

ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 159

INVIERNO

2020

ARTÍCULOS

Gerard Delanty

Teoría crítica como crítica a la Insustentabilidad: 'la vida dañada' en el Antropoceno

Daniel Chernilo y
Rodrigo Cordero

El problema de la secularización: cuatro miradas a la fragilidad de los órdenes sociales modernos

Hermann González,
Felipe Larraín y
Óscar Perelló

Diversificación de exportaciones: ¿es Chile diferente a Australia y Nueva Zelanda?

Sylvia Eyzaguirre,
Carmen Le Foulon y
Valentina Salvatierra

Educación en tiempos de pandemia: antecedentes y recomendaciones para la discusión en Chile

NOTA DE INVESTIGACIÓN

Rodrigo Valdés

En defensa de la Encuesta Nacional de Empleo del INE: una mirada desde la macroeconomía

RESEÑAS

Báltica Cabieses

The Covid-19 Catastrophe. What's Gone Wrong and How to Stop It Happening Again, de Richard Horton

Robinson Lobos

Not Enough: Human Rights in an Unequal World, de Samuel Moyn

Consuelo Figueroa

(Las) Otras geografías en Chile. Perspectivas sociales y enfoques críticos, de Andrés Núñez, Enrique Aliste y Raúl Molina (compiladores)

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 159 INVIERNO 2020

ESTUDIOS PÚBLICOS

www.estudiospublicos.cl

Estudios Públicos es una revista trimestral, arbitrada, de carácter multidisciplinar y con foco en los problemas más relevantes que enfrenta el espacio público en una sociedad libre y democrática. Provee de un foro de alto nivel a intelectuales y académicos interesados en publicar investigaciones de calidad que aborden las transformaciones, debilidades y oportunidades del ámbito público contemporáneo bajo una perspectiva técnica, histórica o conceptual. La revista promueve el intercambio de ideas, experiencias y evaluaciones críticas que tengan interés público.

La revista aparece trimestralmente en forma impresa y digital. Los trabajos publicados en *Estudios Públicos* han sido previamente evaluados por especialistas en un proceso de arbitraje ciego. Los textos publicados son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los editores ni del Centro de Estudios Públicos.

Las colaboraciones deben ceñirse a las normas para presentación de trabajos a *Estudios Públicos*. Los trabajos sometidos a consideración, así como los comentarios y correspondencia, deben ser enviados a través de www.estudiospublicos.cl o vía email a estudiospublicos@cepchile.cl.

Print and online editions of *Estudios Públicos*

The online edition of *Estudios Públicos* is published on www.estudiospublicos.cl, and includes papers in Spanish and their abstracts both in Spanish and English. A number of papers and documents are also available in English in the online edition.

Indexación

Estudios Públicos está incorporada en los siguientes índices académicos: REDIB, Latindex Catálogo, Erihplus, Dialnet, Google Scholar, Miar, Clase, Hapi, Ebsco, OCLC y Biblat.

Suscripciones

Pedidos directos al CEP. Monseñor Sótero Sanz 162. Santiago, Chile
Email: ngardella@cepchile.cl (Nicole Gardella, editora ejecutiva)
Teléfono: +56 2 2328 2400

ISSN 0716-1115 (edición impresa)

ISSN 0718-3089 (edición en línea)

Edición gráfica y digital: Pedro Sepúlveda V. y David Parra A.

Impreso en Andros Productora Gráfica
Hecho en Chile / Printed in Chile, 2020

EDITOR EN JEFE **Aldo Mascareño**

Centro de Estudios Públicos, Chile

EDITORA EJECUTIVA **Nicole Gardella**

Centro de Estudios Públicos, Chile

EDITORA DE ESTILO **Adelaida Neira**

Centro de Estudios Públicos, Chile

COMITÉ EDITORIAL

Enrique Barros

Universidad de Chile, Chile

Antonio Bascuñán

Universidad Adolfo Ibáñez, Chile

José Joaquín Brunner

Universidad Diego Portales, Chile

Sofía Correa Sutil

Universidad de Chile, Chile

Sebastián Edwards

UCLA. Los Angeles, Estados Unidos

Francisco Gallego

Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

James Heckman

Chicago University, Estados Unidos

Carmen Le Foulon

Centro de Estudios Públicos, Chile

Deirdre McCloskey

University of Illinois at Chicago, Estados Unidos

Sonia Montecino

Universidad de Chile, Chile

Eric Nelson

Harvard University, Estados Unidos

Eric Schliesser

Universidad de Amsterdam, Países Bajos

John Thompson

Cambridge University, Reino Unido

Florencia Torche

Stanford University, Estados Unidos

Sergio Urzúa

University of Maryland, Estados Unidos

PRESENTACIÓN DE TRABAJOS A *ESTUDIOS PÚBLICOS*

- *Estudios Públicos* publica trabajos que han sido previamente admitidos para revisión y luego favorablemente informados por al menos dos especialistas en un proceso de arbitraje ciego.
- Se entiende que los trabajos recibidos no han sido publicados en forma íntegra o parcial en otro medio impreso o electrónico, ni han sido sometidos simultáneamente a otros editores en su forma actual o como parte de un trabajo más extenso.
- *Estudios Públicos* concede el permiso para hacer copias físicas o digitales para uso personal, siempre y cuando estas copias no se distribuyan con provecho comercial y exhiban en su primera página la fuente original, el nombre del autor y esta misma advertencia.
- Para republicar trabajos aparecidos en *Estudios Públicos* se debe solicitar permiso escrito al editor en jefe.
- Normas de estilo de *Estudios Públicos* en <https://www.cepchile.cl/cep/site/edic/base/port/revistacep.html>.
- *Estudios Públicos* adhiere supletoriamente a la siguiente licencia de Creative Commons: Atribucion-NoComercial-CompartirIgual (BY-NC-SA).

ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 159 INVIERNO 2020

CONTENIDOS

ARTÍCULOS

Gerard Delanty	Teoría crítica como crítica a la InSustentabilidad: 'la vida dañada' en el Antropoceno	7
Daniel Chernilo y Rodrigo Cordero	El problema de la secularización: cuatro miradas a la fragilidad de los órdenes sociales modernos	39
Hermann González, Felipe Larrain y Óscar Perelló	Diversificación de exportaciones: ¿es Chile diferente a Australia y Nueva Zelanda?	73
Sylvia Eyzaguirre, Carmen Le Foulon y Valentina Salvatierra	Educación en tiempos de pandemia: antecedentes y recomendaciones para la discusión en Chile	111

NOTA DE INVESTIGACIÓN

Rodrigo Valdés	En defensa de la Encuesta Nacional de Empleo del INE: una mirada desde la macroeconomía	181
-----------------------	---	-----

RESEÑAS

Báltica Cabieses	<i>The Covid-19 Catastrophe. What's Gone Wrong and How to Stop It Happening Again</i> , de Richard Horton	205
Robinson Lobos	<i>Not Enough. Human Rights in an Unequal World</i> , de Samuel Moyn	211
Consuelo Figueroa	<i>(Las) Otras geografías en Chile. Perspectivas sociales y enfoques críticos</i> , de Andrés Núñez, Enrique Aliste y Raúl Molina (compiladores)	219

ARTÍCULO

TEORÍA CRÍTICA COMO CRÍTICA A LA INSUSTENTABILIDAD: ‘LA VIDA DAÑADA’ EN EL ANTROPOCENO

Gerard Delanty

University of Sussex, United Kingdom

RESUMEN: Este artículo intenta situar la noción de sustentabilidad dentro del marco de la teoría crítica. En él se muestra que la sustentabilidad tiene importancia normativa para la sociedad contemporánea y que, al contrario de muchas concepciones y prácticas sustentables, ella cuenta con un potencial latente y crítico. Propongo la noción de sustentabilidad crítica como un modelo cultural poscorporativo que actúe como alternativa frente a la concepción de sustentabilidad neoliberal, así como también frente a definiciones que solo

GERARD DELANTY es Profesor de Sociología de la Universidad de Sussex, Brighton, United Kingdom. Sus publicaciones más recientes son *Critical Theory and Social Transformation* (London: Routledge, 2020) y, como editor, *Pandemic, Society and Politics: Critical Reflections on Covid-19* (De Guyter, 2021). Otras publicaciones incluyen: *The Cosmopolitan Imagination* (Cambridge University Press, 2009); *Formations of European Modernity*, 2da edición (Palgrave, 2019); *Community*, 3ra edición (Routledge, 2018); *The European Heritage: A Critical Re-Interpretation* (Routledge, 2018). Perfil en: <http://www.sussex.ac.uk/sociology/people/peoplelists/person/101974>. Dirección: Department of Sociology, School of Law, Politics and Sociology, Freeman Building, University of Sussex, Brighton BN1 9QE, UK. Email: g.delanty@sussex.ac.uk.

En la escritura de este trabajo me he beneficiado de los comentarios de Aurea Mota, Daniel Chernilo, Neal Harris, Patrick O’Mahony, Tracey Skillington y Piet Strydom. Una versión previa del mismo fue presentada como charla en el Humanities Centre for Advanced Studies of Futures of Sustainability de la Universidad de Hamburgo el 20 de noviembre de 2019; agradezco sus comentarios a quienes participaron de ese encuentro. Agradezco también a Aldo Mascareño, editor de *Estudios Públicos*, por sus provechosas observaciones sobre el texto.

la consideran en términos de racionalidad técnica. La sustentabilidad crítica es un desafío a aquello que Adorno llamó ‘pensamiento deludido’; es una alternativa a la ‘vida dañada’ que viene aparejada a las sociedades insustentables de la modernidad. Hoy se vuelve cada vez más evidente que una de las muchas contradicciones de la modernidad es aquella de la creencia en la infinitud del crecimiento versus la finitud de los recursos de la tierra para sostenerlo. Así, una crítica immanente de la modernidad desde la perspectiva de la teoría crítica busca develar el antagonismo y la contradicción de una sociedad basada en el crecimiento infinito, la prosperidad y el progreso, pero con recursos finitos.

PALABRAS CLAVE: teoría crítica, sustentabilidad, sustentabilidad crítica, medioambientalismo, naturaleza, ecología política

RECIBIDO: diciembre 2019 / **ACEPTADO:** abril 2020

CRITICAL THEORY AS A CRITIQUE OF UNSUSTAINABILITY: ‘DAMAGED LIFE’ IN THE ANTHROPOCENE

ABSTRACT: The article seeks to situate the notion of sustainability within the framework of critical theory. It shows that sustainability has normative significance for contemporary society and that contrary to many conceptions and practices of sustainability, it has latent and critical potential. The notion of critical sustainability is proposed as a post-corporate cultural model and as an alternative to the neo-liberal conception of sustainability as well as to definitions that see it only in terms of technical rationality. Critical sustainability is a challenge to what Adorno called ‘deluded thinking’ and as an alternative to the ‘damaged life’ that has come with the unsustainable societies of modernity. It is now increasingly apparent that one of the many contradictions of modernity is the contradiction between the belief in the infinity of growth and the finite resources of the earth to sustain it. An immanent critique of modernity from the perspective of critical theory seeks thus to disclose the antagonism and contradiction of a society predicated on infinite growth, prosperity and progress but with finite resources.

KEYWORDS: critical theory, sustainability, critical sustainability, environmentalism, nature, political ecology

RECEIVED: December 2019 / **ACCEPTED:** April 2020

Wrong life cannot be lived rightly.

T.W. Adorno, MINIMA MORALIA:

REFLECTIONS FROM DAMAGED LIFE (2005 [1951])

En este artículo ofrezco una perspectiva de la sustentabilidad desde el punto de vista de la teoría crítica. La noción de sustentabilidad —y la noción asociada a ella de desarrollo sustentable— es uno de los temas más discutidos no solo en las ciencias sociales, sino en múltiples ámbitos sociales. Hoy en día se ha convertido en un ingrediente central del orden institucional y la política contemporánea. Aun así, no es todavía una noción que tenga un nexo claro con la crítica o que tenga un contenido normativo. Existen buenas razones para ser crítico, si acaso no desdeñoso frente a ella. Al derivarse de las políticas globales y del discurso corporativo, la sustentabilidad se encuentra repleta de contradicciones y ambivalencias. Está el problema fundamental de que la noción de sustentabilidad busca sostener aquello que ahora se ha vuelto insostenible y, por tanto, es incompatible con la ecología política radical, y con un concepto de naturaleza acorde a la era del Antropoceno. Si la sustentabilidad pudiese ser redimida como un concepto crítico, es posible que pudiera hacerse compatible con la ecología política radical. Sin embargo, este es un problema más complejo que no trataré en este artículo, ya que se trata de un cambio fundamental en la teoría de la naturaleza desde una visión antropocéntrica del mundo a una ecocéntrica.

Contraria a la tendencia dentro del pensamiento crítico y de la ecología política radical de rechazar la sustentabilidad como una ideología del capitalismo tardío, mi posición es que aquella debiera ser conservada.¹ Solo cuando su opuesto es tomado en consideración —esto es, la insustentabilidad—, la noción de sustentabilidad adquiere mayor importancia para dar respuesta a las demandas por alternativas al crecimiento y a la extendida necesidad de responsabilidad colectiva. Hoy crece el fantasma del cambio climático y la ingobernabilidad en el Antropoceno como contexto para que la sustentabilidad sea situada como sustentabilidad crítica. En estos términos, propongo, la noción de sustentabilidad puede ser reconstruida en tanto concepto crítico.

Principalmente me refiero a ‘sustentabilidad’ como concepto opuesto a ‘desarrollo sustentable’, pero como ambos son habitualmente utili-

¹ Para una útil revisión de literatura más antigua, Meadowcroft (2000) y para un trabajo más reciente Blühdorn y Welsh (2007).

zados como sinónimos, no insistiré en una definición rápida y taxativa de ninguno de ellos. La distinción, sin embargo, no puede ser del todo eliminada, ya que se relaciona con la diferencia entre ‘lo que se tiene que hacer’ y el ‘cómo debería hacerse’: existe consenso general acerca de la necesidad de políticas medioambientales sustentables, pero no hay un acuerdo respecto de los medios para alcanzarlas. Debido a que la mayoría de las disputas políticas surgen en torno a controversias sobre los medios más que sobre los fines, el problema no puede ser ignorado. Si bien la sustentabilidad se trata claramente de los ‘medios’, ella también apunta a algo que está más allá de la instrumentalidad. Parte de la dificultad, sin lugar a dudas, reside en las distintas visiones de lo que debería ser sostenido (por ejemplo, el ‘modo de vida occidental’ basado en el consumo o la ecología del planeta), y en determinar si es posible tener una política de sustentabilidad genuina sin un nuevo concepto de naturaleza.

La modesta contribución que ofrece este artículo es la de situar la noción de sustentabilidad dentro del marco de la teoría crítica. En este sentido, espero mostrar que la sustentabilidad tiene una importancia continua para la sociedad contemporánea y que, contrario a las concepciones y prácticas generalizadas de la sustentabilidad, posee un potencial crítico latente. Con este fin, propongo la noción de sustentabilidad crítica como un modelo cultural poscorporativo y como una alternativa tanto a la concepción neoliberal de sustentabilidad como a las definiciones que solo la ven en términos de racionalidad técnica en la implementación de las políticas acordadas. Una interrogante adicional es si ella satisface las demandas de la ecología política radical, particularmente debido a la infeliz relación entre esa escuela de pensamiento y el antropocentrismo de la teoría crítica.

Un enfoque de estas características ofrece un correctivo a las tendencias hacia la postsustentabilidad (Foster 2017); a saber, el argumento de que la sustentabilidad ha perdido relevancia y se ha convertido en un término vacío, al menos al interior de la integración europea desde la transformación de la idea progresista de protección medioambiental de fines de la década de 1980 y principios de los noventa, a su acomodo neoliberal de fines de los noventa (Dezalay 2007). En este contexto, entiendo por neoliberal —siguiendo a Dezalay— la entrada de grandes empresas multinacionales y de consultorías en el emergente campo de la regulación medioambiental. Así, nuevas maneras de regulación tomaron forma en torno a acuerdos corporativos bajo el débil auspicio del

Estado o, simplemente, directamente a través de incentivos de mercado. De hecho, hoy en día es el propio mercado el que se legitima a sí mismo como defensor de la ‘responsabilidad social empresarial’. Hay algo de verdad, entonces, en el agotamiento político de la sustentabilidad como una idea normativa. No obstante, una perspectiva teórico-crítica no necesita deshacerse de lo que podríamos llamar la normalización de la sustentabilidad e incluso de su banalización por parte del discurso corporativo, para el cual todo es una contribución a la ‘sustentabilidad’. De hecho, es justamente este desarrollo el que revela que la noción de sustentabilidad se ha convertido en un ‘significante flotante’ [*free-floating signifier*], con múltiples significados respecto de lo que debe ser sostenido, por qué medios y por quién.

El significado de sustentabilidad, entonces, necesariamente reside fuera de sí. Apreciar esta transformación discursiva es ver que el término se ha desconectado de su utilización científica dominante, al tiempo que se ha conectado al concepto técnico y economicista de desarrollo sustentable o de la ideología del capitalismo ‘verde’. La sustentabilidad ha entrado en la fábrica de la sociedad y se ha transformado en parte integral de la naturaleza misma de la democracia, al punto de que ya no reside en un dominio distinto al de las instituciones y las prácticas sociales y políticas (McKibben 2003; Young 1992). A este respecto, propongo que la sustentabilidad es una categoría inherentemente cultural y que necesita ser entendida como tal. Sin embargo, para que esto tenga verdadera fuerza crítica, se debe conectar la idea de sustentabilidad con otros principios normativos como los de responsabilidad y democracia. En esencia, la sustentabilidad, como un concepto en sí mismo, no tiene la fuerza suficiente para plantear un desafío crítico a la insustentabilidad. El problema clave, entonces, es si la podemos conectar con lo que llamo, siguiendo la tradición de la teoría crítica, las *ideas de la razón*, como la democracia y la responsabilidad. Un rasgo de estas ideas de la razón es que no han sido relacionadas con la naturaleza. Es aquí, tal vez, donde tendrá que ocurrir el cambio de mayor alcance; a saber: llevar el concepto de naturaleza dentro del alcance de la teoría crítica. Sin embargo, por sí sola la sustentabilidad no tiene fuerza suficiente para convertirse en una idea de la razón.

Debería dejarse en claro desde el principio que la noción de sustentabilidad crítica que aquí se propone no es del todo nueva. Existe como término, pero con un uso limitado. Greenberg (2014, 2018), con

el foco puesto en California, invoca la noción de sustentabilidad crítica. Las aplicaciones de la teoría crítica han sido pocas. Rose y Cachelin (2018) han intentado incorporar las teorías críticas dentro de la teoría de la sustentabilidad, y también utilizan el término. Sin embargo, ellos no discuten teorías críticas específicas, ni tampoco discuten la teoría crítica dentro de la tradición de la Escuela de Frankfurt —el asunto de este trabajo. Fuchs (2017) ha tratado la sustentabilidad desde la perspectiva de la teoría crítica en relación con el capitalismo, pero no ha abordado el amplio espectro de temas que presenta la sustentabilidad ni otras posiciones dentro de la teoría crítica. Jacob (1997) ha trabajado la sustentabilidad desde la perspectiva de la teoría crítica, pero principalmente en relación al desarrollo. En general, y en sí misma, la teoría crítica no se ha vinculado al debate por la sustentabilidad. Si bien ha habido algunas contribuciones más generales para el medioambientalismo y el tema del riesgo, como los importantes aportes de Eder (1996) y Strydom (2002), la contribución de la teoría crítica ha sido limitada. Un volumen clásico, publicado hace ya dos décadas, acerca de la sustentabilidad y las ciencias sociales, ofrece invaluable estudios sobre las teorías de la sustentabilidad, los que a su vez reflejan los intereses de las ciencias sociales (Becker y Jahn 1999). Sin embargo, esta contribución no discute la teoría crítica como tal.

En vista del extendido interés por el problema de la naturaleza a partir de Marx y del argumento de Adorno y Horkheimer expuesto en la *Dialéctica de la Ilustración* (1979 [1944]), según el cual la dominación comienza con la dominación de la naturaleza, todavía hay espacio para mucho trabajo sobre el tema. Tanto el desarrollo de una filosofía de la naturaleza como el debate acerca del medioambientalismo en la teoría crítica y el grado en que aquel es contrario o compatible con la ecología política radical, quedan fuera del alcance de este artículo (ver Brulle 2002; Eckersley 1990; Gunderson 2014, 2016; Vogel 1996). Estas son cuestiones que desafían algunos de los supuestos de la teoría crítica, como aquellos que tratan sobre la dominación humana. Mi pregunta es cómo luce la sustentabilidad cuando es vista a través de los lentes de la teoría crítica y si esta puede ayudarnos a reenmarcar la dimensión medioambiental de la sustentabilidad.

Más que una visión demasiado general de la teoría crítica o una confinada a su teoría de la naturaleza, este artículo opera con una inter-

pretación específica del enfoque teórico y metodológico de la teoría crítica. Para comenzar, bosquejo algunos de los principios de la teoría crítica (1). Sobre esta base, discuto la sustentabilidad desde la perspectiva de la teoría crítica a fin de alcanzar una noción de sustentabilidad crítica (2). Por último, propongo un marco para el análisis de la sustentabilidad y la identificación de seis discursos principales (3). El artículo concluye con una defensa de la sustentabilidad crítica (4).

1. RASGOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS GENERALES DE LA TEORÍA CRÍTICA

Uno de los rasgos distintivos de la teoría crítica es la identificación de discursos y prácticas que poseen potencial transformativo. Ya he discutido esto en detalle en otro lugar (Delanty 2020; ver también Strydom 2011). Para este artículo ofrezco aquí un breve resumen de los puntos más destacados.

Un concepto clave es la noción de trascendencia inmanente. Esta lleva nuestra atención hacia fenómenos que son inmanentes en la realidad social y que obligan a los actores sociales a trascender la sociedad dada por medio de una reelaboración [*re-working*] y reapropiación de su propia autocomprensión, incluyendo la comprensión de su orden institucional y también, posiblemente, de su relación con la naturaleza. El concepto captura la dialéctica entre actualidad y potencialidad que opera en la realidad social. Por ahora pongo a un lado el problema de que si la relación con la naturaleza no ofrece estas posibilidades transformadoras: la trascendencia podría estar limitada o podría no ser posible bajo circunstancia alguna. Para enfrentar este problema asumiré, si bien de modo problemático, que existen posibilidades inmanentes para la trascendencia dentro de la relación actual con la naturaleza.

Generalmente, las fuentes de trascendencia inmanente son fuerzas latentes no reconocidas, subterráneas, que de cuando en cuando dan lugar a algo nuevo, habitualmente como resultado de una crisis. Estas fuerzas latentes son extraídas por medio de la influencia mediadora de las ideas, los conceptos o los principios (por ejemplo, libertad, justicia, paz), o de su encarnación en un modelo cultural (derecho internacional, Estado constitucional, democracia). El concepto dirige la atención a la construcción y transformación de la sociedad, incluyendo tanto

a las fuerzas generativas como a las condiciones estructurantes de la transformación como foco del análisis y la investigación social.² Debe hacerse notar que la noción de un imaginario no es lo suficientemente robusta como para abarcar estas fuerzas, pero es, no obstante, un elemento en la apertura de nuevas perspectivas de posibilidad social y política.

El método que se sigue de este marco filosófico es la crítica inmanente, es decir, una forma de crítica que es autorreflexiva en su búsqueda por mostrar la discrepancia entre idea y realidad, o la realización incompleta de una idea o de sus posibilidades futuras. La crítica inmanente adquiere su ímpetu desde la trascendencia, en tanto está dirigida, específicamente, a aquellas ideas de la razón que abren la realidad social a futuras posibilidades. Esto es acerca de potenciales profundos que han evolucionado en la historia. Y no se trata, entonces, de que un orden social dado no esté a la altura de sus pretensiones. Se trata de las posibilidades latentes que son los supuestos de la transformación social.

Derivadas de la revisión que Hegel hace de Kant, las ideas de la razón juegan un rol central en la formación de modelos culturales como su supuesto trascendental (por ejemplo, aquello que debe ser presupuesto). Las ideas de la razón se refieren a los ideales normativos de la modernidad que representan la posibilidad futura, incluyendo nociones como las de libertad, igualdad, solidaridad, paz, democracia, autodeterminación. Son las condiciones conceptuales y cognitivas que representan la dimensión trascendente que es inmanente en la realidad social; es decir, aquello que debe ser supuesto en el análisis social. Como tal, estas ideas son parte integral del orden cognitivo y normativo de la sociedad, y cuentan con efectos de formación de estructuras. Tienen una naturaleza abstracta, a la vez que toman una forma concreta en sus aplicaciones normativas, interpretaciones o proyecciones imaginarias (por ejemplo, la democracia liberal es un modelo normativo basado en la idea más abstracta de democracia, pero solo es uno de esos modelos normativos de democracia). Las ideas de la razón también pueden adoptar una forma ideológica, o reificada, al quedar reducidas a arreglos sociales concretos y perder su carácter trascendente.

² Mis agradecimientos a Piet Strydom por su consejo en la clarificación del término.

La tradición de la teoría crítica hace hincapié en las relaciones de antagonismo y contradicción a través de las cuales se crean nuevas realidades sociales. Esta es la lógica dialéctica que trata del proceso transformativo por medio del cual las ideas de la razón conducen a una reinterpretación de la autocomprensión de una sociedad, o a una radicalización de una o más ideas de la razón y de las correspondientes formas de acción transformativa. Ella indica una noción ontológica de la realidad que se manifiesta en los procesos de transformación. Estos procesos son también la base para la posibilidad del aprendizaje social, en particular del aprendizaje a partir de la experiencia de la catástrofe. Desde Benjamin y Adorno hasta Habermas, esta ha sido una idea importante (esta noción de catástrofe aún no ha sido conectada con la de catástrofe medioambiental).

La teoría crítica no es solo crítica, sino que también es teórica: se caracteriza por ubicar un fenómeno dado dentro de un contexto mayor, en tanto lo particular solo puede ser entendido en relación con el todo. Nada es simplemente dado o natural, sino que solo tiene sentido en términos de una relación con algo más. Por tanto, una teoría crítica de la sustentabilidad pondría el énfasis en las interconexiones entre economía, sociedad y naturaleza. Más aún, la totalidad del todo debe ser concebida en términos de relaciones asentadas en precondiciones trascendentales. Se puede sugerir que la contextualización teórica más significativa de un fenómeno determinado es la relación de subjetividad, intersubjetividad y objetividad.

En suma, la tradición de la teoría crítica conduce nuestra atención hacia las transformaciones sociales y hacia los potenciales positivos inherentes en la realidad social, siendo este el foco empírico para los análisis sociales críticos. De este modo se relaciona la potencialidad con la actualidad.

También se pueden hacer algunas breves observaciones sobre un conjunto de consideraciones asociadas. No todas las versiones de la teoría crítica son críticas. Por ejemplo, la teoría del reconocimiento de Axel Honneth (1996) carece de un filo crítico frente a variados y acuciantes problemas sociales como la sustentabilidad. Si bien las relaciones de reconocimiento permean muchas de las facetas de la sociedad y son pocos los fenómenos sociales que no suponen problemas de reconocimiento, los desafíos para un futuro sustentable no son primariamente

un problema de reconocimiento —como se bosqueja en la teoría del reconocimiento de Honneth, la que trata sobre las relaciones sociales entre los sujetos. Sin embargo, no puede haber duda respecto de que el problema del reconocimiento resulta central para los problemas de sustentabilidad, pues si no repensamos las jerarquías morales que separan a los humanos de la naturaleza no es posible una vida sustentable. Una perspectiva así requeriría de una reconstrucción del reconocimiento en términos de su relación con la naturaleza.

