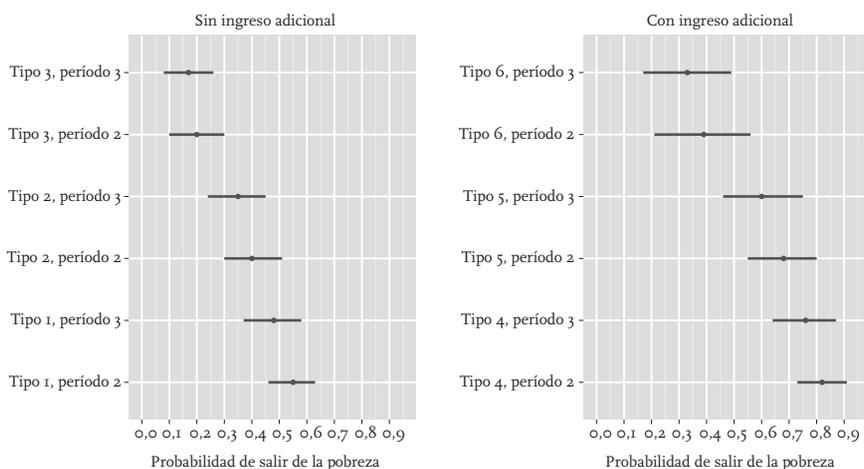
Hasta ahora hemos mostrado cómo las tasas de riesgo estimadas varían para las personas que difieren en una característica, manteniendo constantes el resto de variables independientes. Sin embargo, resulta interesante estimar la probabilidad de salir de la pobreza en relación con personas que se diferencian en más de alguna característica a partir de los modelos de regresión ya presentados. Contar con esta información puede ser de gran utilidad para diseñar políticas públicas, sobre todo cuando los distintos escenarios se pueden interpretar como el resultado de la aplicación de políticas específicas que buscan disminuir la vulnerabilidad a la pobreza.

Sobre la base de los coeficientes del modelo 1 de las tasas de salidas de la pobreza, se estimaron las probabilidades –junto a sus intervalos de confianza– de cruzar la línea de la pobreza para el segundo y tercer año/periodo en la pobreza. El Gráfico N° 1 presenta las predicciones más informativas.¹⁴ Todos los tipos de personas presentados en la figura corresponden a un(a) jefe(a) de hogar adulto (30 años) con bajo capital humano (sin educación media completa) que vive en un hogar con bajas necesidades (un niño y dos adultos) y habita en zonas urbanas de la Región Metropolitana (Chile). Creemos que personas con estas características sociodemográficas pueden ser interesantes para desarrollar políticas públicas que busquen mejorar las condiciones de los más desfavorecidos económicamente. Las características que manipulamos,

¹⁴ El Cuadro A2 del Anexo presenta resultados más detallados. Cada fila del lado izquierdo de esta tabla representa una combinación de las características de los hogares respecto de las cuales nos interesa estimar su opción de escapar de la pobreza. Para cada una de estas combinaciones y sobre la base del modelo 1 del Cuadro N° 3, se estimaron las probabilidades de salir de la pobreza. Los resultados se muestran en las seis primeras columnas del lado derecho del cuadro indicado. Las variables del modelo 1 que no aparecen en el Cuadro A2 se mantuvieron constantes y no se reportaron con el fin de focalizarse en las variables que cambian para los escenarios seleccionados.

y que se traducen en los seis perfiles presentados en el Gráfico N° 1, refieren a la situación ocupacional y a la presencia de ingresos adicionales en el hogar (otro miembro del hogar que trabaja). Guiados por los resultados de los modelos de regresión, decidimos manipular ambas variables con el fin de ilustrar la importancia de la colocación en el mercado laboral para las salidas de la pobreza.

GRÁFICO N° 1: PROBABILIDAD PREDICHA DE SALIR DE LA POBREZA



Nota: los tipos presentados en el Gráfico N° 1 corresponden a jefe(a) de hogar adulto (30 años) sin educación media completa que habita en zonas urbanas de la Región Metropolitana (Chile) y vive en un hogar con un niño y dos adultos. Tipos 1 y 4 refieren a trabajador formal, tipos 2 y 5 a trabajador informal, tipos 3 y 6 a desocupado. El resto de variables independientes están en su valor promedio. Líneas en torno a puntos representan intervalos de confianza al 95%.

Fuente: elaboración propia a partir de modelos de Cuadro N° 3 y estimaciones en Cuadro A2.

El Gráfico N° 1 presenta resultados muy interesantes. Es posible ver que los mejores escenarios corresponden a los de jefes(as) de hogares que trabajan formalmente (tipos 1 y 4), mientras que el peor escenario lo ilustran los tipos que sufren desempleo (tipos 3 y 6). Respecto del panel del lado izquierdo, el modelo 1 de tasas de riesgo predice que la probabilidad de salir de la pobreza el segundo año es de 55% cuando el (la) jefe(a) de hogar trabaja formalmente, 40% para jefes(as) con trabajo informal y sólo un 20% cuando el(la) jefe(a) está desocupado(a). Además, la presencia de ingresos adicionales claramente mejora las posibilidades de abandonar la pobreza. En el Gráfico N° 1, el panel derecho presenta los perfiles que ilustran

este patrón. Estos tipos sólo se diferencian de los perfiles recién discutidos en relación con la presencia de otros miembros del hogar con trabajo remunerado. Del mismo modo que los primeros perfiles, podemos observar una mayor probabilidad de salida para jefes con trabajo formal. Ahora bien, claramente se advierte que las magnitudes de las opciones de salida son mayores, cuestión relacionada con la presencia de fuentes adicionales de recursos en el hogar. Cabe destacar respecto a los resultados recién discutidos que, como era de esperar, la probabilidad de escapar a la pobreza es mayor en el segundo año de pobreza que en el tercero en todos los perfiles presentados en el Gráfico N° 1.

Las tendencias recién descritas se confirman si variamos la edad del (de la) jefe(a) de hogar.¹⁵ Para jefes(as) de hogar con 50 años de edad, nuestras estimaciones indican que la probabilidad más alta de salir de la pobreza el segundo año es de 85% cuando el(la) jefe(a) de hogar tiene 50 años, es trabajador(a) formal y hay otra persona adicional aportando ingresos económicos al hogar. Por el contrario, la probabilidad más baja de salir de la pobreza es de un 19% para el tercer año en la pobreza, y remite a la situación de un(a) jefe(a) de hogar desocupado(a) y sin otro miembro del hogar que trabaje.

5. Conclusiones y discusión

El objetivo del presente artículo ha sido evaluar las dinámicas de la pobreza en Chile. Para ello, analizamos las olas de la EPCasen correspondientes al período 2006-2009 con métodos de historia de eventos, los cuales entregan información sobre el modo en que las tasas de salida y recaída en la pobreza covarían con el tiempo, las características sociodemográficas de los hogares y con la situación laboral de éstos. Los análisis entregan resultados interesantes a la luz de la discusión actual sobre pobreza y políticas públicas en Chile y en otros países en desarrollo.

Los resultados revelan una alta movilidad desde y hacia la pobreza en Chile. Más de un tercio de los chilenos cae en la pobreza al menos en un período entre el 2006 y el 2009, lo que implica que los pobres

¹⁵Tipos del 7 al 12 en Cuadro A2 del Anexo.

transitorios son aproximadamente el doble de la proporción de pobres durante un año específico. Además, sólo una porción mínima de la población viviría persistentemente en la pobreza. En términos de tendencias generales, estos resultados confirman la evidencia existente. Sin embargo, resulta importante señalar que también agregan un fuerte acento a lo que ya sabemos sobre las dinámicas de ingreso en Chile al sopesar el problema del censuramiento. Investigaciones futuras deberían seguir explorando la robustez de la significativa movilidad que encontramos, particularmente considerando métodos que den cuenta de la complejidad del error de medición asociado a la construcción del ingreso de los hogares y comparándolos con estudios internacionales.

La evidencia presentada en este estudio también expone una serie de factores que serían particularmente relevantes para la movilidad en torno al corte de pobreza durante el período analizado. Entre los resultados a destacar, se cuenta la confirmación de la evidencia internacional (Addison, Hulme y Kanbur 2008; Jenkins 2011), resaltando un primer factor que dice relación con el efecto negativo de la persistencia temporal en la pobreza respecto de las posibilidades de abandonar dicha condición. Esta persistencia temporal podría estar informando sobre mecanismos que hacen que la pobreza se refuerce a sí misma a medida que transcurre la persistencia en dicha condición. Creemos que el examen de estos mecanismos o trampas podría ser una fructífera área de futuras contribuciones al estudio de la pobreza en Chile.

Un segundo factor importante refiere al rol de las estructuras familiares en las oportunidades de salir de la pobreza. Las cifras indican claramente la existencia de una brecha de género respecto de los hogares monoparentales, así como también muestran el efecto negativo de tener hijos en el hogar en relación con las opciones de abandonar la pobreza. Este último resultado no es sorprendente, dado que el número de hijos da cuenta de las necesidades del hogar. Por su parte, la presencia de una brecha de género en la monoparentalidad confirma la evidencia internacional sobre el rostro femenino de la pobreza (Wiepking y Maas 2005). Nuestra investigación contribuye a esta discusión al aportar nueva evidencia longitudinal sobre este fenómeno en Chile.

Un tercer factor relevante alude a las características laborales de los hogares. El trabajo formal claramente contribuye tanto a salir de la

pobreza como a no entrar en ésta. Los ejercicios de simulación refuerzan esta conclusión, al mostrar que el peor escenario para las opciones de salir de la pobreza lo representa la combinación entre desocupación laboral y persistencia en la pobreza. En adición a la situación laboral, el hecho de que haya personas que aportan salarios adicionales al hogar resulta particularmente relevante para salir de la pobreza o no caer en ella, lo cual da cuenta de la importancia de la activación de la fuerza laboral dentro de las familias como fuente de protección contra la escasez de recursos.

Adicionalmente, cabe destacar los resultados sobre el trabajo informal. Los análisis indican que éste no sería relevante para las salidas y reingresos en la pobreza. Tal como señalan Perry et al. (2007), esto estaría reflejando el hecho de que los trabajadores informales están por lo general atrapados en segmentos del mercado laboral con bajos salarios y sin seguridad social. De ahí que futuras investigaciones deberían evaluar la robustez de nuestras estimaciones mediante modelos multivariados que incluyan no sólo características contemporáneas de los hogares, sino también eventos laborales.

Finalmente, los resultados de este estudio también sugieren importantes conclusiones para tomar en cuenta a la hora de delinear políticas públicas. Dado el número significativo de hogares que viven sólo transitoriamente en la pobreza, sería recomendable que las políticas públicas adoptadas diferencien entre pobres crónicos y pobres transitorios y, sobre la base de esta clasificación, apliquen programas que se ajusten a las características de cada uno de estos grupos. Además, la relevancia de las características laborales y la brecha de género en la dinámica de la pobreza evidencian la importancia de programas sociales que consideren el género de sus beneficiarios y que mitiguen monetariamente las caídas en la pobreza, así como fomenten las salidas de dicho estatus vía la activación de la fuerza de trabajo en los hogares. Programas como el Ingreso Ético Familiar apuntan en esta dirección. Los resultados de la presente investigación sugieren que este tipo de intervenciones podría beneficiar no sólo a los más pobres, sino también a otros grupos que sufren vulnerabilidad económica.

BIBLIOGRAFÍA

- Addison, T., Hulme, D. y Kanbur, R. (eds.) 2008. *Poverty Dynamics. Interdisciplinary Perspectives*. New York: Oxford University Press.
- Allison, P. 1982. Discrete-Time Methods for the Analysis of Event Histories. *Sociological Methodology* 13(1), 61-98.
- Andress, H.J., Golsch, K. y Schmidt, A.W. 2013. *Applied Panel Data Analysis for Economic and Social Surveys*. Heidelberg: Springer.
- Andriopoulou, E. y Tsakoglou, P. 2011. The Determinants of Poverty Transitions in Europe and the Role of Duration Dependence. Discussion Papers N° 5692, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Arzola, M.E. y Castro, R. 2009. Determinantes de la movilidad de la pobreza en Chile (1996-2006) (61-82). En Joignant, A. y Güell, P. (eds.), *El arte de clasificar a los chilenos. Enfoques sobre los modelos de estratificación en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Bane, M.J. y Ellwood, D.T. 1986. Slipping Into and Out of Poverty. *Journal of Human Resources* 21(1), 1-23.
- Beccaria, L., Maurizio, R., Fernández, A.L., Monsalvo, P. y Álvarez, M. 2013. Urban Poverty and Labor Market Dynamics in Five Latin American Countries: 2003-2008. *The Journal of Economic Inequality* 11(4), 555-80.
- Bendezú, L., Denis, A., Sánchez, C., Ugalde, P. y Zubizarreta, J. 2007. La Encuesta Panel Casen: metodología y calidad de datos. Versión 1.0. Documento de trabajo, Univesidad Alberto Hurtado.
- Biewen, M. 2009. Measuring State Dependence in Individual Poverty Histories When There Is Feedback To Employment Status and Household Composition. *Journal of Applied Econometrics* 24(7), 1095-116.
- Breen, R. y Moisis, P. 2004. Poverty Dynamics Corrected for Measurement Error. *The Journal of Economic Inequality* 2(3), 171-91.
- Cruces, G. y Wodon, Q. 2003. Transient and Chronic Poverty in Turbulent Times: Argentina. *Economic Bulletin* 9(3), 1-12.
- Denis, A., Prieto, J. y Zubizarreta, J. 2007. Dinámica de la pobreza en Chile: evidencia en los años 1996, 2001 y 2006. *Persona y Sociedad* 21(3), 9-30.
- Devicienti, F. 2002. Poverty Persistence in Britain: A Multivariate Analysis Using the BHPS, 1991-1997. *Journal of Economics* 9(1), 307-40.
- DiPrete, T.A. y McManus, P.A. 2000. Family Change, Employment Transitions, and the Welfare State: Household Income Dynamics in the United States and Germany. *America Sociological Review* 65(3), 343-70.
- Echenique, J.A. y Urzúa, S. 2012. Pobreza y desigualdad. ¿Dónde estamos? ¿Hacia dónde vamos? *Puntos de Referencia* [Online, noviembre]. Disponible en: http://www.cepchile.cl/dms/archivo_5165_3308/pder353-JAEchenique-SUrzua.pdf [12 de marzo 2015].
- Gasparini, L. y Tornarolli, L. 2009. Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata. *Desarrollo y Sociedad* 63(1), 13-80.
- Jalan, J. y Ravallion, M. 2000. Is Transient Poverty Different? Evidence for Rural China. *The Journal of Development Studies* 36(6), 82-99.
- Jarvis, S. y Jenkins, S. 1997. Low Income Dynamics in 1990s Britain. *Fiscal Studies* 18(2), 123-42.
- Jenkins, S.P. 1995. Easy Estimation Methods for Discrete-Time Duration Models. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 57(1), 129-37.

- Jenkins, S.P. 2011. *Changing Fortunes. Income Mobility and Poverty Dynamics in Britain*. New York: Oxford University Press.
- Larrañaga, O. 2009. Inequality, Poverty and Social Policy: Recent Trends in Chile. Working Paper N° 85, OECD Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/224516554144>.
- Larrañaga, O. y Contreras, D. (eds.) 2015. *Las nuevas políticas de protección social en Chile* (nueva edición ampliada y actualizada). Santiago: Uqbar Editores.
- Lillard, L.A. y Willis, R.J. 1978. Dynamics Aspects of Earning Mobility. *Econometrica* 46(5), 985-1012.
- Maldonado, L. y Prieto, J. 2015. Las dinámicas de la pobreza en Chile durante el período 2006-2009. Manuscrito inédito.
- Mideplan 2007. La situación de la pobreza en Chile 2006. Serie Análisis de Resultados de la Casen 2006. Santiago: Mideplan.
- Mideplan 2010. CASEN 2009. Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/RESULTADOS_CASEN_2009.pdf [12 de marzo 2015].
- Neilson, C., Contreras, D., Cooper, R. y Hermann, J. 2008. The Dynamics of Poverty in Chile. *Journal of Latin American Studies* 40(2), 251-73.
- OECD 2001. When Money is Tight: Poverty Dynamics in OECD Countries. OECD Employment Outlook 2001. París: OECD.
- OECD 2012. OECD Economic Surveys: Chile 2012. OECD Publishing. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2012-en [12 de marzo 2015].
- Perry, G., Arias, O., Maloney, W., Fajnzylber, P., Mason, A. y Saavedra-Chanduvi, J. 2007. *Informality. Exit and Exclusion*. Washington D.C.: The World Bank.
- Riegg, S., McKernan, S. y Ratcliffe, C. 2008. The Dynamics of Poverty in the United States: A Review of Data, Methods, and Findings. *Journal of Policy Analysis and Management* 27(3), 577-605.
- Rubin, D.B. e Imbens, G.W. 2015. *Causal Inference for Statistics, Social, and Biomedical Sciences: An Introduction*. New York: Cambridge University Press.
- Sapelli, C. 2013. Movilidad intrageneracional del ingreso en Chile. *Estudios Públicos* 131, 1-35.
- Seker, S.M. y Dayioglu, M. 2014. Poverty Dynamics in Turkey. *Review of Income and Wealth. Early View*, 1-17. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/roiw.12112/abstract> [12 de marzo 2015].
- Stevens, A. 1999. Climbing Out of Poverty, Falling Back In: Measuring the Persistence of Poverty over Multiple Spells. *Journal of Human Resources* 34(3), 557-88.
- Sunkel, G. 2006. El papel de la familia en la protección social en América Latina. Serie Políticas Sociales [Online, abril]. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6121/S0600306_es.pdf?sequence=1 [12 de marzo 2015].
- Wiepking, P. y Maas, I. 2005. Gender Differences in Poverty: A Cross-National Study. *European Sociological Review* 21(3), 187-200.
- Yaqub, S. 2000. Poverty Dynamics in Developing Countries. Working Paper N° 16, IDS Development Bibliography, Univeristy of Sussex.

Anexo

● CUADRO A1. CARACTERÍSTICAS DE LA MUESTRA INICIAL VERSUS PERSONAS QUE PERMANECIERON EN EL PANEL EN LAS CUATRO MEDICIONES

	ENCUESTADOS EN LA PRIMERA OLA		ENCUESTADOS EN LAS CUATRO OLAS		TEST DE DIFERENCIA DE MEDIAS	
	MEDIA	DES. EST.	MEDIA	DES. EST.	DIFERENCIA	T-TEST
<i>Características de la persona</i>						
Edad (años)	33,059	0,224	32,656	0,257	0,403	1,182
Género (hombre)	0,483	0,002	0,478	0,003	0,004	1,108
<i>Características del hogar</i>						
<i>N° de niños, jóvenes y adultos en el hogar</i>						
N° de niños < 15	0,865	0,018	0,878	0,022	-0,014	-0,491
N° de jóvenes >14 < 26	0,675	0,011	0,683	0,013	-0,008	-0,453
N° de adultos > 25	2,195	0,014	2,199	0,184	-0,004	-0,022
<i>Tipo del hogar</i>						
Unipersonal	0,124	0,005	0,121	0,007	0,003	0,334
Monoparental (mujer) con hijos	0,115	0,004	0,120	0,006	-0,005	-0,733
Monoparental (hombre) con hijos	0,019	0,002	0,019	0,003	0,000	0,034
Biparental sin hijos	0,145	0,005	0,142	0,007	0,003	0,380
Biparental con un hijo < 15 años	0,194	0,005	0,193	0,007	0,000	0,034
Biparental con dos o más hijos < 15 años	0,189	0,005	0,191	0,007	-0,003	-0,322
Biparental con hijos de 15 años y más	0,169	0,004	0,174	0,005	-0,005	-0,723
Otros	0,046	0,003	0,040	0,003	0,006	1,517
N° personas	30,093		18,065			
N° hogares	8,079		4,777			

Notas: (1) Las estimaciones se calcularon usando los pesos transversales para la primera ola y los pesos longitudinales enumerados para los entrevistados presentes en las cuatro olas. (2) Las estimaciones se hacen para el año base. (3) * La diferencia entre las medias de la muestra inicial y las personas que se mantuvieron en el panel durante las cuatro mediciones es estadísticamente significativa, a un nivel de un 5% o menos. Dado que la EPCasen no tiene representación regional, no se incluyen las regiones.

Continuación:

● CUADRO A1. CARACTERÍSTICAS DE LA MUESTRA INICIAL VERSUS PERSONAS QUE PERMANECIERON EN EL PANEL EN LAS CUATRO MEDICIONES

	ENCUESTADOS EN LA PRIMERA OLA		ENCUESTADOS EN LAS CUATRO OLAS		TEST DE DIFERENCIA DE MEDIAS	
	MEDIA	DES. EST.	MEDIA	DES. EST.	DIFERENCIA	T-TEST
<i>Características de la persona</i>						
<i>Edad, género y educación del jefe(a) de hogar</i>						
Edad (años)	51,187	0,281	51,193	0,316	-0,006	-0,014
Género (hombre)	0,702	0,006	0,698	0,008	0,004	0,389
Educación (sin educación media completa)	0,556	0,002	0,564	0,015	-0,008	-0,555
<i>Ocupación del jefe(a) de hogar</i>						
Trabajador formal	0,605	0,009	0,618	0,011	-0,013	-0,903
Trabajador informal	0,105	0,004	0,108	0,006	-0,003	-0,382
Desocupado	0,028	0,002	0,027	0,002	0,001	0,367
Inactivo	0,261	0,008	0,247	0,008	0,014	1,247
<i>Miembros del hogar que no sean jefe(a) de hogar</i>						
Reciben remuneración	0,537	0,007	0,546	0,010	-0,009	-0,678
<i>Localización del hogar</i>						
Zona (urbana)	0,887	0,011	0,885	0,011	0,002	0,122
N° personas		30.093		18.065		
N° hogares		8.079		4.777		

Notas: (1) Las estimaciones se calcularon usando los pesos transversales para la primera ola, y los pesos longitudinales enumerados para los entrevistados presentes en las cuatro olas. (2) Las estimaciones se hacen para el año base. (3) * La diferencia entre las medias de la muestra inicial y las personas que se mantuvieron en el panel durante las cuatro mediciones es estadísticamente significativa a un nivel de un 5% o menos. Dado que la EPCasen no tiene representación regional, no se incluyen las regiones.

● CUADRO A2: PROBABILIDAD DE SALIR DE LA POBREZA PARA PERSONAS QUE COMENZARON EN UN PERÍODO POBRE SEGÚN CARACTERÍSTICAS DEL HOGAR

CARACTERÍSTICAS DEL HOGAR										PROBABILIDAD DE SALIR DE LA POBREZA				
Tipos	Edad del jefe(a) de hogar	Educación del jefe(a) de hogar	N° de niños en el hogar	N° de jóvenes en el hogar	N° de adultos en el hogar	Ocupación del jefe(a) de hogar	Otro miembro del hogar que trabaja	Zona	Región	En el segundo período	[95% conf. Interval]	En el tercer período	[95% Conf. Interval]	
1	30	< 12 años	1	0	2	Trabajo formal	No	Urbano	13	0,55	0,46	0,63	0,37	0,58
2	30	< 12 años	1	0	2	Trabajo informal	No	Urbano	13	0,40	0,30	0,51	0,24	0,45
3	30	< 12 años	1	0	2	Desocupado	No	Urbano	13	0,20	0,10	0,30	0,08	0,26
4	30	< 12 años	1	0	2	Trabajo formal	Sí	Urbano	13	0,82	0,73	0,91	0,64	0,87
5	30	< 12 años	1	0	2	Trabajo informal	Sí	Urbano	13	0,68	0,55	0,80	0,46	0,75
6	30	< 12 años	1	0	2	Desocupado	Sí	Urbano	13	0,39	0,21	0,56	0,17	0,49
7	50	< 12 años	1	0	2	Trabajo formal	No	Urbano	13	0,58	0,50	0,65	0,51	0,61
8	50	< 12 años	1	0	2	Trabajo informal	No	Urbano	13	0,43	0,34	0,53	0,27	0,48
9	50	< 12 años	1	0	2	Desocupado	No	Urbano	13	0,22	0,11	0,32	0,09	0,28
10	50	< 12 años	1	0	2	Trabajo formal	Sí	Urbano	13	0,85	0,78	0,92	0,68	0,89
11	50	< 12 años	1	0	2	Trabajo informal	Sí	Urbano	13	0,71	0,60	0,82	0,64	0,77
12	50	< 12 años	1	0	2	Desocupado	Sí	Urbano	13	0,41	0,24	0,59	0,19	0,52
13	30	< 12 años	1	0	2	Trabajo formal	No	Urbano	13	0,55	0,46	0,63	0,37	0,58
14	30	< 12 años	2	0	2	Trabajo formal	No	Urbano	13	0,43	0,34	0,51	0,36	0,46
15	30	< 12 años	3	0	2	Trabajo formal	No	Urbano	13	0,32	0,24	0,41	0,27	0,36
16	30	< 12 años	1	0	2	Trabajo formal	No	Urbano	2	0,77	0,58	0,97	0,70	0,93
17	30	< 12 años	1	0	2	Trabajo formal	No	Urbano	13	0,55	0,46	0,63	0,48	0,58
18	30	< 12 años	1	0	2	Trabajo formal	No	Urbano	9	0,45	0,34	0,57	0,39	0,51
19	45	< 12 años	1	0	2	Desocupado	No	Urbano	13	0,21	0,11	0,32	0,18	0,27
20	45	< 12 años	1	0	2	Inactivo	No	Urbano	13	0,40	0,33	0,48	0,35	0,43

Guerra, militarización y caudillismo en el norte chileno: el caso de Copiapó en la Guerra Civil de 1859

Joaquín Fernández Abara*

RESUMEN

El levantamiento copiapino producido en el marco de la Guerra Civil de 1859 ha tendido a ser analizado como una sublevación encabezada por una élite minera moderna, de rasgos burgueses, distinta del resto del grupo social dirigente chileno, una hipótesis que en este trabajo pretendemos matizar. Mediante el análisis de procesos judiciales, crónicas inéditas y archivos notariales, mostraremos cómo la guerra reforzó el poder de las familias de magnates mineros, quienes habrían aumentado su poder mediante el empleo de redes clientelísticas. Se argumenta que la dinámica social impuesta por la guerra reforzó la importancia de los vínculos adscritos, del poder de la élite local y de las lealtades personales, creando las condiciones para el surgimiento de liderazgos caudillistas.

PALABRAS CLAVE: guerra civil, política, caudillismo, Copiapó, 1859

War, Militarization and 'Caudillismo' in Northern Chile: The Case of Copiapó in the Civil War of 1859

ABSTRACT

The uprising that took place in Copiapó during the Chilean Civil War of 1859 has been broadly analyzed as a revolt led by an elite which was both modern and bourgeois. This group was regarded by historians as different from the rest of the traditional social leading class. In this paper we intend to clarify this thesis. By analyzing judicial proceedings, unpublished chronicles and notarial archives, the article shows that the war reinforced the power of the families of mining magnates who increased their power through the use of clientelistic networks. The social dynamics imposed by the war reinforced the importance of the attached links, the power of the local elite as well as personal loyalties, creating conditions for the emergence of caudillo leadership.

KEYWORDS: civil war, politics, 'caudillismo', Copiapó, 1859

* CIDOC-Escuela de Historia, Universidad Finis Terrae. Avances de este artículo fueron presentados en las XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia de Argentina, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina, en octubre de 2013, y en el XXXIII Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico, mayo de 2015.

✉ jfernandez@uft.cl

Recibido junio 2015 / Aceptado septiembre 2015

Disponible en: www.economiaypolitica.cl

Introducción

La Guerra Civil de 1859 fue un conflicto armado que tuvo lugar en Chile, entre enero y mayo de aquel año. El levantamiento tuvo su origen en la acción de elementos de la Fusión Liberal-Conservadora, coalición creada en 1857, que había unido a liberales con conservadores ultramontanos con el fin de oponerse a las tendencias autoritarias del gobierno del presidente Manuel Montt (1851-1861). Tras el fracaso fusionista en las elecciones parlamentarias de 1858, el que fue atribuido por dichos sectores a la intervención electoral gubernamental, elementos más radicalizados de la oposición tomaron la opción de cuestionar la legitimidad del gobierno y el orden constitucional, llamando a la creación de una Asamblea Constituyente, al mismo tiempo que apostaron por generar un levantamiento armado contra el gobierno. El principal foco rebelde fue la ciudad de Copiapó, capital de la provincia de Atacama, que se levantó durante la noche del 5 al 6 de enero de 1859, junto al puerto de Caldera. Los rebeldes copiapinos, liderados por el joven magnate minero Pedro León Gallo, crearon un ejército y una moneda propia y declararon ‘roto el pacto social’ que los unía con Chile hasta que se realizara una Asamblea Constituyente. El 29 de abril, los rebeldes fueron derrotados por una fuerza del ejército gobiernista, dirigida por el coronel Juan Vidaurre Leal, en la batalla de Cerro Grande o Peñuelas. Gallo y parte de sus tropas huyeron allende los Andes hacia San Juan, mientras que algunos remanentes del ejército rebelde, liderados por oficiales subalternos y suboficiales de extracción social artesanal, mantuvieron la resistencia en Copiapó hasta el 12 mayo, cuando fueron derrotados por una expedición punitiva gobiernista. Mientras estos eventos tenían lugar en Copiapó, hubo levantamientos en otras ciudades del país, como Talca y San Felipe. Junto a estos levantamientos también ocurrieron asonadas urbanas en Santiago y Valparaíso, guerrilla de montoneras rurales en gran parte de la zona central y levantamientos mapuche asociados a los rebeldes de la Frontera (Figuroa 1889, Ortega y Rubio 2006, Grez 2007).

En la historiografía chilena podemos encontrar un corpus bibliográfico relevante referido a las guerras civiles de la década de 1850 y, específicamente, al levantamiento copiapino de 1859. La historiografía liberal comenzó a narrar estos acontecimientos de manera casi coetánea

a su realización (Barros Arana, Lastarria, Santa María y González 1861; Figueroa 1889). Con posterioridad, la historiografía nacionalista-conservadora también dedicó un importante espacio de sus obras a la descripción e interpretación de dichos sucesos (Edwards 1932, Encina 1952). Si bien las interpretaciones de aquellas escuelas manifestaron importantes discrepancias entre sí, tuvieron como elemento común el haber centrado su análisis en los aspectos jurídico-políticos de los conflictos y en la crónica bélica.

En consecuencia, la pregunta por las características sociales de los actores que tomaron parte en dichos procesos recién fue planteada por la historiografía social clásica chilena, de carácter marxista, a partir de la década de 1970. Para la historiografía marxista, las guerras civiles de mediados del siglo XIX tuvieron el carácter de revoluciones burguesas, encabezadas por élites provinciales, portadoras de proyectos modernizadores y democratizantes, con un evidente sesgo burgués, contra la hegemonía de la élite rural de la zona central.

Al respecto, el primer trabajo en enfrentar aquel problema fue el de Luis Vitale. Según Vitale, la “contradicción capital-provincias”, presente en las guerras civiles de 1851 y 1859, “involucraba profundos intereses de clase” (1971: 37). En su opinión, dichos conflictos fueron el reflejo de la lucha de importantes sectores de la burguesía provincial contra Santiago, capital que habría protegido los intereses de su burguesía comercial y de los terratenientes de la Zona Central. Así, sectores como la ‘burguesía minera del Norte Chico’ y la ‘burguesía triguera y molinera del sur’, que, según el autor, aportaban más de las tres cuartas partes de las entradas aduaneras, habrían resentido el excesivo centralismo del gobierno de Manuel Montt. Para Vitale, el caso específico del levantamiento de 1859 sería el de la insurrección de una ‘burguesía minera de orientación reformista liberal y anticlerical’, que lideró una amplia coalición pluriclasista, compuesta por el “campesinado, el proletariado minero y los artesanos de las ciudades” (Vitale 1971: 37, 47).