Si bien mi propuesta es deudora de la teoría de Habermas, sería un error situar la sustentabilidad dentro del conflicto entre distintas racionalidades como ocurre en su teoría de la racionalidad comunicativa, la cual ve la modernidad como un conflicto entre dos formas dominantes de racionalidad: la racionalidad instrumental versus la comunicativa. Hoy en día, la sustentabilidad las atraviesa a ambas; ella no debiera ser reducida a una racionalidad tecnológica o instrumental, puesto que reside en las interrelaciones entre subjetividad, intersubjetividad y objetividad. Por estas razones, me parece que enfoques puramente constructivistas también resultan inadecuados, ya que todo tiene que ser explicado en términos de construcción discursiva, requiriendo únicamente de interpretación. En lugar de ello, una propuesta crítica pone un mayor énfasis en la explicación y en el descubrimiento de vínculos entre distintos espacios. No se mantiene en el nivel de observar los fenómenos sociales a través de los lentes con los que la gente experimenta la realidad social, ni las justificaciones o interpretaciones que ella da de aquella.

En tanto existe una tensión entre la idea de sustentabilidad y la noción de una ‘buena sociedad’, o lo que sería una ‘buena vida’, vale la pena recordar la exploración de Adorno (1998) en torno a la dificultad de reconciliar el hecho de que una buena vida no puede conocerse o crearse fácilmente, pero aun así existe la necesidad de resistirse a una ‘vida dañada’. En *Minima Moralia*, Adorno intentó mostrar que la ‘buena vida’ ya no es posible y que, por tanto, la filosofía solo puede mostrar lo que se ha perdido, pero también aquello que cabría esperar. Esto queda capturado en la famosa frase ‘No cabe la vida justa en la vida falsa’. Hoy en día vivimos en una situación en la que “Ya no es posible lo que se conoce propiamente como habitar” (Adorno 1998, 35). No existe algo así como una vida totalmente auténtica, una forma de vida recon-

ciliada consigo misma, como lo creía Heidegger. Para Adorno es necesario resistirse a las ilusiones de una visión así. Más que resignación, lo que se requiere es crítica y resistencia. Esto se da a entender al final de *Minima Moralia*: “El único modo que aún le queda a la filosofía de responsabilizarse a la vista de la desesperación es intentar ver las cosas [...] desde la perspectiva de la redención” (Adorno 1998, 250). Entonces, aun si no podemos crear con facilidad una sociedad sustentable que pueda reconciliar sus contradicciones, el pensamiento crítico puede desmascarar la vida dañada de un futuro insustentable.

Si bien se suele identificar la teoría crítica con la crítica del capitalismo, esta no es su aspiración principal o distintiva. Resulta claro que la crítica del capitalismo debe ser central para el análisis social, en particular respecto de todo lo relacionado con los problemas de la sustentabilidad, pero esto no puede ser el rasgo definitorio, ya que un método no se define por el objeto de investigación. Las sociedades no capitalistas o precapitalistas también pueden ser insustentables, como han mostrado Jared Diamond (2005) y Clive Ponting (2011). No olvidemos que uno de los más grandes experimentos en los tiempos modernos, la URSS, era no-capitalista y resultó ser insustentable. Por estas razones disiento con la reducción que hace Fuchs (2017) de la teoría crítica de la sustentabilidad a una crítica del capitalismo. Esto pierde de vista la naturaleza conflictiva de diferentes visiones del futuro, y pierde de vista también que los discursos de la sustentabilidad contienen aprendizaje y reflexividad acumulados.

¿Cómo podemos descubrir y comprender estos reservorios de sentido? Es aquí donde se puede introducir la noción de un modelo cultural. Los modelos culturales, como término para designar formas culturales, están compuestos de estructuras variadas, de las cuales las más importantes son normativas, cognitivas, simbólicas, estéticas y epistémicas. Estas dan expresión a distintas facetas de las formas culturales. Los modelos culturales sostienen a las sociedades y sus discursos. Uno de los objetivos de la teoría crítica es investigar los modelos culturales operativos en dominios determinados, ya sea la democracia, la sustentabilidad, los derechos humanos, etc. Ellos no pueden reducirse a una sola dimensión, por ejemplo, lo normativo o lo simbólico, como habitualmente ocurre en la teoría social. Habermas resalta lo normativo; la sociología cultural, lo simbólico; la teoría social influenciada por

Castoriadis, lo imaginario (Adams et al. 2017). Aquí es donde disiento de los análisis, por lo demás convincentes, de Adloff y Neckel (2019): no creo que lo que Castoriadis (1987, 369-373) llama el ‘imaginario radical’ ofrezca una síntesis, o que vincule elementos diversos como las dimensiones cognitiva, evaluativa y afectiva. En todo caso, en mi opinión, la verdadera contribución de Castoriadis radica en su teoría del ‘imaginario radical’ y no, de modo más general, en las ‘imaginaciones’. También me parece cuestionable que las nociones de sustentabilidad contengan proyecciones radicales. Levy y Spicer (2013) hacen una reivindicación de tono menor de lo imaginario, pero su análisis, generalmente perspicaz, carece de toda radicalidad. Mi planteamiento es que esto se debe a que no está conectado con otras ideas radicales. Dicho en corto, creo que la noción del imaginario radical debería ser confinada a articulaciones específicas que buscan expresar algo que es radicalmente nuevo. Como idea, la sustentabilidad no es en sí misma una idea radical, pero cuando se combina con otras ideas radicales esta adquiere un potencial transformador.

2. LA SUSTENTABILIDAD DESDE LA PERSPECTIVA DE LA TEORÍA CRÍTICA

Como muchos fenómenos sociales, hoy en día la sustentabilidad es un concepto cultural. Un término derivado originalmente del manejo de los bosques, evolucionó en un modelo ecológico para la preservación de los sistemas de soporte vital para convertirse en una de las ideas principales tras el movimiento medioambiental (Grober 2015; Caradonna 2014).³ La noción se convirtió en una de las principales formas en las que se podía concebir el desarrollo, reconciliando el crecimiento con la conciencia de los límites de los recursos naturales y con la necesidad de proteger a la tierra de las tendencias autodestructivas de las sociedades humanas. Hoy en día, la sustentabilidad ha perdido su conexión exclusiva con el desarrollo —en sí mismo un concepto multifacético y crítico— y con las políticas gubernamentales y corporativas, convirtiéndose, en nuestra época de crisis, en un prisma más general a través del cual la sociedad se puede ver a sí misma. Tal vez, *prisma* sea un

³ Para la literatura clave en las décadas de 1960 y 1970, ver *Nature*, disponible en: <https://www.nature.com/articles/527443a> [1 de noviembre 2019].

término demasiado moderado. A través de la óptica del Antropoceno, es quizás más parecido a un vórtice catastrófico.

El discurso contemporáneo sobre la sustentabilidad se dirige al núcleo de lo que podríamos considerar el tema central de la teoría social crítica en lo concerniente a la posibilidad de la sociedad. La pregunta por la posibilidad de la sociedad es una pregunta que ahora debe ser planteada en base a alguna noción de sustentabilidad, es decir, si es que, o en qué grado, debe ser repensada la comprensión actual de la sociedad si esta ha de tener un futuro. Esta redefinición de la idea de sustentabilidad la conduce fuera del dominio del medioambientalismo y la sitúa al centro de la autocomprensión societal. Un análisis inmanente revela cómo una idea como la de sustentabilidad puede reconstruirse a partir de la lógica de la racionalidad instrumental y la gobernanza tecnocrática. Este análisis busca también reconstruir las ideas de la razón incrustadas en ella y que la acompañan en la forma de conciencia. Más que partir con la idea de sustentabilidad, un análisis basado en la teoría crítica comenzaría por el contexto de la crisis, es decir, por la objetividad de la insustentabilidad. Por esta razón, como explico más abajo, probablemente ella se sitúa mejor dentro del contexto del Antropoceno.

Pero, ¿qué es la sustentabilidad? Estrictamente hablando, la noción de sustentabilidad se refiere a la sustentabilidad de los recursos naturales, incluidas la biodiversidad y la sustentabilidad de las especies y los hábitats. Esto supone, por tanto, un carácter objetivo en tanto incorpora principios como la efectividad, el control, la eficiencia, etc. Como tal, es un término funcional que designa una racionalidad científica y técnica, y que no tiene relevancia normativa en sí mismo. Es también una condición temporal para referirnos a la capacidad del presente de tener un futuro. Así, si la sociedad actual es sustentable es, en última instancia, una cuestión de tiempo, lo que no puede ser indefinido ya que las soluciones deben ser halladas en el presente. Esto también concierne a la responsabilidad generacional, ya que tanto las acciones que se han llevado a cabo como las que no, ahora tienen importancia directa para las generaciones futuras. Independientemente de cómo sea planteado esto, casi siempre atañe a una cuestión de tiempo; por ejemplo, el hecho de que un incremento global de cuatro grados en el calentamiento global es algo probable para el 2100 y tendrá serias consecuencias en muchas partes del mundo (Wallace-Wells 2019). Aunque también es más

que una condición temporal: es asimismo espacial, en tanto el futuro no es el mismo para todos (Delanty 2020). Una vez que estas consideraciones son tomadas en cuenta, es difícil no arribar a la conclusión de que la sustentabilidad es más que lo que literalmente indica el término como un concepto o principio de racionalidad técnica.

Entonces, podemos construir el caso para el cual la idea de sustentabilidad, al capturar las preguntas críticas sobre el futuro de las sociedades humanas, se ha convertido ahora en un concepto cultural que acarrea dimensiones normativas, cognitivas, simbólicas y epistémicas. Es un medio a través del cual las sociedades contemporáneas se ven a sí mismas a lo largo de una serie de dimensiones, las que pueden ser caracterizadas en términos de relaciones subjetivas, intersubjetivas y objetivas. Si alguna vez la sustentabilidad trató sobre la relación de la sociedad con la naturaleza, en la actualidad es un término cultural más general que atraviesa distintos asuntos sociales y políticos, los que no son, primariamente, aquellos que pueden designarse como propiamente medioambientales. Lo que sugiero es que la noción de sustentabilidad ya no corresponde, en primera instancia, a un término científico —basado exclusivamente en principios técnicos racionales de control, efectividad, eficiencia—, sino que se ha convertido en una idea más extendida dentro del discurso público y que resuena junto a apremiantes preocupaciones públicas y privadas. A este respecto, es similar a la idea del Antropoceno, el que ha dejado de ser un término específico de la geología, desde donde proviene, o incluso de la ciencia del sistema terrestre, convirtiéndose en un modelo cultural extendido (Delanty y Mota 2017). Estrictamente hablando, en sí misma la sustentabilidad es un principio comparable a otros principios de cultura objetiva —como la eficiencia—, relevantes para el entorno natural. Sin embargo, de acuerdo a mi visión, ahora la sustentabilidad se ha combinado con otros principios de índole más político y moral, tales como la responsabilidad y la democracia.

Inevitablemente, la sustentabilidad plantea interrogantes normativas respecto de qué debería ser sostenido, por quién, para quién, por qué medios y por cuánto tiempo. ¿Es la sustentabilidad de la sociedad humana un todo o una parte? ¿Se trata de la sustentabilidad de la biodiversidad y los sistemas ecológicos? ¿O es la sustentabilidad del desarrollo económico sin destruir sus condiciones de posibilidad? Ninguna de estas interrogantes —preguntas por el cómo, opuestas a las del qué—

puede ser fácilmente contestada solo recurriendo a datos objetivos o científicos, ya que estos plantean problemas que van al centro de la democracia y la posibilidad de la sociedad. Como tales, no son problemas primariamente económicos o tecnológicos. El famoso Reporte Brundtland, que proporcionó la icónica definición de desarrollo sustentable, hablaba de ‘necesidades’ (las necesidades del presente y las del futuro) (WCED 1987).⁴ Este no es un fenómeno ecológico ni económico, sino uno eminentemente social. Y requiere tanto de respuestas filosóficas como sociológicas.

Por estas razones, yo me resistiría a la tendencia de ver la sustentabilidad exclusivamente como una ideología del capitalismo, incluso si eso es en lo que efectivamente se convirtió en Europa, o como una forma de manejo de riesgo. Según Dezalay (2007, 173), esto ocurrió cuando tuvo lugar un cambio desde la protección medioambiental por decreto hacia el desarrollo sustentable, por lo que este último fue generalmente igualado a crecimiento sustentable. No pueden existir dudas respecto de que la sustentabilidad ha sido cooptada por el capitalismo.⁵ Aunque ¿qué no lo ha sido? Resulta difícil no estar de acuerdo con este argumento, pero, sin embargo, yo plantearía que el concepto se encuentra ahora enredado en ya demasiados dominios que no pueden ser reducidos a uno. Más aún, su forma abstracta, o metacultural, trasciende la especificidad de las interpretaciones, al punto de que siempre habrá un exceso de interpretaciones.

Esta condición de pluralización y disputa puede ser confundida con la ‘postsustentabilidad’, por lo cual la sustentabilidad, al dejar de tener un significado específico o claro, se vuelve redundante o agota su potencial (Foster 2015). Desde un enfoque de la teoría crítica, esto sería no entender su transformación en una categoría o modelo cultural. Existe, así, una verdadera aceptación subyacente del bien normativo de la sustentabilidad y por lo tanto resulta clara la posibilidad de una crítica inmanente poderosa. Tal como he planteado, el análisis de las relaciones entre lo subjetivo, lo intersubjetivo y lo objetivo es central para

⁴ El Reporte indicaba: “El desarrollo sustentable es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades” (WCED 1987, 43).

⁵ Por ejemplo, sobre la sustentabilidad como publicidad para los grandes negocios, Conlon (2019).

la teoría crítica; atraviesa las dimensiones personal, social y natural. Visto así, el concepto de sustentabilidad se ha movido desde una preocupación unidimensional (por ejemplo, encontrar el balance adecuado entre crecimiento y desarrollo, o entre ecología y economía) a una interconectividad de la economía, la sociedad, la naturaleza, el Estado y el ciudadano individual. Todo esto ha ocurrido en el contexto de una situación en la que, como ha sido ampliamente reconocido, la naturaleza ya no es más un dominio separado, por fuera de lo social, argumento reforzado por Latour (1993, 2017), sino que también resulta central para la nueva antropología de la naturaleza (Franklin 2002) y para la hoy en día bien establecida tesis de la ‘muerte de la naturaleza’ (Merchant 1990; McKibben 2003; MacNachten y Urry 1998).

Considerar la sustentabilidad en términos holísticos coincide con el énfasis de la teoría crítica, que se retrotrae hasta Hegel y Marx, por la totalidad: la necesidad de ubicar algo en un contexto más amplio y observar las interconexiones entre los elementos y las dimensiones de las formas sociales. Por estos motivos, me parece que la sustentabilidad no es primariamente un concepto de la ecología o del medio ambiente, sino que también incorpora la justicia social y marcos de sentido culturales. Esto se relaciona con el problema de la sustentabilidad de los sistemas de pensiones, de las infraestructuras urbanas, de la educación superior, de los sistemas de salud, de la vivienda asequible. Se refiere a las relaciones entre distintos ámbitos: la ecología, la economía, la justicia social, etc. El atractivo normativo de la sustentabilidad atraviesa todos estos niveles. Al hacerlo, y al ir más allá del ámbito de la racionalidad técnica, se instala una relación triádica entre formas de responsabilidad, crítica y sustentabilidad.

De estos vínculos surgen nuevos discursos, los que ya no se encuentran delimitados a las fronteras de los Estados nación. La sustentabilidad apunta al centro de la cosmopolítica al plantear desafíos a la democracia para que se extienda a la comunidad política y abarque a los públicos globales. Uno de los temas productivos en este contexto es la aplicación de la democracia deliberativa a la sustentabilidad (por ejemplo, Dryzek y Pickering 2019; O’Mahony y Skillington 1996). Dryzek y Pickering realizan una importante contribución al desarrollar una noción de sustentabilidad reflexiva como parte de una preocupación más amplia por la deliberación pública. Según ellos, afirmar la necesidad de una aproximación abierta a la sustentabilidad no puede serlo total-

mente: “La apertura sigue siendo vital para imaginar nuevas opciones y criticar prácticas existentes, pero se requiere un grado de cierre a fin de gobernar y, de este modo, salvaguardar los valores en juego” (Dryzek y Pickering 2019, 89). Su visión de la sustentabilidad reflexiva concuerda con la noción de sustentabilidad crítica.

Al convertirse en un concepto cultural, tal vez la sustentabilidad se entienda mejor como la constitución de un modelo cultural. Tomando el sencillo caso de un modelo cultural de sustentabilidad —aunque, como argumentaré, existe una pluralidad de ellos—, su forma se caracteriza por un conjunto de dimensiones que interactúan entre sí. Como ya he dicho, en un inicio aparece la fuerte presencia de las ideas normativas. En muchos sentidos, la sustentabilidad es un concepto normativo en tanto apunta a remediar una situación que es vista como insustentable. El imperativo normativo puede tomar una forma crítica, pero también puede ser un intento algo moderado de mantener el *statu quo*, al tratar con los síntomas de un problema antes que con las causas subyacentes.

Está también la dimensión simbólica, en tanto la sustentabilidad invade el dominio simbólico de la política y la interacción, como en el poder simbólico de, por ejemplo, la economía ‘verde’ o los productos ecológicos, como la etiqueta *eco-drive* en los autos o la política de plantar árboles por cada vuelo para compensar las emisiones de carbono.⁶ El poder de una idea no reside exclusivamente en su fuerza normativa; también debe lograr incorporarse en el nivel simbólico de la interacción social, pues debe ser comunicable. Una vez que es hecho transmisible, entonces va más allá de la fuerza de sus afirmaciones normativas.

También entran a escena las dimensiones cognitiva y epistémica, en tanto la sustentabilidad es, a su vez, una forma de conocimiento. De hecho, el tremendo impacto de la sustentabilidad en gran medida se ha debido a los argumentos científicos. Pero más que esto es una forma de ordenar el mundo. Strydom (2002, 128) plantea un caso convincente para la conceptualización de la sustentabilidad como algo cultural:

la sustentabilidad, o el desarrollo sustentable, es por sobre todo una forma cultural que consiste en palabras, conceptos, proposiciones, teorías, explicaciones, justificaciones, significados y símbolos que proveen de legitimación a una serie de distintos actores y agentes

⁶ Anunciado por EasyJet en noviembre de 2019, ver Topham (2019).

para que se involucren en cierto tipo de acciones y para que creen cierto tipo de instituciones. En este sentido, no es ni una ideología puramente negativa ni una inspiración idealista vacía, como lo creen algunos autores, sino más bien una forma cultural con eficacia práctica.

La sustentabilidad sería entonces una amalgama de elementos diversos que no encajan perfectamente entre sí. Esta interpretación cognitiva es además respaldada por otros teóricos, en contraste con la interpretación normativa (Eder 1996, 206-209; Eyerman y Jamison 1991). A este respecto, la sustentabilidad contiene tanto una dimensión immanente como una trascendente: es immanente en variadas prácticas y discursos, pero también señala un modo de llegar más allá de los límites del pensamiento actual. Sin embargo, para que la sustentabilidad realmente pueda abordar la severidad de los problemas medioambientales que enfrentan las sociedades contemporáneas, se requerirá una nueva aproximación al entendimiento mismo de la naturaleza y a la relación del mundo social con el natural. A menos que esto suceda, puede perfectamente acontecer que la inmanencia-trascendencia sea más parte del problema que de la solución. En breve, el desafío de la sustentabilidad tiene que ver con ir más allá de los horizontes antropocéntricos de la teoría crítica.

Por último, se debe resaltar la dimensión estética, ya que esta ha tenido una resonancia particular en algunas versiones de la sustentabilidad en la forma de un futuro bajo o nulo en emisiones de carbono. En este contexto, la noción de un imaginario captura la proyección de una imagen, por ejemplo de una sociedad futura o de un orden social alternativo, y tiene una dimensión afectiva o emotiva hacia ella. Sin embargo, como he planteado, este es solo un elemento, y en muchas constelaciones de sustentabilidad, el imaginario radical es débil o está ausente. La noción de un imaginario sugiere la capacidad de imaginar algo nuevo, pero para que eso sea posible debe haber un contexto en el que este emerja. Una vez que se manifiesta, no se puede sustentar a sí mismo sino que necesita de otros elementos culturales para infundirse de realidad. Como ya he dicho, soy escéptico frente a la idea de que una sociedad sustentable contenga una dimensión imaginaria, ya que se trata principalmente de prevenir lo peor.

Un análisis verdaderamente crítico y sociológico de la sustentabilidad tendría que tomar en consideración todas estas dimensiones y sus interrelaciones. Esta es también una forma de hacer sentido a la naturaleza conflictiva de un fenómeno o discurso como el de la sustentabilidad. Entendida como un modelo cultural, sus elementos o dimensiones interactúan para producir distintas interpretaciones. Como sucede con muchas de las ideas de la razón —la paz, la democracia, la justicia, el cuidado, entre otras—, la sustentabilidad es una idea abstracta que entra a las prácticas y discursos de diferentes actores sociales, llevándolos a interpretaciones muy diferentes. Sin embargo, la sustentabilidad no se encuentra en el mismo nivel que estas ideas de la razón, sino que se nutre de ellas y podría decirse que se basa en una combinación de las mismas.

Desde la perspectiva de la teoría social, la sustentabilidad es en consecuencia una idea a la que se le da forma en un modelo cultural. Estos modelos culturales no son estáticos ni autocontenidos. De acuerdo a mi visión, la idea de sustentabilidad está muy relacionada con otras ideas similares, por ejemplo, con las de justicia, democracia y cuidado en lo concerniente a la relación entre naturaleza y sociedad.

Por esto, la sustentabilidad debe ubicarse en contextos de interpretación más amplios. La noción de una sociedad sustentable ya no es más algo que puede ser considerado sin atender un concepto de naturaleza que vaya más allá de las visiones tradicionales —como la de un entorno natural estático o relativamente estable— de las sociedades humanas. La teoría de la sociedad del riesgo de Ulrich Beck (1986) desafió esta visión de la naturaleza como entorno natural. Con la idea del Antropoceno, hoy en día se le ha dado una nueva importancia a esta perspectiva. En este incremento de la relación entre naturaleza y sociedad emerge una noción más profunda y extensiva del entorno natural, la cual abarca la escala planetaria de la tierra. La llegada del Antropoceno marca un cambio ontológico en el pensamiento sobre las sociedades humanas y su futuro. El mundo como ubicación de las sociedades humanas ya no puede dar por sentado a la tierra como un fundamento estable.

Al poner en primer plano el contexto del Antropoceno como un desafío importante para pensar el futuro de las sociedades humanas, tal vez podamos llegar a una concepción más crítica de la sustentabilidad. La noción de sustentabilidad crítica puede ser un concepto apropiado

para la nueva era de la política posecológica. Con esto me refiero a una política de la naturaleza enfocada a escala planetaria y que ve como realidad primaria los profundos vínculos entre el mundo (sociedades humanas) y la tierra (el planeta). Esta es una relación que se desarrolla también en torno a la subjetividad. Se refleja en el nuevo énfasis puesto en la responsabilidad como un fenómeno colectivo, incluso global. Tal vez, la verdadera importancia del concepto de sustentabilidad sea la generación de nuevas ideas de ciudadanía, de democracia y de comunidad política. A este respecto, la noción de responsabilidad colectiva se torna más importante y, en sí misma, adopta una forma cultural que cuenta con una dimensión imaginaria. La idea de una responsabilidad colectiva cuenta con un sólido linaje dentro de la tradición de la teoría crítica desde la reconceptualización que K.-O. Apel (1987) hace de la responsabilidad colectiva (Strydom 2002, 129-130).

La política de la sustentabilidad, junto a las nociones de sociedad del riesgo y de responsabilidad colectiva, necesitan ser ubicadas sociológicamente. También desde una perspectiva teórico-crítica amplia, Klaus Eder (1996) ha proporcionado un marco útil para teorizar la nueva fase de la política medioambiental. Contrario a la noción de sociedad de riesgo de Beck, Eder plantea que el medioambientalismo nos ha forzado a repensar la base institucional de la política y la democracia. Esto no se debe al riesgo como tal, como argüía Beck, sino a dos fenómenos interrelacionados: “la estructura cognitiva específica del problema de la naturaleza y los complejos procesos de integración social entre los actores colectivos que se unen al enfrentar el problema de la naturaleza” (Eder 1996, 200-201). Su teoría del ‘orden poscorporativo’ ve a los actores colectivos con un rol constitutivo en la formación del orden social, tanto en términos de su institucionalización normativa como cognitiva: “Los movimientos sociales se vuelven parte del orden cognitivo que caracteriza a la sociedad como un todo” (Eder 1996, 201). Es aquí también en donde el público ingresa al sistema institucional, lo que conduce a una situación en la que las políticas de la naturaleza van más allá del nivel de los movimientos sociales y de las elites. Llevando la tesis de Eder un poco más lejos, podríamos sugerir que en la actualidad la sustentabilidad ya no consiste en un objetivo separado de la gobernanza, sino que se ha convertido en su propia razón fundamental.

Probablemente también existe una dimensión civilizatoria en la transformación del concepto de naturaleza, en la medida en que este

eleva el espectro de la insustentabilidad de la sociedad y así de la supervivencia social. Puede suceder, de hecho, que las políticas de la naturaleza en la época del Antropoceno adopten una forma civilizatoria al producir una gran transformación en las sociedades humanas. Para que esto suceda, la sustentabilidad tendría que ser definida en términos de supervivencia humana, o al menos de la supervivencia de las sociedades humanas. Sin embargo, también creo que necesitaría que se le dé una contextualización más extendida para que esta tuviera una genuina importancia civilizatoria, en tanto no creo que la idea de sustentabilidad tenga en sí misma la fuerza necesaria para conseguirlo. Aun así, es sin duda un elemento que puede ser constitutivo de un imaginario radical que tiene importancia civilizatoria (Arnason 1989, 2003).

No buscaré tal perspectiva en este artículo y en cambio resaltaré la utilidad potencial del concepto de sustentabilidad crítica como una alternativa a su versión neoliberal. La sustentabilidad crítica es, por tanto, un desafío a lo que Adorno (1998) llamaba ‘pensamiento deludido’ y una alternativa a la ‘vida dañada’ que viene aparejada a las sociedades insustentables de la modernidad. Hoy en día se hace cada vez más patente que una de las muchas contradicciones de la modernidad es aquella entre la creencia en la infinitud del crecimiento versus la finitud de los recursos de la tierra para mantenerlo. Una crítica inmanente de la modernidad desde la perspectiva de la sustentabilidad crítica busca, en consecuencia, develar el antagonismo y la contradicción de una sociedad basada en el crecimiento infinito, la prosperidad y el progreso, pero con recursos finitos.

3. SEIS MODELOS CULTURALES DE SUSTENTABILIDAD

La sustentabilidad no es un fenómeno único, sino que adopta múltiples formas; es un concepto que se expresa en una pluralidad de discursos. Cada uno de estos encapsula modelos culturales diferentes, los que son la base de prácticas específicas, discursos y estructuras sociales. En todos ellos, y en diversos grados, hay aperturas críticas latentes, las que pueden ser capturadas por el metaconcepto de racionalidad crítica. Se pueden identificar seis discursos principales. Si bien considero a estos como fenómenos empíricos, tomados como un todo ellos sugieren un marco que cuenta, además, con una ventaja analítica.

Sustentabilidad corporativa

Este es esencialmente el modelo dominante de sustentabilidad pro crecimiento. Es la posición en la que capitalismo y crecimiento tienen que reconciliarse con la necesidad de tomar en consideración los límites ecológicos a la producción y el consumo. No se opone primariamente al crecimiento, sino que reconoce la necesidad de fuentes de energía reducidas en carbono. Se lo ha denominado ‘capitalismo climático’ y es compatible con el neoliberalismo en tanto la economía verde puede ser una base para la competitividad económica (Newell y Paterson 2010). Se refleja en la ecoeficiencia, en la energía libre o con bajos niveles de carbono. Si bien mucho de esto es impulsado por el sector corporativo —como las industrias automotriz y aeronáutica—, no se restringe a aquel, ya que el sector corporativo tiene que negociar con movimientos sociales, con el Estado y con el público, en lo que hoy en día es el orden poscorporativo. Estas formas de sustentabilidad también se reflejan en el comercio internacional de emisiones de carbono y en la ideología de la responsabilidad social empresarial.

También puede ser caracterizada como una sustentabilidad mercadotécnica, en tanto en gran medida descansa en la innovación tecnológica (Levy y Spicer 2013). En general, esta comprensión de la sustentabilidad simplemente pretende sostener lo insustentable, como se desprende de la afirmación de que los autos eléctricos son más ecológicos que los autos no eléctricos. Esta afirmación significa simplemente que la contaminación es producida por la planta de electricidad antes que directamente por el automóvil, puesto que la energía tiene que venir de algún lugar. O las engañosas [*deluded*] políticas en torno el reciclaje del plástico, cuando en realidad solo el 9% de este es reciclable.

Sustentabilidad medioambiental

En contraste con la cultura corporativa de la sustentabilidad, la sustentabilidad medioambiental se dirige explícitamente a la preservación del medio ambiente antes que a la economía de consumo. Esta es la vieja tradición del activismo medioambiental y de la ecología política radical que se desarrolló en las décadas de 1970 y 1980 con Greenpeace y Friends of the Earth (Gorz 1987, 1994). Esta se reflejaba tanto en el ac-

tivismo de base como en el activismo legal, y en el movimiento político verde de los años ochenta en Alemania occidental. El énfasis dominante se concentra en la preservación de la biodiversidad, la protección de las especies, en dar marcha atrás a la deforestación y a la degradación del suelo. En los últimos años, el cambio climático ha llevado estas preocupaciones a un nuevo nivel ante la inquietud predominante por la reducción de los gases de efecto invernadero, tales como el CO₂ y el metano, y con ello la reducción de las alzas globales de la temperatura. Un ejemplo reciente es el movimiento Extinction Rebellion, quienes pueden ser vistos como una continuación de la ecología radical llegada con Greenpeace.

Sustentabilidad social

La cultura de la sustentabilidad que acabamos de mencionar adoptó, por lo general, un carácter conservador en la medida en que estaba definida por la conservación. Las expresiones más radicales se encontraban en la ecología política. Diferenciada de esta tradición, también podemos distinguir lo que llamo sustentabilidad social. Con ella aludo a las demandas por justicia social por quienes han visto afectadas negativamente sus vidas a causa de economías insustentables. Esto se expresa en movimientos que demandan justicia medioambiental y, en consecuencia, buscan más formas sociales de sustentabilidad. En este caso, la sustentabilidad no apunta únicamente a preservar el medio ambiente, sino que también persigue la sustentabilidad de las formas de vida. El concepto andino del ‘buen vivir’ y la noción del *ubuntu* entre los hablantes del bantu en África son ejemplos ilustrativos, como lo son también las demandas por viviendas sustentables (Dobson 1998).

Sustentabilidad del estilo de vida

Esta se refiere a la sustentabilidad como una práctica cotidiana (Levy y Spicer 2013). Mientras la sustentabilidad corporativa se basa en el sistema de producción, la del estilo de vida se basa, predominantemente, en el consumo. Ella es visible, por ejemplo, en patrones de vida más ecológicos, incluyendo un menor materialismo y modos de consumo alternativos. Se expresa también en la preferencia por la producción local,

la jardinería urbana y el redescubrimiento de las formas tradicionales de relacionarse con la naturaleza. Más que reducir las huellas de carbono dentro de una cultura en gran medida de consumo, esta se opone al consumo *per se*. Puede adoptar formas más laxas como también expresiones más radicales. Gran parte de este tipo de sustentabilidad tiende a poner su énfasis sobre los individuos y los hogares para la creación de una sociedad sustentable. La lucha por sociedades ecológicamente sustentables en sí misma no conduce, necesariamente, a sociedades socialmente sustentables. Así lo hace notar Greenberg (2018, 185) cuando señala que muchas de las ciudades ‘más verdes’, como San Francisco, tienen también un alto grado de exclusión social, como se refleja por ejemplo en la falta de viviendas.

Sustentabilidad radical

Muchos de los defensores de la sustentabilidad no se contentan con los modos corporativos de consumo, que intentan hacer compatible la sustentabilidad con el crecimiento y que solo buscan reducir los combustibles de carbono. La sustentabilidad radical —derivada de la ecología política radical— demanda el fin de los combustibles de carbono no renovables. Es también, y de modo más firme, anticrecimiento, pues no le basta el bajo crecimiento o los compromisos como los que resultan del comercio de carbono. En resumen, los llamados a una transformación radical de la economía global son habitualmente vistos como la única solución a los problemas del cambio climático. Estos llamados son por lo general fuertemente anticapitalistas y representan el tipo más reciente de política radical donde confluyen el anticapitalismo y el medioambientalismo. De modo que, más que un crecimiento sustentable o formas de sustentabilidad que descansan en los individuos y los hogares, lo que se demanda son sociedades de decrecimiento o poscrecimiento.

Sustentabilidad resiliente

La respuesta al cambio climático, especialmente en donde han ocurrido grandes desastres o donde estos son inminentes, por lo general no se concentra en demandas por una transformación radical, sino en un nue-

vo énfasis en la resiliencia. Los modos de sustentabilidad corporativos no bastan y otras culturas de la sustentabilidad se encuentran demasiado domesticadas para lidiar con la realidad objetiva de la catástrofe. Esto ha llevado a una nueva preocupación ante las emergencias climáticas o medioambientales y los ‘puntos de inflexión’ [*tipping points*]. Este modo de sustentabilidad corresponde a lo que Adloff y Neckel (2019) llaman ‘sustentabilidad como control’, y tiene que ver con la capacidad de las sociedades y los sistemas ecológicos de absorber *shocks*, ya sea como resultado de olas de calor, de migración climática, de inundaciones o de escasez hídrica o alimentaria. Con la puesta en marcha de la sustentabilidad resiliente nos encontramos en el dominio de la distopía de la gobernanza de emergencia y del fantasma de la ingobernabilidad en la nueva política del Antropoceno.

He bosquejado estas culturas de la sustentabilidad de modo muy breve a fin de mostrar que ella adopta un número de articulaciones muy diferentes. En mi caracterización bosquejé seis. Adloff y Neckel (2019) han identificado tres tipos principales, los que se corresponden con los modelos primero, quinto y sexto que yo propongo. Creo que es necesario un conjunto más amplio para lograr capturar el alcance. Levy y Spicer (2013) destacan cuatro imaginarios climáticos, de los cuales uno es ‘combustibles fósiles por siempre’. Estoy en desacuerdo con este, de todos modos instructivo análisis sobre el hecho de que estos discursos no son imaginarios como tales, aunque en algunos casos hay en parte significaciones de imaginarios presentes. No me parece que sea plausible describir el *lobby* a favor de los combustibles fósiles como algo que tenga un imaginario en su núcleo. No veo a los defensores desplegando ese tipo de argumentación, más bien de negación y ofuscación. Otro enfoque, el Critical Sustainabilities Project de la UCSC, cuenta con un marco más productivo de cinco etapas, el cual se superpone significativamente con el enfoque presentado en este trabajo.⁷

En términos de la metodología de la teoría crítica, el objetivo no es simplemente destacar la pluralidad de posiciones y sus orientaciones culturales. Si solo se tratara de una proliferación de discursos diferentes, no existiría transformación crítica alguna en la dirección de la sustentabilidad crítica. Desde una perspectiva crítica, es necesario demos-

⁷ Ver Critical Sustainabilities Project, disponible en: <https://critical-sustainabilities.ucsc.edu/about/> [1 de noviembre 2019].

trar cómo los variados modelos están interrelacionados y conectados con el discurso social más ampliado. A mi juicio, hay potencial para una mayor innovación más que para la mera documentación de una diversidad de formas.

Primero, las diversas culturas interactúan entre sí. Algunas se basan en una fuerte oposición a otras. Hay también un traslape considerable entre algunas de ellas. Segundo, todos los tipos se basan en la vinculación subyacente con la idea abstracta de sustentabilidad, pero los diversos actores construyen modos culturales diferentes basados en interpretaciones y en orientaciones culturales muy distintas. Tercero, todos los tipos existen y son representados en el contexto de una situación que es volátil y contingente respecto de desarrollos impredecibles en el mundo exterior y en las recepciones públicas. El concepto de sustentabilidad crítica intenta capturar estas dimensiones tanto de la noción general o abstracta de sustentabilidad como de los discursos concretos que intentan llevarla a cabo. Como tal, es más bien un metaconcepto que una realidad empírica, pero sin embargo forma parte de la realidad, como en el caso de los seis discursos anteriores, y lo hace en diferentes grados.

Llegamos ahora al fondo del enfoque crítico. Como en la metodología de la crítica inmanente, el punto clave del análisis anterior sobre la idea y los discursos de la sustentabilidad es mostrar que implica una función metacrítica que proporciona un enfoque para los actores sociales que persiguen objetivos y prácticas diferentes y generalmente contradictorias. Algunas de estas prácticas, como muestran los discursos discutidos anteriormente, implican, de modo diverso, interpretaciones profundas o superficiales de lo que entraña una sociedad sustentable, pero estas no pueden evitar del todo la objetividad de la demanda normativa de abordar la contradicción de una sociedad que se basa en recursos medioambientales finitos y en un crecimiento infinito. En ese sentido, en el lenguaje de la teoría crítica se encuentra en juego una dialéctica de actualidad y potencialidad en estos discursos de la sustentabilidad. La idea de sustentabilidad, por tanto, admite la posibilidad del aprendizaje social. Por este motivo utilizo la noción de sustentabilidad crítica, a fin de capturar la trascendencia latente en la idea de sustentabilidad para ir más allá del nivel de la actualidad.

4. CONCLUSIONES. EN DEFENSA DE LA SUSTENTABILIDAD CRÍTICA

La investigación de estas culturas de la sustentabilidad constituye una agenda de investigación sociológica fructífera dentro del enfoque de la teoría crítica. En línea con el marco bosquejado previamente, una consideración de los variados elementos de los modelos culturales operativos proporcionaría la base para una comprensión más diferenciada y robusta de los discursos de sustentabilidad en disputa. Una aproximación de este tipo tendría que tomar en consideración el hecho de que hay bastantes puntos de superposición entre estas culturas y también puntos de tensión que llevan a la formación de nuevas formas.

Puesto que la teoría crítica requiere de una visión de la sociedad como un todo, o la consideración de un fenómeno dado en términos de una unidad mayor, la aspiración máxima no consiste en un análisis de pluralidad como tal, sino en las condiciones de posibilidad de lo social y la gestación de una política progresiva para la construcción de un mundo mejor. Para este fin, una perspectiva de teoría crítica parte por enfocarse en la objetividad de la crisis y en el fantasma de la insustentabilidad; la condición de aquello que Adorno llamó ‘vida dañada’.

Como fue reconocido por Habermas en 1981, en las palabras finales del segundo volumen de la *Teoría de la acción comunicativa*, el conflicto central en el corazón de la modernidad radica en la emergencia de dos grandes movimientos sociales: el movimiento medioambiental y el movimiento feminista. En este enfoque ambos movimientos eran vistos como separados. Al mirar estos temas desde la perspectiva del presente se los vería más conectados en tanto varios de estos asuntos atraviesan distintas esferas. También sería importante ir más allá de la concepción que Habermas tiene del movimiento medioambiental como un movimiento defensivo. Aquellos asuntos incluyen la sustentabilidad, pero no quedan reducidos a ella. A fin de aprovechar las posibilidades potencialmente críticas de la sustentabilidad, estas necesitan ser vistas en conexión con otros principios, o ideas de la razón, como la reflexividad, la crítica y la responsabilidad. La noción de racionalidad crítica busca alcanzar esta comprensión más amplia de la sustentabilidad. La idea de la sustentabilidad crítica se dirige al centro del problema en tanto captura los cruces y el potencial aprendizaje social al tratar algunos de los mayores desafíos que hoy en día enfrentan todas las sociedades.

En última instancia, la sustentabilidad crítica es un concepto que solo puede realizarse a través de la política democrática. En el contexto del escenario más amplio del Antropoceno, la sustentabilidad crítica apunta a una revitalización de la democracia en la mediación del bien común con los intereses sociales. Este es el problema fundamental de la democracia, uno que ya no puede ser visto como reconciliable a nivel nacional ni como algo que no implica una consideración de la insustentabilidad de la propia sociedad, y el hecho de que la solidaridad y la escasez ya no definen los fundamentos de lo político. La noción de bien común ya no consiste en fomentar el bien mayor para el mayor número de personas dentro de los límites de la protección constitucional de derechos: este también tiene que ser limitado por los posibles costos para el mundo natural.

Traducción de Felipe Padilla

BIBLIOGRAFÍA

- Adams, S., Blokker, P., Doyle, N., Krummel, J. y Smith, J. 2017. Social Imaginaries in Debate. *Social Imaginaries* 1(1), 15-52.
- Adloff, F. y Neckel, S. 2019. Futures of Sustainability as Modernization, Transformation, and Control: A Conceptual Framework. *Sustainability Science* 14, 1015-1025.
- Adorno, T.W. 1998. *Minima Moralia. Reflexiones desde una vida dañada*. Buenos Aires: Taurus.
- Adorno, T.W. 2005 [1951]. *Minima Moralia: Reflections from Damaged Life*. London: Verso.
- Adorno, T.W. y Horkheimer, M. 1979 [1944]. *Dialectic of Enlightenment*. London: Verso.
- Apel, K.-O. 1987. The Problem of a MacroEthic of Responsibility to the Future in the Crisis of Technological Civilization: An Attempt to Come to Terms with Hans Jonas's 'Principle of Responsibility'. *Man and World* 20(1), 3-40.
- Arnason, J. 1989. The Imaginary Constitution of Modernity. *Revue européenne des sciences sociales* 27(86), 323-337.
- Arnason, J. 2003. *Civilizations in Dispute*. Leiden: Brill.
- Beck, U. 1992 [1986]. *The Risk Society*. London: Sage.
- Becker, E. y Jahn, T. (eds.) 1999. *Sustainability and the Social Sciences: A Cross-Disciplinary Approach to Integrating Environmental Considerations into Theoretical Reorientation*. London: Zed Books.

- Blewitt, J. 2017. *Understanding Sustainable Development*. London: Routledge.
- Blühdorn, I. y Welsh, I. 2007. Ecopolitics beyond the Paradigm of Sustainability: A Conceptual Framework and Research Agenda. *Environmental Politics* 16(2), 185-205.
- Brulle, R. 2002. Habermas and Green Political Thought: Two Roads Converging. *Environmental Politics* 11(4), 1-20.
- Caradonna, J. 2014. *Sustainability: A History*. Oxford: Oxford University Press.
- Castoriadis, C. 1987 [1975]. *The Imaginary Institution of Society*. Cambridge: Polity Press.
- Conlon, S. 2019. Primark. To Train Cotton Farmers Environmentally Friendly Methods. *The Guardian*, 28 August 2019. Disponible en: <https://www.theguardian.com/business/2019/aug/28/primark-to-train-cotton-farmers-environmentally-friendly-methods> [1 de noviembre 2019].
- Delanty, G. 2020. *Critical Theory and Social Transformation*. London: Routledge.
- Delanty, G. y Mota, A. 2017. Governing the Anthropocene: Agency, Governance and Knowledge. *European Journal of Social Theory* 20(1), 9-38.
- Dezalay, Y. 2007. From a Symbolic Boom to a Marketing Bust: Genesis and Reconstruction of a Field of Legal and Political Expertise at the Crossroads of a Europe Opening to the Atlantic. *Law & Social Inquiry* 32(1), 161-181.
- Diamond, J. 2005. *Collapase: How Societies Chose to Fail or Survive*. London: Penguin.
- Dobson, A. 1998. *Justice and the Environment: Conceptions of Environmental Sustainability and Dimensions of Social Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, J. y Pickering, J. 2019. *The Politics of the Anthropocene*. Oxford: Oxford University Press.
- Eckersley, R. 1990. Habermas and Green Political Thought: Two Roads Diverging. *Theory and Society* 19, 739-776.
- Eder, K. 1996. *The Social Construction of Nature*. London: Sage.
- Eyerman, R. y Jamison, R. 1991. *Social Movements: A Cognitive Approach*. Cambridge: Polity Press.
- Foster, J. 2015. *After Sustainability*. London: Routledge.
- Foster, J. (ed.) 2017. *Post-Sustainability: Tragedy and Transformation*. London: Routledge.
- Franklin, A. 2002. *Nature and Social Theory*. London: Sage.
- Fuchs, C. 2017. Critical Social Theory and Sustainable Development: The Role of Class, Capitalism and Domination in a Dialectical Analysis of Un/Sustainability. *Sustainable Development* 25, 443-458.
- Goetz, A. 1987. *Ecology as Politics*. London: Pluto Press.
- Goetz, A. 1994. *Capitalism, Socialism and Ecology*. London: Verso.
- Greenberg, M. 2014. What on Earth is Sustainable? Toward Critical Sustainability Studies. *Boom: The Journal of California* 3(4), 54-66.

- Greenberg, M. 2018. Situating Sustainability in the Luxury City: Toward a Critical Urban Research Agenda. En Sze, J. (ed.), *Sustainability: Approaches to Environmental Justice and Social Power*. New York: New York University Press.
- Grober, U. 2015. The Discovery of Sustainability: The Genealogy of a Term (6-15). En Enders, J. y Rennig, M. (eds.), *Theories of Sustainable Development*. London: Routledge.
- Gunderson, R. 2014. Habermas in Environmental Thought: Anthropocentric Kantian or Forefather of Ecological Democracy. *Sociological Inquiry* 84(4), 626-653.
- Gunderson, R. 2016. Environmental Sociology and the Frankfurt School 2: Ideology, Techno-Science, Reconciliation. *Environmental Sociology* 2(1), 64-76.
- Habermas, J. 1981. *The Theory of Communicative Action*. Vols. 1 y 2. London: Polity.
- Honneth, A. 1996. *The Struggle for Recognition*. London: Polity.
- Jacob, M. 1997. Critical Theory in Political Practice: Sustainable Development and Development Theory. *Science, Technology & Society* 2(1), 99-129.
- Latour, B. 1993. *We Have Never been Modern*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Latour, B. 2017. *Facing Gaia: Eight Lectures on the New Climatic Regime*. Cambridge: Polity Press.
- Levy, D. y Spicer, A. 2013. Contested Imaginaries and the Cultural Political Economy of Climate Change. *Organizations* 20(5), 659-678.
- MacNaghten, P. y Urry, J. 1998. *Contested Natures*. London: Sage.
- McKibben, B. 2003 [1989]. *The End of Nature*. London: Bloomsbury.
- Meadowcroft, J. 2000. Sustainable Development: A New(ish) Idea for a New Century. *Political Studies* 48, 37-87.
- Merchant, C. 1990 [1980]. *The Death of Nature: Women, Ecology and the Scientific Revolution*. London: Bravo Ltd.
- Newell, P. y Paterson, M. 2010. *Climate Capitalism: Global Warming and the Transformation of the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Mahony, P. y Skillington, T. 1996. Sustainable Development as an Organizing Principle for Discursive Democracy? *Sustainable Development* 4, 42-51.
- Ponting, C. 2011. *A New Green History of the World: The Environment and the Collapse of Great Civilizations*. London: Vintage.
- Rose, J. y Cachelin, A. 2018. Critical Sustainability: Incorporating Critical Theories into Contested Sustainabilities. *Journal of Environmental Studies and Sciences* 8, 518-525.
- Strydom, P. 2002. *Risk, Environment and Society*. Buckingham: Open University Press.

- Strydom, P. 2011. *Contemporary Critical Theory and Methodology*. London: Routledge.
- Topham, G. 2019. EasyJet to Offset Carbon Emissions from all its Flights. *The Guardian*, 19 November 2019. Disponible en: <https://www.theguardian.com/business/2019/nov/19/easyjet-offset-carbon-emissions-flights-thomas-cook-collapse> [19 de noviembre 2019].
- Vogel, S. 1996. *Against Nature: The Concept of Nature in Critical Theory*. New York: State University of New York Press.
- Wallace-Wells, D. 2019. *The Uninhabitable Earth: Life After Warming*. New York: Tim Duggan Books.
- WCED [World Commission on Environment and Development] 1987. *Our Common Future*. Brundtland Report. Oxford: Oxford University Press.
- Young, J. 1992. *Post-Environmentalism*. Oxford: Wiley-Blackwell. *EP*

ARTÍCULO

EL PROBLEMA DE LA SECULARIZACIÓN: CUATRO MIRADAS A LA FRAGILIDAD DE LOS ÓRDENES SOCIALES MODERNOS

Daniel Chernilo

Universidad Adolfo Ibáñez, Chile

Rodrigo Cordero

Universidad Diego Portales, Chile

RESUMEN: Uno de los atributos comunes de las sociedades modernas es su carácter ‘secular’, es decir, el hecho de que los principios que orientan sus instituciones sociales y formas de conocimiento se desanclan del tutelaje de creencias y prácticas religiosas. La secularización plantea así la interrogante acerca de la *fragilidad* constitutiva de los órdenes sociales modernos: la experiencia de vivir en un mundo que, debido a su pretensión de creciente autonomía, carece de un principio esencial que garantice el orden. El objetivo de este artículo es explorar el problema de la secularización en una doble perspectiva sociológica y filosófica: por un lado, la necesidad de la sociedad moderna de *organizar sus prácticas e instituciones* siguiendo reglas propias; por el otro, la pretensión de esta sociedad de *justificar racionalmente los valores* en que descansan sus instituciones. Para ello, observamos cuatro procesos que a nuestro juicio destilan los mejores vínculos entre prácticas de justificación de órdenes normativos y

DANIEL CHERNILO es Doctor en Sociología, University of Warwick, United Kingdom. Profesor titular de la Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez, Chile. Dirección: Diagonal Las Torres 2640, Peñalolén, Santiago, Chile, CP 8320000. Email: daniel.chernilo.s@uai.cl.

RODRIGO CORDERO es Doctor en Sociología, University of Warwick, United Kingdom. Profesor asociado de la Escuela de Sociología, Universidad Diego Portales, Chile. Dirección: Manuel Rodríguez 450, Santiago, Chile, CP 8370109. Email: rodrigo.cordero@udp.cl.

Este artículo forma parte del proyecto Fondecyt regular (1200208).

dinámicas de organización institucional: la ‘racionalización’ de los valores, la ‘temporalización’ de la experiencia histórica, la ‘politización’ de la soberanía y la ‘automatización’ de la tecnología. Sobre la base de esta reconstrucción, sostenemos que lo que el ‘problema de la secularización’ señala no es otra cosa que la *inestabilidad reflexiva* de las sociedades modernas: es decir, el hecho de que los órdenes institucionales que ellas logran emerger no a partir de un único valor fundacional, sino a partir de la pluralidad de formas que lo normativo adopta en la propia sociedad.

PALABRAS CLAVE: secularización, fragilidad, autonomía, sociología filosófica, tecnología moderna

RECIBIDO: julio 2019 / ACEPTADO: enero 2020

THE PROBLEM OF SECULARIZATION. FOUR PERSPECTIVES ON THE FRAGILITY OF SOCIAL ORDERS

ABSTRACT: One of modern society’s common features is its ‘secular’ character, that is, the fact that the principles that orient its social institutions and forms of knowledge become unburdened from the tutelage of religious practices and beliefs. Secularization raises thus the question of the constitutive fragility of modern social orders: the experience of living in a world that, because of its claim to enhanced autonomy, is missing an essential principle that guarantees order. The aim of this article is to explore the problem of secularization from a dual sociological and philosophical perspective: on the one hand, the necessity of modern society to organize its practices and institutions by following its own rules; on the other hand, its expectation of rationally justifying the values on which its institutions rest. In order to do this, we look at four process that to our mind distil the complex relations between practices of justification of normative orders and the dynamics of institutional organization: the ‘rationalization’ of values, the ‘temporalization’ of historical experience, the ‘politization’ of sovereignty and the ‘automatization’ of technology. On the basis of this reconstruction, we argue that ‘the problem of secularization’ points to the *reflexive instability* of modern societies: that is, the fact that the institutional orders that they achieve do not emerge from a single foundational value but from the plurality of forms that the normative achieves in society itself.

KEYWORDS: secularization, fragility, autonomy, philosophical sociology, modern technology

RECEIVED: July 2019 / ACCEPTED: January 2020

*El mejor modo de medir la secularización del mundo
y la mundanidad del hombre en una época dada
es el grado en que la preocupación por el futuro del
mundo predomina en la mente del hombre sobre
la preocupación por su propio destino en un más allá.*

Hannah Arendt, SOBRE LA REVOLUCIÓN

Uno de los atributos comunes con los que se identifica a las sociedades modernas es su carácter ‘secular’, es decir, el hecho de que los principios que orientan sus instituciones sociales y formas de conocimiento se desanclan del tutelaje de creencias y prácticas religiosas. En un devenir constante de declive, crisis y renacer de los valores religiosos en la vida pública o en grupos específicos, el *problema de la secularización* ha capturado la imaginación de la sociología y la filosofía por más de 200 años. Ello, no solo porque la secularización nos remite a la persistencia del conflicto acerca de cómo se traza, justifica y moviliza la distinción entre lo secular y lo religioso en la sociedad (en sí mismo, un objeto de estudio fascinante), sino porque además —y quizás de modo más fundamental— nos plantea la interrogante acerca de la *fragilidad* constitutiva de los órdenes sociales modernos: es decir, la experiencia de vivir en un mundo que, debido a su constitución relacional y pretensión de creciente autonomía, carece de una identidad sólida o de un principio esencial que garantice el orden (Cordero 2017).

Si bien las sociedades modernas han buscado en la unidad de la nación, la racionalidad de la técnica, la soberanía de la voluntad popular, la autorregulación del mercado o la autoridad del Estado un sustrato en el cual anclar la continuidad de la vida en común, nuestra tesis es que la condición de fragilidad es una constante que se expresa con particular fuerza en momentos de crisis. En la medida en que las crisis hacen patentes los límites de las instituciones y los principios normativos que organizan la vida social, nos confrontan con una experiencia altamente paradójica: el reconocimiento de la constructibilidad, contingencia y plasticidad del mundo social y la pretensión de asentar bases, ojalá sólidas, que le proporcionen sentido, estabilidad y durabilidad.

Esta ambivalencia es la que a nuestro juicio capta el concepto de secularización, toda vez que refiere al proceso por el cual se torna reflexiva la necesidad de la sociedad de *organizar sus prácticas e insti-*

tuciones siguiendo reglas propias, así como de *justificar racionalmente los valores* en los que tales prácticas e instituciones descansan (incluso cuando ellas fracasan en estar a la altura de esos valores). Esto se traduce, entre otras cosas, en la centralidad que adquiere el principio de autonomía en la imaginación occidental moderna (Taylor 2004; Schneewind 1998), ya sea bajo la forma normativa de la libertad subjetiva que emancipa a la experiencia individual del peso de la tradición, o bien, de la forma organizacional de instituciones funcionalmente diferenciadas que establecen horizontes de expectativas y producen coordinación social.