Siguiendo una línea investigativa similar, Maurice Zeitlin (1984) aseveró que las guerras civiles de 1851 y 1859 deben ser interpretadas como una suerte de ‘revoluciones burguesas abortadas’ y, más específicamente, como luchas entre distintas secciones de una élite dominante, representadas por sectores capitalistas emergentes y elementos

agrarios de carácter hegemónico. Entre los pujantes sectores capitalistas cabría mencionar a los empresarios mineros, molineros e industriales, quienes, según sus estudios prosopográficos, habrían llegado a componer alrededor del 60% de los líderes rebeldes. La actuación del gobierno de Montt habría acentuado las contradicciones internas de la estructura social chilena. Al desarrollar lo que el autor denomina como una “política de desarrollo nacional protobismarkiana” (Zeitlin 1984: 39), dirigida por el Estado, el gobierno habría tendido a favorecer a su principal soporte social –los terratenientes de la Zona Central–, llevando a que la pugna entre éstos y sectores de la burguesía adquiriera características regionales específicas. Copiapó se transformó en una suerte de epítome de estas contradicciones. De hecho, Zeitlin calificó a dicha ciudad como un “enclave de civilización burguesa” en medio de Chile, y como un “segundo centro de soberanía política”, debido al poder alcanzado por ciertas familias locales gracias a la minería. Las características distintivas de la sociedad copiapina, una suerte de “sociedad de frontera”, con un carácter más abierto y democrático, con barreras de clase menos rígidas, habría permitido entonces el surgimiento de una conciencia democrática radical que permeó a la intelectualidad dirigente rebelde y dio el tono ideológico al levantamiento de 1859 (Zeitlin 1984: 45).

Esta visión ha sido profundizada y complejizada más recientemente por la *nueva historia social chilena*, específicamente en la obra del historiador Gabriel Salazar. La interpretación de este autor se centra en una visión de largo plazo de la historia de Chile, que pone énfasis en las disputas producidas entre el capital financiero y los productores directos. Es en este sentido que interpreta los conflictos civiles del período postindependentista como una pugna entre los productores locales, portadores de un proyecto descentralizador y autonomista, y el ‘patriciado mercantil’ de Santiago. En su opinión, las guerras civiles de 1851 y 1859 fueron “rebeliones social-productivistas” (Salazar 2007: 569) en contra de la hegemonía del patriciado mercantil.

Es necesario destacar que existen obras recientes que han matizado estas visiones. Desde la óptica de la propia historiografía social, y también desde la historiografía económica, algunos investigadores han puesto en duda el supuesto carácter modernizador y democratizante de la élite que encabezó el levantamiento de 1859. En opinión

de estas investigaciones, los líderes de dichos movimientos fueron miembros de élites con rasgos tradicionales, reacios a las manifestaciones de radicalidad política.

En este sentido, cabe nombrar la obra del historiador estadounidense Andrew Daitsman, quien, dentro de un enfoque marxista, matiza los planteamientos de Zeitlin. Para el autor, la dirigencia opositora nacional tuvo “metas limitadas”, reflejadas en un “programa [mínimo] constitucionalista” (Daitsman 1995: 259).¹ Esta visión elitista se habría visto reflejada en el levantamiento liderado por Pedro León Gallo en Copiapó, que habría mantenido un estilo de movilización más verticalista.

Otra visión desde esta perspectiva fue planteada por los historiadores Luis Ortega y Pablo Rubio (2006). Centrándose específicamente en el caso nortino, Ortega y Rubio se muestran escépticos ante la supuesta radicalidad y capacidad transformadora del movimiento. Teniendo en cuenta factores estructurales de índole económica y social –entre ellos, principalmente, el carácter tradicional de la élite minera del norte– y enmarcando la conflagración en procesos de más largo aliento, los autores sostienen que el levantamiento nortino de 1859 no puede ser considerado como una revolución. En su opinión, si bien hubo un uso político de la violencia, no hubo una “transferencia de poder” a otros grupos sociales ni una “adecuación institucional” que hiciera que “las organizaciones y las decisiones” de los rebeldes estuvieran “orientadas a alterar el statu quo” (Ortega y Rubio 2006: 19). Para los autores,

más que una revolución, los sucesos del primer semestre de 1859 deben ser considerados como una guerra civil en que una élite local desarrolló al máximo sus capacidades y posibilidades políticas para lograr una mayor cuota de poder a nivel nacional. (Ortega y Rubio 2006: 20)

Como puede observarse del estado del arte recién expuesto, existen interpretaciones divergentes sobre las características de los grupos sociales involucrados en el levantamiento de 1859. Sin embargo,

¹ Daitsman (1995) centra su estudio en el caso de la sublevación de la ciudad de Talca durante la Guerra Civil de 1859. Si bien destaca el carácter democratizante y radical que habría tenido la sublevación de Talca en 1859, sostiene que dicho caso corresponde a una excepción en el contexto nacional.

queda en evidencia que el debate sobre el tema se ha centrado ante todo en conocer cuán modernizante y radical fue la élite política que lo encabezó.

En el presente artículo, mostraremos que la guerra reforzó el poder de las familias de magnates mineros, quienes aumentaron su dominio mediante el empleo de redes clientelísticas generadas gracias a su disponibilidad de recursos económicos e influencia social. De este modo, la capacidad económica de formar y mantener unidades militares, sumada a la posibilidad de movilizar a sus trabajadores dependientes, reforzó el predominio de familias de notables locales, como fue el caso de los Gallo, los Matta y los Carvallo, y dejó en un segundo plano a sectores mesocráticos que habían tenido una amplia figuración en el movimiento opositor previo a la guerra. Evidenciaremos que la dinámica social impuesta por la guerra reforzó la importancia de los vínculos adscritos, del poder de la élite local y de las lealtades personales, creando las condiciones para la centralización del poder y el surgimiento de liderazgos caudillistas en el bando insurgente. Sin embargo, también repararemos en las limitaciones que presentaban ese tipo de liderazgos y en cómo ellas quedaron evidenciadas al momento de producirse la derrota del bando rebelde. En este sentido, mostraremos que los sectores populares movilizados pugnaron por hacer valer los términos acordados de las relaciones clientelísticas, presionando a través de actos de desobediencia. Al mismo tiempo, daremos cuenta de la forma en que los procesos de movilización clientelística debieron convivir con procesos previos de politización de algunos segmentos de los sectores populares, los que pujaron por dar a la rebelión un tono más radical.

Para lograr los objetivos, dividiremos este trabajo en tres secciones. En un primer apartado, describiremos las características del movimiento político opositor copiapino en el período antebélico, distinguiendo los ‘partidos’ que lo componían, las características sociales de sus dirigencias y bases de apoyo, y los vínculos establecidos entre ambas. En este mismo apartado, daremos cuenta de las características de la movilización social que tuvo lugar en el marco del levantamiento que dio inicio a la guerra, la noche del 5 al 6 de enero de 1859.

En un segundo apartado, veremos cómo el proceso de militarización que se produjo en el sector insurgente aumentó el poder de los

magnates mineros, reforzando los lazos de dependencia personalista hacia los notables a través de relaciones de clientelismo. Analizaremos cómo estas relaciones se expresaron a través del reclutamiento, la formación de unidades militares y el proceso de jerarquización interno de estas. En este apartado enfatizaremos en cómo dichas tendencias facilitaron la concentración del poder y la emergencia de liderazgos caudillistas en el bando insurgente, situación que tuvo su máxima expresión en la figura del principal líder de la rebelión, Pedro León Gallo.

En un tercer apartado, analizaremos los motines y las divisiones al interior del bando insurgente que afloraron en el período final de la conflagración, dejando en evidencia los efectos de los procesos de politización y la capacidad de agencia de los sectores populares movilizadas.

2. El movimiento opositor copiapino en los orígenes de la Guerra Civil de 1859

2.1 Notables y populares

En el período que antecedió al conflicto hemos podido identificar en Copiapó el surgimiento de un movimiento opositor, de carácter liberal, en el que convergieron dos vertientes principales. La primera correspondía a un *partido de notables*, compuesto por grandes magnates mineros insertos en la alta sociedad local, cuya notabilidad era reconocida también en un nivel nacional.² Dicho partido estaba conformado por familias que actuaban como actores colectivos, las que, gracias a

² Podemos conocer y cuantificar la importancia económica de los principales empresarios mineros de la provincia de Atacama gracias a las informaciones aportadas en el cuadro del Anexo. En dicho cuadro están representados los empresarios del departamento de Copiapó, que eran socios principales de sociedades mineras, y la suma de los operarios que trabajaban en sus minas. Los datos del cuadro están elaborados a partir de la información aportada por el cuadro estadístico titulado “Razón de las principales minas de plata que se trabajan en el departamento de Copiapó” (Intendencia de Atacama 1854). La magnitud de la fuerza de trabajo controlada es un indicador estadístico relativamente efectivo para aproximarse mediante una variable proxy a una cuantificación de un aspecto importante para definir el poder de los empresarios mineros en esta zona, cual era su presencia en las labores extractivas. Esto se debía a la importancia que tenía la mano de obra como factor fundamental en las labores extractivas de la plata en la Atacama del período, dada la escasa innovación tecnológica aplicada en ellas. Según cálculos realizados por Hernán Venegas (2008), “la suma de lo que se podría llamar el salario natural y el salario monetario” cubría “un 71,8% del total de los gastos de Chañarillo” (2008: 60-1).

sus recursos y redes de dependientes, eran capaces de generar importantes grados de movilización clientelística. Hacia 1858, aquel partido era conocido como Fusionista debido a su adhesión a la Fusión Liberal Conservadora, que en ese entonces emergía como coalición de oposición política a Manuel Montt en un nivel nacional. Estaba compuesto por algunas de las principales fortunas mineras de la zona, destacando las familias Gallo, Matta y Carvallo. Estos sectores tendieron a enarbolarse un discurso liberal constitucionalista, cuya principal preocupación era contener el poder del Ejecutivo (ANFFMM 1858: f. 35 v.).³

Cabe destacar que los elementos de la élite local –que a la vez ejercían un liderazgo en el sector financiero nacional– tendieron a mantenerse al margen de este movimiento opositor. Fue el caso de los Waddington, Ossa, Edwards y Escobar, familias que habían sido actores protagónicos en la constitución de un mercado de capitales regional o que contaban con una presencia hegemónica en las casas comerciales de Valparaíso y en el en ese entonces naciente sistema bancario (Cavieres 1988, Millar 1994).⁴ Por el contrario, los sectores con mayor presencia y éxito en las actividades extractivas tendieron a unirse a la oposición. Sin embargo, no se debe caracterizar el conflicto de 1859 como un levantamiento ‘productivista’, enfrentado a un ‘patriado mercantil’. Dicha visión no da cuenta de las características del grupo de notables opositores, el que, si bien era predominantemente minero, tenía intereses económicos altamente diversificados y estaba inserto en la élite nacional (Balmori y Oppenheimer 1979, Villalobos 1998, Nazer 2000).

Junto a la facción opositora de notables, surgió otro grupo contrario al gobierno, en el que predominaban propietarios mineros medianos, algunos de ellos con profesionales liberales, y que llegaron a tener importantes niveles de apoyo entre el artesanado y los pequeños

³ Carta de José María Silva Chávez, Intendente de Atacama, a Manuel Montt, Presidente de la República, Copiapó, 16 de abril de 1858 (Archivo Nacional Histórico, Fondo Fundación Manuel Montt, en adelante ANFFMM).

⁴ Para entender este punto es necesario considerar la constitución de un mercado de capitales local, proceso expresado en la creación de instituciones de crédito destinadas a generar ganancias a través de la satisfacción de las demandas del sector productivo local. Un ejemplo de esta situación fue la sociedad Ossa y Escobar, que operó entre los años 1855 y 1884, ejerciendo principalmente la función de prestamista y banco de avíos mineros (Valenzuela 2009: 14-21). En este sentido, cabe destacar que gran parte del poder de los magnates mineros de la zona, y especialmente aquellos que lograron insertarse de mejor forma en la élite nacional, provenía de las actividades financieras.

y medianos propietarios mineros, incluyendo a muchos hombres nuevos en la zona, inmigrantes atraídos por el auge de la actividad minera y otros rubros asociados a ella. Este segundo grupo, que fue conocido como el Partido Rojo o Popular, puso atención a las demandas sectoriales de estos grupos ajenos a la élite, pero con acceso a la ciudadanía, enarbolando un discurso liberal democratizante y que se sirvió del uso de la prensa (Carabantes 1860). La capacidad de movilización de este último sector se vio favorecida en Copiapó por la existencia de importantes sectores de pequeños y medianos propietarios mineros, por la presencia de un alto número de trabajadores independientes especializados y por los altos niveles de alfabetización, los que eran superiores a los del promedio del país. Esto facilitaba la existencia de una proporción de ciudadanos por habitante por encima de la nacional, lo que permitía que las elecciones, aunque dentro de un esquema censitario, fueran más competitivas.⁵ Por lo demás, la crisis económica que afectó a Chile a mediados del segundo período del gobierno de Montt agravó los problemas de estos sectores y radicalizó muchas de sus demandas.⁶

La relación entre ambas vertientes del movimiento opositor fue ambivalente. En el período que hemos estudiado actuaban unidas en contra del gobierno de Montt, haciendo frente común con sus fuerzas, lo que se hizo especialmente notorio con miras a las elecciones parlamentarias. No obstante, este ‘consenso’ opositor dejó en evidencia

⁵ En 1855, el analfabetismo masculino alcanzaba un 82,2% en el país, mientras que en el departamento de Copiapó llegaba a un 70,75%. En las elecciones parlamentarias de 1858, en Copiapó votaron 1 de cada 41 habitantes. Dicha proporción se encontraba, claramente, por sobre la nacional. Si bien no hay una estadística electoral completa a nivel nacional para dicho año, en las elecciones parlamentarias del año 1870, en Chile ejercieron su derecho a voto 1 de cada 62,2 habitantes (Oficina Central de Estadísticas 1858, Valenzuela 1985). Para los resultados de las elecciones de 1858, véase el Acta levantada en Copiapó el 31 de marzo de 1858, en Archivo Nacional Histórico, Archivo de la Intendencia de Atacama (en adelante ANAIA) s/f., Vol. 154.

⁶ En efecto, la recesión de la segunda mitad de la década de 1850 se inscribe en un historial de crisis recurrentes que golpearon a Chile en el tercer cuarto del siglo XIX (Kindleberger y Aliber 2005), las que afectaron las labores mineras. Pese a estas crisis recurrentes, la producción minera de la zona se mantuvo en altos niveles. Fue el caso de la minería del cobre que creció a una tasa anual de 6,1% en el período 1850-1879 (Ortega 2009). Sin embargo, la crisis de la segunda mitad de la década de 1850 fue la primera recesión económica en afectar a Chile en el ciclo de expansión que comenzó en la década de 1830, y se produjo tras un largo período de bonanza económica y crecientes expectativas (Cariola y Sunkel 1990, Salazar y Pinto 2002). En el caso de la minería de la plata, a la recesión internacional se sumó el agotamiento de los minerales de más alta ley, en el marco de labores extractivas con escasa inversión tecnológica (Venegas 2002). Por lo demás, la crisis generó la quiebra de pequeños y medianos productores y reforzó las tendencias a la concentración por parte de aquellos sectores con una presencia más fuerte en el sector financiero (Illanes 2003).

puntos débiles. El afán más democratizante y antioligárquico de una facción chocaba con la noción elitista de la representación política de la otra, que en el ámbito local rescataba muchos elementos corporativos y estamentales propios de la *vecindad*. Aquella situación quedaba en evidencia en la tendencia al quiebre entre las dos facciones al momento de enfrentar las elecciones municipales. En los años 1855 y 1858, ambos grupos enfrentaron unidos las elecciones parlamentarias y presentaron listas separadas a las municipales.

2.2 El levantamiento de la noche del 5 al 6 de enero de 1859

Las características sociales del movimiento opositor copiapino se reflejaron en el modo en que se desarrolló el levantamiento de la noche del 5 al 6 de enero de 1859, que dio origen a la Guerra Civil. En la ciudad de Copiapó y en su puerto, Caldera, la dirigencia rebelde se apoyó principalmente en grupos de artesanos liberales politizados durante el período antebélico y en contingentes que desertaron del Cuerpo de Policía para hacer estallar el levantamiento. La movilización generada en torno al alzamiento capitalizó el descontento de estos sectores, los que estaban postergados en sus aspiraciones de estatus y reconocimiento social, y cuyas condiciones de vida no los diferenciaban claramente de los sectores populares. En este sentido, la sublevación del 5 de enero implicó una ruptura momentánea del orden social, en la que estos grupos, que usualmente tenían una escasa figuración, adquirieron un papel protagónico.

● CUADRO N° I: PARTICIPANTES DEL ALZAMIENTO DEL 5 DE ENERO EN COPIAPÓ, SEGÚN OCUPACIÓN ANTERIOR A LA GUERRA CIVIL

OCUPACIÓN	CANTIDAD
Artesanos	25
Empleados del ferrocarril	1
Fonderos	1
Oficiales de policía	5
Total de individuos identificados	32

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos tomados de ANAIA (s/f, Vols. 214, 218 y 219).

La movilización inicial en estas zonas urbanas tuvo una doble dimensión: por un lado, fue la expresión del alto grado de politización que alcanzó el artesanado de la ciudad de Copiapó. Éste fue convocado apelando a lealtades político-ideológicas, las que giraban en torno a un liberalismo democratizante, y se organizó mediante la creación de clubes políticos. Por otro, el alzamiento del 5 de enero fue la expresión inorgánica y desideologizada del descontento de diversos grupos sociales. Fue el caso de algunos de los oficiales del Cuerpo de Policía de Copiapó, quienes buscaron elevar su condición económica y su estatus social participando en esta suerte de aventura que les permitiría acceder a importantes sobornos monetarios y recibir ascensos militares. Ahora bien, esta situación se hizo notar especialmente entre la suboficialidad y la tropa del Cuerpo de Policía, además de muchos individuos ‘anónimos’ provenientes de sectores populares urbanos, de entre quienes salieron turbas que aprovecharon esta coyuntura para entregarse al robo, el saqueo y tomar venganza contra sus antiguos superiores, acreedores y comerciantes en general (Zapata 1860, Carabantes 1860: f. 19-35).

A diferencia de la zona urbana del Departamento de Copiapó, en el mineral de Chañarcillo y la Placilla de Juan Godoy, el apoyo fundamental de los insurgentes fueron los administradores y mayordomos de minas (ANFV 1859a: f. 73.).⁷ Podemos sostener que en el ámbito minero primó un estilo de movilización de carácter tradicional, en el que operaron las relaciones de dependencia económica y las lealtades personales de los administradores y mayordomos hacia sus superiores. Estos empleados aseguraron la mantención del precario orden social de los minerales, que ya se había visto vulnerado en los levantamientos asociados a la Guerra Civil de 1851, a la vez que reforzaron el poder de las principales familias de magnates mineros que estaban en la oposición.

⁷ Carta de Manuel Antonio Fáez a Máximo Arguelles, Vallenar, 8 de enero 1859.

3. La movilización militarizada, el creciente poder de los notables y el surgimiento de liderazgos caudillistas

3.1 La aparición de los ‘expertos en las armas’

En el contexto de guerra civil, la experiencia militar se transformó en un capitalpreciado. Una vez triunfante el alzamiento, la dirigencia rebelde procuró organizar un improvisado ejército rebelde, también conocido como Ejército Constituyente. No es de extrañar que, en este escenario, ascendieran personajes que no habían tenido figuración alguna en el proceso político previo al estallido del conflicto. Veteranos de guerra, soldados retirados del ejército de línea, ex combatientes de luchas revolucionarias europeas o chilenas, y ex oficiales del Cuerpo de Policía adquirieron un nuevo protagonismo. Algunos de ellos se encontraban dedicados a la pequeña y mediana minería y otros aparecen como virtuales desconocidos ante los ojos del investigador actual. Los conocimientos de estos ‘expertos en las armas’ se volvieron especialmente necesarios para dar forma al ejército que deseaban organizar los rebeldes.

Desde un comienzo, los insurgentes que ya tenían entrenamiento militar se transformaron en los cuadros de instructores en torno a los cuales se comenzó a formar un ejército. Al día siguiente del levantamiento se organizaron tres unidades militares y se crearon los puestos de jefe de Plaza y jefe de Estado Mayor. Estos cargos quedaron en manos de hombres que se habían desempeñado con anterioridad como oficiales de la Guardia Municipal y el Ejército, y como combatientes liberales en 1851.

Fuera de estos cuadros iniciales, con los que contaron desde un comienzo, los mandos rebeldes se embarcaron en la tarea de reclutar a más hombres con experiencia militar. Principiaron por buscar el apoyo de los oficiales del Cuerpo de Policía, incluidos los que no habían tomado parte en la insurrección. A varios de éstos se les intentó atraer mediante estímulos en dineros y promesas de ascensos. Los insurgentes también buscaron el apoyo de ex militares y ex revolucionarios que tuvieran experiencia en el mando de unidades militares. Fueron los casos de Federico (o Carlos) Wainesky, veterano polaco de la revolución de 1848, o de Cipriano Montalva, ex oficial de caballería del Ejército. Además de Pedro Pablo Zapata, quien tenía una larga trayectoria como

● CUADRO N° II: COMANDANTES DE UNIDADES, 6 DE ENERO DE 1859
(Comandante general de Armas: general Pedro León Gallo)

NOMBRE	RANGO	UNIDAD	OCUPACIÓN ANTERIOR
Arancibia, Ramiro	Mayor	Jefe de Plaza	Ex oficial del Ejército
Ramos, Agustín	Sargento mayor	Batallón Cívico de Infantería	Ex oficial del Ejército
Torres, Martín	Sargento mayor	Escuadrón de Lanceros N° 1 de Caballería	Oficial de Policía
Urrutia, Salvador	Teniente coronel	Batallón de Línea N° 1 de Infantería	Oficial de Policía
Zapata, Pedro Pablo	Coronel	Jefe de Estado Mayor	Veterano de la Guerra contra la Confederación Perú-Boliviana y de la Guerra Civil de 1851

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos tomados de ANAIA (s/f, Vols. 214, 218 y 219) y de ANFBVM (1860).

líder liberal en la política local, y de Ramiro Arancibia, militar liberal exonerado de las filas que había alcanzado notoriedad en Copiapó el año 1858, el resto de los ‘expertos en las armas’ eran hombres de escasa visibilidad social y ajenos a los círculos políticos locales en el período previo a la Guerra Civil. Por lo demás, ninguno de éstos figuraba entre las grandes o medianas fortunas locales. Para ellos, la guerra se transformó en una suerte de mecanismo de ascenso social y búsqueda de reconocimiento público.

3.2 La consolidación del poder de los magnates mineros

El impulso original de los insurrectos apuntó a reclutar a hombres con experiencia militar. Sin embargo, a medida que se organizaba el ejército insurgente, jóvenes provenientes de familias de acaudalados mineros, y algunos de sus empleados dependientes, fueron tomando una posición predominante en el interior de la naciente jerarquía militar. En efecto, en forma paralela al ascenso de los ‘expertos en las armas’, se consolidó un férreo predominio de las familias de magnates mineros sobre el movimiento.

Desde el comienzo de la insurrección, Pedro León Gallo, joven perteneciente a una de las familias con mayor presencia en el sector minero a nivel nacional, asumió el poder político en la provincia y se hizo de las funciones de comandante general de Armas, quedando a

cargo de la organización militar de los rebeldes. Al poco tiempo, comenzó a organizar un ejército apoyándose exclusivamente en ex policías y militares retirados. Luego, asignó mandos de unidades militares a jóvenes magnates mineros y altos empleados de su confianza, tendencia que se vio reforzada a medida que avanzaba el tiempo.

● **CUADRO N° III: COMANDANTES DE UNIDADES, 14 DE ENERO DE 1859**
(Comandante general de Armas: general Pedro León Gallo)

NOMBRE	RANGO	UNIDAD	OCUPACIÓN ANTERIOR
Arancibia, Ramiro	Mayor	Jefe de Estado Mayor	Ex oficial del Ejército
Matta, Felipe Santiago	Teniente coronel	Batallón Cívico de Infantería	Magnate minero
Toro, Santiago	Sin información	Batallón Zuavos de Chañarcillo de Infantería	Administrador de minas
Torres, Martín	Sargento mayor	Escuadrón de Línea N° 1	Oficial de Policía
Urrutia, Salvador	Teniente coronel	Batallón de Línea N° 1 de Infantería	Oficial de Policía
Vergara, J.M.	Sin información	Brigada N° 1 de Artillería	Sin información
Zapata, Pedro Pablo	Coronel	Inspector del Ejército	Veterano de la Guerra contra la Confederación Perú-Boliviana y la Guerra Civil de 1851

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos tomados de ANAIA (s/f, Vols. 214, 218 y 219) y de ANFBVM (1860).

● **CUADRO N° IV: COMANDANTES DE UNIDADES, 1 DE FEBRERO DE 1859**
(Comandante general de Armas: general Pedro León Gallo)

NOMBRE	RANGO	UNIDAD	OCUPACIÓN ANTERIOR
Matta, Felipe Santiago	Teniente coronel	Batallón Cívico de Infantería	Magnate minero
Montalva, Cipriano	Mayor	Escuadrón de Lanceros de Caballería	Ex oficial de Ejército
Ramos, Agustín	Sargento mayor	Batallón Voluntarios de Atacama de Infantería	Ex oficial de Ejército
Toro, Santiago	Sin información	Batallón Zuavos de Chañarcillo de Infantería	Administrador de minas
Urrutia, Salvador	Teniente coronel	Batallón de Línea N° 1 de Infantería	Oficial de policía
Wainesky, Federico	Mayor	Batería de Artillería	Veterano de la Revolución de 1848 (en Polonia)

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos tomados de ANAIA (s/f, Vols. 214, 218 y 219) y de ANFBVM (1860).

● **CUADRO N° V: COMANDANTES DE UNIDADES 1ª DIVISIÓN. FUERZA EXPEDICIONARIA SOBRE COQUIMBO, 18 DE FEBRERO DE 1859**

(Comandante general de Armas: general Pedro León Gallo)
(Jefe de División: general Pedro León Gallo)

NOMBRE	RANGO	UNIDAD	OCUPACIÓN ANTERIOR
Carvalho, Olegario	Coronel	Batallón Zuavos de Chañarcillo de Infantería	Magnate minero
Matta, Felipe Santiago	Coronel	Batallón Cívico de Infantería	Magnate minero
Montalva, Cipriano	Mayor	Escuadrón de Carabineros de Caballería Escuadrón de Lanceros de Caballería	Ex oficial de Ejército
Peña, José Antonio	Mayor	Batallón Huasquino de Infantería	Sin información
Saavedra, Juan de la Cruz	Mayor	Escuadrón de Lanceros del Huasco de Caballería	Sin información
Urrutia, Salvador	Coronel	Batallón de Línea N° 1 de Infantería	Oficial de Policía
Wainesky, Federico	Mayor	Batería de Artillería	Veterano de la Revolución de 1848 (en Polonia)

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos tomados de ANAIA (s/f, Vols. 214, 218 y 219) y de ANFBVM (1860).

● **CUADRO N° VI: COMANDANTES DE UNIDADES 2ª DIVISIÓN. FUERZA EXPEDICIONARIA SOBRE COQUIMBO, 10 DE MARZO DE 1859**

(Comandante general de Armas: general Pedro León Gallo)
(Jefe de División: comandante Juan Guillermo Gallo)

NOMBRE	RANGO	UNIDAD	OCUPACIÓN ANTERIOR
Aguilar, Ignacio	Capitán	Batería de Artillería	Artesano
Gallo, Juan Guillermo	Comandante (¿?)	Batallón de Línea N° 2 de Infantería	Magnate minero
Larrahona, Liborio	Mayor	Escuadrón de Lanceros N° 2 de Caballería	Escribano

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos tomados de ANAIA (s/f, Vols. 214, 218 y 219) y de ANFBVM (1860).

Por lo demás, las tres divisiones de la Fuerza Expedicionaria sobre Coquimbo, el conjunto de unidades más grande del ejército rebelde, quedaron en manos de magnates mineros.

● CUADRO N° VII: JEFES DE DIVISIÓN FUERZA EXPEDICIONARIA SOBRE COQUIMBO, 18 DE FEBRERO AL 24 DE ABRIL DE 1859

(Comandante general de Armas: general Pedro León Gallo)

NOMBRE	RANGO	UNIDAD	OCUPACIÓN ANTERIOR
Gallo, Pedro León	General	1ª División	Magnate minero
Gallo, Juan Guillermo	Comandante (¿?)	2ª División	Magnate minero
Garín, Abdón	Comandante (¿?)	3ª División	Magnate minero

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos tomados de ANAIA (s/f, Vols. 214, 218 y 219) y de ANFBVM (1860).

Durante todo el período de la Guerra Civil, casi un cuarto de los mandos de unidades, comprendiendo en éstas a batallones, escuadrones y baterías, fueron asignados a magnates mineros y sus altos empleados de confianza.

● CUADRO N° VIII: COMANDANTES DE LOS CUERPOS DEL EJÉRCITO CONSTITUYENTE, SEGÚN OCUPACIÓN ANTERIOR A LA GUERRA CIVIL

OCUPACIÓN	CANTIDAD
Administradores de minas	1
Artesanos	1
Escribanos	1
Ex combatientes revolucionarios	2
Ex militares	4
Magnates mineros	3
Policías	2
No identificados	3
Total	17

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos tomados de ANAIA (s/f, Vols. 214, 218 y 219) y de ANFBVM (1860).

Si bien juntos no alcanzan a acaparar la mayoría de los puestos, su importancia, total y relativa, aumentó a medida que transcurría la guerra. En efecto, los mandos superiores del Ejército rebelde terminaron en manos de estos magnates.

El ascenso de los magnates mineros se hizo evidente. Éstos se impusieron en los más altos mandos militares, tomando, en la práctica, las riendas del destino de la insurrección. Por lo demás, la elevación de estos magnates mineros significó la consolidación del predominio del Partido Fusionista y, más específicamente, del clan político Gallo-Matta-Carvalho.

Sin ir más lejos, a excepción de Abdón Garín, jefe de la Tercera División de la Fuerza Expedicionaria sobre Coquimbo –que era la más pequeña y nunca alcanzó a llegar a su destino–, el resto de los magnates mineros con altos mandos eran miembros de las recién mencionadas familias.

● **CUADRO N° IX: COMANDANTES DE UNIDADES 3ª DIVISIÓN. FUERZA EXPEDICIONARIA SOBRE COQUIMBO, 24 DE ABRIL DE 1859**

(Comandante general de Armas: general Pedro León Gallo)
(Jefe de División: Abdón Garín)

NOMBRE	RANGO	UNIDAD	OCUPACIÓN ANTERIOR
Toro, Santiago	Comandante (¿?)	Batallón Cazadores de la Selva de Infantería	Administrador de minas
Gacitúa, Manuel	Teniente	6 piezas de Artillería	Sin información (presumiblemente mayordomo de minas)

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos tomados de ANAIA (s/f, Vols. 214, 218 y 219) y de ANFBVM (1860).

El liderazgo del movimiento opositor, que en la preguerra había sido compartido entre fusionistas y rojos, pasó ahora a consolidarse a favor de los primeros, y los miembros del partido popular pasaron a ocupar roles subordinados en la lucha.