Dentro de este marco, nuestra constatación inicial es que muchos de los desafíos más significativos del presente pueden ser explorados a través del problema de la secularización, en tanto en ellos se tematiza no solo la fragilidad constitutiva de los arreglos sociales existentes, sino que también se acentúan las disputas normativas acerca de las formas institucionales y contenidos valorativos que definen distintas concepciones de sociedad. Ello es particularmente evidente si consideramos los desafíos que plantean el populismo a las formas de representación política (¿cómo dar legitimidad al poder del pueblo?), la crisis climática a la sustentabilidad del planeta (¿cómo transformar las acciones humanas para que se ajusten a los límites que ofrece la tierra?), la extrema concentración de la riqueza privada a la justicia social (¿cómo regular el poder del dinero y reducir las desigualdades?), o la inteligencia artificial a la transformación de la naturaleza humana (¿cómo vivir en entornos crecientemente permeados por máquinas capaces de tomar decisiones?). Todos estos casos nos remiten a la forma en que la sociedad tematiza justificaciones normativas y materializa diversas formas institucionales. Nuestro argumento es que para comprender la fragilidad de las instituciones y órdenes normativos de la modernidad, necesitamos explorar las *justificaciones filosóficas* sobre las que se construyen las ideas normativas en la sociedad, junto a las *dinámicas sociológicas* de autoorganización de la sociedad a través de las cuales esas ideas se materializan.

En lo que sigue, proponemos explorar el problema de la secularización —en particular, la pretensión de autonomía que el concepto moviliza— tanto en el plano sociológico como en el filosófico. Sostenemos que observar la secularización a través del prisma de la autonomía per-

mite capturar la *inestabilidad reflexiva* de las sociedades modernas: es decir, el hecho de que la creciente autonomía de los órdenes institucionales que ellas producen, emerge no a partir de un único valor fundacional, sino a partir de la pluralidad de formas que lo normativo adopta en la propia sociedad. Para ello, centramos la atención en cuatro procesos que a nuestro juicio destilan los complejos vínculos entre prácticas de justificación de órdenes normativos y dinámicas de organización institucional. Ellos son: la ‘racionalización’ de los valores, la ‘temporalización’ de la experiencia histórica, la ‘politización’ de la soberanía y la ‘automatización’ de la tecnología.

Racionalización, temporalización, politización y automatización son modos específicos de articular respuestas a la demandante tarea de vivir en un mundo sin fundamentos seguros, pero que no obstante se vuelca a regenerar tales fundamentos de manera reflexiva. Si bien existen excelentes reconstrucciones históricas y conceptuales de algunas de estas formas específicas de comprender la secularización (Gordon 2019; Newman 2019), y también existen excelentes intentos por reflexionar sobre su importancia sociohistórica más amplia (Assmann 1998; Sloterdijk 2009), llama la atención la ausencia de intentos por observar los vínculos, tensiones y potenciamiento mutuo entre ellos.

Nuestra contribución a esta discusión no reside simplemente en verificar que la secularización constituye un problema que excede la cuestión acerca del lugar de la religión en el funcionamiento y conflictos de la sociedad, o en consignar que las principales instituciones y formas de autocomprensión modernas guardan en su seno un irremediable impulso teológico. El ejercicio analítico que proponemos es distinto. Empleamos las herramientas de la ‘sociología filosófica’ (Chernilo 2011, 2013, 2014, 2017a) para explorar en qué medida y de qué forma distintas ideas de secularización refuerzan o debilitan las promesas de autonomía de la modernidad, es decir, la capacidad de las sociedades modernas de autoorganizar sus prácticas e instituciones y de fundarse a sí misma en el nivel normativo sobre criterios que no son inmunes a la crítica.

Proponemos que es únicamente mediante esta doble aproximación sociológica y filosófica —que en los debates sobre secularización tienden a correr por carriles separados (Styfhals y Symons 2019)— que podemos arrojar nuevas luces sobre la inestabilidad, la fragilidad y las tendencias a las crisis propias de los órdenes sociales modernos.

La historia de la modernidad nos enseña que no hay espacio para la complacencia respecto de sus propias contradicciones inmanentes, así como en relación con nuevos desafíos que no habían sido previstos. En nuestra comprensión, sus promesas emancipadoras son tan integrales al proyecto moderno como lo son las contradicciones y perplejidades que emergen en la búsqueda de realizar dicho concepto en la organización de la sociedad. Explorar de manera explícita los distintos campos de discusión sobre la secularización es nuestra contribución a profundizar las primeras y clarificar las segundas.

La estructura del artículo es la que sigue. Partimos explicando el problema de la secularización de la modernidad como una pregunta que remite a la autonomía de sus órdenes institucionales y justificaciones normativas. Para ello usamos como base el texto clásico de Kant *¿Qué es la Ilustración?* (1999 [1784]) (1). A continuación pasamos revista a las cuatro áreas principales de investigación para desplegar en cada una de ellas la dimensión tanto institucional como normativa del problema de la secularización. Ellas son: la racionalización de los valores (2); la temporalización de la experiencia histórica (3); la politización de la soberanía (4); y la automatización de la tecnología (5). El texto cierra con un resumen de los resultados principales de la discusión y retoma la relación entre secularización, autonomía y fragilidad de lo social (6).

1. EL PROBLEMA DE LA SECULARIZACIÓN: LA PRETENSIÓN DE AUTONOMÍA DE LA RAZÓN MODERNA

Las ciencias sociales se han aproximado de diversas formas al debate sobre los orígenes, y rasgos definitorios de la modernidad —en tanto período histórico— y de las sociedades modernas —como formas específicas de orden social. Los procesos de diferenciación social y funcional (Durkheim 1964; Parsons 1971; Luhmann 2018), el desarrollo del capitalismo y las luchas de clase (Marx 1990; Moore 1967), el surgimiento de identidades nacionales (Anderson 1991; Gellner 1997), el despliegue del imperialismo y colonianismo (Bhambra 2007; Muthu 2003), o el fortalecimiento de los poderes políticos y militares del Estado (Giddens 1985; Mann 1993), entre otros, han sido presentados como explicaciones respecto de las transformaciones históricas que para mediados del siglo XIX ya se experimentaban a lo largo y ancho del pla-

neta. Sea de modo explícito o no, estas explicaciones toman el final del siglo XVIII como una coyuntura histórica clave: todas reconocen que el período de la Ilustración tuvo consecuencias duraderas y omniabarcantes. Curiosamente, tanto a los defensores como a los detractores de las raíces de la modernidad en el siglo de las luces, les ha parecido necesario ofrecer alguna respuesta a la interrogante sobre si las creencias e instituciones modernas estaban, o podían estar, adecuadamente justificadas. Si la respuesta era positiva, lo que venía entonces eran preguntas adicionales sobre cuáles serían las implicancias de ello para la organización de las propias sociedades modernas. Y si la respuesta era negativa, lo que aparecía era un juicio acerca del fracaso de la concreción de los ideales normativos de la modernidad. Se trata de un tipo de argumento que ha sido propuesto desde distintos ángulos: ya era visible en la tradición liberal temprana de la economía política (Smith 2009) y del utilitarismo (Mill 2015), pero también tuvo una figuración importante en el pensamiento conservador del siglo XX (Nisbet 1967), así como al interior de la propia teoría crítica (Fine 2001, 2002).

Un texto fundador para esta discusión es el ensayo de Immanuel Kant (1999 [1784]), *¿Qué es la Ilustración?* El objetivo explícito de ese texto era plantear que la visión de mundo moderna —tanto en su filosofía como en su ciencia, economía e instituciones políticas— es capaz de justificar su propia legitimidad sobre la base de argumentos, razones y evidencia que la razón humana puede proporcionar autónomamente. Kant habla de la necesidad de ir más allá del tutelaje de aquellas instituciones que, si bien reclaman tener como centro el bienestar de los seres humanos, en la práctica ponen restricciones a la capacidad humana de pensar racional y libremente, es decir, de pensar autónomamente *por nosotros mismos*. La institución de la Iglesia es, por cierto, un objeto permanente de referencia de Kant, ya que encarna una forma de autoridad que limita la autonomía para someter los dogmas y las verdades reveladas al cuestionamiento de la razón libre. Sin embargo, el propio Kant rechazó la idea de que su argumento fuese una crítica a la religión *per se*; de hecho, defendió el *deber* de los dignatarios de la Iglesia de apegarse a las doctrinas establecidas aun cuando estos pudieran estar personalmente en desacuerdo con algunas de ellas. En tanto, funcionarios a los que se les ha confiado un determinado rol, a ellos les corresponde abstenerse de usar su posición de privilegio para cuestionar

las doctrinas e instituciones que dieron lugar a tales roles y posiciones de autoridad. Pero cuando no se encontraban en situaciones oficiales o llevando a cabo estos roles, y hablaban en su condición de ciudadanos que hacen uso de su razón, ellos tenían no solo el derecho sino el deber de defender la idea de una libertad intelectual sin restricciones.

Si bien la filosofía de Kant es generalmente descrita (y criticada) en virtud de su racionalismo excesivo, es significativo que su argumento sobre las precondiciones de la capacidad humana para utilizar autónomamente la razón dependa de una serie de soportes externos que, por sí mismos, no son reducibles a la propia autonomía de la razón. El primero de ellos corresponde a una *disposición emocional* particular, “¡el **coraje** de usar tu *propio* entendimiento!” (Kant 1999, 54; negrita agregada, cursiva en el original). Como tal, el coraje no es un atributo de la razón, sino una precondición para su uso, pues supone atreverse a superar una barrera que limita dicha libertad.¹ El segundo elemento corresponde a la *condición temporal* en la cual se despliega la autonomía de la razón. Esto significa que la libertad del pensar por sí mismo no es una cualidad abstracta, sino que se despliega en el presente y responde a su tiempo, por lo que, en último término, la autonomía se materializa fuera de la conciencia individual como un proceso abierto y contingente: “si se nos preguntara si, en el presente, ¿vivimos ahora en una época ilustrada? responderíamos que no, pero sí en una época de ilustración” (Kant 1999, 58). Un tercer elemento corresponde a la *forma sociopolítica* de la autonomía de la razón, la publicidad. El uso libre de la razón no es una facultad que se ejercite en la soledad del fuero interno o en la privacidad doméstica, sino que su potencial transformador se encuentra precisamente en confrontar y someter las propias razones al juicio de otros. Vale decir, se trata de “la libertad de hacer un uso público de la propia razón sobre cualquier asunto” (Kant 1999, 55). Esta idea se conecta, a su vez, con el reconocimiento de la existencia de esferas de organización social diferenciadas y de la capacidad de moverse entre ellas —por ejemplo, el Estado y la sociedad, la legalidad y la moralidad.

¹ De hecho, en otros contextos, Kant hacía un planteamiento similar. Además del coraje, Kant (1999, 93-115) apela también a ideas tales como *providencia* y *naturaleza* para ofrecer justificación de aquello que él consideraba que las razones modernas no requerían: justificaciones externas para la propia legitimidad de la razón.

El argumento central que aquí deseamos rescatar es que Kant plantea dos desafíos a los compromisos más básicos de la modernidad: *sociológicamente*, si acaso (y cómo) los órdenes sociales modernos pueden organizarse a sí mismos de forma tal de realizar los fines para los que han sido concebidos; *filosóficamente*, si acaso (y en qué forma) la modernidad puede justificar sus orientaciones normativas más importantes mediante razones que dan cuenta de sus propios fundamentos. En este sentido, retornar al planteamiento de Kant se justifica no porque nuestra época se asemeje a la suya, sino porque la aproximación al problema de autonomía de la razón resulta productiva para continuar pensando las perplejidades y los dilemas contemporáneos de la secularización. Kant, un individuo de creencias religiosas profundas, entendió que la secularización no es una idea abstracta, sino una realidad histórica asociada al despliegue de la autonomía de los órdenes sociales modernos tanto en su dimensión sociológico-institucional como filosófico-normativa. Al mismo tiempo, deseamos rescatar la observación de Kant de que si bien la autonomía de la razón demanda autopoicionamiento y reflexividad acerca de sus límites, ella requiere de un tipo particular de convicción y compromiso que no es puramente racional. Esto se traduce en dos planteamientos de fondo: por un lado, que el valor de la argumentación filosófica se pone en juego no solo en la coherencia de esquemas analíticos autocontenidos, sino en la habilidad de traducir argumentos morales a la organización efectiva de las instituciones sociales, políticas y legales de la modernidad; por otro, que la realidad sociohistórica no es ruido externo del cual la reflexión filosófica deba aislarse, sino que es motor, materia y campo que la hace posible.

Planteadas así las cosas, en las siguientes secciones introducimos cuatro modalidades de despliegue del problema de la secularización en su doble dimensión sociológica y filosófica, a saber: racionalización, temporalización, politización y automatización.

2. SECULARIZACIÓN COMO RACIONALIZACIÓN DE LOS VALORES

La idea de racionalización de los valores es posiblemente una de las formas más consolidadas en que los órdenes sociales modernos buscan describir sus tendencias centrales. En el contexto de los debates sobre secularización, la noción de racionalización se expresa en los dos ni-

veles básicos que introdujimos inicialmente. En el plano institucional, fenómenos organizativos de largo alcance, como el crecimiento burocrático de los Estados modernos o la eficiencia de los mercados en la asignación de oportunidades y recursos, hacen referencia a nuevas formas de organización que responden a las dinámicas de los propios procesos de creciente complejización de la vida social. En el plano normativo, por su parte, la racionalización se expresa en fenómenos como la validez o no de apelar a evidencia científica en el caso de la justificación de distintas políticas públicas, o en fundar las normas que organizan a una comunidad política sobre la base de acuerdos autónomamente alcanzados en procesos de diálogo, disputa y aprendizaje colectivo. En ambos casos, el despliegue de la idea de secularización como racionalización fue fundamental para el surgimiento de la imaginación sociológica de principios del siglo XX, por cuanto se erige a partir de un diagnóstico de crisis formulado en términos de una crisis de valores: es decir, el hecho de que un conjunto de valores centrales en la conducción de la vida se vuelven problemáticos y su adhesión no puede ya darse por garantizada (Weber 2001).

Lo propio de los procesos de secularización entendidos como racionalización de los valores es el hecho de que hay un conjunto de creencias y prácticas tradicionales —en su mayoría basadas en la religión—, cuyas respuestas son inadecuadas en los argumentos e ineficientes en la práctica. Así, por ejemplo, el planteamiento de Max Weber sobre el desencantamiento de las distintas esferas de valor modernas proponía que las justificaciones religiosas habían perdido terreno frente a formas abiertamente racionalistas de justificación para tales valores y prácticas. Las visiones de mundo unificadas que las grandes religiones habían podido ofrecer hasta mediados del siglo XIX, eran ahora desafiadas desde los múltiples ángulos que ofrecen la ciencia, la economía, la política y la tecnología como órdenes sociales crecientemente autónomos de organización funcional y de justificación normativa (Forst 2017).

Bastante se ha dicho ya sobre la precisión y las implicancias de largo plazo de las tesis de Weber sobre tal desencantamiento. Por ejemplo, que pueden ser vistas como una refutación parcial, o incluso total, de las descripciones previas de Marx sobre el auge del capitalismo moderno (Giddens 1971), que el mismo Weber lo entendía como un argumento sobre el declive inexorable de la religión en la modernidad

(Schluchter 1996); o que tal ‘desencantamiento’ no es el modo correcto de describir el proceso debido a la naturaleza racionalista de la teología protestante (Troeltsch 2005). A pesar de ello, la religión se mantuvo como un aspecto central de la descripción que Weber hizo de las transformaciones más significativas de la modernidad. No solo en términos de la prevalencia de prácticas y creencias religiosas concretas, sino sobre todo porque Weber toma la religión como un ángulo de observación propio de la sociedad moderna, pues en ella cristalizan necesidades, deseos y compromisos de los seres humanos con la dimensión trascendental de las experiencias sociales (aquello que él llamaba ‘ultramundano’). La tesis convencional de la secularización como racionalización opera entonces en el doble sentido que nos interesa destacar en este trabajo: sociológicamente, en la autoorganización de las instituciones; filosóficamente, en la justificación de las ideas normativas.

A la tesis convencional de la secularización subyace la idea de un juego de suma cero, puesto que cualquier declive en los compromisos religiosos debería resultar en un aumento proporcional en el apego a las creencias seculares. Mientras más grupos y personas adopten creencias científicas o racionales, menos serán quienes creen en mitos o hagan caso ciego a la autoridad, incluso desde el miedo. Por cierto, la evidencia del último siglo demuestra que este diagnóstico es unilateral en el mejor de los casos —o derechamente errado—, puesto que una tendencia de ese tipo no parece verificarse empíricamente en ningún contexto (Casanova 2012; Turner 2011). Sin embargo, para nuestros propósitos, hay otra dimensión de esta comprensión de suma cero que es tal vez más relevante y que habitualmente se pasa por alto; a saber, el hecho de que toda imaginación religiosa debe, necesariamente, orientarse hacia la creación o justificación de valores permanentes. La agenda weberiana acerca de la presencia immanente de una matriz religiosa en la justificación de las instituciones y en las orientaciones de conducta modernas, presupone esta orientación fundacionalista del pensamiento religioso *en general*. Este presupuesto le impide a Weber apreciar que la eventual persistencia del elemento religioso en las sociedades modernas no requiere tomar la forma de un compromiso con valores permanentes que detentan el rango de religiosos.

Este es precisamente el caso del movimiento religioso que conocemos como gnosticismo, que se separa de las cosmologías fundacio-

nalistas de las religiones universales que estudiaba Weber. Se trata de una tradición religiosa premoderna —para ser precisos, es un conjunto diverso de credos distintos entre sí que surgieron en la esfera de influencia de las culturas helénica, egipcia y persa entre el 400 AC y el 400 DC. El gnosticismo no solo antecede a la aparición del cristianismo, sino que desafía de modo fundamental nociones cristianas como las de un Dios que hace de padre de todos los seres humanos (y los ama a todos por igual), la idea de ley natural, o a la antropología positiva de la caridad, la salvación y las buenas obras. De hecho, el cristianismo temprano —debido a su devaluación de la filosofía, a la ‘doctrinalización’ de su enseñanza en las órdenes monásticas y en razón de su exagerado énfasis en el apocalipsis— se volvió altamente vulnerable a las críticas del gnosticismo (Douglas 1976). El gnosticismo es relevante para el debate sobre la secularización porque desafía aquellas nociones modernas según las cuales los valores religiosos son siempre, y necesariamente, intentos por ofrecer justificaciones positivas y que por ello pueden equipararse a posiciones normativas fundacionalistas. La visión moderna de que toda especulación trascendental es axiomáticamente ilegítima, puede y tal vez debe rastrear sus raíces en esa tradición gnóstica (Lazier 2003; Milbank 2006).

Esto es precisamente lo que hacen el historiador Eric Voegelin (2000), el filósofo Hans Jonas (1963) y el teólogo Jacob Taubes (2009, 2010), todos quienes a mediados del siglo XX buscaron reconstruir históricamente, y desentrañar filosóficamente, el surgimiento y las características principales del gnosticismo. En efecto, Voegelin, Jonas y Taubes prestaron atención al gnosticismo porque observaron que varios de sus principios están presentes en tendencias significativas de las sociedades modernas. Para Voegelin, el antropocentrismo y el positivismo son los responsables de las crisis del siglo XX, puesto que contribuyen a crear (y legitimar) la imagen de un mundo natural e incluso social susceptible de manipulación sin límites. Para Taubes, por su parte, la carencia de profundidad existencial del liberalismo, y sobre todo la indiferencia de su psicología individualista, contribuye de manera decisiva a agravar las crisis de nuestro tiempo. Y para Jonas, el existencialismo de la filosofía de Heidegger —así como el propio apoyo del filósofo al régimen nazi— expresa una devastadora inversión normativa donde una noción genérica del Ser se hace más importante que la vida humana concreta.

En los tres casos encontramos el argumento común de que las sociedades modernas se malentienden a sí mismas cuando erradamente asumen que la religión es siempre y necesariamente una forma de compromiso positivo con valores *permanentes*. En los tres encontramos el argumento de que la fragilidad de los órdenes modernos recae no solo en su dependencia (inevitable) de formulaciones religiosas, sino en la idea de que la religión misma no puede equiparse sin más con una ontología de la salvación, positiva y fundacional. En otras palabras, ellos cultivan (aunque claramente no desarrollan) la intuición sociológica de que la religión carece de privilegio ontológico y, por tanto, compite dentro del mundo con otras formas de organización del sentido en las sociedades modernas.

Si atendemos ahora a la literatura académica más reciente, encontramos dos ámbitos en que la reflexión sobre la secularización despliega la doble dimensión sociológica y filosófica que nos interesa explorar: por un lado, la vida social de los valores religiosos y su potencial crítico en la discusión pública y, por otro, su codificación en el funcionamiento y autoorganización de diversos órdenes sociales. Respecto de la primera discusión, observamos que más que un declive pronunciado de los compromisos religiosos, estamos en presencia de una transformación de los modos en que las prácticas y valores religiosos se hacen sentir en la vida pública. Aunque desde puntos de vista opuestos, eso es justamente lo que Charles Taylor y Jürgen Habermas han planteado desde finales del siglo pasado (Spohn 2015). Taylor (1989, 2007) ha sostenido consistentemente que las sociedades modernas necesitan, pero no pueden dar cuenta efectivamente, de un entendimiento prerreflexivo de la persona humana. Taylor es un pensador católico y la premisa central de sus ideas más recientes sobre este tema apuntan a la necesidad de reconsiderar los términos centrales mediante los cuales evaluamos la religiosidad o irreligiosidad de las sociedades modernas.

El pensamiento de Habermas, por su parte, es heredero de la tradición de la teoría crítica de la Escuela de Frankfurt, cuyo enfoque proveniente del marxismo fue desarrollado explícitamente como una exploración crítica de la función ideológica de la religión en la sociedad. Sin embargo, en los últimos veinte años Habermas ha venido planteando que la intervención del discurso religioso en la esfera pública moderna no es solo legítima, sino que es un recurso normativo *positivo* para el

propio debate democrático (Habermas 2002, 2008, 2017). Las tradiciones religiosas aún tienen una contribución por hacer respecto de la experiencia fundamentalmente humana de pensar sobre nosotros mismos en tanto seres humanos, así como también sobre las formas mediante las cuales creamos instituciones que permitan implementar ideas de justicia en nuestros órdenes sociales. Dicha presencia es relevante no solo como un recordatorio acerca de la intensidad de los conflictos normativos que cruzan a las instituciones modernas, sino también de la forma en que tales conflictos se traducen en arreglos institucionales concretos. Desatender cualquiera de estas dos dimensiones tiene como consecuencia la promoción de una comprensión falsamente estilizada de la secularización tanto en el plano institucional como normativo. Ello se traduce, por ejemplo, en que en nombre del secularismo se proyecte y fuerce una imagen dominante del mundo sobre grupos específicos y formas de vida (por ejemplo, minorías étnicas y religiosas), o que en la defensa de la autonomía como un principio abstracto se desconozca la historicidad de su realización en la sociedad.

Es precisamente esta preocupación por comprender las ambivalencias de la secularización, en tanto discurso históricamente situado y conjunto de prácticas socialmente desplegadas, la que resulta relevante para la nueva sociología constitucional (Brunkhorst 2014; Thornhill 2011). El énfasis analítico de esta literatura radica en observar las dinámicas de cambio y estabilización de estructuras normativas plurales, así como en comprender las múltiples formas de colisión y armonización normativa que se generan producto de la creciente heterogeneización de regímenes regulatorios a escala global (Mascareño 2015). El problema de la secularización de la cultura moderna es visto aquí menos como un asunto acerca de la validez de las justificaciones normativas y más como la concreción socioevolutiva de procesos de aprendizaje moral y de diferenciación funcional. En otras palabras, se trata de la estabilización de órdenes sociales que, por ejemplo, han institucionalizado nociones de respeto por la integridad corporal de la persona humana, y con ello hacen ilegal acciones como la tortura. Esta autonomización de instituciones jurídicas y políticas respecto de aquellas de índole religiosa no habría sido producida por la mera apelación racional a argumentos e ideas morales, sino que respondería al desarrollo conjunto de formas de reflexión normativa y a mecanismos de *check and balances* entre distintos complejos institucionales (Lobos 2019).

Desde la perspectiva de la racionalización de los valores, entonces, las dinámicas de secularización expresan una inquietud por la capacidad de los arreglos institucionales y de las orientaciones normativas modernas por justificarse y organizarse a sí mismos. La paradoja de este proceso es que, entre más fuerte es su pretensión fundacional, más queda en evidencia la fragilidad de los órdenes sociales modernos. Una evaluación más detallada acerca de cuánto dependen las sociedades modernas de sus propias tradiciones religiosas para generar sentido, y de cómo dicho vínculo se despliega en formas de comprensión normativa y en organización institucional, requiere tener en consideración que el principio de autonomía sobre el cual se erigen los órdenes sociales modernos se articula en clave temporal: a saber, la temporalización de la experiencia histórica y la diferenciación de las estructuras temporales de la sociedad (Rosa 2013). Ese es justamente el tema de la sección siguiente.

3. SECULARIZACIÓN COMO TEMPORALIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA HISTÓRICA

La dimensión temporal en la que se despliega el problema de la secularización de la modernidad tiene variedad de expresiones: narrativas sobre progreso y crisis, tecnologías de administración, registro y aceleración del tiempo, normativización de ciertas categorías históricas y coexistencia de regímenes temporales en una extensa y compleja red de conexiones espaciales. Lo que estos fenómenos tienen en común es la conciencia de vivir en un ‘tiempo nuevo’ abierto a la intervención humana y, en consecuencia, a la transformación del mundo (Koselleck 2003, 2004a). En este plano, la singularidad del mundo moderno se expresa en una metamorfosis radical de la manera como experimenta y significa el tiempo histórico (novedad, transición, aceleración). Tal como sugiere Reinhart Koselleck, la ‘temporalización’ de la historia se constituye en el índice de la creciente autonomía del mundo moderno respecto del pasado y de la apertura de un horizonte de expectativas que ordenan el futuro (Koselleck 2004b; Cordero 2016).

En efecto, la modernidad transforma radicalmente la forma en que nos relacionamos con la temporalidad del mundo; ella crea la idea misma de una experiencia histórica que toma como referencia principal

el momento presente para desde allí desprenderse del pasado, que se entiende de forma despectiva como tradición, mientras que a la vez busca orientarse hacia el futuro —fundamentalmente a través de la idea de utopía. Entendida como temporalización de la experiencia histórica, la secularización despliega también una doble cara sociológica y filosófica. Desde el punto de vista sociológico, los arreglos institucionales más básicos del Estado moderno —educación pública, sistemas de salud y pensiones— están conformados sobre la base de una idea de solidaridad intergeneracional que nos hace corresponsables del bienestar de nuestros conciudadanos en los distintos momentos del ciclo vital. Pero también es observable en el modo en que la economía capitalista —vía la organización jurídica y técnica del trabajo, la producción e intercambio de mercancías y la generación de valores culturales asociados a la propiedad, el consumo, el crédito y la acumulación— organiza temporalmente los vínculos sociales en la forma institucional de los mercados (Postone 1993). Desde el punto de vista normativo, las justificaciones de esas instituciones han estado siempre construidas a partir de una perspectiva progresiva en la que el tiempo histórico no es solo lineal, sino que promete beneficios futuros sobre la base de sacrificios presentes. En ambos casos, una pregunta subyacente es si las instituciones y los valores modernos pueden sostenerse sin referencia a un fundamento externo o, por el contrario, si esa mera pretensión es ya parte del mito moderno.