3.3 El reforzamiento de las relaciones de clientelismo

El afianzamiento del poder de los magnates mineros se debió a su capacidad para financiar la creación y el apertrechamiento de nuevas unidades militares –lo que en reiteradas ocasiones llegó a incluir el pago de la tropa–, y a las posibilidades de movilizar a sus redes de dependientes. Por estas razones, el ascenso de dicho grupo es indisoluble del reforzamiento y crecimiento de las relaciones de clientelismo.

El poder económico de estas familias de magnates les permitía costear la formación de nuevas unidades militares y muchas veces mantener las ya existentes. En este sentido, destacó la importancia específica que alcanzó la familia Gallo Goyenechea. Todos los testigos concuerdan en que dicha familia corrió con gran parte de los gastos que implicaba la insurrección. Así, en un afán de no enajenar la simpatía de los comerciantes y mineros locales, la dirigencia rebelde, y en especial su líder Pedro León Gallo, no impuso a los habitantes de las

ciudades insurrectas contribuciones forzosas (Anónimo 1859). Esta situación, que pudo contribuir a mantener las simpatías por Gallo y a evitar que los indiferentes se pasaran al campo opositor, se generó debido a que los fondos existentes en las corporaciones municipales y mineras, además de los de las cajas aduaneras de la localidad, eran insuficientes para los fines de los insurgentes. Ante esta situación, “el jefe de la revolución” habría salvado “los conflictos mediante el sacrificio de su fortuna” (Carabantes 1860: ff. 47-48). Este salvataje financiero se transformó en un precedente que marcaría la actuación de Pedro León Gallo en reiteradas ocasiones durante la guerra, en las que pagó “de su propio peculio” al ejército. Fuera de poner dinero para el pago de sueldos y mesadas, la familia Gallo Goyenechea se encargó de formar ella misma unidades militares. De esa forma, a fines de febrero, antes de partir rumbo a Coquimbo, el propio Pedro León Gallo encargó a su hermano Juan Guillermo la creación de un batallón de infantería, un escuadrón de caballería y una batería de artillería, que compusieron la segunda división expedicionaria sobre Coquimbo, la que quedó bajo la dirección del último (Carabantes 1860: f. 88).

Aunque la familia Gallo cargó con el grueso de los costos de pagos a los soldados, no fue la única que asumió estas responsabilidades. Otro magnate minero, Abdón Garín, también se hizo responsable de formar un nuevo batallón, conocido como Cazadores de la Selva o Cazadores de África, así como de los costos de su apertrechamiento.

La posibilidad de crear nuevas unidades militares, de financiarlas y muchas veces pagar los sueldos a la tropa y sus familias, acrecentaron el poder de los magnates mineros, reforzando relaciones de clientelismo entre ellos y sus subalternos. La mantención de la tropa y la capacidad de mando de los comandantes pasaron a estar asociadas, en gran parte, al poder económico del hombre que estuviera a cargo. Esta situación, producida por las necesidades de la guerra, fue reforzada por las relaciones de dependencia social y económica preexistentes, las que muchas veces se vieron marcadas por su carácter copresencial, e incluso estuvieron cargadas de afectos.

Este tipo de relaciones se hicieron notar especialmente entre los magnates mineros y los administradores y mayordomos de minas de Chañarcillo. Estos hombres se transformaron en un grupo de confianza de los comandantes, llegando a organizar una unidad militar

especial. En los cuatro primeros días de la insurrección, José Benítez, administrador de la mina La Descubridora, propiedad de la familia Gallo, la que ya había movilizado a otros administradores y mayordomos para consolidar el dominio insurgente en la Placilla de Juan Godoy, armó a varios hombres en su zona. Éstos, comandados por Santiago Toro, administrador de minas empleado por la familia Carvalho, se dirigieron a Copiapó el día 10 de enero con el fin de reforzar los contingentes que estaban formando los rebeldes. Las identidades de estos hombres estaban marcadas por su dedicación a la actividad minera y por su juventud. La mayor parte de este contingente estaba compuesta por administradores y mayordomos de minas. La unidad proveniente de la placilla minera se instaló en el edificio de la Intendencia y sirvió de base para la creación de un Cuerpo de Infantería de línea denominado Zuavos de Chañarcillo (ANAIA 1854, Vol. 214: f. 4).

Queda claro cómo la capacidad económica de los magnates facilitó su ascenso: les permitió hacer que el crecimiento del ejército insurgente se volviera dependiente de sus aportes. A este poder, sumaron su capacidad de movilizar sus redes de dependientes en el mundo minero, representadas especialmente por el grupo de los administradores y mayordomos de minas.

3.4 Concentración del poder y reproducción de un diseño de Estado centralista

En contra de la creencia común, es necesario aclarar que Pedro León Gallo no fue electo intendente de Atacama mediante votación popular. Los testimonios muestran que se elevó al poder producto del golpe de fuerza dado por los insurgentes el 5 de enero de 1859. Durante esa noche, y una vez tomado el cuartel de policía, un grupo de dirigentes rebeldes acordó “en público quién debía ser el intendente” (Anónimo 1859: f. 27 v.). El nombramiento recayó en Pedro León Gallo. En esa misma ocasión, José Nicolás Mujica, dueño de *El Copiapino* y líder del ‘Partido’ Rojo de la oposición, fue nombrado secretario de la Intendencia. La resolución fue comunicada a los habitantes de la ciudad a las siete de la mañana mediante un manifiesto.

Si bien se trataba de hechos consumados, se intentó legitimar el nombramiento revistiéndolo de un aura de masividad. José Nicolás

Mujica, nuevo secretario de la Intendencia de Atacama, se encargó de publicar el bando leyéndolo por las calles de Copiapó, mientras era acompañado por los sones de una banda de música, por “todas las tropas sobre las armas” y por “un inmenso pueblo”. Pese a los intentos de legitimar a las nuevas autoridades mediante la masividad de las manifestaciones, los mecanismos utilizados para los nombramientos generaron resquemores en algunos de los miembros del bando rebelde, quienes consideraban que se debía haber “convocado un Cabildo Abierto en que se hubiese elegido un Intendente” (Anónimo 1859: f. 28).

La autoridad fue concentrada en la figura del líder insurgente Pedro León Gallo, quien pasó a disponer de los nombramientos administrativos en la zona rebelde. Bajo esta misma lógica, los insurgentes mantuvieron la institucionalidad administrativa local del Estado chileno vigente en ese entonces. Su verticalidad se volvía funcional a las necesidades bélicas que imponía el contexto y reforzaba el poder del líder que estuviera a la cabeza de la insurrección. En efecto, el sistema administrativo vertical de intendentes, gobernadores y subdelegados fue conservado durante el período de autogobierno insurgente. Los rebeldes tomaron posesión de dichos puestos para gobernar el territorio sublevado, aunque invocaron ritualmente la anuencia de las instancias locales de representación corporativa, como eran el Municipio y la Junta de Minería, para legitimarse en el poder. La continuidad dada al diseño institucional de la Constitución de 1833 se hizo notar tanto en el ámbito administrativo como en el militar, especialmente en la preeminencia indiscutida de la figura del intendente, quien a la vez ocupaba el cargo de comandante general de Armas de la provincia.

Un análisis de los nombramientos realizados para los puestos de intendente de Atacama durante el período insurgente puede ser esclarecedor respecto de la tendencia al incremento del poder personal de Pedro León Gallo, de su autoridad para disponer de los puestos administrativos y de la mantención de un diseño estatal en que primaban las relaciones verticales en el ejercicio del control territorial. En enero de 1859, el puesto de intendente de Atacama fue ocupado por Pedro León Gallo, quien fue sucedido como intendente interino el 16 de enero por Luis Lopeandía. Éste era notario y pequeño propietario minero, además de adherente del Partido Rojo. Sin embargo, fue nombrado en dicho puesto personalmente por Pedro León Gallo a sugerencia del

secretario de la Intendencia y ex líder de los rojos, José Nicolás Mujica, quien iba a ser nombrado originalmente por Gallo.

● CUADRO N° X: INTENDENTES DE ATACAMA DURANTE EL PERÍODO INSURGENTE

PERÍODO		INTENDENTE
6 de enero	16 de enero	Pedro León Gallo
16 de enero	24 de abril	Luis Lopeandía
24 de abril	4 de mayo	Abdón Garín
4 de mayo	6 de mayo	José Dolores Passi
6 de mayo	9 de mayo	Abdón Garín
9 de mayo	12 de mayo	José Sierra

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos tomados de ANAIA (s/f, Vols. 214, 218 y 219) y de ANFBVM (1860).

De ese modo, Gallo hizo ejercicio de su poder personal, manteniendo cohesionados a los grupos opositores y reforzando la lealtad de éstos hacia su persona. En el nivel más ínfimo de la administración territorial del Estado, el de las subdelegaciones, los insurgentes no sólo mantuvieron el diseño estatal legado por la Constitución de 1833, sino que también tendieron a mantener en sus puestos a los subdelegados nombrados por la administración anterior.

El liderazgo político-militar generado por Gallo adquirió características caudillistas. Como veremos, Gallo puede ser considerado como un caudillo, entendiéndolo a este como un líder político local con apoyo militar, capaz de generar una adhesión personalista basada en relaciones de copresencialidad y en vínculos de carácter clientelista.⁸

4. La caída de Copiapó y las fracturas del bando insurgente

4.1 El surgimiento de liderazgos caudillistas alternativos y los motines de la tropa

Es pertinente utilizar el concepto de caudillismo, en cuanto categoría de análisis; no obstante, también debemos plantearnos algunas prevenciones al hacerlo. En primer lugar, como ha sostenido Natalia Sobrevilla (2013), se debe tener en cuenta que éste es un término que

⁸ Profundizaremos en este punto en las conclusiones.

muchas veces ha sido utilizado con una connotación negativa. Ante esa situación, se debe enfatizar en la búsqueda de conceptos que clarifiquen y expliquen el fenómeno en cuestión y que eviten la formulación de juicios de carácter normativo. Del mismo modo, el estudio del caudillismo debe centrarse en la interacción de factores políticos institucionales, tanto formales como informales, con aspectos sociales estructurales. Es decir, se deben identificar a los actores que estudiamos, según su posición social y su relación con las instituciones políticas. Así, seguimos una de las recomendaciones del trabajo de Julio Samuel Valenzuela (2006), quien ha sostenido que los abordajes culturalistas del fenómeno caudillista en lugar de explicarlo tienden a naturalizarlo como parte de una 'tradicición' o 'mentalidad', llegando a desarrollar una similitud no asumida con ciertas interpretaciones de carácter nacionalista esencialista.

Teniendo en cuenta estas prevenciones, en este artículo entendemos el caudillismo como un tipo de liderazgo político con apoyo militar, capaz de generar una adhesión personalista basada en relaciones de copresencialidad y en vínculos de carácter clientelista. Al realizar esta definición, retomamos uno de los aspectos centrales de la definición clásica de John Lynch (1994), quien considera las relaciones de clientelismo como un factor fundamental en la generación de liderazgos caudillistas. Ahora bien, al mismo tiempo que rescatamos estos aspectos, creemos que es necesario tensionarlos y matizarlos a la luz de algunos nuevos estudios que han abordado el tema en el ámbito hispanoamericano y en especial del rioplatense. En ese sentido, y como lo ha evidenciado en sus investigaciones Ariel de la Fuente (2005), es necesario tener en cuenta que los líderes caudillistas se veían obligados a mantener relaciones de negociación con los sectores subalternos movilizados. De ahí, pues, que la relación clientelística propia del caudillismo no deba ser analizada como una relación exclusivamente vertical, sino como un vínculo entre agentes activos, en el que los actores movilizados pueden buscar la satisfacción de sus aspiraciones y de los términos acordados a través de mecanismos diversos, los que pueden llegar a incluir la desobediencia y el amotinamiento u otras formas más sutiles de resistencia y negociación (Scott 1985). En definitiva, siguiendo algunas de las preguntas que se planteó Friedrich Katz (1990) para el caso de los campesinos mexicanos, consideramos

relevante estudiar las ‘alianzas’ que los sectores subalternos establecieron con otros sectores de la sociedad, analizando cómo obtuvieron “concesiones, demandas y otras ventajas merced a tales alianzas” (Katz 1988: 19) en el marco de las rebeliones.

En el caso de Copiapó, los efectos de la militarización en la sociedad local y el subsecuente surgimiento de liderazgos políticos caudillistas basados en la capacidad de generar movilización clientelística para organizar tropas, crearon una compleja situación en la fase final de la guerra, cuando los principales mandos rebeldes habían partido a combatir a La Serena. Ante la solicitud de más refuerzos enviada a Copiapó desde la Serena por Pedro León Gallo, se respondió con la creación de una nueva unidad de doscientos hombres. Se trataba de los Cazadores de la Selva, también conocidos como Cazadores de África, cuya organización estuvo a cargo del magnate minero Abdón Garín, quien se encargó de hacer el enganche, financiar el apertrechamiento y pagar a los hombres. El día 24 de abril de 1859, Garín envió a La Serena a 170 de los 200 hombres que componían su unidad. No obstante, dejó en Copiapó a 30 hombres armados con fusiles, directamente bajo sus órdenes. Apoyado en esta fuerza, y habiendo presionado al intendente con la amenaza de no enviar las tropas a La Serena, Garín obligó a Luis Lopeandía a renunciar a la Intendencia y a nombrarlo en el cargo, tomando personalmente el control de la Provincia, pese a tener solamente el grado de capitán y a no haber jugado ningún papel relevante en el período previo al levantamiento (Mujica 1860: ff. 160-161v). En este caso, la capacidad de movilización clientelística y el poder acumulado por los magnates capaces de ejercerla, generaron una fractura al interior de la dirigencia rebelde, facilitando las condiciones para generar un golpe en su interior.

Sin embargo, a la asunción al poder de Garín siguió otro episodio extremadamente complejo y relacionado a éste. Se trataba del amotinamiento de la tropa de la unidad que había creado y enviado a La Serena. En palabras de un emisario, “la tropa se había sublevado y acuchillaban unos con otros los soldados”. Sucedió que antes de partir no se les “había dado nada por cuenta de su sueldo” y en Chañarillo, primer punto intermedio de relevancia en el viaje, sólo una de las compañías recibió el pago de un peso por cada hombre, mientras que los demás “lo rechazaron por ser muy poco”. En dicho estado, el batallón había proseguido la

marcha llegando a Vallenar, donde “se había desbandado por las calles, incluso los oficiales”. La dirigencia rebelde, y el propio Garín, actuaron inmediatamente con el fin de evitar que la insubordinación pasara a mayores, comisionando a José Nicolás Mujica para que alcanzara a los soldados, llevando dos mil pesos para pagar a las tropas y proceder a su reorganización. Después de arduos esfuerzos, recién el 30 de abril Mujica logró controlar la situación, haciendo que las tropas partieran ordenadamente a La Serena (Mujica 1860: ff. 162-162 v.). Quedaba en evidencia otro flanco débil de la militarización generada en Copiapó. En un modelo de relaciones clientelísticas, el incumplimiento de las condiciones pactadas para el reclutamiento podía generar la insubordinación de las tropas.

4.2 Politización popular

Según la literatura más reciente, la movilización caudillista, de carácter clientelística, puede producirse de manera simultánea a procesos de politización popular, colaborando en el desarrollo de éstos.⁹ En efecto, en el marco de crecientes muestras de inestabilidad, tanto política como social, al interior de la zona insurgente, llegaron a Copiapó las noticias de la derrota del Ejército Constituyente en la batalla de Cerro Grande, en las cercanías de La Serena. En ese contexto, el liderazgo político de los rebeldes en la provincia de Atacama fue asumido por actores que, hasta ese momento, habían tenido un rol más bien secundario, como eran los artesanos. Imbuidos de una mayor radicalidad política, y temerosos de las represalias que en cualquier momento esperaban de los gobiernistas, grupos de artesanos que habían sido parte de la agitación política previa a la rebelión y que habían tenido mandos menores como oficiales subalternos o clases en la guerra pugnaron por retomar el control de la provincia.

Apenas fueron recibidas las noticias de la derrota de Cerro Grande, los dirigentes de los partidos Fusionista y Rojo, que aún permanecían en la provincia, pugnaron por desmovilizar las tropas y entregar el poder a vecinos ‘respetables’ que no hubieran tomado parte en el

⁹ En este sentido, siguiendo a Juan Pro, consideramos que al momento de estudiar las guerras latinoamericanas del siglo XIX es necesario destacar “la estrecha vinculación que existía entre el reclutamiento de soldados y las lógicas clientelares que vehiculaban la vida social en su conjunto” (Pro 2012: 26).

levantamiento, a la espera de que las tropas gobiernistas arribaran a la ciudad. De esa manera, pretendían evitar la continuación de una lucha militar que consideraban inconducente, y afianzar una autoridad que evitara la irrupción de motines peonales y otras manifestaciones de desorden social. Sin embargo, en sendos movimientos liderados por tropas que se resistían a ser desmovilizadas en Copiapó y Caldera, oficiales subalternos y suboficiales del Ejército Constituyente, de extracción social artesanal, retomaron el poder y se aprestaron a sostener una última resistencia contra las tropas del gobierno.

De ese modo, en Caldera, el artesano José Sierra, miembro del club de artesanos liberales en el período antebélico y teniente de artillería durante la guerra, al mando de un grupo de hombres de extracción popular, depuso a las autoridades gobiernistas y desarmó a la “guardia del orden” de los “vecinos respetables” (Carabantes 1860: ff. 119-120). En Copiapó, el sastre José Briones, teniente del ejército rebelde, comandando elementos de su unidad Cazadores de la Selva, recién retornados a Copiapó, se enfrentó a la policía gobiernista, retomando el control de la ciudad y reponiendo a Abdón Garín a la cabeza de la Intendencia (ANAIA 1859a).

La labor de Garín en la Intendencia se orientó, dentro de sus limitadas posibilidades, a pacificar la provincia, haciendo intentos por desarmar a la tropa y pagar sus sueldos atrasados. Sin embargo, la situación en Copiapó pronto se hizo insostenible. Los sobrevivientes de la batalla de Cerro Grande comenzaron a llegar a la ciudad. Nuevos y numerosos grupos de soldados armados exigían sus pagas, y el dinero de las cajas fiscales estaba por agotarse (Figueroa 1889). Aunque el teniente Briones respaldaba a Garín e intentaba mantener a raya a su tropa, el progresivo regreso a Copiapó de soldados que no pertenecían a los Cazadores fue complicando la situación. Ajenos a la influencia moderadora de Briones, no le perdonaban a Garín el haber entregado su puesto a los vecinos gobiernistas sin una orden de Pedro León Gallo, y sentían que nuevamente podían ser traicionados. Sus sospechas eran confirmadas por los propios vecinos gobiernistas, entre quienes se daba por sentado que Garín estaba ordenando la situación para entregar el mando a los gobiernistas en la tarde del 9 de mayo (ANAIA 1859b).

La inminente invasión gobiernista sólo complicaba la situación de Garín. El comandante Villagrán, jefe de la expedición gobiernista

destinada a ‘pacificar’ Copiapó, desembarcó el 8 de mayo en Caldera con el Regimiento 2° de Línea. Llevaba consigo seiscientos infantes, cuarenta hombres de caballería y dos cañones. Los insurgentes de Caldera, liderados por José Sierra, conscientes de no poder resistir una fuerza de tal magnitud, se replegaron con destino a Copiapó para unirse al resto de las fuerzas rebeldes y continuar combatiendo a todo trance (Figueroa 1889).

La llegada de Sierra y sus hombres a Copiapó el día 9 de mayo terminó de encender el ambiente. Un tumulto de soldados descontentos se reunió en la plaza, protestando ante una eventual rendición. Los llamados a la calma del teniente Briones fueron ignorados por la multitud. Los soldados de Sierra no le guardaban ninguna lealtad, y sus propios hombres se hallaban encolerizados ante los rumores de rendición. En medio del gentío, un hombre gritó: “¡Traición por Garín!”. Una multitud amenazante comenzó a rodearlo y aquél sólo atinó a correr rumbo a la Intendencia, desde donde huyó disfrazado con el “traje de un sirviente” (Carabantes 1860: f. 131) para evitar su linchamiento. Briones escapó junto a Garín después de haber realizado todos los esfuerzos posibles por aplacar a sus hombres.

Respaldado por las tropas, José Sierra estaba dispuesto a defender a toda costa la ciudad de las tropas gobiernistas, por lo que necesitaba organizar un gobierno rebelde. Sin embargo, no se sentía preparado para ejercer la autoridad. Acudió a algunos vecinos prominentes y dirigentes rebeldes que se excusaron de asumir sus funciones. Finalmente, el teniente Sierra se hizo nombrar intendente en medio del entusiasta apoyo de los soldados (Carabantes 1860: f. 131).

Para los gobiernistas, las revueltas de Copiapó y Caldera no eran sólo una derrota política. Los tumultos alimentaban en los notables locales su miedo a eventuales desmanes de la “plebe armada”. Como expresaban las fuentes gobiernistas en su lenguaje, los sectores que se habían “enseñoreado de la ciudad” estaban compuestos por los “mineros de poncho”, “bárbaros de los cerros” que bajaban “para llevarse los últimos jirones que los constituyentes dejaron en la retaguardia” (*El Ferrocarril* 1859). El arribo en tren desde Caldera de refuerzos del subteniente Molina, el segundo al mando después de Sierra entre los rebeldes del puerto, aumentó estos temores. La presencia entre ellos de líderes de origen popular, calificados como agitadores, fue espe-

cialmente resentida por los sectores gobiernistas, quienes observaban con preocupación su retórica incendiaria, de confrontación contra los sectores más acomodados. Algunos testimonios recogidos en los procesos judiciales hablan de la llegada de personajes como “el Cojo Rivera”, también mencionado como “un oficial Rivera (medio patuleco), el que lejos de cooperar al desarme de la tropa los alentaba y animaba para atacar a la Guardia de Seguridad, y por consiguiente al comercio” (ANAIA 1859c: f. 69 v.).

Una vez al mando, decidió repartir armas a la población para organizar la defensa de la ciudad. Se dirigió al comandante de la Guardia de Seguridad y le exigió la entrega de su arsenal, pero los guardias se negaron a abrir sus depósitos. Apremiado por la cercanía de las tropas gobiernistas, Sierra se decidió a atacar el cuartel y tomar las armas por la fuerza. El combate se tornó de una violencia inusitada y generó incendios en algunas zonas de la ciudad. Finalmente, tras una noche completa de combates, la guardia de seguridad se retiró y los hombres de Sierra tuvieron acceso a las armas, con las que hicieron la última resistencia a las tropas gobiernistas, que tomaron la ciudad de Copiapó el 12 de mayo, poniendo fin al último foco rebelde del norte chileno de la Guerra Civil de 1859.

5. Conclusión

El estudio del proceso de militarización copiapino en el marco de la Guerra Civil de 1859 nos permite reflexionar, de manera más general, sobre algunos tópicos de la historia política chilena e hispanoamericana. Por tratarse de un proceso político de corta duración y localmente acotado, facilita al investigador un mejor reconocimiento de los vínculos entre lo político y lo social. Esto es posible a través de la identificación de los actores y la descripción e interpretación de sus vínculos, evitando la replicación de generalizaciones escasamente verificables a través de la investigación empírica, las que pueden volverse inevitables cuando se estudian casos de más larga duración o que transcurren en escenarios de mayor extensión geográfica.

Al respecto, uno de los puntos fundamentales en que quisimos reparar dice relación con los efectos que el proceso de militarización

generó entre los rebeldes, cambiando las relaciones de poder entre los distintos actores involucrados. De este modo, el objetivo que nos planteamos fue sumergirnos en la complejidad de las identidades de los actores involucrados y los cambiantes vínculos que se generaban entre ellos. Estas mismas consideraciones nos ayudaron a caracterizar el conflicto aquí analizado. Podemos sostener con claridad que la conflagración que tuvo lugar en Chile en 1859 fue una guerra civil. Esto, por tratarse de una lucha violenta que enfrentó a bandos definidos, con ejércitos organizados y en operaciones armadas planificadas (Waldmann 1999).

No obstante, cabe preguntarse si este el levantamiento puede ser considerado no sólo como una guerra civil sino también como una revolución. Si hiciéramos un ejercicio de historia conceptual, advertiríamos que los actores involucrados en los sucesos de 1859 no dudaron en describir con el nombre de revolución la circunstancia en que vivieron, independientemente de la valoración que hicieron de ella (Farr 1982). Sin embargo, cuando pensamos en la posible aplicación al levantamiento copiapino de 1859 del término revolución, en cuanto tipo ideal, con el fin de caracterizarla y establecer relaciones y comparaciones con otros que a primera vista nos parecen similares, entramos en un terreno más controvertido, pues se trata de un concepto con una historia “contradictoria” y que alude a “realidades múltiples” (Mires 1988: 10).

Esto se debe, en primer lugar, a que existe una importante tradición que ha tendido a ver en las revoluciones convulsiones que han derivado en cambios radicales en el Estado y la estructura de clases (Skocpol 1984). En segundo lugar, porque incluso las visiones que han criticado y tildado de reduccionista el énfasis en los factores sociales y estructurales que tradicionalmente se ha dado a las definiciones de revolución, han sostenido o dejan entrever que el elemento definitorio de lo revolucionario radicaría en la instauración de nueva legitimidad política (Guerra 1992).¹⁰

Pero incluso si adoptamos un punto de vista estrictamente político, podemos darnos cuenta de cómo la insurrección de 1859 tuvo

¹⁰ Un contrapunto a esta visión es presentado por Mires (1988), quien sostiene que un importante factor de movilización en los procesos revolucionarios latinoamericanos han sido los afanes por la “recuperación de un orden antiguo” (1988: 448). Sin embargo, consideramos que las apelaciones a elementos popular-conservadores de carácter utópico son escasas en el caso del levantamiento de 1859.

un carácter que en muchos casos era más bien reactivo. A través del llamado a crear una Asamblea Constituyente, sus dirigentes apuntaron a la actualización de principios liberal-constitucionalistas que ya contaban con legitimidad social.¹¹ Al mismo tiempo, privilegiaron un discurso que se manifestaba en contra de las prácticas políticas autoritarias y defendían las prerrogativas que estarían siendo arrebatadas a instituciones locales ya existentes. Si bien hubo sectores que enarbolaron discursos liberales más radicales y democratizantes, y que antes de la guerra consiguieron un mayor protagonismo, nunca alcanzaron la hegemonía total del movimiento. Por lo demás, las propias dinámicas de la militarización que tuvieron lugar durante el conflicto, que reforzaron el poder de los magnates mineros en cuanto líderes militares, llevaron a que se vieran reducidos a un rol secundario ante los sectores más moderados en sus aspiraciones. Por lo mismo, en lugar de ‘revolución’, creemos que el levantamiento copiapino de 1859 puede ser calificado como una ‘rebelión’,¹² que se vio marcada por su carácter liberal y regionalista.

Por otro lado, dada la complejidad social de la facción insurgente, intentamos desarticular la conceptualización del grupo dirigente del levantamiento en cuanto ‘burguesía minera’ radicalmente distinta del resto de los sectores dirigentes nacionales, y especialmente tomar distancia de las características y valores que se ha tendido a atribuir a dicho sector. Por el contrario, creímos necesario resaltar la heterogeneidad de las fuerzas sociales que componían el movimiento opositor copiapino e insistir en su conceptualización como una coalición entre sectores mesocráticos de la pequeña y mediana minería y grandes magnates mineros, los que se encontraban insertos en la élite nacional y tenían intereses económicos diversificados.

Relacionado con el punto anterior, el caso de Copiapó en la Guerra Civil chilena de 1859 evidencia la pertinencia del concepto de caudillismo

¹¹ Al respecto, es necesario tener en cuenta las aseveraciones de Sol Serrano e Iván Jaksic, quienes sostienen que el régimen político instaurado con la “Constitución de 1833, era fuertemente presidencialista, centralizada y con recursos legales para imponer el orden. Sin embargo, era también un régimen constitucional, popular representativo, que establecía la separación de poderes, la igualdad ante la ley y las garantías individuales” (Jaksic y Serrano 2011: 180).

¹² Entendemos las rebeliones como levantamientos de carácter reactivo. Dicho término permitiría acercarnos a estudiar levantamientos como el de 1859 sin las pretensiones transformadoras que se han atribuido a las revoluciones (Clark 1990). Sobre estas distinciones conceptuales véase también Knight (1985).

para el estudio de la historia política. En efecto, la figura de Pedro León Gallo logró ejercer un liderazgo político con apoyo militar, capaz de generar una adhesión personalista basada en relaciones de copresencialidad y en vínculos de carácter clientelista.

La centralidad del clientelismo para la comprensión del fenómeno caudillista se hace evidente a través de la figura de Gallo y el creciente poder que logró concentrar gracias al uso de su fortuna en la creación y mantención de unidades militares. Sin embargo, el caso copiapino también nos muestra cómo dichos vínculos no generaron relaciones de obediencia ciega entre los sectores movilizados, y que, por el contrario, se vieron acompañados por procesos de politización popular e incluso de insubordinación en la tropa, destinada tanto a satisfacer sus demandas como a llevar adelante su agenda política. Asimismo, del caso copiapino podemos observar la complejidad de la relación de los líderes caudillistas con las instituciones. Si bien Gallo logró contar con importantes niveles de apoyo personal, al mismo tiempo utilizó los marcos institucionales heredados de la Constitución de 1833, debido a su funcionalidad para gobernar el territorio y expresó como uno de los puntos fundamentales de su agenda la preocupación por dar un nuevo ordenamiento constitucional al país.

Finalmente, cabe preguntarse sobre las posibilidades que el estudio del caudillismo brinda a la historiografía política chilena, especialmente en el marco de las guerras de independencia; de las tres primeras guerras civiles del siglo XIX (1829-30, 1851 y 1859); e incluso de las proyecciones que pudo tener en la presencia de militares a la cabeza del Poder Ejecutivo en la mayor parte del período 1817-1851.

BIBLIOGRAFÍA

- ANAIA s/f (Archivo Nacional Histórico, Archivo de la Intendencia de Atacama, Chile). Vols. 154, 214, 218 y 219.
- ANAIA 1859a (Archivo Nacional Histórico, Archivo de la Intendencia de Atacama, Chile). Declaración judicial de Jacinto Huerta, Copiapó, 26 de mayo 1859, Vol. 214: ff. 61 y 61 v.
- ANAIA 1859b (Archivo Nacional Histórico, Archivo de la Intendencia de Atacama, Chile). Declaración judicial de Lorenzo Hernández, Copiapó, 30 de mayo 1859, Vol. 214: f. 66.
- ANAIA 1859c (Archivo Nacional Histórico, Archivo de la Intendencia de Atacama, Chile). Declaración judicial de Rafael Sayago, Copiapó, 9 de junio 1859, Vol. 214: f. 69 v.
- ANFBVM 1860 (Archivo Nacional Histórico, Fondo Benjamín Vicuña Mackenna), Vol. 48 y 48-A.
- ANFFMM 1858 (Archivo Nacional Histórico, Fondo Fundación Manuel Montt). Carta de José María Silva Chávez, Intendente de Atacama, a Manuel Montt, Presidente de la República, Copiapó, 16 de abril 1858, Vol. XIV: f. 35 v.
- ANFV 1859 (Archivo Nacional Histórico, Fondo Varios). Carta de Manuel Antonio Fáez a Máximo Arguelles, Vallenar, 8 de enero 1859, Vol. 825: f. 73.
- Anónimo 1859. Apuntes de la revolución del cinco de enero 1859 hecha en Copiapó. En ANFBVM 1859, Vol. 48: f. 27 v y 32.
- Balmori, D. y Oppenheimer, R. 1979. Family Clusters: Generational Nucleation in Nineteenth-Century Argentina and Chile. *Comparative Studies in Society and History* 21(2), 231-61.
- Barros Arana, D., Lastarria, J.V., Santa María, D. y González, M. 1861. *Cuadro histórico de la administración Montt. Escrito según sus propios documentos*. Valparaíso: Imprenta y Librería del Mercurio de Santos Tornero.
- Carabantes, A. 1860. Apuntes para la historia de la Constituyente escritos por el señor Anselmo de Carabantes y 6 páginas en que se fija un plan para escribir dicha Historia, Lima. En ANFBVM 1860, Vol. 48-A: f. 14.
- Cárcamo Sirguiado, U. 2005. Desarrollo y maduración política en el Norte Chico: 1800-1850. *Revista de Historia* 15, 85-92.
- Cariola, C. y Sunkel, O. 1990. *Un siglo de historia económica de Chile. 1830-1930*. Santiago: Universitaria.
- Cavieres Figueroa, E. 1988. *Comercio chileno y comerciantes ingleses. Un ciclo de historia económica*. Valparaíso: Universidad Católica de Valparaíso.
- Clark, J.C.D. 1990. *Revolution and Rebellion. State and Society in England in the Seventeenth and Eighteenth Centuries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cortés Lutz, G. 2003. El pensamiento regionalista en Copiapó durante el siglo XIX. *Actas Americanas* 11, 43-57.
- Daitsman, A. 1995. The People Shall Be All. Liberal Rebellion and Popular Mobilization in Chile, 1830-1860. Dissertation submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy. Madison, University of Wisconsin-Madison.
- De la Fuente, A. 2005. 'Gauchos', 'montoneros' y 'montoneras' (267-292). En Goldman, N. y Salvatore, R., *Caudillismos rioplatenses. Nuevas miradas a un viejo problema*. Buenos Aires: Eudeba.