El diagnóstico de crisis sobre el que se funda la idea de secularización como temporalización de la experiencia histórica es justamente el rompimiento con la tradición que ha devenido un problema frente a la ansiedad existencial que genera un futuro incierto. Uno de los ámbitos donde esta nueva conciencia temporal se registra con mayor notoriedad es en las transformaciones manifiestas en el vocabulario social y político a partir del siglo XVIII, en el cual una serie de conceptos se convierten en ‘categorías de movimiento’ y en ‘coeficientes de cambio temporal’ (Koselleck 1997). Una de las consecuencias más paradójicas de este doble despliegue sociológico y filosófico es que, ante la ausencia de valores trascendentes producto del descuelgue de la acción humana respecto del peso de la tradición, el tiempo mismo adquiere el estatus de valor ordenador supremo: no solo porque la temporalidad se torna cada vez más en variable clave en los procesos de coordinación

social, sino porque además la regulación del tiempo se transforma en una fuente productiva de normatividad social, así como en un espacio de conflictividad. La noción misma de tiempo histórico deviene en un espacio compuesto por temporalidades múltiples que no se acoplan natural o necesariamente: ello se expresa en dinámicas de vida familiar, por ejemplo, que entran en conflicto con las temporalidades de los sistemas económico, legal o educativo; o bien, en movimientos que emplean el tiempo como un factor central en la articulación de demandas de transformación social, económica y política (por ejemplo, transiciones energéticas, decrecimiento).

El debate más significativo sobre la secularización entendida como temporalización fue el que tuvo lugar entre Karl Löwith y Hans Blumenberg a mediados del siglo XX (Chernilo 2013, 39-70). Löwith había sido estudiante de Martin Heidegger, pero su carrera académica se truncó con el ascenso de los nazis al poder en 1933. En ese contexto, no es sorprendente que él haya problematizado la pretensión de autonomía moderna al plantear que las ideas modernas de conocimiento, política y, sobre todo, progreso, no son más que una versión secularizada de argumentos religiosos anteriores (Löwith 1964). Su tesis es que la idea moderna de una historia progresiva, lejos de ser un proceso comandado por la autonomía de la razón, está dirigida hacia un *telos* —un *escathon* trascendental— que mantiene raíces religiosas no explicitadas. En la reflexión de Löwith, el punto más significativo de esta historia aparentemente secular de la modernidad se encuentra en la tradición revolucionaria marxista. En su opinión, todas las ideas centrales de Marx —revolución, proletariado, así como la propia noción de comunismo— eran, en la práctica, una versión secular de creencias cristianas convencionales en torno a la salvación, un reino de fines y, por supuesto, la llegada misma del profeta.

Para Löwith, la idea de la modernidad como período histórico autónomo sería un mito que esconde el hecho de que en realidad ella es la hija no reconocida de la civilización judeocristiana. Si bien en su inicio la modernidad es incapaz de aceptar sus propias raíces religiosas, cuando ya están las condiciones sociales e intelectuales para hacerlo, ella se mantiene reacia a reconocer tal deuda. El genuino punto final de los tiempos modernos lo encontraríamos no en las teleologías del progreso —de cualquier color político—, sino en los trabajos de pensadores

que eran fundamentalmente escépticos respecto de las posibilidades de las creencias fundacionales de la autonomía moderna. En particular, Löwith considera al historiador Jakob Burckhardt y a Friedrich Nietzsche como las figuras que, a fines del siglo XIX e inicios del XX, fueron capaces de mostrar las contradicciones internas de la conciencia histórica de la modernidad. El punto central de la reflexión de Löwith es que no podemos escapar de las contradicciones que constituyen el mundo que nos toca vivir, y por ello no nos quedan más que dos alternativas normativas consistentes: el retiro personal en clave estoica o un existencialismo desencantado cercano al nihilismo (Löwith 1966).

En la década de 1960, la tesis de la secularización de Löwith encontró su refutación más sistemática en el trabajo de Hans Blumenberg (1983). Blumenberg acepta los términos generales de la tesis de Löwith respecto de que la pregunta por la autonomía de la modernidad plantea un desafío radical a su proyecto: si la modernidad no es efectivamente autónoma y racional, en el sentido en que queda definida por sus propios estándares críticos, entonces en realidad no es una época que merezca ser tomada mínimamente en serio. El intento de Blumenberg por rescatar el carácter autónomo de la modernidad se basa en tres argumentos contra las tesis de Löwith. El primer contraargumento es político: en ningún otro período histórico los seres humanos han decidido explícitamente que la mayoría de, si no todas, las decisiones sobre sus vidas tanto individuales como colectivas habrían de basarse en sus propias decisiones autónomas. Es solo a través de la democracia moderna que los seres humanos han abierto sus creencias, convicciones y criterios a la discusión pública y racional; solo en los tiempos modernos la sabiduría ancestral del mito y la religión ha sido puesta frente al test del consentimiento racional —es decir, una prueba cuyos estándares son ajenos a la propia tradición que se busca abandonar.

El segundo contraargumento es filosófico, en tanto Blumenberg difiere del intento de Löwith por moderar la distinción entre immanencia y trascendencia. Aun si aceptamos que las convicciones escatológicas de Marx guardan un parecido formal con las narrativas de la salvación y el fin de la historia en el cristianismo, hay —a juicio de Blumenberg— una diferencia filosófica fundamental entre ambas perspectivas: para Marx, la acción humana es el único vehículo que puede gatillar el cambio social, mientras que las ideas cristianas sobre la sal-

vación presuponen la participación activa de fuerzas trascendentales o divinas en los asuntos humanos. Finalmente, el tercer contraargumento de Blumenberg es estrictamente histórico: la modernidad no solo es el primer período que se piensa a sí mismo históricamente, sino que también será el último que podrá hacerlo. Al alargar la brecha entre pasado y futuro desde la perspectiva de un presente eterno, el punto ciego de la *época* moderna es que se entiende a sí misma desde un esquema temporal aparentemente irrebasable que queda incapacitado para observar sus transformaciones internas o, llegado el caso, decretar incluso su propio final.

Si Blumenberg está en lo cierto, entonces difícilmente podremos vislumbrar la emergencia de una época genuinamente *posmoderna* que se constituye más allá de los principios modernos de la autonomía y la autodeterminación. Las pretensiones institucionales y normativas de la modernidad no pueden caducar en la forma en que, por ejemplo, lo sostuvo el posmodernismo (Lyotard 1984). Más que un agotamiento o superación, lo que constatamos es una revisión constante de sus formas a la luz de diversas experiencias. Por ejemplo, las instituciones y principios de la democracia moderna, por nombrar solo una, no serían en sí mismas revisables sino objeto permanente de resignificación y transformación. Después de todo, la democracia —aun teniendo en cuenta su falibilidad y límites— sigue siendo la forma institucional y normativa que ofrece mejores condiciones para lidiar con la experiencia moderna de vivir en un mundo sin fundamentos sólidos. Por el contrario, si Löwith está en lo correcto, entonces esos mismos logros de la modernidad —por ejemplo, el sufragio universal o el fin de la esclavitud— pueden ser voluntariamente y racionalmente desechados por los propios seres humanos mediante un recurso a cualquier clase de acción política o argumento filosófico. La fragilidad de los órdenes modernos se expresa, así, bajo la constante amenaza de que ciertas instituciones y principios normativos que alguna vez fueron considerados como un logro para garantizar umbrales de dignidad humana, sean descartados, revertidos o simplemente transformados en herramientas estratégicas en la lucha ideológica por el poder (Fine 2018).

La disputa entre ambas alternativas, representadas por Blumenberg y Löwith, respectivamente, no constituyen meras *posiciones filosóficas* que se juegan en el campo de la historia de las ideas. A nuestro

entender, ellas se encarnan y se traducen en *disposiciones sociológicas* concretas hacia el problema de cómo abordar políticamente la preocupación por el futuro del mundo en común. De hecho, el problema de la política es el tema central al que prestaremos atención a continuación.

4. SECULARIZACIÓN COMO POLITIZACIÓN DE LA SOBERANÍA

La pregunta clásica de la tradición del pensamiento político occidental acerca de las características de distintas formas de gobierno, conlleva desde el inicio la doble dimensión que hemos venido destacando en este texto: por un lado, es una pregunta filosófico-normativa acerca de las fuentes de legitimidad de la autoridad y el tipo de virtudes que distintas formas de gobierno requieren o buscan promover; por el otro, es una pregunta sociológico-institucional que dice relación con qué clase de instituciones resultan más adecuadas para dar forma concreta al Estado, la vida cívica y sus dinámicas de representación. Si bien la centralidad de ambas cuestiones es una constante del pensamiento político desde Aristóteles, a contar del siglo XVI notamos que las respuestas a tales inquietudes adquieren una modalidad algo diferente: la política parece comenzar a ‘separarse’ del resto de la sociedad. En consecuencia, la manera de cómo trazar la diferencia entre lo social y lo político, la sociedad civil y el Estado, la moral y la política, deviene un problema central de la política moderna y una fuente permanente de tensiones y perplejidades (Arendt 2013; Fine 2001).

La forma política de la pregunta por la secularización dice relación con la medida en que la soberanía, como fuente última de la legitimidad, ya no es un fenómeno con un fundamento religioso sino que deviene abiertamente política. Maquiavelo y Hobbes, Hegel y Marx, Arendt y Schmitt, todos de una u otra forma identifican la política con el modo en que el poder se circunscribe, diferencia, autoriza y comunica en la sociedad. El despliegue característicamente moderno de esta ‘reflexividad política’ (Thornhill 2011), conlleva la necesidad de aceptar, por un lado, que la sociedad no es un dominio natural de interacción, sino un modo políticamente instituido de coexistencia, y, por otro, que las selecciones políticas hechas entre diferentes mundos posibles encarnan concepciones acerca de las relaciones entre los seres humanos y el mundo (Lefort 1988; Cordero 2019). En este sentido, la

tesis sociológica convencional sobre la especialización funcional de la política moderna (Luhmann 2017; Weber 1994), expresa la dinámica general de la secularización que hemos venido observando. Hay un tipo específico de reducción que tiene lugar cuando la política es vista únicamente desde su dimensión puramente administrativa o burocrática. Es decir, cuando la política desatiende tanto la forma en que una comunidad produce y regula el poder, así como la forma en que se promueve y justifican libertades y derechos. La reducción de la política a la pura administración, tal como advirtiera Weber, esconde el hecho básico de que la capacidad de decidir sobre la vida y la muerte, sobre la libertad y el dominio, es una característica que, en última instancia, continúa distinguiendo a la política de las otras esferas sociales. Ninguna amenaza sobre el uso de la fuerza física puede funcionar, en el largo plazo, si se encuentra desprovista de justificación —de alguna clase de apelación a la legitimidad: sean estas ‘buenas’ o ‘malas’, se deben dar razones para que el uso de la violencia se considere legítimo. Ahora bien, si el proceso de secularización significa no solamente que las fuentes del poder adquieran una raíz mundana (dimensión filosófica), sino que además la política misma ya no es el centro de la sociedad (dimensión sociológica), esto quiere decir que la forma que ha de adoptar su capacidad de representación de los intereses del conjunto de la sociedad deviene necesariamente problemática.

No es coincidencia, por tanto, que la pregunta por la legitimidad de la política en la modernidad ganase mayor visibilidad durante el siglo XVII, en el contexto de las guerras religiosas en Europa. Como intento por establecer las credenciales seculares de los órdenes políticos modernos, las nuevas ideas respecto de cómo conectar, de mejor forma, política, violencia y legitimidad, son hoy en día las piezas centrales de lo que conocemos como el problema de la *teología política*. Hoy en día es común datar el inicio de esta tradición en el trabajo de Baruch Spinoza (2007 [1665]). De hecho, posiblemente fueron las raíces judías de Spinoza las que lo hicieron particularmente consciente no solo de los supuestos religiosos profundos de las democracias ‘liberales’ modernas, sino también de sus contradicciones internas (Alexis-Baker 2012; Frankel 2001). Si ello es así, las crisis de la política moderna no han de ser nunca resueltas de forma meramente administrativa, sino que han de incluir su apelación a ritos, símbolos y valores que podemos describir

como religiosos, o al menos con referencia a un horizonte de principios trascendentes. En una versión fuerte de esta tesis, las dificultades políticas de la modernidad serían tan religiosas como sus dificultades religiosas serían políticas.

Ahora bien, entendida como un área de investigación que se desarrolla en plenitud durante el siglo XX, la teología política parece organizarse en torno a algunos asuntos que apelan tanto a su dinámica institucional como a su dimensión normativa: en qué medida las *instituciones* políticas modernas son definidas primariamente a partir de su habilidad para usar la violencia física; en qué medida las *prácticas* políticas modernas son dependientes de simbolismos religiosos que socavan la vocación estrictamente inmanente de la vida moderna; y, por último, en qué medida los *conceptos* políticos modernos expresan, a pesar de sí mismos, un contenido religioso que proviene de las tradiciones religiosas a partir de las cuales han emergido pero que buscan dejar atrás. Permítasenos explicar brevemente cada una de estas ideas.

El problema de las relaciones entre soberanía y violencia en la formación de las instituciones políticas modernas, es central para entender la idea de teología política en el trabajo de Carl Schmitt (1996, 2005). De hecho, esta es su forma de replantear el problema tradicional del soberano, entendido como aquel que está en posesión del derecho a tomar decisiones finales en circunstancias excepcionales. Si, en su concepción, la política es vista como un dominio regulado por una constitución, el Estado de Derecho, la división de los poderes y el imperio de la ley, entonces la teología política plantea que en sus dimensiones más significativas y momentos de mayor intensidad, el soberano político reserva para sí la capacidad de juzgar, decidir e implementar la suspensión total o parcial de las instituciones fundantes de la democracia moderna. Esta es, precisamente, la paradoja de la estructura constitutiva de todo poder constituyente (Luhmann 2005).

Probablemente, la mayor contribución del historiador Ernst Kantorowicz fue su tesis sobre el rol de los simbolismos teológicos de las prácticas políticas en la modernidad temprana. En su clásico estudio, *The King's Two Bodies*, Kantorowicz (2016 [1957]) plantea que una noción sobre los poderes sobrenaturales del soberano ha sido una constante de la vida política occidental al menos desde fines de la época romana. Tradicionalmente, el argumento era que la autoridad de un rey

se derivaba de dos fuentes distintas de autoridad: por un lado, la autoridad celestial que era garantizada por el Papa o las autoridades de la Iglesia; por el otro, una autoridad terrenal que se derivaba del linaje, el poder político o ambas. El crecimiento que en el siglo XIX experimentó la política de masas tuvo como proceso anejo una aparente desacralización de la política. Lejos de ser un remanente del pasado, o incluso un aspecto desechable de la política moderna, los llamados a la ‘voluntad del pueblo’ se mantuvieron recubiertos de un lenguaje y símbolos místicos, cuasitrascendentales. No es preciso ir muy lejos para encontrar los llamados al supuesto carácter ‘sagrado’ de la nación, que se hacían justamente en el momento de secularización más acelerada de la época moderna (Llobera 1994; Hobsbawm 1994).

El tercer aspecto que se discute en la tradición de la teología política es el peso o contenido religioso de los conceptos políticos. Este es un argumento que por cierto encontramos en Schmitt, pero aparece de forma especialmente clara en la obra de Leo Strauss (1997a, 1997b). El problema central aquí es lo difícil que resulta comprender nociones clave de la política moderna —partiendo por el propio concepto de soberanía—, más allá o con independencia de sus raíces teológicas. Tal vez, una versión menos rígida de este argumento se encuentre en la tesis de que aunque estos conceptos son efectivamente seculares en su operación, sus supuestos más importantes tuvieron claramente un origen religioso: por ejemplo, en qué medida la idea de un contrato social es una versión secular de una idea central de la teología judía respecto del pacto de este pueblo con dios; así como la idea de los derechos humanos universales son una versión secular de las nociones cristianas en las que todos los seres humanos somos vistos como hijos iguales de un único dios (Robb 1985).

En los tres casos —instituciones, símbolos, conceptos— queda indicado el problema central que nos convoca en este trabajo: ¿qué sucede con la habilidad de las sociedades modernas para darse su propia forma política si los principios a partir de los cuales se concibe la política resultan más problemáticos de lo que originalmente se pensó? ¿En qué medida las sociedades modernas —altamente politizadas— superan o en realidad refuerzan la propia experiencia de la fragilidad de la vida social que buscan trascender? Entendida así, la secularización en tanto politización de la soberanía revela una de las claves del conflicto

que cruza a la pretensión de autonomía en las sociedades modernas: a saber, la dependencia de dicho principio de la legitimidad popular y su limitación institucional en el ejercicio decisonal de autoridades y representantes.

5. SECULARIZACIÓN COMO AUTOMATIZACIÓN DE LA TECNOLOGÍA

La última modalidad de articulación del principio de autonomía que deseamos discutir es el de la automatización de la tecnología. El problema de la tecnología no pareciera tener una conexión inmediata con nuestro interés por comprender la forma en que la secularización contribuye a nuestro entendimiento de los órdenes sociales y justificaciones normativas de modernidad. La tecnología es fundamentalmente un dominio práctico, cuyos éxitos y fracasos son medidos a partir de logros concretos y las mejoras que es capaz de producir en ámbitos distintos: la organización de ciudades y espacios domésticos, la producción, intercambio y transporte de bienes, la comunicación de información, la administración computacional de decisiones económicas, políticas y militares, entre muchos otros. A pesar de ello, las innovaciones tecnológicas de los últimos 200 años han provocado no solo reflexiones filosóficas respecto de su impacto potencial en áreas específicas de la vida social, sino también especulaciones más amplias que rebasan con mucho la dimensión práctica de la tecnología para vincularse con preguntas de tipo existencial. En efecto, se puede decir que si hay algo característico de la tecnología moderna es que su inmensa capacidad de transformar el mundo tiene fundamentos e implicaciones no-tecnológicas. En otras palabras, la tecnología no solo permite resolver asuntos prácticos y automatizar una variedad de procesos vitales para reducir la intervención humana, sino que produce desplazamientos en el horizonte de lo pensable, lo posible y lo deseable en el mundo. Las transformaciones tecnológicas son vistas como aquellas que definen la modernidad, puesto que es la propia tecnología la que refleja una comprensión racional del mundo moderno, de sus problemas y aspiraciones. Dicho de otra forma, la tecnología encarna una manera de observar, justificar y organizar la vida social conforme a una *imaginación tecnológica*.

Desde este punto de vista, la secularización de la tecnología moderna dice relación con procesos altamente complejos de automa-

tización que apuntan a reemplazar acciones, prácticas e incluso experiencias que en el presente son aún parte del repertorio de los seres humanos. La secularización de la tecnología se expresa en la idea de que no queda dimensión sagrada en el mundo; todo está abierto a la innovación y la manipulación. Organizacionalmente, lo que ha estado en juego desde la revolución industrial es en qué medida el trabajo humano puede, debe o simplemente ha de ser naturalmente reemplazado por toda clase de máquinas que resultan no solo más confiables y eficientes sino que emancipan a los trabajadores de tareas especialmente peligrosas o tediosas. Normativamente, se plantea la disyuntiva sobre el valor simbólico y sobre todo moral que se le atribuye al trabajo humano en la sociedad moderna: cómo y en qué medida ideas modernas de dignidad, igualdad y autonomía están constituidas sobre una idea de trabajo que es posible gracias a la tecnología moderna, pero que a su vez se ve permanentemente amenazada por el propio cambio tecnológico. Tanto en el nivel institucional como en el normativo, la secularización de la tecnología entendida como automatización se expresa en la orientación utópica y también distópica que se le atribuye a sus transformaciones más fundamentales.

La idea moderna de tecnología surge a partir de la idea mecanicista de un cosmos que está totalmente disponible para que los humanos lo cambien y transformen hasta donde su capacidad y creatividad se los permita (Jonas 2001). Al menos en su propia autoconcepción, la tecnología moderna no es responsable ante nada ni ante nadie, salvo ante su propia habilidad para producir logros en un nivel práctico. La tecnología moderna deviene así en el dominio secular por excelencia, ya que el mundo que busca manipular, y que ayuda a crear, se concibe a sí mismo como totalmente vaciado de cualquier clase de trascendencia. Paradójicamente, la innovación tecnológica se convierte en un espacio de intervención en la propia trascendencia humana, cuestión que se radicaliza, por ejemplo, con el despliegue teórico y práctico de la inteligencia artificial. Esta dinámica suele ser interpretada de dos formas.

Por un lado, está la idea de que estamos frente a innovaciones fundamentalmente pragmáticas y que funcionan de hecho. Planteamientos conceptuales o especulaciones metafísicas solo serían relevantes en relación con la capacidad *real* de la tecnología de ofrecer resultados y mejoras prácticas. Esta es la visión de quienes tienen una posición crí-

tica frente a las transformaciones actuales de la tecnología y una visión pesimista de su impacto futuro. La implicación allí es que una comprensión tecnológica del mundo resulta particularmente inadecuada en relación con nuestras preocupaciones más profundas y existenciales como seres humanos. Desde esta óptica, la tecnología parece funcionar a pesar de sus propios defectos teóricos; la tecnología es exitosa aun cuando no hemos sido capaces de comprender sus fundamentos centrales. Ya a fines del siglo XIX, la idea de una racionalidad instrumental exacerbada era vista como la principal causa de la crisis contemporánea de la modernidad. Así, a pesar de todas sus diferencias, durante buena parte del siglo XX una posición de este tipo fue común a destacados pensadores, tanto en la derecha (Jünger 1996; Heidegger 1993) como en la izquierda (Adorno y Horkheimer 2007; Arendt 1998; Marcuse 1964). Uno de los aspectos más interesantes de esta crítica a la tecnología es entonces su capacidad para identificar un aspecto que a menudo pasa desapercibido: a saber, el hecho de que la tecnología moderna produce su propia metafísica, que es ella misma resultado de su operación práctica y normativa en la sociedad.

Una segunda visión de la tecnología moderna es aquella que destaca sus logros y los explica a partir del éxito de los fundamentos científicos que le subyacen. Nada realzaría tan bien los logros de la civilización moderna como el triunfo de la mente humana en la tarea de descubrir, de manera definitiva, los mecanismos ocultos de la naturaleza. Cualquiera sean los defectos que los desarrollos tecnológicos puedan aún tener, y cualquiera sean las dificultades o problemas nuevos que estos puedan encontrar o generar en el futuro, se apuesta decididamente por el hecho de que la tecnología entregará cada vez más y mejores soluciones a partir de sus propias premisas. Aunque los avances tecnológicos son siempre polémicos cuando se los implementa por primera vez, existe la expectativa de que ellos eventualmente han de derrotar la resistencia social o política que generan y abrirán las puertas a un período nuevo que ha de liberar a la humanidad, de forma incremental, de los límites arbitrarios que le son impuestos por su condición natural. Vistos así, los avances tecnológicos son expresión inequívoca de la creatividad humana que, emancipada del tutelaje religioso, tiene la capacidad de transformar el mundo que nos rodea sin límite alguno. Esta es una línea de argumentación que también es tan antigua como

las propias sociedades modernas: la encontramos en el siglo XIX tanto en el utilitarismo de Jeremy Bentham (1988) como en el propio Marx (Marx y Engels 1976). Y está también presente en la sociología contemporánea de la revolución de la información (Castells 1996), así como en ciertas corrientes científicas liberales (Pinker 2018).

Si bien con frecuencia se exagera lo novedoso o radical de las transformaciones contemporáneas, es a inicios del siglo XIX cuando se observa el surgimiento de este tipo de imaginario cultural. Si miramos algunos de los problemas más álgidos del presente —la inteligencia artificial (Van der Meulen y Bruinsma 2018), el antropoceno (Chernilo 2017b; Lewis y Maslin 2018), las transformaciones digitales del yo (Beer 2018), el *cyborgism* (Haraway 1991) y el transhumanismo (Fuller 2011)—, un foco de atención común es la inquietud acerca de cómo las innovaciones tecnológicas provocan transformaciones no solo en la naturaleza externa, sino en la naturaleza humana misma. En este contexto, la imaginación de una sociedad futura sin trabajo humano empuja la transformación de la lógica y arquitectura de organización de un sinnúmero de dominios institucionales. Basta con observar la heterogeneidad de nuevos paisajes sociológicos que se configuran en los centros de distribución de Amazon y Walmart, las grandes instalaciones de extracción minera que operan sin mineros, los data center que procesan y distribuyen información a gran escala, o la expansión de la población de dispositivos tecnológicos que, conectados entre sí, incrementan exponencialmente su capacidad de hacer y decidir cosas por sí mismos. Al mismo tiempo, estos escenarios de producción autonomizada de sociabilidad tecnológica también intensifican las preguntas filosóficas acerca de quién puede hablar y actuar, bajo qué modalidades y en representación de qué y de quién. En otras palabras, se reactiva la necesidad de tener que lidiar con la inquietud de lo que significa ser humano.

Desde el punto de vista de la automatización de la tecnología, entonces, la secularización deviene también expresión de las tensiones que hemos descrito durante estas páginas: los órdenes sociales modernos buscan superar, en este caso tecnológicamente, la fragilidad constitutiva de la vida en sociedad pero, al hacerlo, se enfrentan al dilema de reforzar dicha condición. El hecho de que la automatización permita resolver una serie de acuciantes problemas colectivos, también conlleva la intensificación de un conjunto de otros problemas cuyas consecuen-

cias pueden ser imaginadas pero no predichas con seguridad. La imaginación de futuros posibles es quizás donde más se pone a prueba la autonomía de las sociedades modernas: a saber, la capacidad de proyectar formas de organizar prácticas e instituciones, así como la necesidad de justificarlas en base a argumentos que ya no descansan en ninguna forma superior o definitiva de autoridad.

6. OBSERVACIONES FINALES: LAS PERPLEJIDADES DE LA AUTONOMÍA

Los valores e instituciones de la modernidad no pueden darse nunca por seguros. Tan engañoso como declarar su victoria definitiva es tratarlos como meras decisiones arbitrarias que no son susceptibles de argumentación racional. Es esta disyuntiva la que subyace a nuestras reflexiones en estas páginas: la fragilidad organizacional y normativa de los órdenes sociales modernos está íntimamente ligada al problema de la secularización. Las distintas dimensiones de la secularización que hemos descrito —valórica, temporal, política y tecnológica— tienen todas dinámicas internas que, no exentas de perplejidades, encarnan tensiones que les son inmanentes y se despliegan en clave tanto institucional como normativa.

En la primera sección del artículo sostuvimos que, si bien la idea de la secularización de la modernidad posee una pretensión de autonomía que no puede ser negada como mero mito o ficción constituyente, ella tampoco queda nunca actualizada como una tabula rasa en condiciones de prescindir de cualquier recurso o fundamento externo: sea este el coraje personal, el valor de la religión, la experiencia histórica, el poder soberano, la capacidad de las máquinas. Es por ello que luego nos abocamos a capturar esta ambivalencia que se expresa en la habilidad de las sociedades modernas para darse sus propias formas de organización institucional y justificación normativa.

Uno de los resultados de esta indagación está en el reconocimiento de que la pretensión de autonomía que moviliza el concepto de secularización posee formas de realización institucional cuyos resultados normativos son fuente constante de perplejidades. En el ámbito de la organización familiar, por ejemplo, la autonomía se expresa en la idea cada vez más extendida de que lo familiar es un dominio privado y de

que los lazos que lo constituyen descansan en actos de voluntad y afinidad electiva, no en la mera imposición. Sin embargo, la autonomía también se manifiesta aquí en la promoción de dicho principio mediante formas de regimentación acerca de lo que constituye una buena familia y los roles asociados a ella, a lo cual no solo contribuyen las políticas estatales, sino también la industria cultural y las formas de conocimiento experto. En el ámbito de la organización política, por mencionar un segundo ejemplo, la autonomía se expresa en las formas jurídico-institucionales de la democracia que fundan la autoridad legítima (representación, división de poderes, garantías constitucionales) y en el principio normativo de la libertad e igualdad de los ciudadanos para darse a sí mismos los arreglos institucionales que los gobiernan. Sin embargo, la autonomía también se expresa aquí en la identificación de lo político con alguna de sus formas históricas (por ejemplo, el Estado territorial) y con la creciente reducción de la acción política a la toma de decisiones entre alternativas excluyentes (por ejemplo, amigo-enemigo, secular-religioso, paz-guerra).