- Edwards, A. 1932. *El Gobierno de don Manuel Montt. 1851-1861*. Santiago: Nascimento.
- El Copiapino* 1854-1858.
- El Ferrocarril* 1859. Ocupación de Copiapó. *El Ferrocarril*, 17 de mayo 1859.
- Encina, F.A. 1952. *Historia de Chile*. Santiago: Nascimento.
- Farr, J. 1982. Historical Concepts in Political Science: The Case of Revolution. *American Journal of Political Science* 26(4), 688-708.
- Fernández Abara, J. 2006. Mayo de 1859. La caída de Copiapó y el fin de una revolución (162-89). En Ossa, J.L., Estefane, A., Ocaranza, N., García Huidobro, C., Moscoso, P., Fernández J. y Baeza, A., XIX. *Historias del siglo diecinueve chileno*. Santiago: Vergara.
- Figuerola, P.P. 1889. *Historia de la Revolución Constituyente (1858-1859)*. Escrita sobre documentos completamente inéditos. Santiago: Imprenta Victoria, de H. Izquierdo y Cía.
- Goldman, N. y Tedeschi, S. 2005. Los tejidos formales del poder. Caudillos en el interior y el litoral rioplatenses durante la primera mitad del siglo XIX (135-57). En Goldman, N. y Salvatore, R., *Caudillismos rioplatenses. Nuevas miradas a un viejo problema*. Buenos Aires: Eudeba.
- Grez Toso, S. 2007. *De la "regeneración del pueblo" a la huelga general. Génesis y evolución histórica del movimiento popular en Chile (1810-1890)*. Santiago: RIL Editores.
- Guerra, F.-X. 1992. *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. Madrid: Mapfre.
- Illanes, M.A. 2003. Productores y prestamistas en la minería Atacama. Una dominación silenciosa (125-259). En Illanes, M.A., *Chile des-centrado. Formación sociocultural republicana y transición capitalista (1810-1910)*. Santiago: Lom.
- Intendencia de Atacama 1854. *Memoria que el Intendente de Atacama presentó al Señor Ministro de Estado en el Departamento del Interior dando cuenta de todos los ramos de la administración*. Copiapó: Imprenta del Copiapino.
- Jaksic, I. y Serrano, S. 2011. El gobierno y las libertades. La ruta del liberalismo chileno en el siglo XIX (177-206). En Jaksic, I. y Posada Carbó, E., *Liberalismo y poder. Latinoamérica en el siglo XIX*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Katz, F. 1990. *Revolución, rebelión y revolución. La lucha rural en México del siglo XVI al siglo XX*, Vol. I. México D.F.: Era.
- Kindleberger, C.P. y Aliber, R.Z. 2005. *Manias, Panics and Crashes. A History of Financial Crisis*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc.
- Knight, A. 1985. The Mexican Revolution: Bourgeois? Nationalist? Or Just a 'Great Rebellion'. *Bulletin of Latin American Research* 4(2), 1-37.
- Lynch, J. 1994. *Caudillos en Hispanoamérica 1800-1850*. Madrid: Mapfre.
- Lowenthal Felstiner, M. 1976. Kinship Politics in the Chilean Independence Movement. *The Hispanic American Historical Review* 56(1), 58-80.
- Marín Varela, H. 2004. La batalla de Cerro Grande en La Serena. *Actas Americanas* 12, 53-61.
- Millar Carvacho, R. 1994. *Políticas y teorías monetarias en Chile 1810-1925*. Santiago: Universidad Gabriela Mistral.
- Mires, F. 1988. *La rebelión permanente. Las revoluciones sociales en América Latina*. México D.F.: Siglo XXI.

- Molina Jara, J.A. 2008. La red familiar de los Gallo en Copiapó y su rol político en la primera mitad del siglo XIX. *Revista de Historia y Geografía* 22, 41-63.
- Mujica, J.N. 1860, Apuntes para la historia de la revolución en Copiapó. En ANFBVM, Vol. 48: ff. 160-16 iv.
- Nazer Ahumada, R. 2000. El surgimiento de una nueva elite empresarial en Chile: 1830-80 (59-84). En Bonelli, F. y Stabili, M.R. (eds.), *Minoranze e cultura imprenditoriale. Cile e Italia (secoli XIX-XX)*. Roma: Carocci.
- Oficina Central de Estadísticas 1858. *Censo general de la República de Chile. Levantado en abril de 1854*. Santiago: Imprenta del Ferrocarril.
- Ortega Martínez, L. 2009. Del auge a la decadencia. La minería del cobre entre 1875 y 1925 (17-66). En Ortega Martínez, L., Godoy Orellana, M. y Venegas Valdebenito, H. (eds.), *Sociedad y minería en el Norte Chico. 1840-1930*. Santiago: Universidad de Santiago de Chile, Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- Ortega Martínez, L. y Rubio Apiolaza, P. 2006. La Guerra Civil de 1859 y los límites de la modernización en Atacama y Coquimbo. *Revista de Historia Social y de las Mentalidades* 10(2), 11-39.
- Ossa, J.L., Estefane, A., Ocaranza, N., García-Huidobro, C., Moscoso, P., Fernández, J. y Baeza, A. 2006. *Historias del siglo diecinueve chileno*. Santiago: Vergara.
- Pro Ruiz, J. 2012. Guerra y Estado en tiempos de construcción nacional: comentarios sobre América Latina en el siglo XIX (17-32). En Garavaglia, J.C., Pro Ruiz, J. y Zimmermann, E. (eds.), *Las fuerzas de la guerra en la construcción del Estado. América Latina, siglo XIX*. Rosario: Prohistoria Ediciones, SBLA-Universitat Pompeu Fabra.
- Salazar, G. 2007. *Mercaderes, empresarios y capitalistas (Chile, Siglo XIX)*. Santiago: Sudamericana.
- Salazar, G. y Pinto, J. 2002. *Historia contemporánea de Chile*. Tomo III: *La economía, mercados empresarios y trabajadores*. Santiago: Lom.
- Scott, J.C. 1985. *Weapons of the Weak. Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven and London: Yale University Press.
- Skocpol, T. 1984. *Los Estados y las revoluciones sociales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Sobrevilla Perea, N. 2011. *The Caudillo of the Andes: Andrés de Santa Cruz*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sobrevilla Perea, N. 2013. 19th Century Caudillos. En Vinson, B. (ed.), *Oxford Bibliographies in Latin American Studies*. New York: Oxford University Press. Disponible en: <http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199766581/obo-9780199766581-0141.xml> [15 de mayo 2015].
- Valenzuela, J.S. 1985. *Democratización vía reforma. La expansión del sufragio en Chile*. Buenos Aires: IDES.
- Valenzuela, J.S. 2006. Caudillismo, democracia y la excepcionalidad chilena en América Hispana. *Revista de Occidente* 305, 11-28.
- Valenzuela, L. 2009. Gregorio Ossa Cerda y “Ossa y Escobar”. Un banco de avíos mineros, c. 1855-1884. *Revista de Historia Social y de las Mentalidades* 13(2), 1-35.
- Venegas Valdebenito, H. 2002. Minería y transformaciones sociales y demográficas durante el primer ciclo de expansión de la economía chilena. Atacama 1850-1880. *Contribuciones científicas y tecnológicas. Área Ciencias Sociales* 130, 159-96.

- Venegas Valdebenito, H. 2008. *El espejismo de la plata. Trabajadores y empresarios mineros en una economía en transición. Atacama. 1830-1870*. Santiago: Ediciones USACH.
- Villalobos, S. 1998. *Origen y ascenso de la burguesía chilena*. Santiago: Universitaria.
- Vitale, L. 1971. *Las guerras civiles de 1851 y 1859 en Chile*. Concepción: Universidad de Concepción.
- Waldmann, P. 1999. Guerra Civil: aproximación a un concepto difícil de formular (27-44). En Waldman, P. y Reinares, F. (eds.), *Sociedades en Guerra Civil. Conflictos violentos en Europa y América Latina*. Barcelona: Paidós.
- Zapata, P.P. 1860. Relación completa de todos los sucesos que tuvieron lugar en Coquimbo en el período de la revolución. En ANFBVM, Vol. 48-A: f. 149.
- Zeitlin, M. 1984. *The Civil Wars in Chile (Or the Burgeois Revolutions that Never Were)*. Princeton: Princeton University Press.

Anexo

● CANTIDAD DE TRABAJADORES EMPLEADOS POR LOS PRINCIPALES EMPRESARIOS MINEROS

Minería de la Plata, Departamento de Copiapó, 1853

SOCIO PRINCIPAL	OPERARIOS	SOCIO PRINCIPAL	OPERARIOS
Blas Ossa Varas	395	Guillermo Watkins	21
Nicolás Vega	343	Pedro Sierralta	21
Testamentaria de Miguel Gallo	309	A. Henot	20
Matías Cousiño	291	Agustín Edwards	20
Bernardino Codecido	249	Pompello Vallejo	20
Moreno, Matta y Cia.	179	Tadeo Picón	19
Eduardo Abbott	125	Emilio Mora	18
Luis Waddington	107	B. Picón	18
Rafael Torreblanca	106	Ignacio Tirapegui	18
F. Echeverría	94	M. Moreira	18
Manuel Rojas	93	A. Arce	17
Adrián Mandiola	88	E. Squella	17
Gregorio Vadillo	88	F. Pinochet	16
Rafael Garmendia	79	J. Antonio Fuentes	16
Juan José Uribe	77	Juan N. Esbri	16
Sanson Watters	76	Manuel Gómez	16
Diego Carvallo	74	José N. de Ossa	15
B. Navarrete	63	A. Meneses	15
Agustín Cardozo	57	B. Díaz Gana	15
Tomás Gallo	52	G. Grove	15
Rafael Mandiola	49	G. Randolph	15
F. J. Gómez	46	Braulio Carvallo	14
José Ramón de Ossa	44	Jerman Zorraquín	14
David Price	44	M. M. Otermin	14

Continuación Anexo

SOCIO PRINCIPAL	OPERARIOS	SOCIO PRINCIPAL	OPERARIOS
Salas, Bascuñán y Cia.	44	Patricio Sierralta	14
Eusebio Squella	43	José Nicolás Mujica	13
José Sayago	39	Carlos Bello	13
Rafael Vicuña	39	J. de la Rosa	13
Francisco San Román	38	J. M. Montt	13
L. Gaultier	37	J. M. Zulueta	13
Manuel Uriondo	34	Luis Perrel	13
Vicente Quezada	34	Luis Valenzuela	13
Carlos Mendevill y Cia.	34	R. Zorraquín	13
F. Espíndola	33	Juan de Dios Manterola	12
M. Cortez	33	A. Alexander	12
Emilio Salvigni	31	B. Rojas	12
M. Gómez	30	Gregorio García	12
M. Quijada	29	Hermógenes Picón	12
E. T. Phillips	27	J. M. Gallo	12
J. Pablo Merlades	27	V. Aguilar	12
José Montt	27	M. Balbastro	11
Julián San Román	27	M. Pérez	11
N. Naranjo	27	Mariano Zavala	11
Pablo Treutler	27	Juan Bautista Carneiro	10
Olegario Carvallo	26	Luis Lopeandía	10
Alejo Garín	26	Pedro Zapata	10
E. Salvigni	25	A. Blin	10
J. O. Ferrer	25	Baltasar Igualt	10
Felipe Cobo	24	José Guzmán	10
José Cifuentes	23	José Pérez y Vera	10
Pablo del Río	23	José Urbina	10
E. Martín	22	Manuel Novoa	10
J. N. Orrego	22	N. Campillai	10
Joaquín Vallejo	22	Ramón Zulueta	10
José Ramón Vallejo	22	V. Zañartu	10
Baso Matta y Cia.	21		

La inconveniencia de un impuesto a los graduados para financiar una educación superior gratuita

Ricardo Espinoza* y Sergio Urzúa**

RESUMEN

Este documento analiza la propuesta de financiar la gratuidad en la educación superior chilena mediante un impuesto a los graduados. Discutimos las dificultades técnicas de su implementación, sus distorsiones e incentivos. A base de ejercicios de simulación sustentados en un simple modelo empírico y datos del sistema de educación chileno, demostramos que dicha opción sería financieramente conveniente sólo para un tercio de los alumnos cuando es comparada con la alternativa de un crédito estudiantil. Analizamos además el descalce temporal entre los gastos y los ingresos asociados a la propuesta de un tributo sobre el capital humano. Nuestros resultados sugieren que un sistema de educación superior gratuito financiado con un impuesto a los graduados sería deficitario durante los primeros 13 años. Estimamos que el valor presente de dicho déficit sería cercano a los US\$ 20 mil millones.

PALABRAS CLAVE: gratuidad, educación superior, impuesto a graduados, políticas educacionales, responsabilidad fiscal

On The Inappropriateness of Levying a Graduate Tax to Finance a Tuition-Free Higher Education

ABSTRACT

This paper analyses the idea of implementing a graduate tax to finance higher education in Chile. We discuss its technical difficulties, distortions and incentives. Using simulation exercises and administrative data, we empirically examine its financial appropriateness. We conclude that roughly two-thirds of the students would be worse off under such system compared to a system based on student loans. We also document that funding a tuition-free higher education system through a graduate tax would impose a heavy fiscal burden during the first 13 years after its implementation. We estimate an initial deficit of approximately US\$ 20.000 millions.

KEYWORDS: tuition-free higher education, higher education, graduate tax, educational policies, fiscal responsibility

* University of Maryland y Facultad de Ingeniería y Ciencias Aplicadas, Universidad de los Andes.

✉ Email: espinoza@econ.umd.edu.

** University of Maryland, National Bureau of Economic Research (NBER), Clapes-UC.

✉ Email: urzua@econ.umd.edu.

Se agradecen los comentarios de José Miguel Benavente, Ignacio Briones, Rodrigo Cerda, Julio Guzmán, Felipe Larraín, Andrea Repetto, Roberto Munita, Sebastián Videla, Agustín Barroilhet y los asistentes a seminarios en la Universidad Adolfo Ibáñez (noviembre, 2014), Clapes-UC (diciembre, 2014) y del Segundo Encuentro en Políticas Públicas (Boston, marzo 2015).

Recibido julio 2015 / Aceptado septiembre 2015

Disponible en: www.economiaypolitica.cl

I. Introducción

Uno de los pilares estructurales del programa del Gobierno de la Nueva Mayoría (2014-2018) es el de reformular las bases del sistema educativo chileno en todos los niveles educacionales; esto es, desde la educación temprana hasta la educación superior. El punto central de la reforma implica reconocer la educación como un derecho social fundamental y a la vez dar “garantías explícitas para los ciudadanos en materia educativa, respecto de acceso, calidad y financiamiento” (Bachelet 2013: 17). Esto se lograría, según el propio programa, fortaleciendo la educación pública y asignando al Estado un papel central para garantizar calidad y acceso a todos los niveles educacionales.

Respecto de la educación superior, se plantea un ‘cambio de paradigma’. La idea es, se argumenta, dejar de comprender la educación como un bien que se transa en el mercado y pasar a entenderla como un derecho social, respecto del cual el Estado asuma la responsabilidad de garantizar el acceso, independientemente de la capacidad de pago de las familias. Para lo anterior, se propone instaurar un sistema de gratuidad universal financiado a través del erario.

La reforma tributaria impulsada por el Ejecutivo durante el año 2014 espera recaudar 3% del PIB, de los cuales entre 1,5% y 2% irían a financiar la totalidad de la reforma educacional. Sobre la base de un estudio anterior (Espinoza y Urzúa 2015a), estimamos que ofrecer gratuidad en educación superior tendría un costo bruto anual de al menos 1% del Producto Interno Bruto (PIB). Distintos actores, además, han planteado dudas respecto de si, en primera instancia, la reforma tributaria sería capaz de recaudar lo presupuestado y, segundo, si la recaudación sería suficiente para financiar la reforma educacional en su conjunto.

Ante las dudas respecto de los recursos disponibles, se ha planteado financiar la gratuidad en educación superior mediante distintas alternativas, siendo una de ellas un impuesto al ingreso de los alumnos graduados (Atria y Sanhueza 2013).¹ Dicha propuesta implica cobrar un impuesto específico a todo aquel que se haya graduado de alguna carrera de educación superior. Esto permitiría, se propone, que

¹ No ha existido hasta la fecha una propuesta concreta ni formal por parte de las autoridades acerca de implementar un impuesto a los graduados. En Ministerio de Educación de Chile (2015) se discuten las bases de la reforma que impulsa el gobierno, pero no se explicitan los mecanismos mediante los cuales se financiaría.

aquellos con mayores ingresos contribuyan más al sistema (progresividad), replicando un sistema de reparto, pero a la inversa: el estudiante se beneficia hoy, pero contribuye en el futuro.²

Esta lógica ha llevado a confundir la regresividad de la gratuidad en la educación superior con la progresividad de un impuesto tal como el propuesto. Consideramos que, en el actual contexto chileno, avanzar hacia una educación superior universalmente gratuita representa una iniciativa regresiva, más allá de que se financie con un impuesto que puede tener elementos de progresividad. Así, una cosa es la regresividad de la política pública y otra es la progresividad de las fuentes de financiamiento. Esta distinción ha generado confusión en el debate público.³

Pero, más allá de la confusión conceptual en la discusión pública, es claro que el constructo conceptual de un impuesto a los graduados adolece de serios problemas prácticos. En primer lugar, la iniciativa es costosa y puede representar un considerable esfuerzo por parte del Estado. Analizando la temporalidad de los gastos asociados a un sistema de educación superior gratuito y de los ingresos provenientes de los impuestos a los futuros graduados, estimamos que el costo de la iniciativa durante el período de déficit (13 años) sería cercano a los US\$ 20 mil millones. Por otra parte, si bien tal sistema generaría un superávit de recursos en régimen, éste se produciría, en parte, por el alto porcentaje de graduados que terminarían pagando impuestos por un monto superior al del costo de sus programas de estudios, siendo el grupo de graduados de carreras más cortas y baratas los más perjudicados. Esto explica que dos tercios de los alumnos universitarios preferirían la alternativa de un sistema de crédito por sobre la opción de gratuidad vía un impuesto (como se indica en una de las conclusiones de nuestro estudio). En segundo lugar, la idea genera una serie de incentivos indeseados, tanto a nivel del mercado laboral como de las propias decisiones que toman los estudiantes. Tercero, la iniciativa podría no ser viable en un esquema en el que una fracción de las universidades decide voluntariamente no adherir al sistema de gratuidad, por lo que finalmente su implementación generaría una serie de

² En este documento no analizamos si la propuesta podría ser inconstitucional o no.

³ Para un completo análisis de los aspectos distributivos y contributivos de un impuesto a los graduados, ver Barroilhet, Espinoza y Urzúa (2015).

dificultades técnicas e interrogantes que difícilmente serían resueltas. Así, pues, este documento examina crítica y técnicamente la propuesta, concluyendo que su aplicación sería inconveniente.

El texto se organiza de la siguiente forma. La sección 2 discute los costos de proveer gratuidad universal en el sistema de educación superior de Chile. La sección 3 presenta la propuesta de impuestos a los graduados, mientras que la sección 4 discute sus problemas técnicos. La sección 5 examina comparativamente la conveniencia financiera de la propuesta de impuestos a los graduados respecto de la alternativa de créditos para la educación superior. La sección 6 presenta las conclusiones de este estudio.

2. La educación superior en Chile

De acuerdo a cifras del Banco Mundial,⁴ Chile cuenta con una de las tasas de matrícula en educación terciaria más altas del mundo. En 2013, ésta alcanzó un 78,6%, cifra muy superior al promedio de países con similares ingresos.⁵ Por otra parte, a diferencia de lo que ha ocurrido en países desarrollados, Chile alcanzó estos altos niveles de cobertura de manera acelerada, pasando desde aproximadamente un 30% al nivel actual en menos de 15 años (Espinoza y Urzúa 2015a). Este dinamismo significó que la expansión no fue acompañada de un aseguramiento de la calidad. Por esto, en el contexto del sistema de educación superior chileno no sorprende la proliferación de instituciones de educación superior (IES) de dudosa excelencia académica y alto costo. El fenómeno también explica la evidencia de que muchos programas de educación superior proporcionan bajos e incluso negativos retornos privados a los alumnos (Espinoza y Urzúa 2015b; González-Velosa, Rucci, Sarzosa y Urzúa 2015).

⁴ En su portal The World Bank DataBank. Disponible en: <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>.

⁵ El Banco Mundial define tasa de matrícula en educación terciaria como el cociente entre la cantidad de alumnos matriculados, independiente de su edad, y la población que ha egresado de educación secundaria dentro de los últimos cinco años. De esta manera, es posible tener tasas de matrícula que excedan el 100% (por ejemplo, Corea del Sur). Por consiguiente, esta métrica difiere de otras, como aquella que mide el porcentaje de alumnos de una determinada cohorte que entra a la educación terciaria, y que suele ser más baja.

Respecto de los elementos estructurales que han sustentado el crecimiento de las tasas de matrícula, un pilar esencial a mencionar fueron las reformas implementadas a principios de la década de 1980. De la mano de la promoción de la iniciativa privada, éstas hicieron posible el positivo aumento de la oferta académica en el país, la que se aceleró fuertemente en los años noventa. A lo anterior es necesario agregar la creciente disponibilidad de becas y créditos, particularmente a partir de los esfuerzos del Estado durante la primera década del nuevo milenio. Éstos se caracterizaron no solamente por el diseño de mecanismos de financiamiento consistentes con la realidad del país (para este fin se contó con el apoyo privado), sino también por su reconocimiento de que una educación superior de calidad generaría retornos privados importantes a quienes la recibiesen, incluso superiores a los públicos. De ese modo, el sistema resultante de créditos y becas permitió disminuir en forma importante las restricciones de créditos de corto plazo a muchos estudiantes y sus familias, dando acceso a la educación superior a miles de jóvenes de hogares vulnerables.

Todo lo anterior contribuye a explicar por qué, de acuerdo a las cifras de la OECD (2012), el gasto total en educación superior en Chile es comparativamente alto, llegando a 2,4% del PIB, porcentaje que contrasta con el 1,7% promedio entre los países de la organización. El análisis de su composición, por su parte, indica que un 70% del gasto total es privado, lo que es esperable dada la estructura de financiamiento del sistema. Ahora bien, si analizamos el gasto en educación terciaria (excluyendo I+D) en términos per cápita, éste representa más del 40% del producto del país, cifra extraordinariamente alta que sitúa a Chile sólo detrás de Estados Unidos y México.⁶

En su conjunto, las cifras anteriores demuestran los altos montos de recursos, tanto privados como públicos, destinados a financiar el sistema de educación chileno. De hecho, en el año 2013 el gasto total anual en educación superior, sólo por concepto de matrículas y aranceles, fue de US\$ 4.800 millones. A esto hubiese ascendido el costo total bruto para el Estado en el evento de que éste hubiese asegurado educación superior gratuita para los cerca de 1.100.000 alumnos repartidos en los 11.779 programas que se impartían en el país en dicho

⁶ Sostenemos (2015a) que este alto gasto en educación superior se explica principalmente por una deficiente estructura de financiamiento de la misma y por una falta de competencia por calidad.

año.⁷ Por otra parte, si se consideran los recursos que el fisco ya destina al sector (cerca de US\$ 2.315 millones de acuerdo a la Ley de Presupuestos del año 2013, Ministerio de Hacienda de Chile 2012), el costo fiscal incremental neto (el total menos los gastos actuales) de asegurar gratuidad en 2013 hubiese sido de US\$ 2.485 millones.

Por cierto, esta estimación es conservadora si se atiende el verdadero costo de ofrecer una educación superior gratuita, ya que no considera los probables aumentos en demanda por ésta una vez que fuese gratuita y, más importante aun, no considera los recursos necesarios para asegurar calidad, un tema transversalmente reconocido como prioritario. Estimamos (2015a) que, considerando estos dos factores, el costo fiscal de proveer una educación superior gratuita podría superar los US\$ 8.000 millones anuales, es decir, cerca de tres puntos del PIB.⁸ Esta cifra equivale al gasto público permanente que requiere la reforma educacional en su totalidad (en todos los niveles educacionales) según el Programa de Gobierno de la actual coalición gobernante. De ser así, los recursos disponibles de la reforma tributaria no serían suficientes para llevar a cabo la transformación impulsada por la actual administración y, más grave todavía, en el entendido de que esa suma se gastara íntegramente en educación superior, nos convertiríamos en la nación que menos gasta en educación primaria y secundaria por cada dólar gastado en educación terciaria, quedando completamente desalineados respecto de las mejores prácticas internacionales, que indican la necesidad de invertir principalmente en las etapas más tempranas de educación (Gruber y Kosack 2014) para reducir la desigualdad en el largo plazo.

⁷ Estas cifras fueron obtenidas de las bases de datos del año 2012 del Servicio de Información de Educación Superior (SIES) del Ministerio de Educación de Chile.

⁸ El monto puede ser inferior en el evento de ajustar el valor de los aranceles a la baja. En la investigación antes citada (2015a), presentamos evidencia de que los costos de la educación superior han aumentado a tasas superiores en comparación con los de otros servicios y que los problemas en la estructura de financiamiento de la educación superior pueden explicar el fenómeno. Por cierto, un mejor sistema de financiamiento más eficiente podría redundar en menores aranceles y, por ende, en un menor costo asociado a la gratuidad.

3. Financiar gratuidad vía un impuesto al capital humano: una paradoja

De acuerdo a nuestras estimaciones (2015a), financiar el costo de proveer una educación superior gratuita sería considerable, y las posibilidades de que ésta sea financiada sólo con fondos provenientes de la reforma tributaria son limitadas.

Ante este escenario, se ha planteado financiar la gratuidad en educación superior mediante un impuesto al ingreso de los alumnos graduados. Atria y Sanhuesa (2013), por ejemplo, plantean desarticular los mecanismos de mercado imperantes y financiarla íntegramente mediante gasto público. Uno de los principios, plantean estos autores, es que la educación superior no tenga un costo para el alumno al momento de percibir el servicio educacional, es decir, que sea “gratis en el punto de servicio (*free at the delivery point*)” (Atria y Sanhuesa 2013: 2) y universal, desasociando así la capacidad de pago del alumno con el costo del programa y la educación recibida. Conceptualmente, el modelo es similar al utilizado por el sistema de salud del Reino Unido, aunque resulta interesante constatar que el modelo educacional de dicho país no tiene la misma estructura.⁹

Atria y Sanhuesa afirman que hay gratuidad “cuando no hay vínculo entre lo que cada uno aporta y lo que cada uno recibe” (2013: 11), contraponiéndose al más puro sentido de la palabra gratuidad.¹⁰ Al analizar el detalle de su propuesta, los autores plantean la idea de financiar la totalidad de la docencia en educación superior con un impuesto sobre los ingresos de los graduados. Éste sería, según Atria y Sanhuesa (2013), un sistema progresivo mediante el cual aquellos con ingresos más altos “terminarán aportando muchísimo más de lo recibido, mientras que los pobres aportarían menos de lo recibido e incluso podrían estar exentos” (2013: 11).

No existe experiencia internacional que nos permita contextualizar la propuesta. Los únicos países donde han existido propuestas concretas en esta materia son Inglaterra e Irlanda, siendo recurrentemente descartadas por la clase política. A éstas se suman los estudios preliminares en algunos otros países como Australia y Holanda.

⁹ Ver Baskerville, MacLeod, y Saunders (2011) para mayores detalles de la estructura del sistema de educación superior en Reino Unido.

¹⁰ La RAE define ‘gratuidad’ como “cualidad de gratuito”, y ‘gratuito’ como “de balde o de gracia, sin coste alguno”.

Sin embargo, a la fecha, los esfuerzos para instaurar este sistema han fracasado, principalmente por las críticas que se les han formulado desde distintos sectores. Esto llevó, por ejemplo, al Russel Group (asociación de las universidades más prestigiosas de Reino Unido)¹¹ a declarar que un impuesto a los graduados prácticamente no ofrece ningún beneficio, sino que incrementa el costo de estudiar a muchos de ellos (Russel Group 2010).

En las secciones siguientes examinamos distintos aspectos respecto de la posibilidad de instaurar un sistema de impuesto a los graduados en el contexto chileno, analizando por un lado las distorsiones e incentivos que genera sobre los distintos agentes y, por otro, las dimensiones financiera y fiscal de la propuesta. Este artículo complementa el análisis de Barroilhet, Espinoza y Urzúa (2015), quienes analizan las dimensiones contributiva y distributiva de impuesto a los graduados, concluyendo que el gravamen tiene un impacto negativo en la equidad, puesto que beneficia a alumnos que estudian carreras relativamente largas, caras y con bajos retornos, en desmedro de aquellos que estudian carreras cortas, baratas y de retornos altos. En el contexto actual, esto implica una contradicción respecto de la idea del impuesto a los graduados, toda vez que la mayor parte de los recursos recolectados provendría de estudiantes de estratos socioeconómicos medios y bajos, los que beneficiarían principalmente a estudiantes de los sectores más acomodados.

4. Incentivos y distorsiones: una implementación inviable

Financiar la educación superior mediante un impuesto a los graduados trae consigo una serie de problemas de índole práctica que dificultarían enormemente su implementación. Éstos abarcan problemas de incentivos y distorsiones que podrían desestabilizar el sistema. Adicionalmente, si bien no se consideran en este estudio, es necesario tener en cuenta las negativas implicancias de suprimir completamente los aranceles en la educación superior. Pero antes de detallar estos problemas, abordamos el concepto de justicia que debería tenerse presente a la hora de

¹¹ Entre éstas se encuentran las universidades de Oxford, Cambridge, Manchester, Liverpool, London School of Economics, Imperial College of London, entre otras.

implementar un impuesto a los graduados. En este sentido, y desde el punto de vista de la implementación, es necesario preguntarse quiénes debiesen o pudiesen ser gravados por este impuesto. Dado que la lógica y la base conceptual del modelo es que los titulados, mediante sus tributos, financien la educación de los actuales alumnos, retribuyendo de esta manera al sistema por haberle otorgado una educación ‘gratuita en el punto de servicio’, lo justo sería que el impuesto recayera única y exclusivamente sobre aquellos graduados que hubiesen ‘pasado por el sistema’, es decir, quienes se beneficiaron del mismo y no pagaron por sus estudios superiores. Si se cumpliera este principio básico de justicia y equidad, no quedarían sujetos a este impuesto, por ejemplo, los siguientes grupos de individuos:

- Los graduados de alguna carrera de educación superior bajo el régimen previo, es decir, todos aquellos profesionales que financiaron sus estudios mediante cualquier mecanismo, ya sea beca, crédito o simplemente pagaron al contado los aranceles correspondientes.
- Aquellos que no estudiaron una carrera de educación superior.
- Graduados extranjeros que trabajen en Chile.
- Chilenos que se graduaron en el extranjero.