Si aceptamos que las dinámicas de secularización son signo de la actitud crítica moderna, de la renuncia a la seguridad de aquello que se erige como natural y como espacio generativo de posibilidades de organización sociopolítica, también debemos observar y comprender con atención las formas en que el concepto mismo de secularización es desplegado acríticamente como un estándar para definir y evaluar grupos, individuos y formas de vida. Vista así, la secularización no es un atributo opcional de los órdenes sociales modernos, sino una dinámica interna que marca y refuerza su fragilidad constitutiva: a saber, la necesidad de la sociedad de *organizar sus prácticas e instituciones* siguiendo reglas propias, así como de *justificar racionalmente los valores* en los que tales prácticas e instituciones descansan.

Para los efectos de este trabajo, lo anterior se expresa en cuatro dimensiones: la racionalización de los valores, la temporalización de la historia, la politización de la soberanía y la automatización de la tecnología. Todas ellas corresponden a modalidades específicas de articulación de la doble pretensión de autonomía. Lo que el análisis de cada una de estas modalidades sugiere es que las incertidumbres y contradicciones asociadas a la manera como la sociedad tematiza sus *justificaciones normativas* y materializa sus *formas institucionales*

no se eliminan haciendo calzar las definiciones conceptuales de las primeras con las realidades prácticas de las segundas. En efecto, tales perplejidades se agudizan cuando se olvida la relación y diferencia misma que existe entre ellas. En último término, lo que el ‘problema de la secularización’ señala no es otra cosa que la *inestabilidad reflexiva* de las sociedades modernas: es decir, el hecho de que los órdenes institucionales que ellas logran, emergen no a partir de un único valor fundacional, sino a partir de la pluralidad de formas que lo normativo adopta en la propia sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- Adorno, T.W. y Horkheimer, M. 2007. *Dialectic of Enlightenment: Philosophical Fragments*. Stanford: Stanford University Press.
- Alexis-Baker, A. 2012. Spinoza’s Political Theology: Theocracy, Democracy and Monism. *Journal of Church and State* 54(3), 426-444.
- Anderson, B. 1991. *Imagined Communities*. London: Verso.
- Arendt, H. 1998. *The Human Condition*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Arendt, H. 2013. *Sobre la revolución*. Madrid: Alianza.
- Assmann, J. 1998. *Moses the Egyptian. The Memory of Egypt in Western Monotheism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Beer, D. 2018. *The Data Gaze: Capitalism, Power and Perception*. London: Sage.
- Bentham, J. 1988. *The Principles of Morals and Legislation*. London: Prometheus.
- Bhambra, G. 2007. *Rethinking Modernity: Postcolonialism and the Sociological Imagination*. Basingstoke: Palgrave.
- Blumenberg, H. 1983. *The Legitimacy of the Modern Age*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Blumenberg, H. 1987. *The Genesis of the Copernican World*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Brunkhorst, H. 2014. *Critical Theory of Legal Revolutions. Evolutionary Perspectives*. London: Bloomsbury.
- Casanova, J. 2012. *Genealogías de la secularización*. Barcelona: Anthropos.
- Castells, M. 1996. *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Cordero, R. 2016. The Temporalization of Critique and the Open Riddle of History: Reinhart Koselleck’s Contributions to Critical Theory. *Thesis Eleven* 137, 55-71.
- Cordero, R. 2017. *Crisis and Critique: On the Fragile Foundations of Social Life*. Abingdon: Routledge.
- Cordero, R. 2019. Giving Society a Form: Constituent Moments and the Force of Concepts. *Constellations* 26(2), 194-207.

- Chernilo, D. 2011. *La pretensión universalista de la teoría social*. Santiago: Lom.
- Chernilo, D. 2013. *The Natural Law Foundations of Modern Social Theory. A Quest for Universalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chernilo, D. 2014. The Idea of Philosophical Sociology. *British Journal of Sociology* 65(2), 338-357.
- Chernilo, D. 2017a. *Debating Humanity. Towards a Philosophical Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chernilo, D. 2017b. The Question of the Human in the Anthropocene Debate. *European Journal of Social Theory* 20(1), 44-60.
- Douglass, B. 1976. The Gospel and Political Order: Eric Voegelin on the Political Role of Christianity. *The Journal of Politics* 38(1), 25-45.
- Durkheim E. 1964 [1893]. *The Division of Labor in Society*. Nueva York: The Free Press.
- Fine, R. 2001. *Political Investigations. Hegel, Marx, Arendt*. London: Routledge.
- Fine, R. 2002. *Democracy and the Rule of Law*. New Jersey: Balckburn.
- Fine, R. 2018. Book Review Symposium: Crisis and Critique: On the Fragile Foundations of Social Life. *Sociology* 52(4), 856-861.
- Forst, R. 2017. *Normativity and Power: Analyzing Social Orders of Justification*. Oxford: Oxford University Press.
- Frankel, S. 2001. The Invention of Liberal Theology: Spinoza's Theological-Political Analysis of Moses and Jesus. *Review of Politics* 63(2), 287-315.
- Fuller, S. 2011. *Humanity 2.0: What it Means to Be Human Past, Present and Future*. Basingstoke: Palgrave.
- Gellner, E. 1997. *Nationalism*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- Giddens, A. 1971. *Capitalism and Modern Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Giddens, A. 1985. *The Nation-State and Violence. Volume Two of a Contemporary Critique of Historical Materialism*. Cambridge: Polity Press.
- Gordon, P. 2019. Secularization, Genealogy, and the Legitimacy of the Modern Age: Remarks on the Löwith-Blumenberg Debate. *Journal of the History of Ideas* 80(1), 147-170.
- Habermas, J. 2002. *Religion and Rationality. Essays on Reason, God and Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, J. 2008. *Between Naturalism and Religion*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, J. 2017. *Postmetaphysical Thinking II*. Cambridge: Polity Press.
- Haraway, D. 1991. *Simians, Cyborgs and Women: The Reinvention of Nature*. London: Free Association Books.
- Harrington, A. 2007. Habermas's Theological Turn? *Journal for the Theory of Social Behaviour* 37(1), 45-106.
- Heidegger, M. 1993. The Question Concerning Technology (213-238). En *Basic Writings*. London: Routledge.

- Hobsbawm, E. 1994. *Nations and Nationalism since 1780*. Cambridge: Cambridge University Press.
- James, W. 1996. *Some Problems of Philosophy*. Lincoln: Nebraska University Press.
- Jonas, H. 1963. *The Gnostic Religion. The Message of the Alien God and the Beginnings of Christianity*. Boston: Beacon Press.
- Jonas, H. 2001. *The Phenomenon of Life. Towards a Philosophical Biology*. Evanston: Northwestern University Press.
- Jünger, E. 1996. *The Storm of Steel. From the Diary of a Storm-Troop Officer on the Western Front*. New York: Howard Fertig.
- Kant, I. 1999 [1784]. *Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kantorowicz, E. 2016 [1957]. *The King's Two Bodies. A Study in Medieval Political Theology*. Princeton: Princeton University Press.
- Kavka, M. 2018. The Unevenness of Political Theology. *Political Theology* 19(8), 698-703.
- Koselleck, R. 1997. The Temporalization of Concepts. *Redescriptions. Finnish Yearbook of Political Thought* 1(1), 16-24.
- Koselleck, R. 2003. *Aceleración, prognosis y secularización*. Valencia: Pre-Textos.
- Koselleck, R. 2004a. Modernity and the Planes of Historicity (9-25). En *Futures Past. On the Semantics of Historical Time*. New York: Columbia University Press.
- Koselleck, R. 2004b. *Neuzeit: Remarks on the Semantics of Modern Concepts of Movement* (222-254). En *Futures Past. On the Semantics of Historical Time*. New York: Columbia University Press.
- Lazier, B. 2003. Overcoming Gnosticism: Hans Jonas, Hans Blumenberg and the Legitimacy of the Natural World. *Journal of the History of Ideas* 64(4), 619-637.
- Lefort, C. 1988. *Democracy and Political Theory*. Minneapolis, MI: University of Minnesota Press.
- Lewis, S. y Maslin, M. 2018. *The Human Planet. How We Created the Anthropocene*. London: Pelican.
- Llobera, J. 1994. *The God of Modernity. The Development of Nationalism in Western Europe*. Oxford: Berg Publishers.
- Lobos, R. 2019. Aprendizaje normativo sistémico. Una reformulación de la teoría funcional de la moral de Niklas Luhmann. Tesis PhD, Universidad Adolfo Ibáñez.
- Löwith, K. 1964. *Meaning in History*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Löwith, K. 1966. *Nature, History and Existentialism*. Evanston: Northwestern University Press.
- Luhmann, N. 2005. *El derecho de la sociedad*. Ciudad de México: Herder.
- Luhmann, N. 2017. *Trust and Power*. Cambridge: Polity Press.
- Luhmann, N. 2018. *La religión de la sociedad*. Madrid: Trotta.

- Lyotard, J.-F. 1984. *The Postmodern Condition*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- Mann, M. 1993. *The Sources of Social Power*. Vol. II: *The Rise of Classes and Nation States, 1760-1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marcuse, H. 1964. *One Dimensional Man*. Boston: Beacon Press.
- Marx, K. 1990. *Capital. A Critique of Political Economy*, Vol. 1. London: Penguin.
- Marx, K. y Engels, F. 1976 [1848]. *Manifesto of the Communist Party*. En *Collected Works*, Vol. 6. London: Lawrence & Wishart.
- Mascareño, A. 2015. Colisión y armonización de regímenes regulatorios en la sociedad mundial. *Campo Jurídico* 3(1), 151-180.
- Milbank, J. 2006. *Theology and Social Theory. Beyond Secular Reason*. Oxford: Blackwell.
- Mill, J.S. 2015. *On Liberty, Utilitarianism and Other Essays*. Oxford: Oxford University Press.
- Moore, B. 1967. *Social Origins of Dictatorship and Democracy. Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. London: Allen Lane the Penguin.
- Muthu, S. 2003. *Enlightenment against Empire*. Princeton: Princeton University Press.
- Newman, S. 2019. *Political Theology. A Critical Introduction*. Cambridge: Polity Press.
- Nisbet, R. 1967. *The Sociological Tradition*. London: Heinemann.
- Parsons, T. 1971. *The System of Modern Societies*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Pinker, S. 2018. *Enlightenment Now. The Case for Science, Reason, Humanism, and Progress*. New York: Viking.
- Postone, M. 1993. *Time, Labor, and Social Domination: A Reinterpretation of Marx's Critical Theory*. Chicago: Chicago University Press.
- Robb, J. 1985. Political Sociology as Theology. *Political Science* 37(2), 140-150.
- Rosa, H. 2013. *Social Acceleration: A New Theory of Modernity*. New York: Columbia University Press.
- Schluchter, W. 1996. *Paradoxes of Modernity. Culture and Conduct in the Theory of Max Weber*. Stanford: Stanford University Press.
- Schmitt, C. 1996. *The Concept of the Political*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Schmitt, C. 2005. *Political Theology. Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Schneewind, J. 1998. *The Invention of Autonomy. A History of Modern Moral Philosophy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sloterdijk, P. 2009. *God's Zeal. The Battle of the Three Monotheisms*. Cambridge: Polity Press.
- Smith, A. 2009. *The Theory of Moral Sentiments*. London: Penguin.
- Spinoza, B. 2007 [1665]. *Theological-Political Treatise*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Spohn, U. 2015. A Difference in Kind? Jürgen Habermas and Charles Taylor on Post-Secularism. *The European Legacy* 20(2), 1-16.
- Stockman, N. 1978. Habermas, Marcuse and the *Aufhebung* of Science and Technology. *Philosophy of the Social Sciences* 8, 15-35.
- Strauss, L. 1997a. *Spinoza's Critique of Religion*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Strauss, L. 1997b. *Jewish Philosophy and the Crisis of Philosophy*. Albany: State University of New York Press.
- Styfals, W. y Symons, S. (eds.) 2019. *Genealogies of the Secular: The Making of Modern German Thought*. New York: SUNY Press.
- Taubes, J. 2009. *Occidental Eschatology*. Stanford: Stanford University Press.
- Taubes, J. 2010. *From Cult to Culture. Fragments towards a Critique of Historical Reason*. Stanford: Stanford University Press.
- Taylor, C. 1989. *Sources of the Self. The Making of Modern Identity*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Taylor, C. 2004. *Modern Social Imaginaries*. Durham and London: Duke University Press.
- Taylor, C. 2007. *A Secular Age*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Thornhill, C. 2011. *A Sociology of Constitutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Troeltsch, E. 2005. *El protestantismo y el mundo moderno*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Toulmin, S. 1990. *Cosmopolis. The Hidden Agenda of Modernity*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Turner, B.S. 2011. *The Religious and the Political: A Comparative Sociology of Religion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Voegelin, E. 2000. The New Science of Politics. En *The Collected Works of Eric Voegelin*, Vol. 5. Columbia: University of Missouri Press.
- Van der Meulen, S. y Bruinsma, M. 2018. Man as 'Aggregate of Data'. What Computers Should Not Do. *AI & Society* 34, 343-354.
- Wagner, P. 1994. *A Sociology of Modernity. Liberty and Discipline*. London: Routledge.
- Weber, M. 1994. *Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weber, M. 2001. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. London: Routledge. *EP*

ARTÍCULO

DIVERSIFICACIÓN DE EXPORTACIONES: ¿ES CHILE DIFERENTE A AUSTRALIA Y NUEVA ZELANDA?

Hermann González B.

Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales, Chile

Felipe Larraín B.

Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales, Chile

Óscar Perelló P.

University College London, United Kingdom

Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales, Chile

HERMANN GONZÁLEZ es MA en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Coordinador macroeconómico del Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales, Pontificia Universidad Católica de Chile (Clapes UC), Chile. Dirección: Avda. Libertador Bernardo O'Higgins 440, Santiago, Chile, CP 8331010. Email: hegonzal@uc.cl.

FELIPE LARRAÍN es PhD en Economía, Harvard University, EEUU. Profesor titular de la Facultad de Economía y Administración, Pontificia Universidad Católica de Chile, y miembro del Comité Ejecutivo del Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales, Pontificia Universidad Católica de Chile (Clapes UC), Chile. Dirección: Avda. Libertador Bernardo O'Higgins 440, Santiago, Chile, CP 8331010. Email: flarrainb@uc.cl.

ÓSCAR PERELLÓ es MA en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile, y estudiante de doctorado del Departamento de Economía, University College London (UCL), United Kingdom. Investigador externo del Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales, Pontificia Universidad Católica de Chile (Clapes UC), Chile. Dirección: Avda Libertador Bernardo O'Higgins 440, Santiago, Chile, CP 8331010. Email: oiperell@uc.cl.

Agradecemos los valiosos comentarios y sugerencias de dos árbitros anónimos y la asistencia en investigación de Catalina Badinella.

RESUMEN: Este trabajo analiza el grado de diversificación de la economía chilena en relación con Australia y Nueva Zelanda durante el período 1990-2018, utilizando datos de exportaciones desagregados y distintas medidas de concentración. Australia y Nueva Zelanda se desarrollaron en un período reciente, comparten características estructurales con la economía chilena y, cuando tenían el nivel de ingreso de Chile, tenían mayores similitudes con la economía chilena que otros países que podrían usarse como modelo de desarrollo. Nuestros principales resultados indican que (i) Chile tiene un grado de concentración de exportaciones equivalente o inferior al de Australia, de acuerdo con la medición que se considere, pero superior al de Nueva Zelanda; (ii) el grado de concentración actual en Chile es similar al que tenía en 1990, a pesar del aumento observado durante el ‘superciclo’ de las materias primas; (iii) Australia y Nueva Zelanda han aumentado la concentración de sus exportaciones a lo largo del tiempo, lo cual estuvo asociado a una mayor participación de sus productos ‘tradicionales’. La experiencia de Australia y Nueva Zelanda sugiere que la diversificación hacia bienes de mayor sofisticación económica no es una condición necesaria para el desarrollo de Chile, mientras que la evidencia económica sugiere enfocar la política comercial hacia potenciar el sector exportador y no tener la diversificación de exportaciones como un objetivo en sí mismo. Finalmente, se discuten políticas públicas alternativas, como potenciar la diversificación dentro del sector de recursos naturales e impulsar las exportaciones de servicios.

PALABRAS CLAVE: diversificación, exportaciones, desarrollo económico, ventajas comparativas, recursos naturales

RECIBIDO: mayo 2020 / **ACEPTADO:** agosto 2020

EXPORT DIVERSIFICATION: IS CHILE DIFFERENT FROM AUSTRALIA AND NEW ZEALAND?

ABSTRACT: This paper uses disaggregated export data and different concentration measures to analyse the degree of diversification of the Chilean economy in relation to Australia and New Zealand from 1990 to 2018. Australia and New Zealand developed in a recent period of time, they share structural characteristics with the Chilean economy and, when they had the per capita income level of Chile, they had greater similarities with the Chilean economy than other countries that could be used as development references. Our main results are that (i) Chile has a level of export concentration equivalent to or lower than Australia, according to the concentration index considered, but higher than that of New Zealand; (ii) the current level of concentration in Chile is similar to that of 1990, despite the increase observed during the commodity super-cycle; (iii) Australia and New Zealand have increased export concentration over time, which is related to an

increase in their ‘traditional’ exports. The cases of Australia and New Zealand suggest that diversification towards products of greater sophistication is not a necessary condition for economic development in Chile, while the economic evidence suggests that trade policy should primarily focus on promoting the export sector and not on diversification itself. Finally, alternative public policies are discussed, such as promoting diversification within the natural resources sector and promoting service exports.

KEYWORDS: diversification, exports, economic development, comparative advantages, natural resources

RECEIVED: May 2020 / ACCEPTED: August 2020

INTRODUCCIÓN

Este trabajo analiza el grado de diversificación de la economía chilena en relación con Australia y Nueva Zelanda para el período 1990-2018, utilizando datos de exportaciones desagregados y distintas medidas de concentración. Si bien la diversificación de exportaciones es un tema recurrente en el debate público, en general no se utiliza una medición que logre capturar la complejidad del sector exportador a lo largo del tiempo. Por su parte, organismos privados como las agencias clasificadoras de riesgo suelen indicar que la escasa diversificación de las exportaciones es una debilidad estructural de la economía chilena, pero tales análisis se reducen al porcentaje que representa la minería dentro del total exportado.¹ Nuestros resultados permiten una medición más rigurosa del grado de diversificación de las exportaciones en Chile y compararlo en el tiempo con países que usamos como ejemplo de desarrollo.

La comparación con Australia y Nueva Zelanda es apropiada en al menos tres dimensiones. En primer lugar, Australia y Nueva Zelanda se desarrollaron en un período más reciente que otras potencias económicas, lo que facilita la comparación con el caso de Chile. Un segundo

¹ A modo de ejemplo, en su reporte de marzo de 2020, Fitch Ratings señala que una de las principales debilidades estructurales de Chile es su mayor dependencia de materias primas en relación a otros países con categoría A, dado que la minería representa cerca del 50% de las exportaciones. Observaciones equivalentes, o sugerencias respecto de que una mejora en el rating crediticio requiere de un mayor grado de diversificación de las exportaciones, se encuentran en los reportes de Standard & Poor y Moody’s Investors Service durante 2019.

punto se refiere a que Australia y Nueva Zelanda comparten características estructurales con la economía chilena, entre las que se cuentan el marco de política macroeconómica, la apertura comercial al mundo y la abundancia de recursos naturales. Por otro lado, se observan mayores similitudes entre las economías de Chile, Australia y Nueva Zelanda cuando estas últimas tenían un nivel de ingreso equivalente al de Chile, respecto de lo que ocurre con otros países que podrían usarse como modelos de desarrollo.

Utilizando datos de exportaciones desagregados provenientes de la UN Comtrade (2020), con cuatro dígitos de desagregación (HS-4) y con seis dígitos de desagregación (HS-6), se estiman tres de las principales medidas de concentración utilizadas en la literatura económica: el índice de Theil, el índice de Gini y el índice de Herfindahl. Nuestros principales resultados indican que (i) el grado de concentración de exportaciones actual en Chile es equivalente o inferior al de Australia, de acuerdo con la medición que se considere, pero superior al de Nueva Zelanda; (ii) el grado de concentración actual en Chile es similar al que tenía en 1990, a pesar del aumento observado durante el superciclo de las materias primas; y (iii) Australia y Nueva Zelanda han aumentado la concentración de sus exportaciones a lo largo del tiempo.

A nivel de productos, se observa que el aumento en los niveles de concentración en Australia y Nueva Zelanda está asociado a una mayor participación de sus exportaciones ‘tradicionales’, las que se refieren a la minería en Australia, y a los lácteos y carnes en Nueva Zelanda. En el caso de Chile, el cobre representa cerca de la mitad de la canasta de exportaciones (48% del total exportado), lo que es comparable a la suma de los principales productos mineros en Australia, que corresponden al carbón (20% del total exportado), el hierro (19% del total exportado) y el oro (6% del total exportado). Lo anterior ilustra la importancia de utilizar medidas de concentración que consideren la totalidad del sector exportador; si bien Chile concentra un mayor porcentaje de sus exportaciones en un solo producto, a nivel agregado su nivel de concentración de exportaciones es similar al de Australia.

El caso de Nueva Zelanda ha sido utilizado frecuentemente como referencia de desarrollo para Chile, ya que solo en 1994 superó el PIB per cápita que tiene Chile en la actualidad y representa una meta de desarrollo más cercana que Australia. Al analizar la evolución de las

exportaciones de Nueva Zelanda desde que tenía un nivel de ingreso equivalente al de Chile, se observa que sus exportaciones tradicionales aumentaron desde un 27% a un 34% del total exportado, impulsadas por los productos lácteos, mientras que sus exportaciones de manufacturas disminuyeron desde un 25% a un 16% del total exportado. Así, el desarrollo económico de Nueva Zelanda se dio en paralelo con un proceso de especialización en aquellas exportaciones en que contaba con ventajas comparativas, en desmedro de otros sectores que suelen asociarse con mayor sofisticación económica.²

En qué medida la diversificación de exportaciones es relevante para el desarrollo económico ha sido objeto de un largo debate en economía. Desde un punto de vista teórico, no existe una relación clara entre ambas variables. Los modelos ricardianos plantean que los países deben especializarse en aquellos bienes en que cuentan con ventajas comparativas, mientras que modelos más recientes sugieren que una relación causal entre diversificación y productividad podría ocurrir en ambas direcciones (Melitz 2003; Chaney 2008; Feenstra y Kee 2008). En términos empíricos se ha documentado una relación en forma de U entre ingreso per cápita y concentración de exportaciones, lo que se interpreta como evidencia en contra de un efecto causal de la concentración de exportaciones sobre el nivel de ingreso (Cadot, Carrère y Strauss-Kahn 2011).³ Considerando una amplia revisión de estudios empíricos, Cadot, Carrère y Strauss-Kahn (2013) plantean que no existe evidencia concluyente para los efectos de la diversificación de exportaciones. Por otro lado, Besedeš y Prusa (2011) muestran que el crecimiento de las exportaciones está asociado principalmente al margen intensivo, es decir, a un aumento en los productos ya exportados, mientras que la diversificación de exportaciones se

² Cabe señalar que, de acuerdo a Johnson (2014), el valor agregado de las exportaciones de manufacturas suele estar sobreestimado respecto de otras exportaciones. Además, algunos estudios sugieren que el crecimiento de la productividad en la agricultura puede ser tan significativo como en las manufacturas (Martin y Mitra 2001; Coelli y Rao 2005).

³ Cadot, Carrère y Strauss-Kahn (2011) argumentan que, si existiera una relación causal desde la concentración de exportaciones hacia el nivel de ingreso, habría dos niveles de ingreso posible para cada nivel de diversificación (uno alto y uno bajo).

asocia en mayor medida al margen extensivo (o variedad de productos exportados).⁴

Un contrapunto habitual se basa en el trabajo de Hausmann, Hwang y Rodrik (2007), el cual sugiere que exportar productos con mayor sofisticación tecnológica aumenta el crecimiento económico.⁵ Así, diversificar las exportaciones aportaría al desarrollo económico en la medida en que permita moverse hacia bienes más sofisticados. Sin embargo, una pregunta tanto o más relevante se refiere a la factibilidad de implementar esta estrategia para un país como Chile. Un estudio reciente de Lectard y Rougier (2018) plantea que desafiar las ventajas comparativas promoviendo exportaciones más sofisticadas podría tener consecuencias adversas para los países en desarrollo. En particular, los autores sugieren que estas estrategias pueden llevar a una industrialización espuria que, si bien aumenta el grado de sofisticación de las exportaciones, disminuye su valor agregado y limita el potencial de transformación tecnológica a futuro. Por otro lado, la experiencia neozelandesa sugiere que diversificarse hacia productos más sofisticados no es una condición necesaria para el desarrollo económico.

Un argumento relacionado se refiere a la llamada ‘maldición’ de los recursos naturales inspirada en el trabajo de Sachs y Warner (2001). Una alta concentración de recursos naturales puede aumentar la volatilidad de la economía (Cavalcanti, Mohaddes y Raissi 2015) y de los ingresos fiscales (Robinson, Torvik y Verdier 2017), además de estar asociada a mayores niveles de corrupción (Bhattacharyya y Hodler 2010) y clientelismo (Larraín y Perelló 2019). Si bien este punto es relevante para el caso de Chile, la literatura plantea que tales efectos son evitables si se establecen los marcos regulatorios adecuados (Boschini, Pettersson y Roine 2013; Robinson, Torvik y Verdier 2014). Así, más que desincentivar las exportaciones en base a recursos naturales, lo anterior sugiere seguir fortaleciendo la institucionalidad macrofinanciera que permite absorber la volatilidad externa, la institucionalidad fiscal

⁴ Cadot, Carrère y Strauss-Kahn (2011) descomponen la concentración de exportaciones utilizando un índice de Theil y encuentran que las diferencias en concentración se explican principalmente por el margen extensivo.

⁵ En términos simples, Hausmann, Hwang y Rodrik (2007) asignan mayor sofisticación tecnológica a un producto en la medida en que tal producto es exportado por países más desarrollados.

que permite administrar las fluctuaciones en los ingresos fiscales y los estándares de probidad y transparencia que previenen efectos adversos sobre el sistema político.

A diferencia de lo que ocurre con la diversificación de exportaciones, existe un importante sustento teórico y empírico respecto de los beneficios de profundizar el comercio internacional. Como ha sido documentado por Feenstra (2018), los beneficios del comercio internacional van más allá de aprovechar las ventajas comparativas, ya que se expande la variedad de productos a la que pueden acceder los consumidores, permite el crecimiento de las empresas más productivas a través de las exportaciones y disminuye los precios mediante la competencia internacional. En términos cuantitativos, Costinot y Rodríguez-Clare (2018) señalan que las ganancias del comercio internacional están en un rango entre 2% y 8% del PIB para el caso de Estados Unidos, pero tales ganancias serían aún mayores para una economía pequeña como la de Chile.⁶ Por otro lado, mientras no hay claridad respecto de la efectividad de las políticas públicas para diversificar las exportaciones, existe evidencia en favor de los programas para facilitar las exportaciones en su conjunto (Munch y Schaur 2018; Volpe y Carballo 2008).