El punto antes mencionado es esencial para efectos de entender las estimaciones de costos presentadas más abajo.

Recogiendo varios de los puntos planteados por Russel Group (2010), pasamos ahora a analizar las consecuencias y problemáticas más relevantes que se podrían suscitar con la implementación de un impuesto a los graduados en el contexto chileno.

- (i) *Impuesto al capital humano*. Un impuesto a los graduados es un impuesto al capital humano. En este contexto, es necesario analizar la incidencia del gravamen y sus consecuencias. El impuesto también afectaría a los empleadores, quienes, dependiendo de las elasticidades, absorberían parte del costo y se ajustarían consecuentemente. En palabras simples: a un mismo nivel de calificación, el incentivo natural será contratar a trabajadores que estén exentos de impuestos, como por ejemplo, extranjeros, o bien, alumnos con estudios inconclusos (no graduados).

- (ii) *Impuesto al esfuerzo.* El impuesto no es sólo sobre la obtención de un cartón universitario. Un tributo de este tipo puede verse como un impuesto al esfuerzo y mérito de los estudiantes. Consideremos, por ejemplo, a dos alumnos similares en cuanto a capacidades y nivel socioeconómico. Si ambos se gradúan de la misma carrera, pero el segundo de ellos se esfuerza más que el otro, lo que le permite obtener mejores calificaciones y gracias a éstas encontrar un trabajo mejor remunerado, con el consecuente mayor impuesto, el tributo en este caso, y en última instancia, es un impuesto al esfuerzo del segundo alumno.
- (iii) *Deserción y cambios de carrera.* En Chile, las tasas de deserción y cambios de carrera en educación terciaria son altas. Por ejemplo, en el caso de las universidades, la tasa de retención promedio es de 77% y 65% en primer y segundo año, respectivamente (Pey, Durán y Jorquera 2012). En el contexto de la propuesta de un impuesto a los graduados, ¿qué ocurriría con aquellos alumnos que, por motivos personales o académicos, desistan de seguir estudiando al cabo de un período de tiempo? En el caso de los que desertan y no continúan en otras carreras, ¿cómo se les imputará el impuesto correspondiente? Aquellos que se cambien de carrera y permanezcan, por esta razón, más tiempo en el sistema de educación superior, ¿pagarán más que aquellos que no se cambien y se gradúen a tiempo? Si la respuesta a estas problemáticas es ‘se cobrará de acuerdo a la permanencia del alumno en la universidad, independientemente si se gradúa o no’, es necesario entonces evaluar los costos de realizar un seguimiento a la totalidad de estudiantes en el sistema. A esto es imprescindible agregar los costos de administrar un sistema de cobro individual a base del respectivo impuesto ‘específico’ (función de su tiempo de estadía en la universidad), y de su correcto monitoreo y fiscalización.
- (iv) *Deserción en el último semestre.* Si el hecho gravado es ser graduado o graduarse, ¿qué evitaría que alumnos deserten en el último semestre de la carrera para eludir el impuesto? Este problema de incentivos es particularmente importante si, como es posible de anticipar, parte del impuesto será pagado

por los futuros trabajadores y parte por sus empleadores (ver punto i).

- (v) *Subsidio a otros grupos de trabajadores.* En el contexto del punto uno, el impuesto a los graduados generaría incentivos para la contratación de capital humano extranjero. De la misma manera, se produciría un incentivo a la contratación de trabajadores que estudiaron bajo el régimen previo, es decir, sin impuesto.
- (vi) *Adhesión voluntaria al sistema por parte de las instituciones de educación superior (IES).* En un contexto en que las distintas IES puedan adherir voluntariamente al sistema de gratuidad universal, es esperable que un grupo decida no participar, creándose un sistema paralelo con las características del que existe hoy, en el que se cobra un arancel que es financiado por los estudiantes y sus familias, en el cual los graduados, al no ser beneficiados por la gratuidad, se verán exentos del impuesto. Si este sistema ‘sin gratuidad’ atrae a los mejores alumnos o a aquellos de los hogares más ricos, no sólo generaría una enorme segregación, sino que además haría peligrar el financiamiento del sistema gratuito, al quedar excluidos aquellos que es probable obtengan mayores salarios en el futuro.
- (vii) *Fuga de egresados.* El impuesto a los graduados puede significar una fuga de capital humano desde el sector formal hacia el informal, o que éstos prefieran ocupar un puesto de trabajo en el exterior en lugar de uno en el país. Cualquiera sea el caso, ante el riesgo de una menor base sobre la cual cobrar impuestos, esto involucraría mayores necesidades de financiamiento.
- (viii) *Educación superior para adultos.* Si un individuo de 45 años decide estudiar, ¿podrá hacerlo gratuitamente? Y si lo hace, ¿con qué justificación retribuirá al sistema por menos tiempo (antes de que jubile) que alguien que comienza sus estudios a los 18 años y termina en los plazos oficiales? Más aun, si un adulto de 60 años decide estudiar, ¿cómo retribuirá al sistema si una vez graduado estará jubilado y seguramente no percibirá ingresos laborales?
- (ix) *Retornos heterogéneos.* Con el tiempo han proliferado muchos programas e IES de baja calidad que proporcionan bajos e

incluso negativos retornos económicos privados a quienes se gradúan del sistema de educación superior (Espinoza y Urzúa 2015b, Gonzalez-Velosa et al. 2015). Esta evidencia sugiere problemas en el aseguramiento de la calidad en el sistema de educación superior. Un impuesto a los graduados no contribuye a resolver este problema. De hecho, la simple idea de que la educación superior sea gratuita debería aumentar la demanda por la misma, probablemente profundizando incluso más las dificultades de asegurar calidad en el sistema.

- (x) *Duración de las carreras y retribución posterior.* Las carreras de educación superior tienen una duración que varía entre los dos y los siete años. ¿Cómo justificar que la retribución sea la misma (sólo es contingente al ingreso), independientemente de la extensión de la carrera? Alumnos que estudien carreras de menor duración no sólo se beneficiarían menos de un sistema gratuito (costo arancelario menor), sino que, al graduarse antes, pagarían el tributo por un mayor número de años que aquellos que estudian carreras de mayor duración.
- (xi) *Ex alumnos y financiamiento de las IES.* El financiamiento mediante aportes de ex alumnos a sus respectivas carreras o universidades ha demostrado ser un mecanismo muy recurrente y exitoso en otras partes del mundo. En el año 2013, por ejemplo, las universidades de Harvard, Southern California y Columbia recaudaron más de US\$ 600 millones cada una por concepto de donaciones. Si bien en Chile no existe una cultura de donaciones muy desarrollada, un impuesto a los graduados desincentivaría este tipo de acciones.

4.1 Impuesto a los graduados y fijación de precios

La implementación de un impuesto a los graduados para financiar una educación superior libre de aranceles supone que sea el Estado el que financie a las IES vía transferencias directas. Es necesario, entonces, un marco en el que se determinen los montos que serán transferidos a cada institución. En general, esto implica prescindir de mecanismos de mercado para determinar los precios de las carreras y transitar hacia un esquema en el que el Estado los fije con el propósito de determinar los recursos públicos destinados a cada institución.

El sistema actual de financiamiento a la educación superior contempla la estimación de aranceles de referencia, que corresponden al monto máximo cubierto por los programas de créditos impulsados por el Estado. Dado que el arancel de referencia suele ser inferior al arancel final, el alumno debe financiar por otros medios la diferencia. El Estado, por lo tanto, no fija los aranceles efectivos, sino que sólo limita el monto del crédito.

La fijación de aranceles de referencia parece ser una política acertada desde el punto de vista fiscal, pues permite contener y proyectar el gasto, dado que el Estado otorga la garantía sobre el crédito, no el crédito. Sin embargo, ésta no es una razón suficiente para justificarla desde un punto de vista económico.

Más recientemente, Allende y Cox (2015) sugieren que un mecanismo similar al que se utiliza para determinar los aranceles de referencia se utilice como esquema base para fijar los precios de las carreras bajo un esquema libre de aranceles. Consideramos que, bajo cualquier forma, la idea no se justifica desde un punto de vista técnico, a la vez que presenta problemas conceptuales y prácticos propios de cualquier sistema de fijación de precios. Estas dificultades deben ser consideradas y evaluadas, toda vez que implementar un sistema a los graduados conlleva necesariamente que el Estado determine el aporte a las IES.

Un sistema de fijación de precios en el contexto de la educación superior chilena sería altamente desaconsejable. En primer lugar, existe un problema práctico ineludible. Actualmente hay cerca de doce mil programas de educación superior (si sólo se consideran los de las universidades del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas –CRUCH–, la cifra llega a cerca de dos mil), por lo que no existen herramientas técnicas –más que las que provee el mercado– que permitan fijar dicha cantidad de precios de manera eficiente. Es un problema complejo cuya única solución pasa, necesariamente y como se hace hoy para fijar los aranceles del crédito con aval del Estado (CAE),¹² por hacer supuestos que, si bien pueden ser modificados con el pasar del tiempo, tienden a ser muy simples, generalmente poco realistas, y que definen ciertos criterios de manera arbitraria.

¹² Éste es un crédito estudiantil otorgado por el sistema financiero que tiene al Estado como aval. Permite financiar los aranceles de educación superior en instituciones acreditadas y afiliadas al sistema. El financiamiento se otorga por un monto que no puede exceder el arancel de referencia para cada carrera, cuyo monto es determinado año a año por el Ministerio de Educación.

En segundo lugar, el Ministerio de Educación de Chile ha anunciado que los precios de la docencia serán determinados por un panel técnico (Ministerio de Educación de Chile 2015). Entonces, al ya mencionado problema de la dimensionalidad, se le suma ahora un problema político, ¿cómo asegurar que el *lobby* de las IES no podrá afectar los precios? Si la metodología de fijación deja espacios para arbitrariedades, éstos se transformarán en el espacio perfecto para que las IES usen sus influencias y consigan mayores aportes estatales.¹³

Tercero, la eliminación de aranceles profundizaría los problemas de información del sistema de educación superior. Si bien pueden ser imperfectos, los aranceles permiten a los estudiantes considerar dicha información al momento de seleccionar la institución en donde continuarán sus estudios superiores. Por cierto, reconocemos que dicha información puede ser imprecisa y puede ofrecer una aproximación imperfecta de la calidad de la educación, pero la respuesta a dicha situación no puede ser eliminar los aranceles, sino que deben buscarse mecanismos que permitan proveer más y mejor información a los estudiantes.

Finalmente, la fijación de los aranceles podría suponer una pérdida de autonomía de las IES, afectando la calidad y diversidad de los proyectos educativos. Una vez fijado el precio por un mecanismo centralizado, las IES no tendrán incentivos ni podrán destinar mayores recursos para mejorar sus programas. Esto frenaría cualquier intento de invertir en nuevas metodologías de enseñanza, mejorar sus planes de estudios o simplemente renovar equipamiento. La calidad de los programas convergería entonces a una determinada por los aportes estatales, coartando así la libertad de las IES.

5. Análisis financiero y fiscal

En esta sección exploramos dos dimensiones relevantes de la propuesta de financiamiento de una educación superior gratuita. Primero,

¹³ Allende y Cox (2015) proponen una metodología con el fin de corregir los inconvenientes que se generan al aplicar un esquema como el propuesto por el Ministerio de Educación de Chile. Plantean que los precios de los aranceles deberían fijarse de acuerdo con el valor agregado de los programas y con el desempeño de sus alumnos en el mercado laboral. La metodología propuesta, sin embargo, no soluciona las dificultades técnicas planteadas en la literatura especializada de estimar el valor agregado en educación. Se generan, además, ciertas interrogantes como, por ejemplo, ¿qué criterios se usarían para fijar el arancel de carreras nuevas?

estimamos el costo de su implementación, analizando quién, cuánto, cuándo y cómo se financiaría. Resulta interesante constatar que este punto ha sido obviado por quienes la promueven. Segundo, y desde una perspectiva individual, analizamos los incentivos financieros de los alumnos de optar por una carrera 'gratuita', pero con el posterior gravamen a sus ingresos.

Respecto del primer punto (costo de la gratuidad), un elemento que es importante de analizar es el potencial descalce temporal entre los desembolsos anuales asociados a los gastos propios del sistema de educación superior y los ingresos provenientes de la fuente de financiamiento. El caso del impuesto a los graduados ilustra claramente este punto. De instaurarse el tributo, los primeros ingresos no se percibirían inmediatamente, sino que sólo una vez que la primera generación de graduados comience a trabajar y tributar. En el caso de las carreras universitarias, esto ocurriría al menos cuatro años después de su implementación. Por supuesto, en el intertanto el sistema de educación superior debe ser financiado. Ésta es precisamente la fuente del déficit inicial.

Sin embargo, conforme pase el tiempo, un mayor número de generaciones aportarían con sus impuestos al financiamiento del sistema. Finalmente, los recursos recolectados por esta vía alcanzarían a cubrir los gastos anuales propios de la educación superior gratuita. Nuestros resultados sugieren que esto se produciría sólo 13 años después de los primeros matriculados bajo un sistema de gratuidad. En este contexto, es relevante preguntarse cómo se financiaría el déficit inicial del mismo. La lógica sugiere que en el caso de un impuesto futuro, debe ser el Estado el responsable. En la sección de resultados dimensionamos este costo de transición y lo ubicamos en el contexto de las finanzas públicas chilenas. En el caso de un sistema de créditos privados, por el contrario, en el que los estudiantes no realizan desembolsos durante sus estudios, pero sí pagos posteriores a la graduación, sería el sector privado el responsable.¹⁴

¹⁴ Cabe señalar que este último ha sido el modelo utilizado en Chile, en el que el Estado ha sido responsable de los créditos, pero actuando como aval.

5.1 Créditos versus impuestos

No es el objetivo de esta sección discutir las obvias diferencias conceptuales entre un crédito estudiantil y un impuesto a los graduados como fuentes de financiamiento de un sistema de educación superior en el cual los estudiantes no tengan que desembolsar recursos mientras estudian.¹⁵ Solamente utilizamos ambos conceptos para analizar la inconveniencia financiera de un impuesto al capital humano (graduados).

Consideremos, entonces, un ejercicio teórico que estima la rentabilidad económica de estudiar una carrera universitaria financiándola bajo ambas alternativas. La comparación de los escenarios permite examinar bajo qué condiciones y para qué carreras la opción de impuestos a los graduados es preferible respecto de la de créditos estudiantiles.

Antes de presentar nuestra metodología y resultados, dos notas de precaución. Primero, es importante destacar que nuestro ejercicio no promueve la coexistencia de ambos mecanismos de financiamiento. Consiste, más bien, en un ejercicio teórico que analiza ambas alternativas de financiamiento para el universo de estudiantes universitarios en Chile, y que permite dilucidar a ganadores y perdedores en caso de implementarse a cabalidad un sistema u otro. Como mencionábamos anteriormente, este punto es crucial para la sustentabilidad del sistema, pudiendo afectar su viabilidad financiera.

En segundo lugar, suponemos que los créditos estudiantiles son otorgados por la banca privada o por instituciones financieras no estatales. De esta manera, si bien existe también un descalce temporal entre gastos e ingresos para el prestamista, no existe ningún costo fiscal asociado (sólo podría haber un costo posterior en el evento de que el Estado sirva de aval). Este punto es importante por cuanto la necesidad de cubrir el descalce temporal de gastos versus ingresos que genera el sistema de impuesto a los graduados tiene un costo de oportunidad social considerable en el evento de ser cubiertos por el Estado, mientras que, bajo el sistema de créditos, los flujos negativos en la etapa inicial son normales en cualquier operación crediticia.

¹⁵ Si bien desde un punto de vista contable las diferencias entre ambos conceptos pueden no ser evidentes, lo que ha generado una gran confusión en el debate público, las diferencias en cuanto al diseño de los mecanismos e incentivos económicos los hacen ser radicalmente distintos (ver discusión sobre financiamiento de educación superior en Friedman 1962).

5.2 Datos

El análisis empírico se realizó utilizando datos administrativos de salarios, aranceles y matrícula. Sobre la base de éstos estimamos el retorno medio de las dos alternativas (impuestos y créditos) para cada una de las carreras universitarias que se imparten en Chile.

Recurrimos a dos fuentes para los datos. Primero, para efectos de matrícula, aranceles y duración de carreras, utilizamos datos proporcionados por el Consejo Nacional de Educación, a través de su 'sistema de captura de datos' ÍNDICES y del sistema Servicio de Información de Educación Superior (SIES) del Ministerio de Educación. Segundo, la información de salarios la obtuvimos del portal del Ministerio de Educación, mifuturo.cl, el cual entrega información administrativa desglosada por carrera y para diversos años de experiencia laboral. Estos datos nos permiten conocer la distribución de alumnos en las distintas carreras, los costos promedio de cada una de ellas y sus expectativas salariales.¹⁶

Acotamos el análisis a carreras universitarias, excluyendo los programas de estudio de los centros de formación técnica y de los institutos profesionales.¹⁷

5.3 Metodología

A partir de los datos administrativos de matrícula en educación superior desprendidos de SIES, identificamos las distintas carreras, sus costos de aranceles y matrícula, y las expectativas salariales de sus egresados. Con éstos, y para cada una de las carreras indexadas por i , calculamos el valor presente neto (VPN) bajo dos escenarios:

a) 'Gratuidad' vía impuesto a egresados (VPN_i^g). En este escenario, el alumno queda exento del pago de arancel, pero se ve afectado, una vez graduado, a un impuesto de tasa τ sobre sus ingresos. El escenario base contempla una tasa de impuesto de 8,5% sobre los ingresos, que es la tasa considerada por Atria y Sanhueza (2013).

¹⁶ No todas las combinaciones de universidades y carreras están contenidas en la base de datos de www.mifuturo.cl. Para que nuestras estimaciones fuesen representativas del universo de alumnos universitarios, agrupamos las carreras en 126 grupos, según la variable que sigue la clasificación sugerida por www.mifuturo.cl.

¹⁷ El tamaño del sector 'universidades' representa el 75% del total del sistema de educación superior en términos del gasto total por concepto de aranceles.

b) Sistema de financiamiento bajo crédito privado (VPN_i^c). En este escenario, el alumno tampoco paga durante los años de estudios, sino que adquiere obligaciones futuras por el costo del arancel según el tiempo que dure la carrera. El financiamiento se haría mediante un crédito estudiantil a diez años plazo, a una tasa de interés anual r , común para todas las carreras. Asumimos además que el crédito es otorgado y administrado por entes privados.

El VPN de cada una de las opciones corresponde a la suma descontada de todos los flujos monetarios futuros e incluye pagos de arancel, salarios, impuestos y pago del crédito, según sea el caso. Para el cálculo del VPN, proyectamos los ingresos promedio futuros para cada carrera, utilizando los datos de salario disponibles. Suponemos una edad de jubilación de 65 años y no contemplamos períodos de desocupación o desempleo. Asumimos también, conservadoramente, que los alumnos se gradúan en el tiempo formal que estipula cada carrera y que todo aquel que ingresa al sistema de educación superior se gradúa.

Ambas alternativas serían igualmente atractivas desde un punto de vista financiero cuando $VPN_i^c = VPN_i^g$, es decir, cuando los VPN's sean equivalentes. Así, calculamos la tasa de interés crítica para cada carrera, r_i^* (la tasa interna de retorno), para la cual ambos VPN se igualan.

Esta tasa de interés crítica r_i^* es de simple interpretación. Si el mercado crediticio le ofrece a un alumno un crédito estudiantil a una tasa de interés r menor a r_i^* ($r < r_i^*$), entonces preferirá, financieramente, el crédito por sobre la opción gratuita pero con impuesto. Por ejemplo, para una carrera con expectativas de ingresos muy altas, el crédito será más atractivo que el impuesto, incluso a elevadas tasas de interés bancarias, dados los altos impuestos futuros a pagar. Por otro lado, para una carrera con bajas proyecciones de salarios, la opción gratuita puede ser financieramente más rentable.

Utilizamos los resultados de este análisis a nivel de carreras, junto con información de la cantidad de alumnos en cada una de ellas para determinar el número de alumnos que, para una determinada tasa de interés bancaria, preferirían una opción en desmedro de la otra. Empleamos datos de matrícula para el año 2013 en todas las carreras

universitarias que se imparten en Chile, y tomamos como referencia la cohorte que ingresa ese año a primer año.

Para efectos del costo fiscal de la propuesta, utilizamos las proyecciones de salarios y los costos de aranceles y matrícula, y estimamos anualmente el diferencial de ingresos y costos del sistema. Los ingresos provienen de la contribución de todas las generaciones de graduados mediante el impuesto, y los gastos corresponden al pago a las universidades por los servicios estudiantiles de todas las generaciones que se encuentran estudiando. Puesto que en un comienzo sólo habrá gastos y no ingresos, ya que estos últimos se irían generando en la medida en que egresen las primeras generaciones, estimamos el déficit que se produciría en el período de transición (ver Gráfico N° 1). Para nuestros cálculos, utilizamos una tasa de interés de 6% real para los créditos universitarios. Esta era la tasa de interés de los CAE hasta antes del año 2012. Desde esa fecha, el gobierno impuso una tasa subsidiada del 2%.

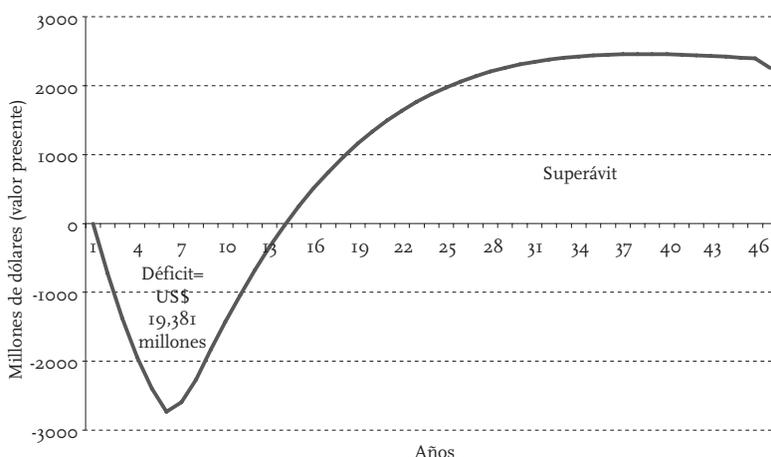
5.4 Resultados

Respecto del costo fiscal, el Gráfico N° 1 muestra el balance de los flujos, en valor presente, que implicaría contar con un sistema gratuito financiado con un impuesto de 8,5%. Vemos que en los primeros 13 años, el sistema es deficitario. El área bajo la curva hasta el año 13 representa el valor presente del déficit fiscal, que alcanza un valor de US\$ 19.381 millones.¹⁸ Cabe mencionar que el sistema de créditos estudiantiles, por su lado, no genera obligaciones directas por parte del Estado, toda vez que es otorgado y administrado por entidades privadas. En tal sistema, a diferencia del modelo de impuestos, los gastos fiscales se producen en el evento de tener que cubrir las garantías de los créditos impagos.

Ahora, respecto del costo financiero para los alumnos, la Tabla N° 1 presenta un resumen de los resultados de la tasa de interés crítica para las distintas carreras.

¹⁸ Como puede observarse en el Gráfico N° 1, un impuesto a los graduados genera un superávit en el largo plazo. Este supuesto hecho, atribuible a una gran masa de contribuyentes graduados que financia los estudios de unas pocas generaciones de estudiantes, es ineficiente, por cuanto eleva el gasto en educación terciaria a niveles innecesarios.

● GRÁFICO N° 1: BALANCE DE FLUJOS



Fuente: elaboración propia.

Nota: Montos en valor presente. Se utilizó una tasa de descuento de 6% y un tipo de cambio de 550 pesos/dólares.

● TABLA N° 1: TASA DE INTERÉS CRÍTICA PARA CARRERAS (%)

Percentil 25	5,3
Media	17,3
Percentil 50	10,7
Percentil 75	23,6
# de Carreras	126

Fuente: elaboración propia.

Como se desprende de la Tabla N° 1, en promedio, para un 50% de las carreras la opción del crédito estudiantil es más conveniente que la opción gratuita si la tasa de interés del crédito es menor a 10,7%. Si tomamos como referencia una tasa de interés de 6%, similar a la tasa de los CAE hasta el año 2012, notamos que, en promedio, sólo para alumnos de un 30% de las carreras la alternativa del impuesto sería más rentable.

En la Tabla N° 2 presentamos la tasa de interés crítica para una muestra de carreras.¹⁹

¹⁹ En el Anexo presentamos los resultados para la totalidad.

● TABLA N° 2: TASA DE INTERÉS CRÍTICA, CARRERAS SELECCIONADAS

CARRERA	TASA CRÍTICA (%)
Agronomía	10,3
Arquitectura	3,0
Arte	1,5
Derecho	16,1
Enfermería	6,7
Ingeniería Civil en Minas	17,3
Ingeniería Comercial	11,7
Medicina	10,0

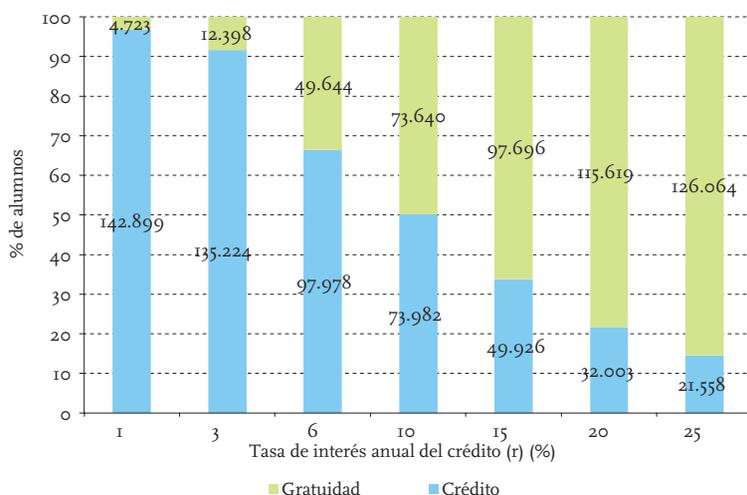
Fuente: elaboración propia.

Tomando en cuenta ahora la matrícula de cada una de las carreras ofrecidas, podemos ponderar los resultados anteriores por el tamaño de cada una, lo que nos permite estimar la cantidad de alumnos que se benefician con un sistema de financiamiento u otro. En 2013, 147.622 estudiantes se matricularon como alumnos de primer año en alguna de las carreras universitarias que ofrece el sistema de educación superior de Chile. De éstos, aproximadamente la mitad optaría por un crédito estudiantil si la tasa de interés del crédito fuese menor de 10% y sólo un tercio de los alumnos optaría por el sistema gratuito a una tasa de 6%. El Gráfico N° 2 muestra el porcentaje de alumnos de la cohorte 2013 que prefería una u otra alternativa para distintas tasas de interés. Podemos ver que aun para tasas de interés de 20%, la opción del crédito es más atractiva para más de un quinto de los alumnos.

De los análisis financiero y fiscal, es interesante destacar que, por un lado, una mayor tasa impositiva redundaría en un menor déficit fiscal (se alcanza un punto de equilibrio en una menor cantidad de años y los ingresos son mayores), pero, por otro, desincentiva a los alumnos el optar por el sistema gratuito. Existe por lo tanto un *trade-off* entre déficit fiscal y conveniencia financiera para los alumnos.

Finalmente, la Tabla N° 3 nos muestra la magnitud del déficit fiscal y el porcentaje de alumnos que preferiría financiar sus estudios con un crédito antes que tomar la opción gratuita para cuatro escenarios con tasas de impuesto: 2,5%, 5%, 8,5% y 12%, suponiendo que la tasa de interés para efectos del crédito es de 6% y el resto de los parámetros son iguales al de las estimaciones anteriores.

● GRÁFICO N° 2: PREFERENCIA POR CRÉDITO VERSUS GRATUIDAD



Fuente: elaboración propia.

Nota: en cada barra se indica la cantidad de alumnos en cada categoría.

● TABLA N° 3: TASA DE IMPUESTOS, DÉFICIT FISCAL Y ADHESIÓN

TASA DE IMPUESTO A GRADUADOS (%)	DÉFICIT FISCAL (MILLONES DE US\$)	DURACIÓN DEL DÉFICIT (AÑOS)	% DE ALUMNOS QUE PREFERIRÍAN CRÉDITO
2,5	31.383	25	11,9
5	23.892	17	35,9
8,5	19.381	13	66,4
12	17.087	11	96,2

Fuente: elaboración propia.

Nota: montos en valor presente. Se utilizó una tasa de descuento de 6% y un tipo de cambio de 550 dólares/ peso chileno.

El análisis anterior expone que, incluso a tasas de interés relativamente altas, a un porcentaje significativo de alumnos no le sería conveniente financieramente un sistema gratuito financiado con impuestos a egresados. La lógica de este resultado radica en que el beneficio, es decir, la rebaja arancelaria desde los niveles actuales a cero ('gratuidad') no compensaría la disminución de salarios futuros por medio del impuesto. Ante este hecho, se espera entonces que los alumnos que se beneficiarían serían aquellos que cursen carreras relativamente caras, ya sea por su elevado arancel o por su larga duración, y cuyos ingresos laborales esperados fueran bajos. Para ellos, la rebaja del arancel a cero más que compensa el gravamen a sus salarios y, por

ende, preferirían un impuesto antes que un crédito. La Tabla N° 4 da cuenta de esta situación. En ella se muestra quiénes preferían el impuesto y quiénes el crédito, según el tipo de carrera que estudien y sus salarios futuros. Se puede ver que quienes se benefician de un sistema con impuesto estudian carreras en promedio un semestre más largas, cuyos aranceles son un 12% más elevados. Asimismo, los salarios esperados al primer y cuarto año de egreso son en promedio un 34% más bajos que los de sus pares que prefieren financiar sus estudios mediante un crédito estudiantil.

● TABLA N° 4: ALUMNOS BENEFICIADOS CON EL IMPUESTO A GRADUADOS

	SISTEMA PREFERIDO	
	CRÉDITO	IMPUESTO
Salario 1 ^{er} año	\$922.668	\$609.115
Salario 4 ^{to} año	\$1.268.035	\$826.539
Arancel carrera	\$2.603.629	\$2.925.860
Duración (años)	4,52	4,96

Fuente: elaboración propia con datos de mifuturo.cl.

Nota: la tabla muestra salarios, duración de carreras y aranceles promedio de los alumnos que prefieren un crédito y de los que prefieren un sistema de impuesto.

6. Conclusiones

El gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) se ha planteado como meta instaurar un sistema de gratuidad universal en la educación superior. Estimamos que su costo agregado anual es de aproximadamente US\$ 5.000 millones. Si además se quiere asegurar la calidad, el monto podría elevarse a los US\$ 8.000 millones.