La evidencia económica sugiere que la política comercial debiese centrarse en potenciar el sector exportador y no en diversificar las exportaciones como un objetivo en sí mismo. Aun si nos preocupáramos por la diversificación de exportaciones, como es habitual en el debate público, nuestros resultados sugieren que el grado de concentración en Chile es similar o inferior a uno de sus principales referentes de desarrollo, como es el caso de Australia; que el grado de concentración en Chile es similar a los niveles que tenía en 1990, a pesar del aumento observado durante el superciclo de las materias primas; y que tanto Australia como Nueva Zelanda se desarrollaron en décadas recientes en base al fortalecimiento de sus sectores tradicionales. Los casos de Australia y Nueva Zelanda son ilustrativos de modelos de desarrollo que se centran más en cómo producir que en qué producir, lo que les ha permitido agregar valor a sus exportaciones tradicionales.

⁶ Costinot y Rodríguez-Clare (2018) argumentan que, en una economía de la magnitud de la de Estados Unidos, una parte significativa del comercio ocurre dentro del mismo territorio, lo que reduce los beneficios del comercio internacional respecto de economías de menor tamaño.

Finalmente, como una manera de conciliar políticas públicas eficientes con el interés habitual que suscita la diversificación de exportaciones, se discuten dos políticas alternativas a la diversificación de exportaciones desde recursos naturales hacia sectores más sofisticados. Una opción se refiere a promover la diversificación de exportaciones dentro de cada sector productivo, lo que permitiría fortalecer los sectores que cuentan con ventajas comparativas al mismo tiempo que se aumentan las variedades exportadas. Larraín y Perelló (2020) muestran que este tipo de diversificación, dentro del sector de recursos naturales, puede contribuir positivamente al crecimiento del PIB. Otra opción se refiere a explotar las fortalezas institucionales que tiene Chile en materia económica para diversificarse hacia la exportación de servicios, al mismo tiempo que se explotan las ventajas comparativas en las exportaciones de bienes. En esa línea, Johnson (2014) sugiere que el valor agregado de las exportaciones de servicios a nivel global sería equivalente al que tienen las exportaciones de manufacturas.

El resto de este trabajo se estructura como sigue. La sección 1 analiza la pertinencia de comparar a Chile con Australia y Nueva Zelanda. La sección 2 presenta la metodología y datos utilizados. La sección 3 presenta los resultados para las distintas medidas de concentración y un análisis a nivel de productos. La sección 4 discute alternativas de política pública para Chile. La sección 5 concluye.

1. ¿POR QUÉ COMPARAR A CHILE CON AUSTRALIA Y NUEVA ZELANDA?

La comparación de Chile con Australia y Nueva Zelanda ha sido utilizada frecuentemente por distintos organismos públicos y privados. A modo de ejemplo, el Ministerio de Hacienda utilizó a Nueva Zelanda como horizonte de desarrollo en el Encuentro Nacional de la Empresa (Enade) en noviembre de 2018, lo cual fue reiterado en sucesivas presentaciones en las que también se incorporó a Australia como modelo de más largo plazo.⁷ En lo más reciente, el Ministerio de Hacienda ha formalizado el objetivo de seguir la trayectoria de desarrollo de Nueva Zelanda, destacando el dinamismo de su economía de mercado, su cli-

⁷ Ver presentaciones del Ministerio de Hacienda (Larraín 2018a, 2018b, 2019).

ma para hacer negocios y los altos estándares de probidad y eficiencia de su aparato estatal.⁸ Más allá de esta experiencia anecdótica, existen diversas razones económicas que fundamentan la comparación de Chile con Australia y Nueva Zelanda.

En primer lugar, Australia y Nueva Zelanda se desarrollaron en un período más reciente que otras potencias económicas, lo que facilita la comparación con el caso de Chile. En particular, las tecnologías que tenían disponibles al momento de desarrollarse, así como las condiciones globales que enfrentaban, son más comparables a las del Chile actual que las que experimentaron los países que se desarrollaron en décadas anteriores. Como se observa en la Tabla 1, Nueva Zelanda superó en 1994 el PIB per cápita que tenía Chile en 2018, mientras que Australia lo hizo en 1981. Por otro lado, en 2018, Nueva Zelanda tuvo un PIB per cápita (medido en dólares contantes de 2011 y a paridad del poder de compra) de US\$35.629, lo que representa una meta de desarrollo desafiante pero factible para Chile (US\$22.837), mientras que Australia representa un marco de referencia a más largo plazo (US\$46.544). En cuanto al tamaño de la economía, cabe señalar que Chile y Nueva Zelanda son economías pequeñas con un orden de magnitud similar en el contexto global (0,35% y 0,24% del PIB mundial, respectivamente), mientras que Australia cuenta con una economía de mayor tamaño (1,67% del PIB mundial).

Un segundo punto se refiere a que Australia y Nueva Zelanda comparten características estructurales con la economía chilena, entre las que se cuentan el marco de política macroeconómica, la apertura comercial al mundo y la abundancia de recursos naturales. Como se observa en la Tabla 1, los tres países tienen un marco de política monetaria de metas de inflación y un régimen cambiario flexible. Chile y Australia son clasificados como países con *flotación libre* por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI), lo que se traduce en que las intervenciones cambiarias son muy excepcionales; Nueva Zelanda, por su parte, tiene un régimen *flotante*, en el cual las intervenciones cambiarias ocurren con mayor frecuencia. Respecto de la política fiscal, los tres países cuentan con reglas fiscales para guiar su ejercicio. Además, Chile y Australia han establecido un Consejo Fiscal con autonomía durante los últimos años

⁸ Ver entrevistas al ministro de Hacienda (Briones 2019, 2020).

Tabla 1. INDICADORES MACROECONÓMICOS PARA CHILE, NUEVA ZELANDA Y AUSTRALIA

	Chile	Nueva Zelanda	Australia
<i>Desarrollo económico y tamaño de mercado</i>			
PIB per cápita 2018 (US\$ PPP constantes 2011)	US\$ 22.837	US\$ 35.629	US\$ 46.544
Año en que superó el PIB per cápita de Chile 2018*	-	1994	1981
PIB 2018 (millones; US\$ corrientes)	US\$ 298.180	US\$ 203.127	US\$ 1.420.045
Porcentaje del PIB mundial (%; US\$ corrientes)	0,35%	0,24%	1,67%
<i>Marco de política monetaria y fiscal</i>			
Régimen monetario (objetivo/rango)	Metas de inflación (3% +/- 1%)	Metas de inflación (2% +/- 1%)	Metas de inflación (2% a 3%)
Régimen cambiario** (categorías FMI)	Flexible (flotación libre)	Flexible (flotante)	Flexible (flotación libre)
Regla fiscal (categorías FMI; año de creación 1ra. regla)	Regla de balance (2001)	Regla de balance Regla de deuda (1994)	Regla de balance Regla de deuda Regla de gasto Regla de ingresos (1985)
Consejo fiscal autónomo (año de creación)	Si (2019)	No (en discusión)	Si (2012)
<i>Política comercial y exportaciones</i>			
Apertura comercial *** (ranking, Global Competitiveness Report 2019)	5to / 141 países	4to / 141 países	3ro / 141 países
Principales productos exportados	Minería	Lácteos / Carnes	Minería

Fuente: FMI (World Economic Outlook 2019, Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions 2018, Fiscal Rules Dataset 2017, Fiscal Council Dataset 2017). Penn World Table 9.1, Banco Central de Chile (2020), Reserve Bank of New Zealand, Reserve Bank of Australia, Foro Económico Mundial (The Global Competitiveness Report 2019), ONU (UN Comtrade 2020).

* Por superar se entiende el año en que se traspasa de manera definitiva ese nivel de ingreso. En el caso de Australia, se utilizan datos de la Penn World Table 9.1 que contienen un rango de años mayor al FMI.

** De acuerdo con la clasificación del FMI, tanto flotación libre como flotante se refieren a tipos de cambio determinados por el mercado, pero flotación libre considera un grado de flotación mayor. Un régimen cambiario se considera de flotación libre si las intervenciones cambiarias ocurren solo de manera excepcional, en presencia de condiciones de mercado particulares y mediante una justificación explícita por parte de la autoridad.

*** Foro Económico Mundial. La apertura comercial considera las tarifas arancelarias, la complejidad de las tarifas arancelarias, las barreras no arancelarias al comercio y la eficiencia fronteriza.

(2019 y 2012, respectivamente), mientras que en Nueva Zelanda su creación ha sido impulsada por el gobierno más recientemente.⁹ A nivel de exportaciones, predominan los productos vinculados a los recursos naturales, como es el caso de la minería en Australia y Chile, y los productos lácteos y carnes en el caso de Nueva Zelanda. En cuanto a la política comercial, las similitudes entre Chile, Australia y Nueva Zelanda son evidentes; de acuerdo con el *Global Competitiveness Report 2019*, Australia es el tercer país del mundo con mayor apertura comercial, seguido por Nueva Zelanda en el cuarto lugar y por Chile en el quinto lugar.

Un tercer punto se refiere a las similitudes entre las economías de Chile, Australia y Nueva Zelanda cuando estas últimas tenían un nivel de ingreso equivalente al de Chile, observándose mayores coincidencias que con otros países que podrían usarse como modelos de desarrollo. El Gráfico 1 ilustra la cercanía relativa entre las economías de Chile, Australia y Nueva Zelanda cuando tenían el mismo nivel de ingreso per cápita. Además, se ilustra la cercanía relativa con Corea del Sur y Singapur, siendo dos países que también superaron el ingreso per cápita de Chile en un período reciente (2001 y 1983, respectivamente). Las variables consideradas son (i) el porcentaje de exportaciones vinculadas a recursos naturales, definidas como la suma de exportaciones agrícolas, mineras y de alimentos de acuerdo a los World Development Indicators del Banco Mundial (2020b); (ii) el índice de capital humano, medido por los años de escolaridad y las tasas de retorno a la educación de acuerdo a la Penn World Table 9.1 (normalizado entre 0 y 1);¹⁰ (iii) la productividad de la economía, medida por la productividad total de factores de acuerdo a la Penn World Table 9.1 (normalizada entre 0 y 1);¹¹ (iv) la institucionalidad democrática, medida por el índice Polity2 del Polity IV Project, que evalúa la profundidad de las instituciones democráticas (normalizado entre 0 y 1); (v) la inversión como porcentaje del PIB, medida de acuerdo a las Penn World Table 9.1; y (vi) qué tan

⁹ Para más información respecto del proceso de creación de un Consejo Fiscal en Nueva Zelanda, ver The Treasury, disponible en: <https://treasury.govt.nz/news-and-events/news/establishing-independent-fiscal-institution>.

¹⁰ Para más detalles respecto de la construcción y medición de las variables de la Penn World Table 9.1, ver Feenstra, Inklaar y Timmer (2015).

¹¹ Cabe señalar que la normalización utilizada por la Penn World Table 9.1 asigna un valor de 1 a la productividad total de factores de Estados Unidos, por lo que, en la práctica, esta es una medida de productividad relativa a los niveles de Estados Unidos.

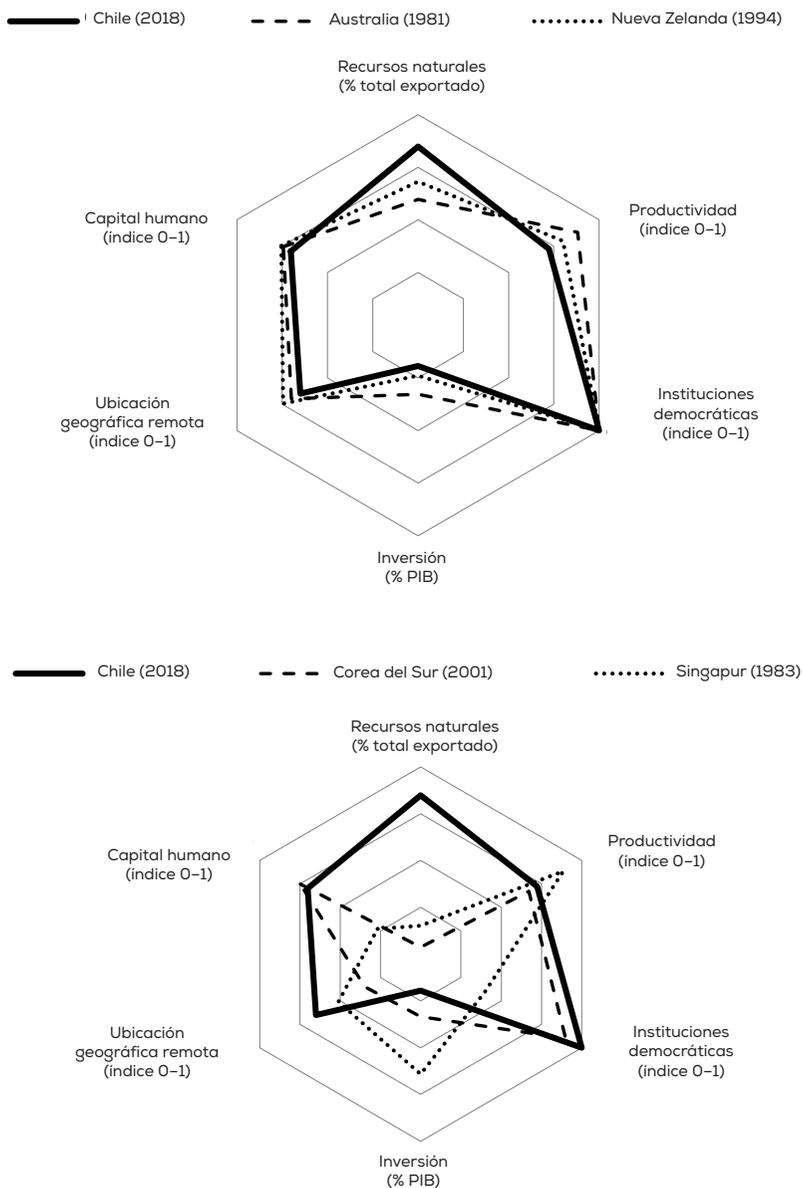
remota es la ubicación geográfica, lo cual se estima por el promedio de las distancias con los principales focos de comercio global (China, Estados Unidos y Europa), que se normaliza entre 0 y 1, donde 1 corresponde a la mayor distancia posible.¹²

El Gráfico 1 sugiere que, de acuerdo a diversos indicadores económicos, Chile se encuentra en un punto de partida mucho más similar al de Australia y Nueva Zelanda que al de Corea del Sur y Singapur, cuando estos países tenían un nivel de desarrollo equivalente. En los casos de Australia y Nueva Zelanda, predominaban las exportaciones de recursos naturales y, además, ambos países tienen una ubicación geográfica similar a la de Chile en términos de distancia con los principales focos de comercio global. Los niveles de capital humano en Chile son cercanos a los que tenían Australia y Nueva Zelanda, aunque se observa una distancia mayor al considerar los niveles de productividad e inversión respecto de Australia. Por otro lado, Singapur y Corea del Sur no eran exportadores de recursos naturales, por lo que su estructura económica ya era distinta cuando tenían el mismo nivel de desarrollo que Chile. En el caso de Corea del Sur, sus exportaciones vinculadas a recursos naturales eran menos del 5% del total exportado, mientras que su distancia geográfica con los principales focos de comercio global es muy inferior a la de Chile. En el caso de Singapur, además de exportar solo un 15% de recursos naturales y tener una ubicación geográfica menos remota que Chile, sus niveles de inversión eran prácticamente el triple que los del Chile actual, sus niveles de capital humano eran mucho menores y sus instituciones políticas tenían bajos estándares democráticos.

Australia y Nueva Zelanda se desarrollaron en un período reciente, comparten características estructurales con la economía chilena en la actualidad y, cuando tenían el nivel de ingreso de Chile, tenían mayores similitudes con la economía chilena que otros países que podrían usarse como modelos de desarrollo. Lo anterior sugiere que utilizar a Australia y Nueva Zelanda como referencia de desarrollo para Chile es razonable desde el punto de vista económico, lo que hace particularmente relevante el análisis de la evolución del sector exportador de ambos países.

¹² Considerar la distancia geográfica es importante dado que es un determinante de los flujos de comercio internacional (ver, por ejemplo, Chaney 2018) y de los patrones de concentración de exportaciones (Agosin, Álvarez y Bravo-Ortega 2012).

Gráfico 1. SIMILITUDES ENTRE CHILE Y OTROS PAÍSES CUANDO TENÍAN UN INGRESO PER CÁPITA EQUIVALENTE



Fuente: Banco Mundial (World Development Indicators), Penn World Table 9.1, Polity IV Project.

2. METODOLOGÍA

Datos de exportaciones

Es común que el debate respecto de la concentración de exportaciones se centre en el porcentaje que representa un sector productivo, y en particular un sector vinculado a los recursos naturales, sobre el total de exportaciones. Este análisis requiere poca información y es fácil de interpretar, por lo que es conveniente en términos prácticos, pero sus alcances son limitados. En primer lugar, al enfocarse en un solo sector productivo estas mediciones ignoran cómo se distribuye la participación relativa de los demás sectores. Aún más importante: estas mediciones omiten que dentro de cada sector productivo puede existir un alto grado de diversificación a nivel de productos. Así, la literatura económica en torno a la concentración de exportaciones ha optado por utilizar datos desagregados a nivel de productos para construir índices de concentración que consideren la totalidad del sector exportador (Agosin, Álvarez y Bravo-Ortega 2012; Cadot, Carrère y Strauss-Kahn 2011, 2013).

En línea con la literatura económica, este trabajo utiliza datos de exportaciones desagregados provenientes de la UN Comtrade, los cuales están clasificados de acuerdo con el Harmonized Commodity Description and Coding System (HS) y medidos a su valor comercial en dólares FOB. Se consideran dos niveles de desagregación. En primer lugar, se utilizan datos con cuatro dígitos de desagregación (HS-4), lo que en términos simples equivale a dividir las exportaciones de un país en torno a 1.000 líneas de exportación (o productos exportados). Luego, se utilizan datos con seis dígitos de desagregación (HS-6), los cuales corresponden al máximo nivel de desagregación disponible en la UN Comtrade y equivale a dividir las exportaciones en torno a 5.000 líneas de exportación. La razón para utilizar ambos niveles de desagregación se refiere a que, si bien datos más desagregados debiesen capturar de mejor manera las diferencias en los niveles de concentración entre países y a través del tiempo, también pueden hacer que las mediciones sean demasiado sensibles a variaciones pequeñas en algunos productos. Así, el uso de dos niveles de desagregación entrega mayor robustez a nuestros resultados.

Medidas de concentración de exportaciones

La literatura económica reciente, aprovechando la disponibilidad de datos desagregados de exportaciones, se ha enfocado en construir índices que permitan capturar la concentración del sector exportador en su conjunto (Agosin, Álvarez y Bravo-Ortega 2012; Cadot, Carrère y Strauss-Kahn 2011, 2013; Lederman y Klinger 2006). Además del tradicional índice de Herfindhal (IHH), que se utiliza habitualmente para estudiar la concentración de mercados, algunas medidas han sido tomadas desde la literatura sobre distribución del ingreso, como es el caso del índice de Theil y el índice de Gini (Cadot, Carrère y Strauss-Kahn 2013). Todos estos índices son equivalentes en términos conceptuales, en cuanto buscan medir la desigualdad que existe entre las observaciones de una distribución, ya sea que esta corresponda a la distribución de las ventas a nivel de empresas en un mercado, a la distribución de ingresos a nivel de individuos en un país o a la distribución de los montos exportados a nivel de líneas de exportación en un país.

Siguiendo la literatura reciente, en este estudio se incluyen las tres medidas de concentración antes mencionadas: el índice de Gini, el índice de Theil y el índice de Herfindahl (Cadot, Carrère y Strauss-Kahn 2013). La única razón para incluir las tres medidas en el análisis se refiere a evaluar la robustez de nuestros resultados. En particular, si bien estos índices son equivalentes en términos conceptuales, la forma de implementarlos difiere en la práctica, por lo que se busca evitar que nuestros resultados respondan a las particularidades de la fórmula de cálculo utilizada. A continuación se describe cómo se construye cada uno de los índices de concentración utilizando datos de exportaciones.

Índice de Gini

El índice de Gini, habitualmente utilizado para medir la concentración del ingreso, ha sido incorporado por diversos estudios recientes para medir la concentración de exportaciones (Cadot, Carrère y Strauss-Kahn 2013). Formalmente, el índice de Gini mide el área entre la curva de Lorenz, que grafica los porcentajes acumulativos del ingreso respecto del número acumulativo de individuos (ordenados desde el individuo más pobre al más rico) y una curva hipotética en la cual el ingreso se distribuye de manera completamente equitativa entre los individuos. En el caso de la concentración de exportaciones, su formalización es

idéntica, pero considerando la distribución de los montos exportados de cada producto. En cuanto a su interpretación, el índice de Gini se ubica en un rango de 0 a 1, donde 1 representaría un sector exportador que está concentrado en un solo producto, mientras que 0 corresponde a un sector exportador donde se exporta el mismo monto para todos los productos.

En términos prácticos, existen numerosas fórmulas equivalentes para computar el índice de Gini en el caso de una distribución empírica, sea esta de ingresos, montos exportados u otra variable. Por ejemplo, Giorgi y Gigliarano (2017) documentan más de diez fórmulas equivalentes que han sido utilizadas en la literatura de la distribución del ingreso para computar el índice de Gini. En este caso, optamos por utilizar una de las fórmulas más utilizadas en la literatura de comercio internacional (Cadot, Carrère y Strauss-Kahn 2011, 2013) y que a la vez corresponde a una de las formulaciones más simples en términos algebraicos.

El procedimiento utilizado para el índice de Gini considera los siguientes pasos: (i) para cada país y año (cuyos subíndices se omiten para facilitar la exposición) se calcula la participación relativa que tiene cada línea de exportación (o producto exportado) sobre el total de exportaciones, s_i (ecuación 1). (ii) Se ordenan las líneas de exportación de menor a mayor participación relativa y se computa la participación acumulada de las primeras k líneas de exportación (C_k), es decir, el porcentaje del total exportado que representan los k productos con menor participación relativa (ecuación 2). (iii) Se computa el promedio de las diferencias entre las participaciones acumuladas de las líneas de exportación, \bar{D} (ecuación 3). (iv) El índice de Gini se estima como la diferencia entre 1 y el promedio de las diferencias entre las participaciones acumuladas de las líneas de exportación (ecuación 4).

$$(1) \quad s_i = \frac{x_i}{\sum_{j=1}^n x_j}$$

$$(2) \quad C_k = \sum_{i=1}^k s_i$$

$$(3) \quad \bar{D} = \sum_{k=1}^n (C_k - C_{k-1})/n$$

$$(4) \quad Gini = 1 - \bar{D}$$

Índice de Theil

El índice de Theil tiene un valor mínimo de 0, lo cual representa una distribución de montos exportados totalmente equitativa entre los distintos productos, mientras que su valor máximo, en principio, no tiene cota superior.¹³ Así, un mayor valor del índice de Theil se interpreta como una distribución de exportaciones más concentrada. En términos prácticos, las ecuaciones 5 y 6 presentan el cálculo para el índice de Theil del sector exportador. En primer lugar, para cada país y año se computa la media del monto exportado considerando todas las líneas de exportación, μ (ecuación 5). Luego, se calcula la razón entre el monto exportado de cada línea de exportación y la media del monto exportado, y se multiplica por el logaritmo de esa misma razón (ecuación 6). El índice de Theil corresponde a la sumatoria del producto anterior para todas las líneas de exportación dividido por el total de líneas de exportación.

$$(5) \quad \mu = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^n x_j$$

$$(6) \quad Theil = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^n \frac{x_j}{\mu} \ln \left(\frac{x_j}{\mu} \right)$$

Índice de Herfindahl

La ecuación (7) presenta el índice de Herfindahl (IHH) del sector exportador. Considerando un país y año en particular, se computa el porcentaje que representa cada línea de exportación dentro del total de exportaciones, s_i (ver ecuación 1 en discusión sobre el índice de Gini). Luego, se calcula la sumatoria de las participaciones de todas las líneas de exportación elevadas al cuadrado. Además, la fórmula utili-

¹³ En la práctica, al medir la concentración de exportaciones con el índice de Theil, sus valores medios suelen encontrarse entre 4 y 5 (ver, por ejemplo, Cadot, Carrère y Strauss-Kahn 2011).

zada normaliza el índice, de manera que su valor se encuentre acotado entre 0 y 1, lo que facilita su interpretación (ecuación 7). El IHH es igual a 1 si el sector exportador está concentrado en un solo producto, mientras que equivale a 0 si la participación relativa de cada producto es idéntica.

$$(7) \quad IHH = \frac{\sum_{i=1}^n (s_i)^2 - 1/n}{1 - 1/n}$$

Finalmente, las tablas 2 y 3 presentan estadísticas descriptivas para los resultados obtenidos al computar cada una de las medidas de concentración (Theil, Gini e IHH), considerando los datos con nivel de desagregación HS-4 (1.000 líneas de exportación) y HS-6 (5.000 líneas de exportación), respectivamente. En particular, se presentan los resultados para Chile, Australia y Nueva Zelanda obtenidos a principios y fines del período 1990-2018, el promedio durante el período y la desviación estándar durante el período). Estos resultados se presentan y discuten con mayor detalle en la sección 3.

Tabla 2. ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS PARA MEDIDAS DE CONCENTRACIÓN

(Nivel de desagregación HS4; 1.000 líneas de exportación)

		1990	2018	Promedio 1990-2018	Desviación estándar
Theil	Chile	3.604	3.573	3.452	0.221
	Australia	2.817	3.761	2.965	0.458
	Nueva Zelanda	2.601	2.794	2.491	0.167
Gini	Chile	0.962	0.957	0.953	0,006
	Australia	0.926	0.958	0.928	0.021
	Nueva Zelanda	0.922	0.932	0.913	0.010
IHH	Chile	0.149	0.112	0.107	0.024
	Australia	0.038	0.112	0.056	0.030
	Nueva Zelanda	0.030	0.039	0.030	0.008

Fuente: Elaboración propia en base a UN Comtrade (2020).

Tabla 3. ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS PARA MEDIDAS DE CONCENTRACIÓN
(Nivel de desagregación HS-6; 5.000 líneas de exportación)

		1990	2018	Promedio 1990-2018	Desviación estándar
Theil	Chile	4.211	4.506	4.244	0.266
	Australia	3.707	4.836	3.918	0.535
	Nueva Zelanda	3.277	3.549	3.172	0.190
Gini	Chile	0.976	0.977	0.971	0.004
	Australia	0.952	0.975	0.955	0.014
	Nueva Zelanda	0.949	0.959	0.945	0.006
IHH	Chile	0.116	0.108	0.097	0.024
	Australia	0.035	0.111	0.054	0.031
	Nueva Zelanda	0.020	0.029	0.020	0.006

Fuente: Elaboración propia en base a UN Comtrade (2020).

3. RESULTADOS

Diversificación de exportaciones en Chile, Australia y Nueva Zelanda

Los gráficos 2 y 3 presentan nuestros resultados para el grado de concentración de exportaciones en Chile, Australia y Nueva Zelanda, utilizando datos con nivel de desagregación HS-4 (1.000 líneas de exportación) y HS-6 (5.000 líneas de exportación), respectivamente. En primer lugar, se observa que las exportaciones de Chile eran significativamente más concentradas que las de Australia y Nueva Zelanda en 1990, mientras que en 2018 tiene un grado de concentración de exportaciones equivalente o levemente inferior al de Australia, aunque superior al de Nueva Zelanda. Lo anterior responde a que el grado de concentración de la economía chilena en 2018 es similar al que tenía en 1990, mientras que tanto Australia como Nueva Zelanda han aumentado sus niveles de concentración durante las últimas décadas.