En un contexto de menor crecimiento económico, como se estima será la próxima década, y teniendo en cuenta que ya se han aprobado proyectos que requieren de aportes fiscales cuantiosos²⁰ (fin al lucro, selección y financiamiento compartido en educación primaria y secundaria, carrera docente y desmunicipalización), ha comenzado a estudiarse la propuesta de un impuesto específico a los graduados para financiar la llamada 'gratuidad'. A primera vista, la iniciativa parece atractiva; sin embargo, dado que otorgar gratuidad a todos los estudiantes con fondos

²⁰ Sólo el fin al copago podría tener un costo cercano a los 4.000 millones según Beyer y Eyzaguirre (2014).

públicos es regresivo, un gravamen específico a los graduados permitiría que aquellos con mayores ingresos contribuyan más al sistema. Además, se dice, el impuesto sería equivalente a un crédito y permitiría generar un sistema de reparto tipo pensiones, pero a la inversa: ‘me beneficio hoy y pago mañana’. La lógica, no obstante, es deficiente, no sólo porque un impuesto no es lo mismo que un crédito, sino por el sinnúmero de problemas conceptuales y prácticos que implicaría.

Primero, bajo el nuevo sistema se generaría un descalce temporal de los gastos e ingresos. Por una parte, los recursos frescos comenzarían a percibirse recién en varios años mediante los impuestos de la primera generación de graduados. Esto generaría obligaciones considerables, pues sería necesario esperar que el número de profesionales beneficiados con la gratuidad (futuros contribuyentes) fuese suficientemente alto para que el sistema se autofinanciara –nuestros cálculos indican que esto no ocurriría antes de 13 años–, por lo que en el intertanto el Estado tendría que cubrir este déficit, el que estimamos en cerca de US\$ 20.000 millones en valor presente, sólo considerando carreras universitarias.

Segundo, el impuesto específico a los graduados generaría una serie de incentivos indeseados que no tienen fácil solución. ¿No fomenta la idea del impuesto la desertión en el último semestre?, ¿no se traspasaría parte del impuesto a los empleadores? Y, de ser así, ¿por qué no buscar a profesionales extranjeros? (el impuesto representaría un subsidio para el capital humano calificado extranjero). Por otra parte, ¿qué ocurrirá con los estudiantes que se cambian de carrera y cómo tributarán quienes estudien carreras que duran dos años en comparación con los que cursen carreras de cinco años?

Tercero, incentiva la segregación. En un contexto en el que las instituciones de educación superior puedan adherir voluntariamente al sistema de gratuidad universal, es esperable que un grupo de ellas decida no sumarse. Entonces, ¿qué pasaría con sus graduados? Dado que sus costos de estudios superiores serían financiados por familias o mediante créditos o becas, lo obvio sería que ellos estuviesen exentos del impuesto y así no pagar dos veces. Si este sistema ‘sin gratuidad’ atrae a los mejores alumnos o a aquellos de los hogares más ricos, no sólo generaría segregación; además haría peligrar el financiamiento de la gratuidad (las mayores rentas estarían exentas).

Mostramos, al mismo tiempo, que para más de dos tercios de los alumnos la propuesta es financieramente poco conveniente y estarían mejor financiando sus estudios mediante un crédito estudiantil a una tasa de mercado. Así, un impuesto sólo beneficiaría a un sector muy específico del alumnado: aquellos que estudian carreras largas, costosas y con bajas proyecciones salariales.

El gravamen no sólo presenta irremediables problemas prácticos en su implementación, sino que además genera importantes distorsiones y un costo fiscal considerable. Por eso no sorprende que haya sido repetidamente descartado en otros países. De ahí que cabe preguntarse si Chile está en condiciones de asumir los riesgos económicos, sociales y políticos de implementar la gratuidad en la educación superior.

BIBLIOGRAFÍA

- Allende, C. y Cox, L. 2015. Gratuidad en educación superior: ¿cómo? Discusión y propuestas en torno al mecanismo de asignación de fondos para la gratuidad. *Puntos de Referencia* 405 [Online, julio]. Disponible en: http://www.cepchile.cl/1_6010/doc/gratuidad_en_educacion_superior_como_discusion_y_propuestas_en_torno_al_meca.html#.VjBBpIQymTB [25 de julio 2015].
- Atria, F. y Sanhueza, C. 2013. Propuesta de gratuidad para la educación superior chilena. *Clave de Políticas Públicas* 17, 1-15.
- Bachelet, M. 2013. Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018. Disponible en: <http://www.gob.cl/programa-de-gobierno/> [13 de septiembre de 2015].
- Barr, N. y Glennerster, H. 2013. Fifty Years of Robbins. LSE Connect. Summer. Disponible en: <http://www.lse.ac.uk/alumni/lseconnect/pdf/summer2013/fiftyyearsrobbins.pdf> [25 de julio 2015].
- Beyer, H. y Eyzaguirre, S. 2014. Fin del financiamiento compartido. Análisis del proyecto de ley y propuestas. *Puntos de Referencia* 374 [Online, junio]. Disponible en: http://www.cepchile.cl/Puntos-de-Referencia_CEP_PDF/pder374_HBeyer-SEyzaguirre.pdf [25 de julio 2015].
- Barroilhet, A., Espinoza, R. y Urzúa, S. 2015. Against the Graduate Tax: The Chilean Case. Working Paper (en desarrollo), University of Maryland.
- Baskerville, S., MacLeod, F. y Saunders, N. 2011. A Guide to UK Higher Education and Partnerships for Overseas Universities. UK Higher Education International and Europe Unit, Research Series 9.
- Espinoza, R. y Urzúa, S. 2015a. Las consecuencias económicas de un sistema de educación superior gratuito en Chile. *Revista de Educación* 370, 10-44.
- Espinoza, R. y Urzúa, S. 2015b. Returns to Higher Education: Funding, Coverage and Quality in Latin America. Manuscrito inédito.

- Flacher, D., Harari-Kermadec, H. y Moulin, L. 2013. Financing Higher Education: A Contributory Scheme. IEB Working Paper 2013/034.
- Freedman, J. 2014. Should We Place A Tax On All College Graduates? *Forbes* [Online, 13 de febrero]. Disponible en: <http://www.forbes.com/sites/joshfreedman/2014/02/13/should-we-place-a-tax-on-all-college-graduates/> [25 de julio 2015].
- Friedman, M. 1962. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- González-Velosa, C., Rucci, G., Sarzosa, M. y Urzúa, S. 2015. Returns to Higher Education in Chile and Colombia. IDB Working Paper Series 587.
- Gruber, L. y Kosack, S. 2014. The Tertiary Tilt: Education and Inequality in the Developing World. *World Development* 54, 253-72.
- Ministerio de Hacienda de Chile 2012. Ley de Presupuestos del Sector Público año 2013. Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/572/articles-89713_pres_2013.pdf [25 de julio 2015].
- Ministerio de Educación de Chile 2014. Memoria Financiamiento Estudiantil. Disponible en: http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/memoria_2014/index.html [30 de marzo 2015].
- Ministerio de Educación de Chile 2015. Bases para una reforma al sistema nacional de educación superior. Disponible en: http://www.uchile.cl/documentos/bases-para-una-reforma-al-sistema-de-educacion-superior_113390_41_3908.pdf [12 de septiembre 2015].
- OECD 2012. *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*. OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en> [25 de julio 2015].
- Pey, R., Durán, F. y Jorquera, P. 2012. Informe para la toma de decisiones sobre duración de las carreras de pregrado en el Cruch. Disponible en http://sct-chile.consejodirectores.cl/documentos_WEB/Innovacion_Curricular/4.Duracion_de_las_carreras_de_pregrado_en_el_CRUCh.pdf [25 de julio 2015].
- Reyes, L., Rodríguez, J. y Urzúa, S. s/f. Heterogeneous Economic Returns to Postsecondary Degrees: Evidence from Chile. *Journal of Human Resources*. (En prensa.)
- Richardson, H. 2014. University Tuition-fee Change Savings “Uncertain”. BBC News [Online, 24 de abril]. Disponible en: <http://www.bbc.com/news/education-27129366> [25 de julio 2015].
- Rolando, R., Salamanca, J. y Aliaga, M. 2010. Evolución matrícula educación superior de Chile. Periodo 1990-2009. Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SIES) de la División de Educación Superior del Mineduc. Disponible en: <http://www.mineduc.cl/usuarios/1234/File/Publicaciones/Estudios/5Estudio-Evolucion-Matricula-Historica-1990-2009.pdf> [30 de marzo 2015].
- Russel Group 2010. Funding Higher Education in England: What are the Options? Russel International Excellence Group [Online, May]. Disponible en: <http://russellgroup.ac.uk/media/5054/9russell-group-second-submission-to-browne-review-12-may-2010.pdf> [27 de septiembre 2015].

Anexo

● TASA DE INTERÉS CRÍTICA POR CARRERA

	CARRERA	# ALUMNOS EN PRIMER AÑO	TASA DE IMPUESTO A GRADUADOS (%)			
			2,50	5	8,50	12
1	Actuación y Teatro	360	-13,7	-6,0	0,3	4,8
2	Administración de Empresas e Ing. Asociadas	3220	1,2	11,2	19,9	26,2
3	Administración Pública	681	-5,1	3,5	10,7	15,8
4	Administración Turística y Hotelera	498	-12,6	-4,8	1,7	6,2
5	Administración y Comercio (genérica)	298	41,0	61,3	80,4	94,6
6	Agronomía	1324	-5,3	3,2	10,3	15,4
7	Agropecuaria (genérica)	24	47,0	69,0	89,5	104,8
8	Analista Químico	104	4,9	15,4	24,7	31,5
9	Antropología	415	-9,7	-1,6	5,1	9,8
10	Arquitectura	2309	-10,8	-3,2	3,0	7,2
11	Arte y Arquitectura (genérica)	549	17,1	29,8	41,3	49,6
12	Artes y Licenciatura en Artes	908	-12,7	-5,0	1,5	6,0
13	Bibliotecología	95	-4,7	3,9	11,2	16,3
14	Biología	259	-11,2	-3,2	3,4	8,0
15	Biología Marina y Ecología Marina	219	-11,0	-3,1	3,5	8,1
16	Bioquímica	378	-11,7	-4,3	1,8	6,1
17	Ciencias Básicas (genérica)	103	35,6	52,1	67,0	77,8
18	Ciencias Políticas	543	-8,4	-0,2	6,6	11,4
19	Ciencias Sociales	256	51,7	71,5	89,1	101,8
20	Comunicación Audiovisual y/o Multimedia	197	-15,1	-7,5	-1,3	3,1
21	Construcción Civil	572	-2,2	6,7	14,2	19,5
22	Contador Auditor	2722	-1,1	7,8	15,5	20,9
23	Derecho	7488	-0,6	8,4	16,1	21,6
24	Diseño	829	-11,6	-3,7	2,8	7,4
25	Diseño de Vestuario	153	-9,3	-1,2	5,6	10,3
26	Diseño Gráfico	591	-12,0	-4,1	2,4	6,9
27	Diseño Industrial	145	-9,2	-1,1	5,7	10,5
28	Educación –Genérica	1502	41,3	61,7	80,9	95,2
29	Enfermería	8201	-8,4	-0,2	6,7	11,5
30	Filosofía	146	-11,6	-3,7	2,8	7,4
31	Física y Astronomía	333	-6,7	1,7	8,7	13,7
32	Fonoaudiología	2.441	-9,8	-1,8	4,9	9,6
33	Geografía	375	4,7	14,4	22,7	28,7
34	Geología	865	0,6	9,1	16,3	21,3

Continuación Anexo: Tasa de interés crítica por carrera

CARRERA	# ALUMNOS EN PRIMER AÑO	TASA DE IMPUESTO A GRADUADOS (%)			
		2,50	5	8,50	12
35 Historia	457	-10,9	-2,9	3,7	8,3
36 Humanidades (genérica)	34	8,7	19,0	27,9	34,3
37 Ingeniería Agroindustrial	65	-8,7	-0,6	6,2	11,0
38 Ingeniería Civil Ambiental	184	-4,2	3,9	10,7	15,3
39 Ingeniería Civil Eléctrica	618	-3,1	5,1	12,0	16,7
40 Ingeniería Civil Electrónica	422	3,0	11,9	19,3	24,5
41 Ingeniería Civil en Computación e Informática	1.944	-4,9	3,1	9,8	14,4
42 Ingeniería Civil en Minas	1.370	1,4	10,1	17,3	22,4
43 Ingeniería Civil en Obras Civiles	555	-5,4	2,6	9,2	13,8
44 Ingeniería Civil Industrial	5.272	14,4	24,5	33,2	39,3
45 Ingeniería Civil Mecánica	670	-0,2	8,3	15,4	20,4
46 Ingeniería Civil Metalúrgica	625	-0,9	7,5	14,6	19,5
47 Ingeniería Civil Química	480	-5,6	2,4	9,0	13,6
48 Ingeniería Civil, plan común	4593	-4,4	4,2	11,4	16,6
49 Ingeniería Comercial	9576	-4,2	4,4	11,7	16,9
50 Ingeniería en Acuicultura y Pesca	42	-5,5	3,6	11,4	16,9
51 Ingeniería en Alimentos	250	-0,6	7,8	14,9	19,8
52 Ingeniería en Autom., Instrum. y Control	567	6,2	17,0	26,5	33,4
53 Ingeniería en Biotecnología y Bioingeniería	490	-9,5	-1,4	5,4	10,1
54 Ingeniería en Comercio Exterior	75	-3,6	5,1	12,4	17,6
55 Ingeniería en Computación e Informática	2.697	9,6	20,0	29,0	35,4
56 Ingeniería en Construcción	1.657	-2,4	6,4	13,9	19,2
57 Ingeniería en Electricidad	712	8,8	20,1	30,0	37,3
58 Ingeniería en Electrónica	266	1,4	10,7	18,6	24,2
59 Ingeniería en Geomensura y Cartografía	202	-5,2	3,3	10,5	15,5
60 Ingeniería en Gestión Pública	94	10,2	21,7	31,9	39,4
61 Ingeniería en Marketing	14	5,1	15,6	25,0	31,8
62 Ingeniería en Matemática y Estadística	173	-5,6	2,4	9,0	13,6
63 Ingeniería en Medio Ambiente	324	-6,7	1,7	8,7	13,7
64 Ingeniería en Minas y Metalurgia	906	7,0	17,9	27,6	34,6
65 Ingeniería en Prevención de Riesgos	1.580	4,0	14,4	23,6	30,2
66 Ingeniería en Química	144	-4,7	3,8	11,1	16,2
67 Ingeniería en Recursos Renovables	220	6,1	16,0	24,6	30,7
68 Ingeniería en Transporte y Tránsito	83	-6,5	1,9	9,0	13,9
69 Ingeniería Forestal	103	-9,5	-1,4	5,3	10,0

Continuación Anexo: Tasa de interés crítica por carrera

CARRERA	# ALUMNOS EN PRIMER AÑO	TASA DE IMPUESTO A GRADUADOS (%)			
		2,50	5	8,50	12
70 Ingeniería Industrial	2311	2,5	12,7	21,6	28,1
71 Ingeniería Mecánica	743	1,4	11,4	20,1	26,5
72 Interpretación de Música, Canto o Danza	501	-11,2	-3,7	2,5	6,7
73 Kinesiología	4.756	-9,7	-1,6	5,1	9,8
74 Licenciatura en Letras y Literatura	507	-10,9	-3,0	3,7	8,3
75 Matemáticas y/o Estadísticas	68	-3,6	5,1	12,5	17,7
76 Medicina	1.984	-3,9	3,7	10,0	14,4
77 Medicina Veterinaria	1.515	-11,4	-3,9	2,3	6,5
78 Nutrición y Dietética	3.118	-11,2	-3,3	3,3	7,9
79 Obstetricia y Puericultura	1.484	-10,8	-2,8	3,8	8,5
80 Odontología	2.449	-13,5	-6,2	-0,2	3,9
81 Pedagogía en Artes y Música	753	-10,2	-2,2	4,5	9,2
82 Pedagogía en Castellano	926	-10,3	-2,2	4,4	9,1
83 Pedagogía en Ciencias	677	-8,4	-0,2	6,6	11,4
84 Pedagogía en Educación Básica	2.545	-9,2	-1,1	5,7	10,4
85 Pedagogía en Educación de Párvulos	1.717	-13,6	-5,9	0,5	4,9
86 Pedagogía en Educación Diferencial	2.829	-10,1	-2,0	4,7	9,3
87 Pedagogía en Educación Física	3.281	-10,5	-2,5	4,1	8,8
88 Pedagogía en Filosofía y Religión	325	-9,5	-1,4	5,3	10,0
89 Pedagogía en Historia, Geografía y Ciencias Sociales	1.155	-8,5	-0,3	6,6	11,4
90 Pedagogía en Idiomas	2.298	-5,8	2,6	9,8	14,8
91 Pedagogía en Matemáticas y Computación	796	-6,2	2,2	9,3	14,3
92 Periodismo	1.366	-3,3	5,5	12,9	18,1
93 Psicología	6.226	-10,0	-2,4	3,9	8,2
94 Psicopedagogía	1.196	-7,9	0,3	7,2	12,1
95 Publicidad	535	-11,4	-3,4	3,1	7,7
96 Química Ambiental	41	-9,2	-1,1	5,7	10,5
97 Química Industrial	46	-8,8	-0,6	6,2	10,9
98 Química y Farmacia	792	-8,5	-0,8	5,6	10,0
99 Química, Licenciado en Química	175	-6,1	2,4	9,5	14,5
100 Relaciones Públicas	251	-9,2	-1,1	5,7	10,4
101 Salud (genérica)	78	59,9	85,2	108,6	125,9
102 Sociología	782	-7,6	0,6	7,6	12,4
103 Técnico Asistente del Educador de Párvulos	626	-3,1	7,0	15,9	22,5
104 Técnico en Acuicultura y Pesca	274	-3,4	6,6	15,5	22,0
105 Técnico en Administración de Empresas	2.011	1,9	12,9	22,7	30,0

Continuación Anexo: Tasa de interés crítica por carrera

CARRERA	# ALUMNOS EN PRIMER AÑO	TASA DE IMPUESTO A GRADUADOS (%)			
		2,50	5	8,50	12
106 Técnico en Alimentos	181	5,3	16,9	27,5	35,3
107 Técnico en Análisis de Sistemas	113	3,7	15,0	25,2	32,7
108 Técnico en Computación e Informática	485	3,8	15,1	25,3	32,9
109 Técnico en Construcción y Obras Civiles	1.110	3,5	14,8	24,9	32,5
110 Técnico en Contabilidad General	195	6,4	18,2	29,0	37,1
111 Técnico en Electricidad Industrial	292	8,1	20,2	31,3	39,7
112 Técnico en Electrónica y Electrónica Industrial	121	3,0	14,2	24,3	31,8
113 Técnico en Enfermería	1.639	1,9	12,8	22,7	30,0
114 Técnico en Instrum., Autom. y Control Ind.	245	5,6	17,3	27,9	35,8
115 Técnico en Mantenimiento Industrial	115	4,1	15,5	25,8	33,4
116 Técnico en Mecánica Automotriz	88	1,0	11,8	21,5	28,6
117 Técnico en Mecánica Industrial	1.932	6,5	18,3	29,1	37,2
118 Técnico en Prevención de Riesgos	3.114	4,1	15,5	25,8	33,5
119 Técnico en Química (Análisis e Industrial)	129	1,2	12,0	21,8	29,0
120 Técnico en Traducción e Interpretariado	172	6,0	17,8	28,5	36,5
121 Técnico Jurídico	70	7,2	19,2	30,1	38,3
122 Tecnología –Genérica	1.552	77,2	101,8	123,4	138,9
123 Tecnología Médica	2.339	-10,1	-2,1	4,6	9,3
124 Terapia Ocupacional	1.856	-10,4	-2,4	4,2	8,9
125 Trabajo Social	2.904	-8,3	-0,1	6,7	11,6
126 Traducción e Interpretación	1.266	-8,8	-0,6	6,2	11,0

Fuente: elaboración propia.

El Servicio Nacional del Consumidor de Chile (Sernac) y los reguladores sectoriales: buscando mecanismos para una mejor coordinación

Diego Pardow*

RESUMEN

En Chile, la generalidad de los reguladores sectoriales privilegia un enfoque sistémico dentro del cual los consumidores ocupan un lugar secundario. Paralelamente, la capacidad del Servicio Nacional del Consumidor (Sernac) para intervenir en mercados regulados ha crecido durante los últimos diez años. El actual proyecto de Ley del Consumidor continúa con esta tendencia de separar la función regulatoria, entregando mayores atribuciones al Sernac para encargarse de los aspectos conductuales, pero manteniendo un entramado institucional (superintendencias), cuyo foco principal sigue estando en los aspectos prudenciales. Este trabajo propone un marco conceptual para comprender y solucionar los problemas de coordinación administrativa que resultan de este diseño institucional.

PALABRAS CLAVE: mercados regulados, protección al consumidor, coordinación administrativa, regulación por objetivos, cumbres gemelas

The Chilean Consumer Protection Agency and its Relationship with Specific-Market Regulators: Mechanisms for Improving Inter-Agency Coordination

ABSTRACT

The majority of Chilean agencies monitoring specific markets have developed a systemic approach that leaves consumer protection in a secondary place. Simultaneously, the authority of the Consumer Protection Agency (National Consumer Service, 'Sernac', by the Spanish acronym) to monitor those specific markets has been growing during the last decade. The current bill reforming the Consumer Protection Law continues this trend of splitting the regulatory function, strengthening the Sernac's powers to oversee matters related with the conduct-of-business of regulated firms, while maintaining a bureaucratic framework whose main target is the prudential regulation. The paper develops a conceptual framework directed to understand and solve the coordination problem arising from this kind of institutional design.

KEYWORDS: regulated markets, consumer protection, administrative coordination, regulatory commons, twin peaks

* Instituto de Derecho Público, Universidad Austral de Chile.

Este trabajo tuvo su origen en un proyecto de investigación realizado en conjunto con el centro de estudios Espacio Público y fue presentado al 6° Encuentro Anual de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas. Dicho proyecto contó con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer a través de Espacio Público. Agradezco los comentarios de versiones preliminares a este trabajo de Stella Muñoz, Luis Cordero, Jorge Grunberg y Pablo Torres.

✉ dpardow@uach.cl

Recibido enero 2015 / Aceptado junio 2015

Disponible en: www.economiaypolitica.cl

La superioridad de la administración burocrática se debe a que tiene un conocimiento especializado acerca de lo que hace [...] La burocracia es dominación a través del conocimiento.
Max Weber, *Economía y sociedad*

I. Introducción

Supongamos que usted se encuentra en Chile revisando su boleta telefónica y descubre un cargo injustificado. O bien supongamos que el cargo aparece en su boleta de servicios sanitarios, en su estado de cuenta corriente, en su plan de salud o de jubilación. Problemas tan cotidianos como éstos debieran tener una solución simple, partiendo por que el usuario sepa identificar claramente cuál es el organismo del Estado encargado de atender este tipo de consultas y recibir los reclamos respectivos. Lamentablemente, la respuesta es más compleja de lo que uno quisiera. La institución que en general se asocia a este tipo de problemas es el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac). No obstante, en ámbitos como la telefonía, el agua potable o los servicios financieros, también existe una autoridad sectorial que por lo general toma el nombre de superintendencia.

¿Cómo distribuir la competencia entre el Sernac y los reguladores sectoriales? El tradicional criterio weberiano de la especialidad pareciera alinearse con estos últimos. Ahora bien, un organismo especialista interactúa siempre con el mismo grupo de empresas, mientras que los problemas de cada consumidor son ocasionales. Esta diferencia tiende a generar sesgos en el comportamiento de los reguladores sectoriales. Además, si el Sernac no tiene atribuciones sobre asuntos tan cotidianos como las boletas de servicios básicos o los planes previsionales, cuesta entender cuál sería su función práctica.

Tal vez podríamos ubicarnos en las antípodas del razonamiento anterior y alinearnos con el organismo generalista, aunque entregar toda la competencia al Sernac tampoco parece una buena idea. En los mercados regulados existen tópicos cuya discusión efectivamente requiere de una formación especializada. A ello se agrega que muchas veces es necesario enfrentar situaciones en las que la protección del

consumidor es solamente uno de los intereses en conflicto. Como se aprecia, la distribución de trabajo entre el Sernac y los reguladores sectoriales es compleja porque ambos puntos de vista son necesarios. Sorprendentemente, sin embargo, nuestro diseño institucional lleva veinte años haciendo todo lo posible para entorpecer esta síntesis regulatoria.

Comencemos la historia por el final. En cumplimiento de una de sus promesas de campaña, la presidenta de Chile Michelle Bachelet presentó recientemente un proyecto para modificar la Ley del Consumidor. El objetivo principal del gobierno era rediseñar el Sernac, acercándolo, en términos de atribuciones y recursos, a los estándares que tienen hoy las superintendencias.¹ Aunque el proyecto vino precedido de un diagnóstico transversal acerca de la necesidad de adoptar reformas profundas a la política de protección al consumidor (PPC), la nueva propuesta ha sido objeto de dos grupos de críticas.

El primero objeta que otorgar simultáneamente facultades normativas y de fiscalización comprometería las garantías del debido proceso sancionatorio, poniendo al Sernac en posición de actuar como juez y parte de una misma contienda. Este grupo de críticas, no obstante, son las mismas que surgieron tanto a propósito de la modificación del sistema de regulación ambiental, como respecto de otras iniciativas legales recientes en materia de diseño institucional (García 2009; García y Verdugo 2010; Jiménez, González y Girardi 2014). Más allá de que existe un aspecto de esta disputa que refleja diferencias más profundas acerca del sistema de superintendencias en su conjunto, el proyecto de ley del gobierno ofrece una solución razonable a este respecto.² Desde una perspectiva jurídica, el proceso administrativo de sanción está construido siguiendo los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional. Por su parte, desde una

¹ Como se ilustra en Engel, Muñoz y Repetto (2013), actualmente la remuneración bruta del director nacional del Sernac es un 44% más baja que la del fiscal nacional económico, y un 23% más baja que la del promedio de los superintendentes con los que le toca relacionarse. Por otra parte, todas las superintendencias tienen atribuciones normativas y de fiscalización. Tratándose de la Fiscalía Nacional Económica, ésta cuenta obviamente con el segundo tipo de atribuciones, mientras que la incorporación de facultades normativas forma parte de la agenda legislativa del presente gobierno.

² Siguiendo la terminología de la teoría de la regulación, la parte más profunda de esta disputa reflejaría aspectos 'estructurales' de la PPC, cuya solución correspondería a organismos políticos como el Congreso. Ello, en contraste con los aspectos 'operativos' de la PPC, los que resultarían comparativamente más apropiados de ser resueltos mediante el diálogo técnico. Ver Ogas (1994: 46-54).

perspectiva organizacional, el proyecto de ley apunta en la dirección de fortalecer los mecanismos de nombramientos y aumentar los estándares de autonomía del regulador.³

Un segundo grupo de críticas se refiere a la manera en que el nuevo Sernac se insertaría dentro de la institucionalidad regulatoria existente (Medina y Paredes 2013, Roa 2013). A diferencia del caso anterior, el proyecto de ley no tiene una definición clara sobre esta materia. Utilizando una distinción que viene de la literatura financiera, es posible distinguir entre la regulación ‘prudencial’, según la cual el regulador se preocupa del mercado bajo su supervisión en términos sistémicos; y una regulación ‘conductual’, según la cual el regulador se preocupa de que las transacciones en ese mercado cumplan ciertos estándares sustantivos de equidad y honestidad (Dewatripont y Tirole 1993: 29-30, Wymeersch 2007: 243).

Desde una perspectiva orgánica, la Comisión Nacional de Energía (CNE) sería un caso típico de regulador prudencial, mientras que la Fiscalía Nacional Económica (FNE) seguiría la lógica de un regulador conductual. No obstante, en muchos casos tanto la regulación prudencial como la conductual recaen en un solo órgano regulador, particularmente dentro de lo que fue el diseño original del sistema de superintendencias (Cordero y García 2012). Así, por ejemplo, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) tenía a su cargo tanto la solvencia del sistema financiero, como la supervisión de las tasas de interés que cobra cada banco. Algo similar sucedía con la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel), la Superintendencia de Pensiones (SP), la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS), y así sucesivamente. Dentro de su competencia, cada uno de estos órganos debía preocuparse no solamente del funcionamiento general del mercado bajo su tutela, sino también de los problemas individuales de los usuarios y consumidores.

Cabe preguntarse, entonces, ¿cuál es la función del Sernac en este contexto? Inicialmente, este organismo fue concebido como un

³ El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en reiteradas oportunidades sobre las condiciones que deben cumplirse para el ejercicio de facultades disciplinarias por parte de las superintendencias. Ver, por ejemplo, Tribunal Constitucional roles N° 747-07, 1413-09, 1951-11 y 2263-12. Para una revisión de los argumentos económicos detrás de la exigencia de mayor autonomía en el ámbito de las superintendencias, ver Galetovic y Sanhueza (2002: 115-7), y Sánchez y Sanhueza (2000: 177-82).

órgano mediador, sin facultades para fiscalizar o cursar multas, y cuya principal herramienta de disuasión era comunicar información al mercado.⁴ Con el tiempo, sucesivas reformas fueron otorgándole cada vez más atribuciones para presentar demandas y participar en juicios, acentuando así su rol como un órgano regulatorio propiamente tal (Jiménez y García 2012: 28-30). Este movimiento ha ido transformando nuestro sistema regulatorio desde uno con un enfoque ‘integrado’, en el que se concentran en un solo organismo lo prudencial y lo conductual, hacia uno con un enfoque ‘bifurcado’, en el que se separan orgánicamente ambas funciones. Según se analiza en la sección siguiente, este enfoque tiene numerosas ventajas, pero exige que los distintos órganos reguladores hagan esfuerzos por mantenerse coordinados.

Hoy en día, cerca de dos tercios de los reclamos administrativos en materia de protección al consumidor corresponde a los mercados financieros y de telecomunicaciones, lo que muestra la superposición material que existe entre los ámbitos de actuación del Sernac, SBIF y Subtel (Medina y Paredes 2013: 15). Con todo, la necesidad de coordinación no se agota en la relación entre el Sernac y los reguladores sectoriales. Al menos desde un plano teórico, tanto la FNE como el Sernac se muestran como reguladores de conducta, cuyo propósito sería idéntico a perseguir el bienestar de los consumidores.⁵ Así, el principal desafío consiste en encontrar un diseño institucional que permita desplegar la PPC de manera integrada, tanto desde una perspectiva ‘vertical’ (es decir, regulador prudencial vs. regulador conductual), como de una ‘horizontal’ (entre dos reguladores de conductas diferentes).

Como han destacado trabajos previos, la superposición de competencias lleva implícito un riesgo de arbitraje regulatorio (Engel, Muñoz y Repetto 2013). Sin embargo, el problema va más allá de lo sucedido en casos como Cencosud entre los años 2006 y 2013, en el

⁴ Aunque hoy en día parece ingenuo que un órgano como el Sernac no tenga facultades de fiscalización, la publicación de los primeros informes sobre calidad de productos a comienzos de la década de 1990 dio lugar a acusaciones de intervencionismo y sobreregulación, similares a las que hoy se plantean en contra del proyecto de ley. Ver Engel y Navia (2006: 213-4).

⁵ La literatura del tema se refiere a este problema como la ‘trampa de Chicago’, en atención a las objeciones levantadas sobre esta materia por autores pertenecientes a dicha escuela de pensamiento. La referida ‘trampa’ o paradoja consiste en argumentar que, como el derecho de la libre competencia ya tendría la finalidad de perseguir el bienestar de los consumidores, tanto la PPC como el propio Sernac resultarían redundantes. Ver Cseres (2005: 330-5).

que el Sernac quería empujar la regulación en un sentido determinado y la SBIF en otro completamente distinto. En primer lugar, la superposición de competencias también diluye la responsabilidad de fiscalizar, provocando una dinámica de acción colectiva bajo la cual todos los órganos involucrados se abstienen de actuar.⁶ Finalmente, también puede suceder que varios órganos concurrentes actúen de manera sucesiva y en la misma dirección, como cuando una investigación acarrea una cascada de procesos sancionatorios posteriores.

El resto de este trabajo se organiza de la siguiente manera. La próxima sección formaliza la distinción entre regulación prudencial y conductual, analizando la manera en que nuestra práctica administrativa ha ido evolucionando hacia un sistema bifurcado o de ‘cumbres gemelas’. La tercera sección propone una tipología para los problemas de coordinación, ilustrándolos a partir de un conjunto de casos recientes. La cuarta sección muestra las limitaciones de una distribución de competencias basada en la idea de especialidad, así como las ventajas que supone enfocar este problema como un espacio regulatorio compartido. La quinta sección se centra en los mecanismos para fomentar la coordinación administrativa, estableciendo un sistema gradual de intervención. Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones.

2. La práctica administrativa: hacia un enfoque bifurcado

Buena parte de los problemas para aproximarse al debate sobre las reformas a la Ley del Consumidor dice relación con que carecemos de un marco teórico establecido para discutir el diseño institucional de los órganos regulatorios. Comencemos por la clasificación entre regulación prudencial y regulación conductual introducida anteriormente. Esta clasificación ciertamente lleva implícita una particularidad de la regulación financiera, ámbito en el que la importancia sistémica de los bancos limita el campo de actuación del regulador. En términos analíticos, sin embargo, la dicotomía se asemeja a la distinción entre delitos de peligro y de lesión que utiliza desde tiempos antiguos la

⁶ Esto es lo que William Buzbee (2003) denomina ‘*regulatory commons*’; esto es, sectores de la regulación que por carecer de un ‘dueño’ o responsable directo siguen una lógica similar a los bienes de propiedad común, en los que el nivel de inversión para conservar el recurso es subóptimo. Para una perspectiva general sobre el problema de acción colectiva, ver Olson (2009: 5-16).

doctrina penal: mientras la regulación prudencial se refiere a riesgos que podrían nunca llegar a materializarse, la regulación conductual comprende ilícitos que tienen una víctima determinada. Bajo este razonamiento, es posible extender la clasificación más allá del ámbito financiero y entenderla simplemente como una diferencia de objetivos. Así, el regulador prudencial tendría una aproximación preventiva y enfocada en los riesgos sistémicos. En contraste, el regulador conductual tendría una aproximación represiva y enfocada en la infracción individual.

En materia financiera, se entiende por regulación prudencial tanto el conjunto de normas dirigidas a fortalecer la solvencia individual de las instituciones que participan del mercado ('microprudencial'), como aquéllas dirigidas a evitar que los problemas de una institución determinada contaminen el funcionamiento del sistema financiero en su conjunto ('macroprudencial').⁷ Por su parte, la regulación conductual comprende principalmente aspectos relacionados con la protección al consumidor, el gobierno corporativo y la libre competencia.

Ahora bien, en este ámbito también es común distinguir tres tipos de negocios: el bancario, el de seguros y el de valores. Dentro del así denominado sistema 'institucional', existe un regulador diferenciado para cada tipo de negocio y es la naturaleza jurídica de la empresa regulada (banco comercial, compañía de seguros, intermediario de valores) la que determina la atribución de competencia. Al contrario, en un sistema 'funcional' existe un regulador para las actividades relacionadas con la captación de depósitos y el otorgamiento de créditos, un regulador diferente para el aseguramiento de riesgos, y un tercer regulador para la emisión y compraventa de valores. Para complicar más las cosas, los sistemas legales nunca siguen al pie de la letra estas clasificaciones y suelen mezclar distintos elementos a la hora de implementar un diseño institucional en concreto.

Tomemos el caso chileno. Inicialmente, nuestra regulación financiera seguía una orientación 'institucional' y 'concentrada'. Desde una perspectiva del tipo de negocios, existían tres reguladores separa-

⁷ Considerando que históricamente los temas macroprudenciales han estado en manos de los bancos centrales, existe un volumen importante de literatura dedicada a distinguir entre este tipo de regulación y otras competencias típicas de la autoridad monetaria (tales como el control de inflación, la función de prestamista de última instancia, administración de liquidez, etc.). Ver, por ejemplo, Healey (2002: 67-74).

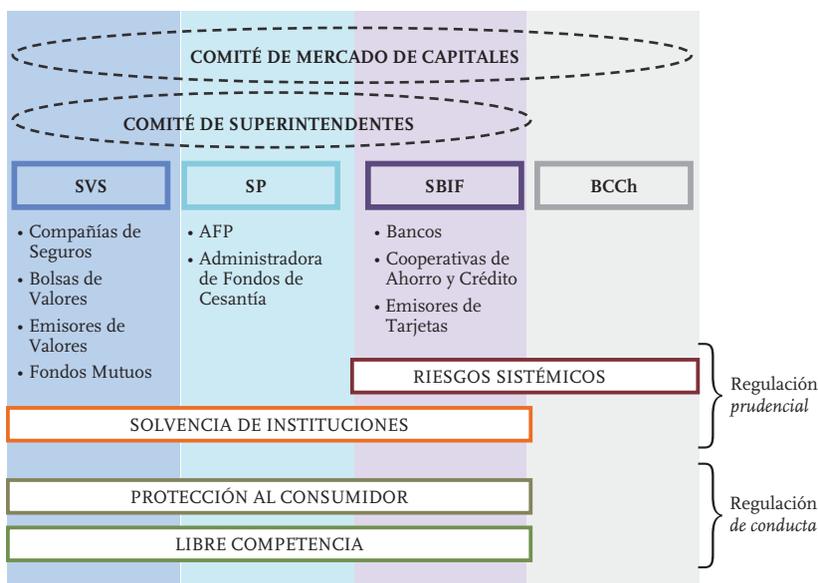
dos (uno para bancos, otro para el mercado de valores y otro para las administradoras de pensiones), respecto de los cuales la atribución de competencias se realizaba en atención a la naturaleza jurídica de la institución financiera, también conocida como distribución de competencia por silos. Por otra parte, desde la perspectiva de los objetivos, las tres superintendencias involucradas en el sector financiero concentraban tanto potestades de regulación prudencial, como potestades de regulación conductual.

El diseño original del modelo de superintendencias enfrentó dos grupos diferentes de desafíos. En relación con el aspecto institucional, la idea de distribuir competencias sobre la base de la naturaleza jurídica de la institución se enfrentó al problema de los conglomerados financieros, cuya importancia en la economía nacional ha ido creciendo progresivamente (Arrau 1994: 31-9). La respuesta del sistema regulatorio fue más bien espontánea. Utilizando sus potestades reglamentarias, y sin un reconocimiento legal propiamente tal, los distintos órganos involucrados crearon dos comités encargados de minimizar el riesgo de arbitraje regulatorio: el Comité de Superintendentes del Sector Financiero (CSSF) y el Comité de Mercado de Capitales (CMK). Con ello, el sistema regulatorio fue moviéndose desde un enfoque institucional inicial hacia uno en el que se privilegiaba cada vez más la integración de los aspectos prudenciales de la regulación.

En segundo lugar, en relación con el aspecto concentrado de la distribución de competencias, el diseño original del modelo de superintendencias tenía una deficiencia congénita. La experiencia comparada indica que cuando las potestades de regulación prudencial y conductual se radican en un solo órgano, éste tiende a privilegiar el primer enfoque (Volcker 2008: 32). De este modo, no es sorprendente que, a excepción de una parte de la SVS, las superintendencias hayan descuidado su rol como reguladores de conducta.⁸ A ello se suma un conjunto de reformas en materia de PPC y libre competencia que también han erosionado el sistema, pero esta vez por la vía de potenciar las potestades de fiscalización del Sernac y la FNE.

⁸ De hecho, las recomendaciones de la Comisión Desormeaux consistían precisamente en aprovechar esta división que se produjo en la práctica, creando, por un lado, un regulador prudencial integrado por la Intendencia de Seguros y las restantes superintendencias, y, por otro, un regulador conductual constituido por la fusión de la Intendencia de Valores y la División de Servicios Financieros del Sernac.

● FIGURA N°1: DIAGRAMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL ÁMBITO FINANCIERO



Fuente: elaboración propia sobre la base de Comisión de Reforma a la Regulación y Supervisión Financiera (2011).

Tratándose del Sernac, hasta la reforma del año 2004 este organismo no solamente carecía de competencias de fiscalización, sino que la propia Ley del Consumidor establecía que los mercados regulados por leyes especiales estaban excluidos de su ámbito de aplicación (Jara 1999: 70-4). La mencionada reforma introdujo un conjunto de excepciones a la preferencia absoluta de la legislación sectorial, cuya extensión creció progresivamente al ser objeto de interpretación en tribunales (Momberg 2004: 58-9). De este modo, durante los últimos diez años las capacidades de fiscalización del Sernac han ido fortaleciéndose, al tiempo que la frontera con la legislación sectorial se ha debilitado. En materia de libre competencia el proceso ha sido similar, aunque comparativamente más sutil. En teoría, la normativa sobre libre competencia siempre se ha entendido aplicable respecto de los mercados regulados en general, y el mercado financiero en particular, existiendo casos desde la década de 1980 en los que los tribunales han afirmado este principio. Sin embargo, no fue sino hasta después de aprobada la actual institucionalidad, coincidentemente a través de una reforma de 2004, que la FNE comenzó a ejercer sus atribuciones

en ámbitos tradicionalmente reservados al regulador sectorial (Nehme 2011: 324-9).

En definitiva, la práctica administrativa en Chile evidencia que, mientras la regulación prudencial ha ido moviéndose hacia la integración de competencias, la regulación conductual ha seguido una trayectoria opuesta, transitando hacia un sistema bifurcado en el que las superintendencias únicamente actúan en el primer ámbito, al tiempo que el Sernac y la FNE son los responsables de actuar en el segundo. Desde esta perspectiva, el actual proyecto de ley profundiza la tendencia observada. Al otorgarle facultades normativas y fortalecer sus facultades sancionatorias, el Sernac pasaría a contar con un conjunto de atribuciones similares a las de las superintendencias, pero con la orientación conductual que le otorgaría su propia cultura institucional.

3. ¿Por qué es necesario regular la coordinación?

Utilizando una terminología común en derecho comparado, la práctica administrativa estaría, en los hechos, acercando el sistema regulatorio chileno a lo que se conoce como un modelo de ‘cumbres gemelas’ o de regulación por objetivos.⁹ Las características centrales de este modelo son dos: integrar las facultades de regulación prudencial en una sola institución y separar las facultades de regulación conductual en uno o más organismos, cuyo foco central sea la fiscalización.¹⁰ En ambos casos, la decisión obedece a una ponderación de los costos y beneficios asociados. Al introducir una separación orgánica, los objetivos del regulador se vuelven comparativamente más claros, favoreciendo la especialización de funciones y haciendo más fácil exigir responsabilidades. No obstante, la división crea una nueva estructura burocrática que dificulta el traspaso de información. Así, un diseño institucional es eficiente cuando los beneficios de la especialización son mayores

⁹ El término ‘cumbres gemelas’ generalmente se le atribuye a Michael Taylor (1995), y ha sido adoptado por un número importante de países (Australia, Canadá, Holanda, Reino Unido).

¹⁰ En lo que atañe a la integración de la regulación prudencial, las principales variaciones en la implementación de este modelo dicen relación con el rol que se entrega al Banco Central. Respecto de la radicación de la regulación conductual en uno o más órganos especializados, la principal diferencia en derecho comparado consiste en determinar si los aspectos de libre competencia y protección al consumidor se entregan a una sola institución, o bien se vuelve a introducir una nueva separación orgánica (Llewellyn 1999: 12-4).

que los costos de coordinación.¹¹ En términos generales, la literatura reconoce que los beneficios de radicar la protección del consumidor en un organismo distinto del regulador prudencial son sustanciales, al tiempo que no existiría un gran potencial de economías de ámbito en caso de seguirse la alternativa de una estructura integrada.¹²

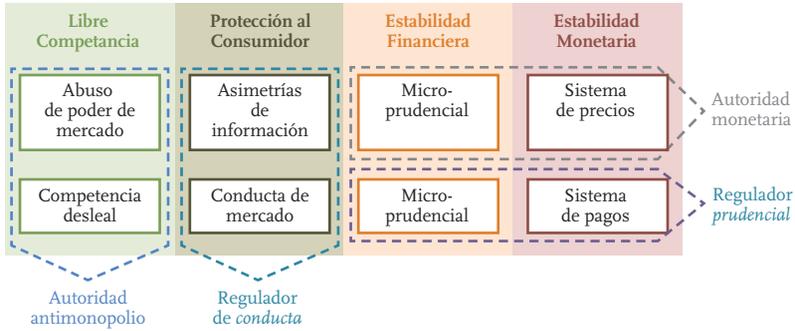
No obstante, la particularidad del proyecto de ley en actual discusión es que centraliza en el Sernac la protección del consumidor, en lugar de crear distintos reguladores de conducta para cada mercado sujeto a legislación especial (financiero, telecomunicaciones, etc.). Ello lo separa, por ejemplo, del diseño propuesto por la Comisión Desormeaux, cuyo informe apunta a que la protección al consumidor financiero quede fuera del ámbito de competencia del Sernac y sea entregada a un regulador conductual ad hoc. Utilizando las herramientas analíticas expuestas anteriormente, esta decisión obedecería a que los costos de coordinación de una división adicional –por ejemplo, separando al Sernac en un conjunto de agencias sectoriales– serían mayores que los beneficios asociados a la especialización de funciones.

Aunque es difícil saber a ciencia cierta si este diagnóstico es acertado, una revisión preliminar de la evidencia sugiere que los costos de coordinación del sistema actual son significativos. Revisemos por qué. Desde una perspectiva analítica, es posible diferenciar tres tipos de problemas asociados al ejercicio de competencias superpuestas (Marisam 2013). En primer lugar, existe un problema de ‘interferencia’ cuando los órganos superpuestos actúan en sentido contradictorio. Enseguida, en caso de que ambos órganos actúen en el mismo sentido, pero de manera sucesiva, el problema que se presenta es la ausencia de ‘unidad de mando’. Finalmente, el problema es uno de ‘deferencia mutua’ cuando los distintos órganos que podrían regular una materia determinada se inhiben recíprocamente en una dinámica de acción colectiva.

¹¹ Este razonamiento sigue la clásica distinción acerca de los costos y beneficios del control jerárquico (Williamson 1967), según la cual el tamaño óptimo de una organización se alcanza cuando el beneficio de una nueva división es igual a los costos marginales de agencia resultantes.

¹² La principal razón es que los enfoques prudencial y conductual llevan asociados una cultura regulatoria diferente. Mientras el primero supone un organismo acostumbrado a litigar sus pretensiones, el segundo apuntaría a buscar compromisos técnicos y evitar el conflicto. Ver Abrams y Taylor (2000: 5-8). En este sentido, los fundamentos del esquema de regulación por objetivos siguen la lógica del modelo tradicional de defensa de intereses desarrollado por Dewatripont y Tirole (1999).

● FIGURA N° 2: DIAGRAMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL MODELO ORIGINAL DE 'CUMBRES GEMELAS'



Fuente: elaboración propia sobre la base de Grünbichler y Darlap (2003).

Un ejemplo de lo primero fue el enfrentamiento público que tuvieron el Sernac y la SBIF hace algunos años. El origen del caso está en la Circular N° 17, documento en el que, en abierta contradicción con la Ley del Consumidor, la SBIF autorizaba a los emisores de tarjetas de crédito a modificar ciertos aspectos de sus contratos con los consumidores de manera unilateral. La incapacidad de ambos organismos para actuar coordinadamente llevó a un deterioro progresivo de sus relaciones institucionales, que derivó en la SBIF devolviendo sin tramitar los reclamos administrativos de consumidores y en el Sernac demandando judicialmente a los emisores de tarjetas de crédito. En abril de 2013, la Corte Suprema decidió en favor del Sernac el primero de estos litigios, motivando un proceso de conciliación con otros emisores de tarjetas que también tenían juicios pendientes. Finalmente, y como la competencia del Sernac quedó ratificada con la reforma legal que creó su División de Servicios Financieros, la SBIF decidió dictar una nueva circular cuyo contenido quedó circunscrito a aspectos de carácter puramente prudencial (capital mínimo, reservas de liquidez, etc.). Lo anterior grafica los costos que supone la interferencia de dos órganos reguladores con competencias concurrentes. Durante cerca de cinco años nuestro sistema regulatorio sostuvo, simultáneamente, dos reglas claramente incompatibles. Por una parte, el proceso de litigar en forma separada contra cada emisor de tarjetas supuso un volumen importante de recursos públicos. Además, la generalidad de los estudios

sobre reclamos de consumidores en esta materia muestra un aumento considerable durante el período de incertidumbre normativa, con la consecuente disminución a partir de 2013. Independientemente de otros costos indirectos que puedan reconducirse a la disputa entre el Sernac y la SBIF, es claro que la falta de reglas claras dificulta el cumplimiento espontáneo, exacerba la conflictividad entre consumidor y empresa, y desgasta el sistema de fiscalización.

En relación con la actuación sucesiva de dos o más órganos con competencias regulatorias concurrentes, el argumento es ligeramente diferente. Muchas veces una sanción inicial desencadena una cascada de procesos sancionatorios posteriores, especialmente si el caso adquiere relevancia pública. En general, la literatura chilena en esta materia se aproxima a este tópico como un problema de doble persecución; esto es, analiza bajo qué condiciones esta cascada de procesos sancionatorios afecta las garantías constitucionales de la empresa sancionada (Navarro 2005: 120-4). Aunque esta duplicidad supone ciertas ineficiencias obvias, desde la perspectiva del bienestar social lo importante es la magnitud agregada de las sanciones. Sobre este punto, la única evidencia disponible consiste en la serie de entrevistas realizadas por Fernando Fuentes y Eduardo Saavedra (2009) a representantes de asociaciones de consumidores, el gobierno y la industria, y ella sugiere que el nivel de disuasión es bajo.

El asunto que debiera preocuparnos no es sólo quién llega primero, ni cuánto suman las multas al final del día. Desde una perspectiva funcional, el problema más importante es la ausencia de unidad de mando. En los casos en que existe una multiplicidad de organismos concurrentes, ninguno de ellos tiene un control definitivo sobre la pretensión sancionatoria. A su vez, ello debiera generar una sobrecarga innecesaria de litigios. La razón es que, en cualquier sistema en el que litigar sea costoso, solamente llegan a juicio una minoría de los conflictos: aquellos que sean más complejos, se refieran a zonas grises de la legislación, o por cualquier otra razón exista algo genuino que discutir.¹³ Cuando un órgano de fiscalización detecta una infracción, pero la empresa involucrada es claramente inocente, lo racional sería que

¹³ En estos casos se produce lo que la literatura denomina 'optimismo mutuo'; esto es, situaciones en las que cada parte espera ganar el juicio con una probabilidad relativamente alta, lo que impide la posibilidad de llegar a un acuerdo extrajudicial. Ver Cooter y Rubinfeld (1989: 1070-2).

la autoridad se abstenga de intervenir. Al contrario, cuando se detecta la infracción y la empresa es claramente culpable, ella misma debiera buscar un acuerdo. Esto último, sin embargo, es imposible que ocurra si el poder de negociación está disperso entre distintos órganos.

Tomemos el caso de Fasa, empresa que luego de llegar a un acuerdo con la FNE y el Sernac terminó enfrentando una cascada de procesos sancionatorios posteriores. Estos litigios subsecuentes incluyeron una demanda colectiva del propio Sernac, una serie de multas impuestas por la SVS debido a la manera en que se obtuvieron las autorizaciones corporativas para aprobar el acuerdo, así como la persecución penal de gerentes y ejecutivos de la empresa. De este modo, aunque la generalidad de los expertos destaca lo importante que fue este acuerdo para la libre competencia, también reconocen que una situación como ésta no va a volver a repetirse mientras no se regule el proceso de conciliación.

Finalmente, la superposición de competencias regulatorias puede generar situaciones de apatía racional, bajo las cuales todos los órganos involucrados decidan abstenerse de intervenir. Es lo que ocurrió en abril de 2008, cuando una inundación, a causa de la rotura de una matriz de agua, motivó que un grupo de consumidores afectados demandara a la empresa sanitaria Aguas del Altiplano. Acogiendo una solicitud de la empresa, el Juzgado de Policía Local de Pozo Almonte declinó tener competencia y remitió los antecedentes al regulador sectorial. Sorprendentemente, empero, la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS) también declinó tener competencia. La disputa vino a ser resuelta en 2010 por la Corte Suprema, que rechazó la existencia de una primacía de la legislación sectorial y declaró competentes a los juzgados de policía local.¹⁴ En otras palabras, la demanda colectiva comenzó a tramitarse recién después de tres años, y luego de recorrer íntegramente la jerarquía del Poder Judicial.

El absurdo se vuelve dramático, no obstante, si comparamos esta solución con lo ocurrido en casos similares. Por una parte, existe una serie de casos durante los últimos años respecto de los cuales los tribunales han rechazado la procedencia de demandas de consumidores, señalando que la SISS sería la única autoridad competente para san-

¹⁴ Corte Suprema, 26 de enero de 2010, Rol N° 301-2010.

cionar a las empresas sanitarias por cortes de agua o alcantarillado.¹⁵ Por otra, en su última sentencia sobre la materia, la Corte Suprema adoptó una tercera posibilidad, declarando competentes tanto a la SISS como al Sernac, y ordenando acumular las multas impuestas por ambos organismos.¹⁶ En definitiva, la situación del ámbito sanitario ilustra la tipología propuesta: en un sistema bifurcado, efectivamente existen casos en los que el regulador prudencial y el regulador conductual actúan de manera contradictoria, pero igual de problemático puede ser que actúen en el mismo sentido agregando las sanciones, o bien que se inhiban recíprocamente.

4. Administrando un espacio regulatorio compartido

Se pueden concebir dos situaciones en las que la coordinación administrativa no resulte problemática. En un extremo, podría establecerse una preferencia absoluta para el regulador sectorial, obligando a que el Sernac se abstenga de intervenir en mercados regulados. En el otro, podría establecerse una jerarquía con el orden inverso, en el que la preferencia absoluta la tendría el Sernac y los reguladores sectoriales quedarían como organismos subordinados. Ambas soluciones, sin embargo, resultan poco realistas desde un punto de vista estratégico.¹⁷ Como lo muestra la evolución del artículo 2 bis de la Ley del Consumidor, lo que originalmente era una preferencia absoluta a favor del regulador sectorial, impidiendo la intervención del Sernac en estos mercados, terminó siendo objeto de tantas enmiendas legislativas y revisiones judiciales que hoy en día resulta difícil saber cómo funciona el sistema.

Alguien podría pensar que la solución consiste simplemente en establecer una regla clara de distribución de competencias por objetivo: el Sernac y la FNE se encargan de los problemas de conducta de

¹⁵ Entre otras, Corte de Apelaciones de Arica, 20 de mayo de 2010, Rol N° 20-2010; Corte de Apelaciones de Antofagasta, 20 de julio de 2007, Rol N° 67-2007; Corte de Apelaciones de Punta Arenas, 7 de abril de 2006, Rol N° 5-2006.

¹⁶ Corte Suprema, 23 de julio de 2014, Rol N° 9025-2013.

¹⁷ En teoría de la regulación, el diseño institucional se entiende que refleja una opción de política económica. La primacía del regulador sectorial mostraría así una intención de proteger a la industria, mientras la primacía del Sernac mostraría un mayor compromiso con los consumidores. Sin embargo, un diseño institucional que privilegia excesivamente a cualquiera de estos extremos tiende a producir tensiones. Ver, por ejemplo, Fiorina (1986: 35-7).

mercado, mientras que las superintendencias, la Subtel y otros organismos de ese tipo se ocupan de lidiar con los problemas sistémicos. Un primer problema de este enfoque es que, aunque efectivamente existe un ámbito en el que la clasificación entre regulación prudencial y conductual es clara, también existe un ámbito en el que la diferencia es borrosa. Por otra parte, el asunto no es solamente que la superposición de competencias y la consecuente necesidad de coordinación administrativa sean consustanciales a un sistema burocrático moderno. Bajo determinadas circunstancias resulta deseable que órganos con orientaciones contrapuestas compartan un mismo ámbito regulatorio.¹⁸

Tomemos nuevamente el caso de Cencosud. Determinar si las modificaciones a un contrato financiero deben realizarse mediante un consentimiento expreso o tácito involucra mucho más que la disyuntiva política de elegir entre favorecer al consumidor o favorecer a la empresa. Los aspectos regulatorios complejos, como suele suceder con los tópicos que se sitúan en la frontera de la distinción entre regulación prudencial y conductual, difícilmente pueden ser descritos como un juego de suma cero. Una regla socialmente deseable no sólo distribuye costos, sino que trata de asignarlos a quienes están en mejores condiciones de minimizar su magnitud. No obstante, ello supone reunir un conjunto de información dispersa entre la SBIF y el Sernac, así como ponderar las distintas alternativas involucradas. Nuestro diseño institucional debiera entregar incentivos para que ambos organismos compartan información y adopten decisiones basadas en un consenso técnico. Al respecto, el proyecto de ley pareciera seguir esta lógica, estableciendo en el nuevo artículo 4° de la Ley del Consumidor que los distintos órganos involucrados deben propender al ‘diálogo regulatorio’ y al ‘ejercicio coherente’ de sus atribuciones. Dicho principio, a su vez, busca materializarse mediante los siguientes tres mecanismos: (i) un comité interministerial de coordinación, (ii) un proceso de consulta entre el Sernac y los reguladores sectoriales, y (iii) una regla de concurso sancionatorio.

¹⁸ La literatura reciente distingue entre el enfoque tradicional centrado en la redundancia de competencias, en el que la duplicidad de funciones sería siempre ineficiente, y un enfoque centrado en la idea de compartir ámbitos regulatorios, en el que las distintas perspectivas involucradas resultan complementarias. Ver Freeman y Rossi (2012: 1145-51).

En lo que concierne al comité interministerial, el gobierno estaría intentando replicar la experiencia de los comités de coordinación en el ámbito financiero (CSSF y CMK). Ahora bien, el funcionamiento de dicho modelo regulatorio depende de un aspecto fundamental: los órganos que se integran al comité lo hacen sobre la base de una relación completamente horizontal. De este modo, un primer problema que enfrenta el diseño institucional propuesto es que la actual regla sobre distribución de competencias sigue estando formulada bajo una idea de subordinación jerárquica.¹⁹ Para que el comité de coordinación funcione apropiadamente, el artículo 2 bis de la Ley del Consumidor debiera reformarse recogiendo una lógica de horizontalidad. Ello supone establecer que, si bien los reguladores sectoriales debieran privilegiar un enfoque prudencial y el Sernac uno conductual, los límites de la distribución de competencias corresponde a que sean resueltos de común acuerdo, bajo la idea del diálogo regulatorio.

En segundo lugar, es necesario que la igualdad formal de atribuciones venga acompañada de una igualdad material de recursos. Aunque el proyecto de ley busca situar al Sernac en un estándar similar al de las superintendencias, es importante recalcar que dichas disposiciones juegan un rol determinante en el éxito de la reforma. De acuerdo con Fuentes y Saavedra (2009: 21-5), la principal barrera para el diálogo regulatorio sería precisamente esta disparidad de los equipos técnicos, toda vez que los reguladores sectoriales percibirían al Sernac como una contraparte técnicamente deficiente. En otras palabras, el diálogo regulatorio únicamente puede convertirse en una herramienta de coordinación efectiva si todos los órganos involucrados cuentan, simultáneamente, con atribuciones suficientes y equipos técnicos calificados.

Tratándose del proceso de consulta, el proyecto de ley contempla una alternativa cuya primera característica es ser ‘unilateral’. Mientras el Sernac debe solicitar su opinión a los reguladores sectoriales, estos últimos no tienen una obligación recíproca. Ello contrasta con los estándares internacionales, según los cuales el énfasis viene dado

¹⁹ Según se expuso, el artículo 2 bis de la Ley del Consumidor establece una preferencia inicial de la regulación sectorial, que bajo ciertas condiciones se revierte y establece una preferencia a favor del Sernac. La lógica, sin embargo, es siempre de subordinación: cualquiera de los dos órganos puede llegar a tener competencia exclusiva, pero nunca podría ser el caso que ambos tengan atribuciones compartidas. Ver Lorenzini (2013: 51-2).

por el proceso de consulta inverso; esto es, exigir que sean los organismos sectoriales los que soliciten su opinión al Sernac y justifiquen el impacto de sus actuaciones sobre la PPC (OCDE 2010: III-25). Un segundo aspecto del proceso de consulta es que el Sernac está obligado a solicitar la opinión del regulador prudencial, pero su parecer carece de poder ‘vinculante’. Desde una perspectiva analítica, ello constituye un término medio entre la exigencia de regulación conjunta y un proceso de consulta enteramente facultativo.²⁰ Considerando que el objetivo principal sería estimular un diálogo regulatorio horizontal, parece razonable que los deberes de consulta sean establecidos de manera recíproca y bajo la misma exigencia de obligatoriedad.

En relación con lo anterior, el nivel de fundamentación exigido al regulador también juega un papel importante en la labor de fomentar el diálogo regulatorio. Cuando un organismo es obligado a fundar su decisión haciéndose cargo detalladamente de los antecedentes recibidos durante el proceso de consulta, su posición debiera tender a moderarse, facilitando la búsqueda de soluciones de consenso.²¹ En materia de PPC, las recomendaciones de organismos internacionales apuntan a exigir que los distintos intervinientes realicen un examen de impacto, es decir, a que sigan un método estandarizado para explicitar las distintas alternativas regulatorias y justificar la decisión adoptada.²² La principal ventaja de seguir este criterio es que la abundante literatura sobre el análisis de impacto permitiría completar las imprecisiones de la práctica administrativa chilena en materia de motivación de las resoluciones.

Finalmente, las reglas sobre concurso sancionatorio establecen que cuando existan dos o más sanciones aplicables debe preferirse aquella que imponga el castigo más severo. Más allá de las dificul-

²⁰ Mayores niveles de obligatoriedad aumentan el volumen de información disponible, pero hacen más engorroso el proceso de toma de decisiones. Utilizando el lenguaje de teoría de regulación, aumentar el número de participantes en el proceso de toma de decisiones disminuye las ‘barreras informativas’ para que el regulador adopte una decisión óptima, pero aumenta simultáneamente las ‘barreras transaccionales’. Para una explicación sobre esta distinción, ver Laffont y Tirole (1993: 2-4).

²¹ En el modelo de defensa de intereses que subyace a la regulación por objetivos, obligar a considerar la información y los argumentos producidos por el adversario diluye la responsabilidad por la decisión regulatoria adoptada (por ejemplo, frente a un error, el Sernac podría argumentar que el problema estuvo en la información entregada por el regulador sectorial). Esto, a su vez, disminuye el nivel de parcialidad de los organismos involucrados y acercaría nuestro esquema regulatorio a uno de ‘defensa representativa’. Ver Dewatripont y Tirole (1999: 16-25).

²² Ver, por ejemplo, Roa (2010: 340-5).

tades que siempre genera la implementación de este tipo de reglas, ello únicamente se hace cargo de una parte de nuestros problemas. Según vimos en la sección anterior, el principal desafío que supone la superposición de competencias sancionatorias no es tanto la doble persecución, sino la ausencia de unidad de mando. Una alternativa para abordar este problema sería extender el proceso de consulta entre el Sernac y los organismos sectoriales. Ahora bien, y a diferencia de lo que sucede con las potestades reglamentarias, tratándose del proceso sancionatorio las señales apuntan en direcciones opuestas.

Por una parte, en este ámbito la seguridad jurídica es un valor particularmente importante. Esto pareciera empujarnos hacia un esquema de concurrencia, en el que los distintos órganos involucrados estén obligados a ejercer sus potestades sancionatorias de manera conjunta.²³ Por otra parte, en el caso del Sernac las facultades sancionatorias debieran ser ejercidas con bastante mayor frecuencia que las facultades normativas. Al revés del caso anterior, ello sugiere que lo importante sería minimizar los costos de transacción, haciendo el proceso sancionatorio lo más expedito posible. Como se desarrolla en la siguiente sección, el sistema debiera privilegiar la simpleza procedimental en relación con infracciones recurrentes y facilitar la concurrencia cuando se trate de casos complejos.²⁴

5. El diablo está en los detalles

Desplegar una PPC de manera coordinada no solamente requiere una estructura basada en principios regulatorios sólidos, sino también prestar atención a ciertos detalles del diseño institucional que muchas veces resultan decisivos. Esta sección busca concretar una propuesta

²³ Un esquema de concurrencia sancionatoria podría materializarse, por ejemplo, obligando a que quien inicia el proceso solicite la opinión de los restantes órganos con competencias concurrentes. A lo anterior debiera sumarse una regla de silencio administrativo que haga prelucir la pretensión sancionatoria, como una manera de estimular la participación de todos los reguladores involucrados. Ver Freeman y Rossi (2012: 1142-8).

²⁴ La literatura especializada en este tema suele distinguir entre casos 'recurrentes' y casos 'ocasionales'. En los primeros, la magnitud individual de la sanción es baja, pero la situación factual hace que tengan un valor especial como precedente. Los segundos tienen sanciones relativamente altas, pero una situación factual difícil de repetir. Ver, por ejemplo, Shavell y Polinsky (2000: 54-8). Mientras los esquemas de concurrencia se justifican como una manera de abordar la complejidad de casos ocasionales, en los casos recurrentes pareciera ser razonable enfocarse en disminuir las barreras transaccionales.

normativa que se haga cargo de estos detalles. Recogiendo lo expuesto en las páginas anteriores, el punto de partida consiste en establecer un nuevo sistema de distribución de competencias que refleje lo que ha sido nuestra práctica administrativa en esta materia y que simplifique la estructura de excepciones que contiene el actual artículo 2 bis de la Ley del Consumidor.

En lugar de utilizar las nociones tradicionales de verticalidad y jerarquía, el nuevo sistema debiera seguir un modelo de regulación por objetivos. El Sernac pasaría así a estar concebido como un órgano con competencia general desde el punto de vista de la materia, pero con un enfoque conductual en lo que respecta a la función.²⁵ En otras palabras, debiera preocuparse de proteger el interés de los consumidores con independencia del mercado o industria en que éstos actúen. Al contrario, los reguladores sectoriales tendrían una competencia especial, en el sentido de encontrarse limitada a una industria o mercado específico, y con una orientación prudencial. De este modo, la competencia del Sernac y de los reguladores sectoriales sería materialmente concurrente, pero funcionalmente divergente.²⁶

Obviamente, un sistema de distribución de competencias como el descrito no puede descansar únicamente en las herramientas de diálogo regulatorio referidas anteriormente. Además de fortalecer el comité de coordinación y mejorar el proceso de consulta entre los organismos involucrados, la idea de un espacio regulatorio compartido implica avanzar en una serie de aspectos adicionales que no se encuentran recogidos en el actual proyecto de ley. El primero de ellos dice relación con la naturaleza del mecanismo de control. Más allá de que el diálogo regulatorio sea el mecanismo inicial y preferible para solucionar diferencias, es necesario contar con una regla de clausura

²⁵ La regla de atribución de competencias debiera reconocer también que el Sernac no es el único órgano con este tipo de competencia funcional. Junto con organismos como la SVS, que reciben atribuciones conductuales dentro de un ámbito materialmente limitado, existen organismos como la FNE o el Instituto Nacional de Propiedad Intelectual (INAPI), los que tienen un esquema similar de orientación conductual y sin limitaciones a una industria o mercado determinado. La coordinación de estos últimos, sin embargo, pareciera menos problemática. Como lo muestran los convenios de cooperación interinstitucional suscritos entre el Sernac, la FNE y el Inapi, los propios organismos involucrados han apostado por el diálogo regulatorio de manera espontánea.

²⁶ En cierto sentido, el Sernac tendría un ámbito de competencia privativo en aquellos ámbitos en los que no existe un regulador sectorial (como en el comercio minorista). Con todo, incluso en los casos de sectores o industrias sin una regulación especial, existe una potencial superposición de competencias respecto de productos específicos (por ejemplo, una autoridad sanitaria en materia de alimentos).

para aquellos casos en los que el conflicto entre el Sernac y los reguladores sectoriales sea insalvable.

Una alternativa para formular la regla de clausura consiste en radicar el conflicto en tribunales. Ese ha sido el enfoque adoptado, por ejemplo, en la disputa entre el Sernac y la SBIF respecto de la modificación de los contratos asociados a una tarjeta de crédito. El problema radica en que resolver este tipo de conflictos de competencia mediante un litigio es doblemente inadecuado. Por un lado, los tribunales tienden a producir soluciones binarias, aceptando íntegramente la posición de una parte y rechazando la totalidad de la pretensión de la otra. Por otro, aunque en Chile no existe formalmente un sistema de precedentes, las decisiones judiciales son relativamente estables y los tribunales suelen ser reacios a visitar sus propias sentencias.

Nada más lejos de las necesidades de nuestro caso, la frontera entre los aspectos conductuales y prudenciales de la regulación es fundamentalmente borrosa, de manera que las soluciones deseables desde un punto de vista del bienestar social tienden a representar un equilibrio temporal entre los distintos intereses en juego.²⁷ Tomemos nuevamente la disputa entre el Sernac y la SBIF. Como lo muestra la actual discusión del reglamento sobre esta materia, la solución óptima depende de los costos de obtener el consentimiento de los consumidores. Estos costos, a su vez, varían radicalmente dependiendo de la tecnología disponible. Hace veinte años, el costo asociado a los servicios de telecomunicaciones hubiera hecho impensable la exigencia de contactar previamente a cada consumidor. Hoy en día, bajo una situación tecnológicamente distinta, es la propia industria financiera la que impulsa la implementación de un consentimiento expreso, pero electrónico.

De este modo, lo razonable sería que nuestro sistema de distribución de competencias estuviera sujeto a un control político antes que a uno judicial. Irónicamente, el sistema tradicional para solucionar este tipo de conflictos en derecho administrativo es recurrir al superior

²⁷ Por lo general, un órgano público tiene menor experiencia acumulada sobre temas que están en la periferia de su ámbito de competencia. En nuestro modelo de análisis, ello implica que sus ventajas informativas son bajas, tanto en comparación con la industria como respecto de los otros reguladores concurrentes. Por tanto, la lógica indica que el organismo en cuestión debiera ser escéptico respecto de sus propias decisiones y estar abierto a un cambio de criterio. Ver Laffont y Tirole (1993: 635-7).

jerárquico. Con todo, existe un conjunto de obstáculos que dificulta utilizar este criterio como regla de clausura. En términos generales, el Sernac, las superintendencias y la generalidad de los órganos analizados en este trabajo están constituidos como servicios públicos descentralizados, los que técnicamente no disponen de un superior jerárquico.²⁸ Además, muchas veces los reguladores involucrados dependen de distintos ministerios, en cuyo caso el criterio de jerarquía exigiría someter el asunto al presidente de la República. Ciertamente, nadie espera que sea dicha autoridad la que resuelva personalmente estos conflictos, pero la idea de un sistema de control político radicado en una oficina de la Presidencia ha sido bastante exitoso en países como Estados Unidos (Sustein 2013: 1-14). Además, como una manera de potenciar los mecanismos de diálogo regulatorio incorporados en el proyecto, sería recomendable que los conflictos de competencia fueran resueltos sobre la base de una propuesta del comité de coordinación.

Un segundo aspecto, respecto del cual resulta necesario prestar atención a los detalles, dice relación con la claridad con que definimos el rol de los distintos organismos involucrados. Tener clara la función que corresponde a cada regulador no solamente contribuye a mejorar el gobierno interno del organismo y fomentar la coordinación espontánea, sino que permite individualizar a los responsables y asignar recompensas. Estos dos últimos aspectos, a su vez, resultan fundamentales para el éxito de este tipo de diseño institucional.²⁹ Tratándose de los reguladores sectoriales, históricamente se ha incluido la protección del consumidor como una de sus funciones. No obstante, ello suele ser una definición más bien testimonial, cuyo efecto es únicamente aumentar la complejidad del sistema de distribución de competencias.

²⁸ En su relación con el gobierno central, los servicios descentralizados están sujetos a lo que se conoce como 'supervigilancia' o 'tutela'. Esta categoría suele ser definida en términos relativos, como una relación de mayor autonomía que la subordinación jerárquica predominante en la administración del Estado. Con todo, la distinción carece de relevancia práctica para los efectos de resolver una contienda de competencia. Ver Silva (1996: 75-8).

²⁹ El fundamento de nuestro modelo de análisis radica en que las funciones prudencial y conductual resultan de tal manera incompatibles, que el bienestar social aconseja separarlas en un esquema de defensa de intereses. Bajo este contexto, las imprecisiones en la definición de las tareas de cada regulador, y la consecuente dificultad para asignar responsabilidades, constituyen dos de las principales fuentes de ineficiencias. Ver Tirole (1994: 11-2).

En el caso del Sernac, las sucesivas reformas en materia de PPC han seguido lo que se conoce como una dinámica de ‘árbol de Navidad’; esto es, un proceso en el que cada reforma va agregando nuevas atribuciones al organismo, pero sin tomar en cuenta de qué manera se relacionan con las atribuciones que ya tenía. Según se expuso anteriormente, la versión original de la Ley del Consumidor concebía al Sernac como un órgano promotor de intereses, prácticamente sin atribuciones regulatorias o de fiscalización, y cuya función principal era realizar estudios de precios, educar a los consumidores y mediar en sus conflictos con las empresas (Jadresic, Blanlot y San Martín 2001: 112-13). Con posterioridad, la reforma del año 2004 efectivamente entregó a dicho organismo atribuciones para litigar en representación de los consumidores, pero lo hizo bajo la lógica de un sistema acusatorio, según el cual el órgano público carece de atribuciones para cursar multas y actúa como demandante ante un tribunal. En contraste, el actual proyecto de ley responde a la lógica de un sistema inquisitivo, entregando al Sernac atribuciones para sancionar administrativamente y permitiendo a los involucrados reclamar con posterioridad ante los tribunales ordinarios.³⁰

Aunque las razones expuestas en las secciones anteriores justifican la preferencia por un modelo inquisitivo, el problema es que este tránsito entre distintos diseños institucionales se ha hecho sin examinar hasta qué punto las atribuciones anteriores hoy podrían resultar incompatibles. En este sentido, el proyecto de ley contempla un procedimiento administrativo para infracciones individuales, pero mantiene las facultades del Sernac para representar a los consumidores en el ámbito de las demandas colectivas. Algo similar sucede con las atribuciones de mediación. Como lo han hecho ver los parlamentarios de oposición al gobierno de Bachelet durante la discusión legislativa, la sobrevivencia de este tipo de atribuciones resulta difícil de explicar en el marco de un organismo cuya función principal es perseguir sanciones. En otras palabras, la actual orientación inquisitiva coexiste con la orientación acusatoria de la reforma del año 2004. Debido a la

³⁰ Además de estas tres reformas estructurales, ha habido otras de alcance limitado. Dentro de ellas, la más importante fue la que creó el denominado Sernac financiero. Desde una perspectiva sistémica, la reforma del Sernac financiero insistía en la orientación inicial de la ley, estableciendo programas de regulación voluntaria (Sello Sernac) y focalizándose en la función educativa de este organismo. Ver Lorenzini (2012: 270-6).

importancia que tiene asignar al Sernac una tarea claramente definida, resulta aconsejable dejar las demandas colectivas en manos de las asociaciones de consumidores.³¹

Esta solución también hace sentido desde la perspectiva de los mecanismos de coordinación. Las sanciones individuales suelen producirse por hechos recurrentes y cuyos montos son relativamente bajos. De este modo, la premisa sería diseñar un procedimiento sancionatorio rápido que desgaste lo menos posible el aparato público. En contraste, las demandas colectivas ocurren de manera ocasional y por lo general justifican un procedimiento relativamente lento, bajo el cual la información es procesada con mayor detención por un órgano imparcial. Bajo estas circunstancias, la coordinación entre las distintas sanciones aplicables puede darse utilizando instituciones legales tradicionales, tales como el concurso sancionatorio o el principio de doble persecución.

6. Conclusiones

Nuestro sistema institucional en materia de protección al consumidor ha ido evolucionando hacia uno de regulación por objetivos. Excepcionalmente a la SVS, la generalidad de los reguladores sectoriales privilegia un enfoque sistémico o prudencial, dentro del cual la protección de los consumidores ocupa un lugar secundario. Paralelamente, la capacidad del Sernac para extender su fiscalización conductual hacia mercados regulados ha ido creciendo durante los últimos diez años. El proyecto de ley sobre esta materia continúa con esta tendencia de separar roles, entregando mayores atribuciones al Sernac para encargarse de la regulación conductual, pero manteniendo un entramado institucional (superintendencias, Subtel), cuyo foco principal debiera ser la regulación prudencial.

Esta evolución, sin embargo, se ha dado de una manera bastante inorgánica. Para empezar, existen sucesivas reformas legales que

³¹ Desde una perspectiva de política pública, dejar la litigación colectiva en manos de agentes privados también contribuye a descentralizar el sistema de fiscalización. Los beneficios de dicha descentralización, por su parte, dicen relación con aumentar la magnitud de las sanciones y corregir los sesgos de vigilancia que suelen desarrollar los organismos públicos. Para una revisión de estos argumentos en relación con la SVS, ver Pardow (2013: 160-8).

efectivamente han ido agregando atribuciones al Sernac, pero nunca ha habido una discusión de fondo acerca de cómo lograr que la PPC se despliegue de manera coordinada. Además, aunque los tribunales han extendido el ámbito de aplicación de la Ley del Consumidor, lo han hecho bajo la lógica de un sistema jurisdiccional difuso y con un número importante de sentencias contradictorias. Finalmente, la práctica administrativa no siempre ha sido uniforme, existiendo varios episodios en los que el Sernac y los reguladores sectoriales se han disputado públicamente la competencia para resolver un tópico determinado. Ello, por cierto, contribuye a la incertidumbre sobre el derecho vigente, junto con introducir tensiones institucionales que dificultan la colaboración espontánea.

El resultado es un sistema regulatorio bajo el cual la coordinación resulta cada vez más importante. Conforme a la tipología de problemas desarrollada en este trabajo, la superposición de competencias permite el arbitraje regulatorio ('actuación contradictoria'), interfiere con la unidad de mando ('actuación sucesiva') y genera dinámicas de acción colectiva ('pasividad recíproca'). Estos problemas, no obstante, son consustanciales a una burocracia moderna. Las reglas de subordinación absoluta llevan implícita una preferencia política que es difícil de sostener en el tiempo, las que por lo general terminan erosionándose, tal como sucedió con la preferencia por el regulador sectorial que originalmente establecía la Ley del Consumidor. Por su parte, las reglas de subordinación relativa, como el actual artículo 2 bis, descansan en una combinación de factores, pero siempre dejan márgenes de incertidumbre en los que los problemas de coordinación vuelven a surgir.

En ese sentido, el gobierno acertadamente apunta al diálogo regulatorio como el principal mecanismo de solución. Para ello es fundamental que el Sernac se encuentre en igualdad de condiciones frente a los reguladores sectoriales, tanto en términos de atribuciones como en términos de recursos materiales y humanos. La experiencia con las comisiones de coordinación en el ámbito financiero muestra que la existencia de vacíos normativos puede incluso resolverse mediante mecanismos espontáneos, pero sólo en la medida en que todos los órganos involucrados se reconozcan recíprocamente como

una contraparte válida. En el fondo, es importante que nuestro sistema institucional refleje la relevancia de una síntesis entre el enfoque prudencial y el enfoque conductual, antes que establecer subordinaciones implícitas.

Un aspecto relacionado con lo anterior es que la lógica de funcionamiento horizontal está en abierta contradicción con varios aspectos originales del proyecto. Incorporar nuevos organismos en el proceso de toma de decisiones aumenta la riqueza informativa, pero también los costos de transacción. El proceso de consultas no vinculante parece una manera razonable de equilibrar ambas circunstancias, aunque debiera extenderse en los siguientes dos sentidos. En primer lugar, los reguladores sectoriales también debieran estar obligados a solicitar la opinión del Sernac y, en ambos casos, los organismos involucrados debieran justificar sus decisiones utilizando un estándar uniforme, como sucede con la metodología del análisis de impacto. En segundo lugar, es necesario implementar un proceso de consultas en el ámbito sancionatorio, para de este modo facilitar las salidas alternativas y disminuir el volumen de casos que llegan a juicio.

Finalmente, existen otros dos aspectos que no han sido incorporados a la discusión, pero que resultan fundamentales. Primero, la regla de distribución de competencias debe organizarse en torno a un modelo de regulación por objetivos, según el cual determine ámbitos de competencia materialmente concurrentes, pero funcionalmente complementarios. Además, en caso de que fallen los mecanismos de diálogo regulatorio, lo razonable es que los conflictos de competencia sean resueltos por un órgano político que pueda ponderar los distintos intereses en juego y revisar sus decisiones con relativa facilidad. Segundo, es importante mejorar la claridad con la que definimos los roles de los organismos intervinientes. Junto con eliminar ciertas referencias testimoniales de las reglas atributivas de competencia de los reguladores sectoriales, resulta imprescindible analizar la pertinencia de ciertas atribuciones que el Sernac ha venido arrastrando desde su diseño original. En particular, parece recomendable eliminar las atribuciones de mediación y radicar la litigación privada en las asociaciones de consumidores, focalizando al Sernac como una agencia pública que siga la lógica inquisitiva de las superintendencias.

En definitiva, el proyecto de ley efectivamente se hace cargo de las críticas apuntadas por Engel, Muñoz y Repetto (2013) y transforma al Sernac en un león con dientes. Lo que ahora falta es integrar esta nueva especie regulatoria dentro de la ecología institucional existente.

BIBLIOGRAFÍA

- Abrams, R. y Taylor, M. 2000. Issues in the Unification of Financial Sector Supervision. Documento de trabajo 213, International Monetary Fund.
- Arrau, P. 1994. Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile, 1980-1993. Documento de trabajo 19, Cepal/PNUD.
- Buzbee, W. 2003. Recognizing the Regulatory Commons: A Theory of Regulatory Gaps. *Iowa Law Review* 89(1), 1-66.
- Cartwright, P. 1999. Consumer Protection in Financial Services: Putting the Law in Context (3-17). En Cartwright, P. (ed.), *Consumer Protection in Financial Services*. Londres: Kluwer Law International.
- Comisión de Reforma a la Regulación y Supervisión Financiera 2011. Informe final. Santiago: Ministerio de Hacienda.
- Cooper, J. 2006. The Integration of Financial Regulatory Authorities: The Australian Experience. Documentos de Australian Securities and Investment Commission.
- Cooter, R. y Rubinfeld, D. 1989. Economic Analysis of Legal Disputes and Their Resolution. *Journal of Economic Literature* 23(1), 1067-97.
- Cordero, E. 2014. *Derecho administrativo sancionador*. Santiago: Thompson Reuters.
- Cordero, L. y García, J.L. 2012. Elementos para la discusión sobre agencias independientes en Chile. El caso de las superintendencias. *Anuario de Derecho Público UDP* 1, 415-35. Disponible en: http://www.udp.cl/facultades_carreras/derecho/pub_anuario.asp [15 de septiembre 2015].
- Corte de Apelaciones de Antofagasta 2007. 20 de julio de 2007, Rol N° 67-2007.
- Corte de Apelaciones de Arica 2010. 20 de mayo de 2010, Rol N° 20-2010.
- Corte de Apelaciones de Punta Arenas 2006. 7 de abril de 2006, Rol N° 5-2006.
- Corte Suprema 2010. 26 de enero de 2010, Rol N° 301-2010.
- Corte Suprema 2014. 23 de julio de 2014, Rol N° 9025-2013.
- Cseres, K. 2005. *Competition Law and Consumer Protection*. Londres: Kluwer Law International.
- Dewatripont, M. y Tirole, J. 1993. *The Prudential Regulation of Banks*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Dewatripont, M. y Tirole, J. 1999. Advocates. *Journal of Political Economy* 107(1), 1-39.
- Engel, E. y Navia, P. 2006. *Que gane el 'más mejor': mérito y competencia en el Chile de hoy*. Santiago: Debate.
- Engel, E., Muñoz, E. y Repetto, A. 2013. Hacia una sociedad sin abusos: Propuestas para una eficaz protección de los consumidores. *Informe de Políticas Públicas* 01, Espacio Público.
- Fiorina, M. 1986. Legislator Uncertainty, Legislative Control, and the Delegation of Legislative Power. *Journal of Law, Economics and Organization* 2(1), 33-52.

- Freeman, J. y Rossi, J. 2012. Agency Coordination in Shared Regulatory Space. *Harvard Law Review* 125(5), 1134-210.
- Fuentes, F. y Saavedra, E. 2009. Análisis de tres elementos de la ejecución de la política de protección al consumidor, con énfasis en la comparación con las mejores prácticas de otros países. Informe final, Ministerio de Economía. Disponible en: <http://www.economia.gob.cl/2011/03/10/analisis-de-tres-elementos-de-la-ejecucion-de-la-politica-de-proteccion-al-consumidor-con-énfasis-en.htm> [15 de septiembre 2015].
- Galetovic, A. y Sanhueza, R. 2002. Regulación de servicios públicos: ¿hacia dónde debemos ir? *Estudios Públicos* 1(85), 101-37.
- García, J.F. 2009. ¿Inflación de superintendencias? Un diagnóstico crítico desde el derecho regulatorio. *Actualidad Jurídica* 19, T. I, 327-71. Disponible en: <http://derecho-scl.udd.cl/investigacion/files/2010/05/Inflaci%C3%B3n-de-superintendencias-Un-diagn%C3%B3stico-cr%C3%ADtico-J-F-GARC%C3%8DA.pdf> [15 de septiembre 2015].
- García, J.F. y Verdugo, S. 2010. De las superintendencias a las agencias regulatorias independientes en Chile: aspectos constitucionales y de diseño regulatorio. *Actualidad Jurídica* 22, 263-305. Disponible en: <http://derecho-scl.udd.cl/investigacion/files/2013/09/De-las-super-intendencias-a-las-agencias-regulatorias-independientes-en-Chile.pdf> [15 de septiembre 2015].
- González, A. 2007. Estudio sobre la revisión de la institucionalidad regulatoria de los servicios sometidos a fijación tarifaria. Informe final. Santiago: Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Disponible en: <http://www.economia.gob.cl/2011/03/10/estudio-institucionalidad-regulatoria.htm> [15 de septiembre 2015].
- Grünbichler, A. y Darlap, P. 2003. Regulation and Supervision of Financial Markets and Institutions. Documento de trabajo, Austrian Financial Markets Authority. Disponible en: http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/div/regconf/Gruenbichler_2.pdf [15 de septiembre 2015].
- Healey, J. 2002. Financial Stability and the Central Bank: International Evidence (1-10). En Brearley, R., Healey, J., Sinclair, P., Goodhart, C., Llewellyn, D. y Shu, C. (eds.), *Financial Stability and Central Banks: A Global Perspective*. Londres: Routledge.
- Jadresic, A., Blanlot, V. y San Martín, G. 2001. *La nueva regulación*. Santiago: Dolmen.
- Jara, R. 1999. Ámbito de aplicación de la ley chilena de protección al consumidor: inclusiones y exclusiones (21-58). En Corral, H. (ed.), *Derecho del consumo y protección al consumidor*. Santiago: Universidad de Los Andes.
- Jiménez, S. y García, J.F. 2012. Protección de derechos de consumidores: Por qué, cuánto y cómo. Documento de trabajo 223, Libertad y Desarrollo, Serie Informe Económico.
- Jiménez, S., González, N. y Girardi, B. 2014. Política de protección del consumidor: situación actual y desafíos pendientes. Documento de trabajo 237, Libertad y Desarrollo, Serie Informe Económico.
- Laffont, J.-J. y Tirole, J. 1993. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Massachusetts: MIT Press.
- Larraín, M. 2012. Notas al último intento de reforma del sistema de supervisión financiera. *Anuario de Derecho Público UDP* 1, 392-414. Disponible en:

- http://www.udp.cl/facultades_carreras/derecho/pub_anuario.asp [15 de septiembre 2015].
- Llewellyn, D. 1999. The Institutional Structure of Regulatory Agencies (10-24). En Courtis, N. (ed.), *How Countries Supervise Their Banks, Insurers and Securities Markets*. Londres: Central Bank Publications.
- Lorenzini, J. 2012. Sernac Financiero: fundamentos y perspectivas. *Revista de Derecho Escuela de Postgrado* 2, 267-80. Disponible en: <http://www.revistaderecho.uchile.cl/index.php/RDEP/index> [15 de septiembre 2015].
- Lorenzini, J. 2013. Protección efectiva del consumidor, Documento de referencia 4, Espacio Público.
- Marisam, J. 2013. Interagency Administration. *Arizona State Law Journal* 45, 183-230.
- Medina, F. y Paredes, P. 2013. Competencia en el mercado chileno. Documento de trabajo, Horizontal. Disponible en: http://www.horizontalchile.cl/wp-content/uploads/2013/11/Horizontal_Competencia-en-el-mercado-chileno-octubre-2013.pdf [15 de septiembre de 2015].
- Momberg, R. 2004. Ámbito de aplicación de la Ley N° 19.496 sobre protección de los derechos de los consumidores. *Revista de Derecho Universidad Austral* 17, 41-62.
- Navarro, E. 2005. Notas sobre potestad sancionatoria de la autoridad administrativa y principio de legalidad. *Revista de Derecho Público* 67, 118-31.
- Nehme, N. 2011. Aplicación de las normas de defensa de la competencia a los organismos de la administración del Estado (317-75). En Luders, R. (ed.), *La libre competencia en el Chile del Bicentenario*. Santiago: Thomson Reuters.
- Ogus, A. 1994. *Regulation: Legal Form and Economic Theory*. Oxford: Clarendon Press.
- Olson, M. 2009. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) 2010. *Consumer Policy Toolkit*. Paris: OECD Publishing.
- Pardow, D. 2013. La experiencia chilena disuadiendo ilícitos corporativos. *Revista Derecho Público Iberoamericano* 1, 145-96.
- Prast, H. y Van Lelyveld, I. 2004. New Architectures in the Regulation and Supervision of Financial Markets and Institutions: The Netherlands. Documento de trabajo 21, Netherlands Central Bank.
- Roa, J. 2010. Ingreso de Chile a la OCDE: refuerzo para la gran batalla por la protección de los consumidores (335-53). En Morandé, F. y Díaz, J.D. (eds.), *Chile en el club de los países desarrollados: beneficios, oportunidades y desafíos del ingreso a la OCDE*. Santiago: Lom.
- Roa, J. 2013. Buenas prácticas y perspectivas de análisis para la mejora del sistema de protección al consumidor en Chile. Documento de trabajo 1, Res Pública Chile.
- Roxin, K. 1997. *Derecho penal. Parte general*. Madrid: Civitas.
- Sánchez, J.M. y Sanhueza, R. 2000. Autonomía y regulación en el sector sanitario chileno. *Estudios Públicos* 1(77), 165-85.
- Shavell, S. y Polinsky, M. 2000. The Economic Theory of Public Enforcement of Law. *Journal of Economic Literature* 38(1), 45-76.

- Silva, E. 1996. *Derecho administrativo chileno y comparado*. Santiago: Editorial Jurídica.
- Sustein, C. 2013. *Simpler. The Future of Government*. Nueva York: Simon & Schuster.
- Taylor, M. 1995. Twin Peaks: A Regulatory Structure for the New Century. Documento de trabajo, Centre for the Study of Financial Innovation. Disponible en: <http://static1.squarespace.com/static/54d62ofce4b049bf4cd5be9b/t/55241159e4b0c8f3afe1d11e/1428427097907/Twin+Peaks+A+regulatory+structure+for+the+new+century.pdf> [15 de septiembre de 2015].
- Tirole, J. 1994. The Internal Organization of Government. *Oxford Economic Papers* 46, 1-29.
- Volcker, P. (ed.) 2008. *The Structure of Financial Supervision: Approaches and Challenges in a Global Marketplace*. Washington D.C.: Group of Thirty.
- Williamson, O. 1967. Hierarchical Control and Optimum Firm Size. *Journal of Political Economy* 75(2), 123-38.
- Wymeersch, E. 2007. The Structure of Financial Supervision in Europe: About Single Financial Supervisors, Twin Peaks and Multiple Financial Supervisors. *European Business Organization Law Review* 8(2), 237-306.

INSTRUCCIONES A LOS AUTORES

INTRODUCCIÓN

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

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

INSTRUCCIONES GENERALES

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

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

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

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

PÁGINA DE INICIO

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

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

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

REFERENCIAS

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

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

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

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

Emplee las siguientes indicaciones para situaciones puntuales:

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

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

A. Referencias de libros

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

Ejemplos:

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

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

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

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

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

B. Capítulos de libros

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

Ejemplos:

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

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

C. Artículos de revistas

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

Ejemplos:

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

Dowd, K. 2009. Moral Hazard and the Financial Crisis. *Cato Journal* 29(1), 141-66.
McKinnon, K. 2007. Postdevelopment, Professionalism, and the Politics of Participation. *Annals of the Association of American Geographers* 97(4), 772-85.

D. Artículos de internet

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

Ejemplos:

Greenspan, A. 2010. Testimony of Alan Greenspan. Financial Crisis Inquiry Commission. Disponible en: <http://fcic.law.stanford.edu/hearings/testimony/subprime-lending-and-securitization-and-enterprises> [3 de febrero 2012].

FFIEC 2009. Community Reinvestment Act. Background & Purpose. Disponible en: <http://www.ffiec.gov/cra/history.htm> [21 de abril 2013].

E. Publicaciones periódicas de internet con y sin autor

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

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

Ejemplos:

Habermas, J. 2012. Wir brauchen Europa! *Die Zeit* [Online, 8 de octubre]. Disponible en: <http://www.zeit.de/2010/21/Europa-Habermas> [21 de abril 2013].

Batty, D. 2002. How the Other Half Lives. *The Guardian* [Online, 9 de agosto]. Disponible en: <http://society.guardian.co.uk/socialcarestaff/story/0,1141,771997,00.html> [9 de agosto 2002].

The Economist 2013. Beyer Gets the Boot [Online, 18 de abril]. Disponible en: <http://www.economist.com/blogs/americasview/2013/04/education-chile> [19 de abril 2013].

F. Tesis y documentos de trabajo

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

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

Ejemplos:

Lomné, G. 2003. Le lis et la grenade. Mise en scène et mutation imaginaire de la souveraineté à Quito et Santafé de Bogotá (1789-1830). Tesis (PhD), Université de Marne-la-Vallée.

Repetto, A. 2013. Vulnerabilidad y oportunidades: Los jóvenes inactivos de Chile. Working Paper 031, Universidad Adolfo Ibáñez.

G. Archivos

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

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

Ejemplos:

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

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

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

H. Periódicos impresos

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

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

Ejemplos:

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

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

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

ECONOMÍA Y POLÍTICA

WWW.ECONOMIAYPOLITICA.CL

ECONOMIAYPOLITICA@UAI.CL

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