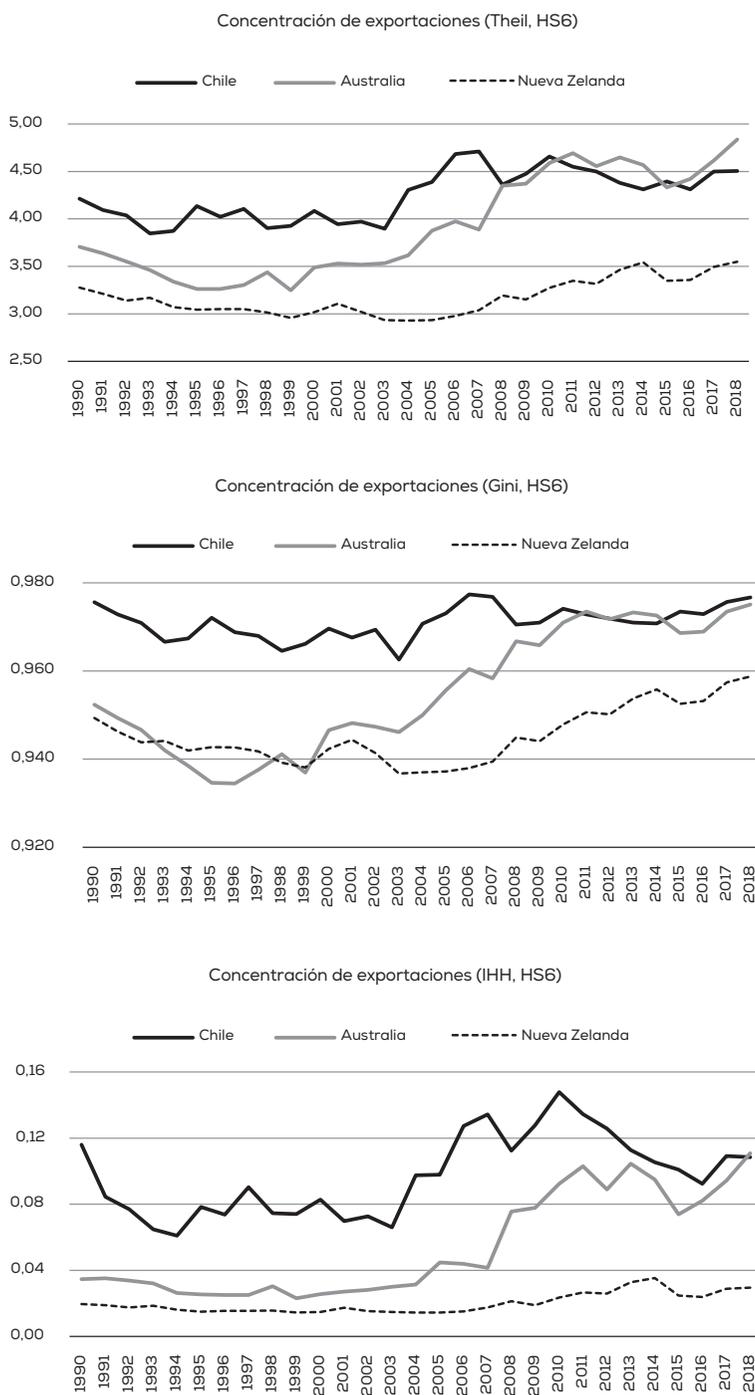
Al analizar el grado de diversificación en Chile a lo largo del tiempo, se observa una tendencia hacia la diversificación a comienzos de la década de 1990, lo que coincide con un período de fuerte apertura comercial; con un aumento de la concentración a partir de 2003, en línea con el superciclo de las materias primas; y con una nueva tendencia hacia la diversificación a partir de 2010, lo que coincide con el decaimiento del superciclo de las materias primas y también con la implementación de nuevas políticas comerciales destinadas a la facilitación

Gráfico 2. CONCENTRACIÓN DE EXPORTACIONES EN CHILE, AUSTRALIA Y NUEVA ZELANDA (NIVEL DE DESAGREGACIÓN HS4: 1.000 LÍNEAS DE EXPORTACIÓN)



Fuente: Elaboración propia en base a UN Comtrade (2020).

Gráfico 3. CONCENTRACIÓN DE EXPORTACIONES EN CHILE, AUSTRALIA Y NUEVA ZELANDA (NIVEL DE DESAGREGACIÓN HS6: 5.000 LÍNEAS DE EXPORTACIÓN)



Fuente: Elaboración propia en base a UN Comtrade (2020).

de exportaciones y al mejoramiento de los procesos logísticos.¹⁴ En los casos de Australia y Nueva Zelanda, la tendencia hacia la concentración de exportaciones está marcada por el superciclo de las materias primas, pero trasciende a lo que podría explicarse por este fenómeno y, en general, ha continuado hasta los años recientes.

Nuestros resultados ponen en perspectiva el grado de concentración de la economía chilena respecto de países desarrollados cuyas economías cuentan con características estructurales similares. Si bien es evidente la relevancia del cobre para la economía chilena, al analizar medidas de concentración que consideren la totalidad del sector exportador, no se observan diferencias significativas entre el grado de concentración de Chile y Australia en 2018. Otro aspecto relevante de nuestros resultados es que, si bien el grado de concentración en Nueva Zelanda es inferior al de Chile, este país ha tendido a concentrar sus exportaciones durante las últimas décadas. Como se aborda con mayor detalle a continuación, la tendencia a la concentración tanto en Nueva Zelanda como en Australia ha estado marcada por un aumento de la participación de sus exportaciones ‘tradicionales’, que corresponden a productos lácteos y carnes en el caso neozelandés, y a la minería en el caso de Australia, en desmedro de la participación del sector manufacturero en la matriz de exportaciones.

Principales exportaciones en Chile, Australia y Nueva Zelanda

Para complementar los resultados presentados en la sección 3, bajo el subtítulo “Diversificación de exportaciones en Chile, Australia y Nueva Zelanda”, en esta sección se analiza cómo han evolucionado en el tiempo los principales productos exportados por cada país. En particular, se analiza en qué medida Chile, Australia y Nueva Zelanda han modificado los principales productos que componen su canasta de exportación y las tendencias a nivel de productos que podrían explicar la mayor concentración de exportaciones para los casos de Australia y Nueva Zelanda (gráficos 2 y 3).

¹⁴ En 2010 se promulga el D.S. N° 1049 que formaliza la operación del Sistema Integrado de Comercio Exterior (Sicex). Cabe señalar que existe evidencia económica a favor de los programas de fomento de exportaciones, especialmente cuando estos se refieren a facilitar el acceso de las firmas al mercado internacional (Munch y Schaur 2018; Volpe y Carballo 2008).

El Gráfico 4 presenta la evolución de los principales productos exportados por cada país durante el período 1990-2018, utilizando datos de exportaciones que corresponden al nivel de desagregación HS-4 (1.000 líneas de exportación).¹⁵ Las principales exportaciones de Chile a este nivel de desagregación se refieren a productos del cobre (mineral de cobre, cobre refinado y otros productos sin refinar), observándose una tendencia al alza del mineral de cobre y una tendencia a la baja del cobre refinado, mientras que el cobre en su conjunto representa cerca de la mitad de la canasta de exportaciones. Por otro lado, se observa que en 2018 las exportaciones de Australia y Nueva Zelanda están concentradas principalmente en sus productos ‘tradicionales’. En particular, las principales exportaciones de Australia corresponden a productos mineros (carbón, mineral de hierro y oro), mientras que las principales exportaciones de Nueva Zelanda corresponden a productos lácteos (leche, mantequilla y quesos) y carnes (bovinos y ovinos). Así, si bien el cobre predomina notablemente en las exportaciones chilenas, el análisis anterior sugiere que Australia y Nueva Zelanda no cuentan con canastas de exportación significativamente más sofisticadas.

En el Gráfico 4 se observa que las exportaciones tradicionales de Australia y Nueva Zelanda, además de no haber sido desplazadas por productos más sofisticados, han aumentado su participación en el tiempo. En el caso de Australia, tanto el carbón como el hierro aumentaron su participación relativa en la canasta de exportaciones, impulsados inicialmente por las condiciones favorables que ofrecía el superciclo de las materias primas, pero trascendiendo a ese lapso. En Nueva Zelanda, los productos lácteos aumentaron su participación en las exportaciones, mientras que las exportaciones de carnes mantuvieron su importancia relativa a través del tiempo.

El Gráfico 5 presenta la comparación de exportaciones entre Chile, Australia y Nueva Zelanda, pero agrupando los principales productos exportados. Como se mencionó anteriormente, en Chile las exportaciones de cobre mantienen una alta participación en las exportaciones y representan un 48% del total exportado en 2018. Sin embargo, esta participación no difiere significativamente del 44% que representó el car-

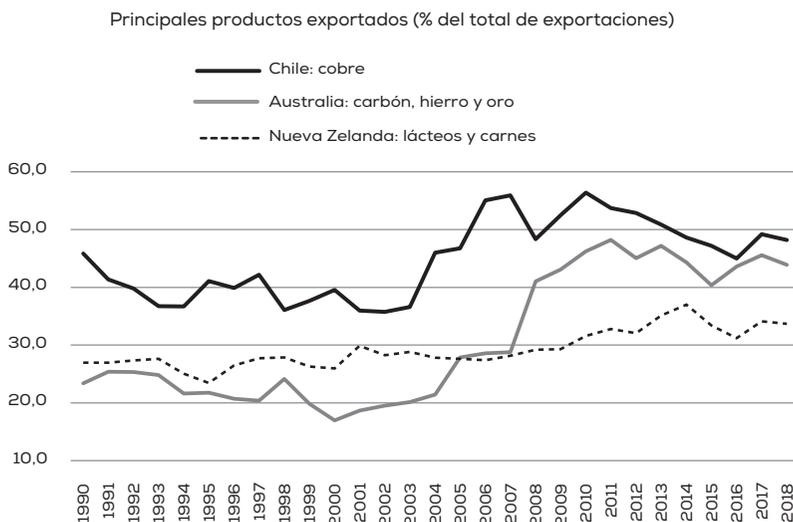
¹⁵ Para facilitar la exposición, los nombres de los productos se han simplificado respecto de su etiqueta original en el Harmonized Commodity Description and Coding System (HS).

Gráfico 4. EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS POR CHILE, AUSTRALIA Y NUEVA ZELANDA



Fuente: UN Comtrade (2020).

Gráfico 5. COMPARACIÓN DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS POR CHILE, AUSTRALIA Y NUEVA ZELANDA



Fuente: UN Comtrade (2020).

bón, el mineral de hierro y el oro dentro de la canasta de exportaciones de Australia. En el caso de Nueva Zelanda se observa una diferencia de mayor magnitud, dado que los productos lácteos y carnes representaron en su conjunto un 34% del total exportado en 2018.

En el Gráfico 5 también se observa con claridad cómo Australia y Nueva Zelanda han aumentado la participación de sus exportaciones tradicionales durante las últimas décadas. En el caso de Australia, el carbón, el mineral de hierro y el oro aumentaron su participación desde un 23% a un 44% del total exportado durante el período 1990-2018, mientras que en Nueva Zelanda los lácteos y carnes subieron su participación desde un 27% a un 34% en el mismo lapso. Lo anterior sugiere que el mayor grado de concentración de exportaciones observado para Australia y Nueva Zelanda (gráficos 2 y 3), se explica por un proceso de especialización en sus exportaciones tradicionales.

Nueva Zelanda como referencia de desarrollo para Chile

El caso de Nueva Zelanda ha sido utilizado frecuentemente como referencia de desarrollo para Chile. Además de compartir las características estructurales antes descritas (ubicación geográfica remota, abundancia

de recursos naturales, marco de política macroeconómica y apertura comercial), Nueva Zelanda representa una meta de desarrollo más cercana y realista que el caso de Australia. El nivel de desarrollo de Nueva Zelanda, medido por su ingreso per cápita en 2018 (US\$35.629),¹⁶ se encuentra a medio camino entre los casos de Chile (US\$22.837) y Australia (US\$46.544). Por otro lado, si bien tanto Australia como Nueva Zelanda se desarrollaron después que otras potencias económicas, el caso de Nueva Zelanda es particularmente reciente y hace menos de tres décadas tenía un nivel de ingreso per cápita similar al que tiene Chile hoy en día.¹⁷ Adicionalmente, Nueva Zelanda es un país relativamente pequeño y su economía, equivalente al 0,24% del PIB mundial, tiene un tamaño similar al de la economía chilena (0,35% del PIB mundial).

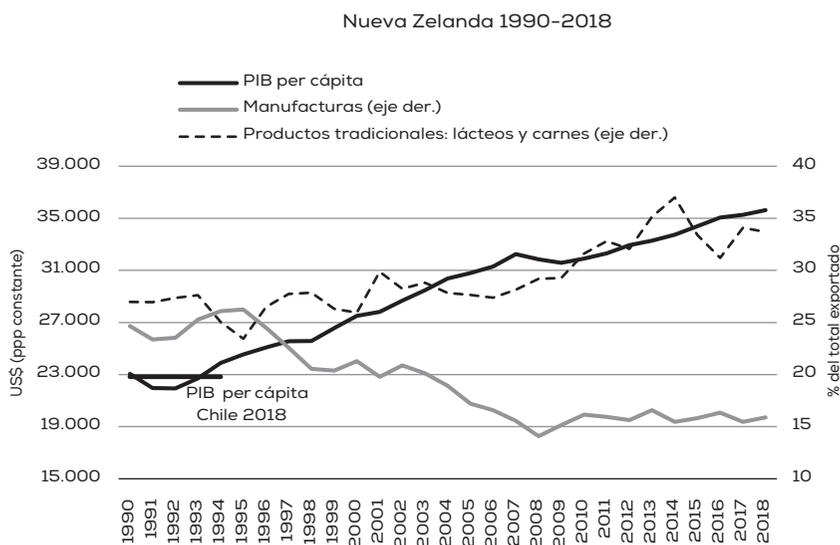
Considerando estos antecedentes, esta sección profundiza en el comportamiento del sector exportador de Nueva Zelanda a medida que el país aumentó su nivel de desarrollo y, particularmente, cuando tenía un nivel de ingreso comparable al de Chile. El Gráfico 6 presenta la evolución del PIB per cápita de Nueva Zelanda junto con la participación de las exportaciones tradicionales (comprendidas por productos lácteos y carnes) y la participación de las exportaciones manufactureras. Cabe señalar que el PIB per cápita de Nueva Zelanda en 1990 alcanzaba los US\$23.057, lo que es similar al nivel de ingreso que tuvo Chile en 2018 (US\$22.837). Sin embargo, luego de un período de recesión a comienzos de los noventa, Nueva Zelanda superó definitivamente el nivel de ingreso per cápita de Chile a partir de 1994.

El Gráfico 6 es ilustrativa respecto del comportamiento del sector exportador neozelandés durante el período en que ese país dio el salto al desarrollo. Cuando Nueva Zelanda tenía un nivel de ingreso equivalente al del Chile actual, la participación de sus exportaciones tradicionales y de sus exportaciones manufactureras era similar, y oscilaba en torno a un 25% del total exportado. Ambos sectores siguieron trayectorias divergentes de ahí en adelante. Las exportaciones tradicionales aumentaron sostenidamente su participación y representan un 34% del total

¹⁶ PIB per cápita medido en dólares constantes de 2011 y a paridad del poder de compra (FMI 2019).

¹⁷ En 1994, Nueva Zelanda superó de manera definitiva el nivel de ingreso per cápita que tenía Chile en 2018 (ver Tabla 1, sección 2).

Gráfico 6. DESARROLLO ECONÓMICO Y EXPORTACIONES EN NUEVA ZELANDA



Fuente: FMI (World Economic Outlook 2019), UN Comtrade (2020).

exportado en 2018, mientras que las exportaciones manufactureras disminuyeron su participación y representan solo un 15% del total exportado en 2018.

Este análisis reafirma que el desarrollo económico de Nueva Zelanda no ocurrió mediante un desplazamiento de exportaciones hacia productos con mayor sofisticación económica, sino, por el contrario, ocurrió a la par de un proceso de especialización en sus exportaciones tradicionales (productos lácteos y carnes). Por otro lado, este proceso de especialización comenzó precisamente cuando Nueva Zelanda tenía un nivel de ingreso similar al del Chile actual y se extendió durante todo el período en que Nueva Zelanda dio el salto al desarrollo. Lo anterior sugiere que la diversificación hacia sectores más sofisticados no es una condición necesaria para el desarrollo económico, lo cual está en línea con la evidencia económica que encuentra que la diversificación de exportaciones no tiene un efecto causal sobre el nivel de ingreso de un país (Cadot, Carrère y Strauss-Kahn 2011, 2013). Considerando esta evidencia, así como lo reportado por Lectard y Rougier (2018) en cuanto a que estrategias que desafíen las ventajas comparativas para ex-

portar productos más sofisticados pueden tener efectos adversos sobre algunos países en desarrollo, la opción de fortalecer el desarrollo exportador sin sesgos —aunque de ello se derive mayor participación de las exportaciones ‘tradicionales’— es una estrategia de desarrollo factible para el caso de Chile.

Un último comentario se refiere a la trayectoria de desarrollo seguida por Nueva Zelanda desde que tenía un nivel de ingreso equivalente al de Chile. Si bien este trabajo se enfoca en la evolución de la concentración de exportaciones y en la composición de la canasta de exportaciones, es importante notar que el desarrollo de un país responde a la interacción de un amplio número de variables de orden económico, institucional y político. Por ejemplo, desde que Nueva Zelanda tenía un nivel de ingreso similar al del Chile actual, su índice de capital humano aumentó en promedio un 0,2% anual, su productividad total de factores un 0,3% anual, su fuerza laboral un 1,8% anual y su stock de capital un 3,7% anual.¹⁸ El significativo aumento del stock de capital sugiere que las políticas públicas de Nueva Zelanda fueron capaces de propiciar un ambiente adecuado para la inversión y no es casualidad que en la actualidad Nueva Zelanda sea el país con mayor facilidad para hacer negocios a nivel global (Banco Mundial 2020a). En ese sentido, la mayor competitividad de las exportaciones tradicionales en Nueva Zelanda interactuó con el crecimiento del stock de capital y es posible que ambas variables se reforzaran mutuamente. Así, la composición del comercio internacional no puede explicar por sí misma el desarrollo económico de un país, por lo que nuestros resultados deben ser comprendidos solo como un punto de partida para sacar lecciones que contribuyan al desarrollo de Chile.

4. DISCUSIÓN: LINEAMIENTOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

La literatura económica analizada sugiere que la política comercial debiese centrarse en potenciar el sector exportador y no en diversificar las exportaciones como un objetivo en sí mismo. En particular, existe sustento teórico y empírico respecto de los beneficios de profundizar

¹⁸ Las cifras de crecimiento de los factores productivos, el capital humano y la productividad total de factores provienen de la Penn World Table 9.1.

el comercio internacional (Feenstra 2018; Costinot y Rodríguez-Clare 2018), así como sobre la efectividad de los programas para facilitar las exportaciones (Munch y Schaur 2018; Volpe y Carballo 2008), mientras que no hay evidencia contundente respecto de los efectos de la diversificación de exportaciones (Cadot, Carrère y Strauss-Kahn 2011, 2013). Además, Besedeš y Prusa (2011) encuentran que el crecimiento de las exportaciones está asociado principalmente con el margen intensivo, es decir, con un aumento en los montos transados en los productos ya exportados, y no con un aumento en la variedad de productos exportados. En cuanto a la opción de exportar productos más sofisticados, como plantean Hausmann, Hwang y Rodrik (2007), no es claro que sea una estrategia factible de implementar en el caso de Chile. En esa línea, Lectard y Rougier (2018) muestran que las estrategias que desafían las ventajas comparativas para exportar productos más sofisticados son una opción riesgosa para los países en desarrollo, y pueden terminar disminuyendo el valor agregado de sus exportaciones y limitando su capacidad de transformación tecnológica a futuro.

La evidencia encontrada en este artículo refuerza los lineamientos entregados por la literatura económica. Los casos de Australia y Nueva Zelanda sugieren que la diversificación hacia productos de mayor sofisticación económica no es una condición necesaria para el desarrollo económico de Chile. Ambos países exportaban mayoritariamente recursos naturales cuando tenían un nivel de ingreso similar al de Chile y, a medida que aumentaron su desarrollo económico, no aumentaron la sofisticación de su canasta de exportaciones. En ese sentido, ambos países se enfocaron más en cómo producir que en qué producir, fortaleciendo y agregando valor a sus exportaciones tradicionales, en las que contaban con ventajas comparativas. Por otro lado, aun si nos preocupáramos por la diversificación de exportaciones en sí misma, nuestros resultados sugieren que el grado de concentración en Chile es similar a uno de sus principales referentes de desarrollo, como es el caso de Australia, y que la concentración de exportaciones en Chile es similar a los niveles que tenía en 1990, a pesar del aumento propiciado por el superciclo de las materias primas.

Más allá de la evidencia analizada en este artículo, la diversificación de exportaciones continúa siendo una preocupación habitual en el debate público, así como por parte de organismos privados como las

clasificadoras de riesgo. En un intento por conciliar políticas públicas eficientes con el interés habitual que suscita la diversificación de exportaciones, a continuación se discuten dos políticas que, sin buscar una diversificación forzosa hacia productos más sofisticados, podrían aumentar la diversificación de exportaciones al mismo tiempo que se potencian las ventajas comparativas de la economía chilena.

Diversificación dentro de cada sector productivo

Una alternativa a la diversificación hacia productos con mayor sofisticación económica se refiere a promover la diversificación de exportaciones dentro de cada sector productivo, lo que permitiría fortalecer los sectores que cuentan con ventajas comparativas, como es el caso de los recursos naturales en Chile, al mismo tiempo que aumentan las variedades exportadas. En ese sentido, Larraín y Perelló (2020) muestran que este tipo de diversificación dentro del sector de recursos naturales podría contribuir positivamente al crecimiento del PIB en países con abundancia de recursos mineros.

En el caso de Chile, el sector agrícola presenta un alto grado de diversificación de exportaciones,¹⁹ lo cual podría fortalecerse mediante la mejora de los procesos logísticos y la incorporación de nuevas tecnologías. Por su parte, las exportaciones industriales tienen una importante presencia de productos agroindustriales y de la industria silvícola, los que representan extensiones directas del sector de recursos naturales.²⁰ Considerando la evidencia en favor de los programas de facilitación de exportaciones (Munch y Schaur 2018; Volpe y Carballo 2008), la política comercial puede contribuir a potenciar la diversificación de exportaciones en estos sectores, aumentando el valor agregado de las exportaciones tradicionales.

Lo anterior es lo que se conoce como una política comercial de segunda generación, la cual complementa a la política comercial de primera generación, comúnmente asociada a la reducción de las tarifas arancelarias. En esa línea, la formalización del Sistema Integrado de

¹⁹ En el sector agrícola destacan las exportaciones de uva (19,4% del total de exportaciones agrícolas), cerezas (17%), manzanas (11,1%), arándanos (10,2%) y paltas (5,1%).

²⁰ En el sector industrial destacan las exportaciones de salmón (16,2% del total de exportaciones industriales), celulosa (12,4%) y vinos (5,6%).

Comercio Exterior (Sicex) en 2010 y los avances en interoperabilidad portuaria concretados durante los últimos años, apuntan en la dirección correcta para permitir una mayor variedad de exportaciones dentro del sector de recursos naturales y/o en sectores relacionados. A modo de ejemplo, mientras en 2017 un 20% de las exportaciones chilenas se realizaba a través de Sicex, en 2019 más del 80% del total exportado se realizó a través de esta plataforma.

Una arista adicional a considerar en esta estrategia es la llamada ‘maldición’ de los recursos naturales, que se refiere a los posibles efectos sobre la volatilidad económica y el sistema político de contar con una economía intensiva en recursos naturales.²¹ La literatura sugiere que tales efectos son evitables, pero que se deben establecer los marcos regulatorios y arreglos institucionales correspondientes (Boschini, Pettersson y Roine 2013; Robinson, Torvik y Verdier 2014). Así, la estrategia de agregar valor en el sector de recursos naturales debiese ir acompañada por una agenda constante de fortalecimiento institucional. En particular, sería recomendable seguir fortaleciendo la institucionalidad macrofinanciera que permite absorber la volatilidad externa, la institucionalidad fiscal que permite administrar la volatilidad de los ingresos fiscales, así como los estándares de probidad y transparencia que previenen efectos adversos sobre el sistema político.

Chile como exportador de servicios

Una opción complementaria se refiere a explotar las fortalezas institucionales que tiene Chile en materia económica para diversificarse hacia la exportación de servicios, al mismo tiempo que se explotan los sectores con mayores ventajas comparativas en las exportaciones de bienes. De acuerdo con el Global Competitiveness Report (World Economic Forum 2019), Chile es el país de Latinoamérica con mayor estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero, así como el país con mayor adopción de tecnologías de la información y la comunicación (TIC),

²¹ Como se mencionó en la introducción, ver Cavalcanti, Mohaddes y Raissi (2015) respecto de los efectos sobre la volatilidad de la economía; Robinson, Torvik y Verdier (2017), respecto de los efectos sobre la volatilidad del ingreso fiscal; Bhattacharyya y Hodler (2010), respecto de los efectos sobre la corrupción política, y Larraín y Perelló (2019), respecto de los efectos de clientelismo a nivel gubernamental.

lo que representa un activo para desarrollar los servicios financieros y los servicios de telecomunicaciones, informática e información a nivel regional.

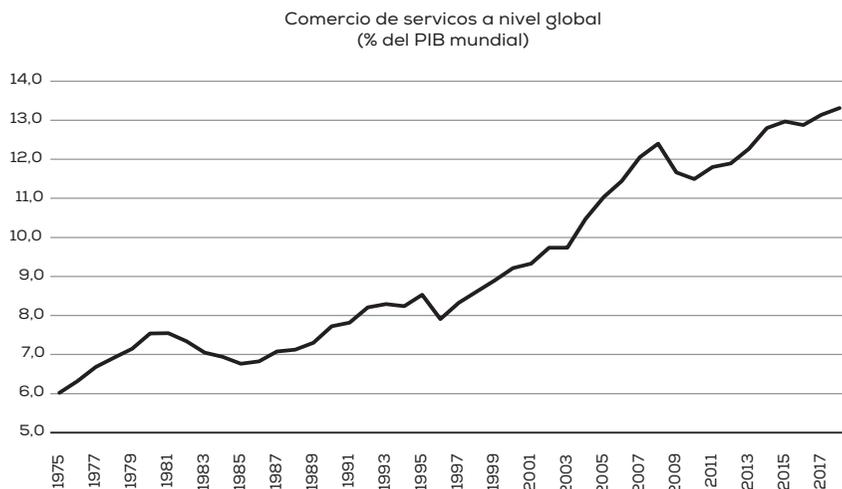
El comercio de servicios ha aumentado sostenidamente su importancia a nivel global durante las últimas décadas. Como se observa en el Gráfico 7, entre 1975 y 1995 el comercio de servicios incrementó solo modestamente su participación en la economía global, pasando de representar un 6% del PIB mundial a cerca de un 8%. Sin embargo, después de 1995 su ritmo de crecimiento se aceleró significativamente y en 2018 pasó a representar más de 13% del PIB mundial. Por otro lado, Johnson (2014) sugiere que el valor agregado de las exportaciones de servicios a nivel global está subestimado y que en la práctica sería cercano al valor agregado que aportan las exportaciones de manufacturas. Así, las exportaciones de servicios representan un nicho de rápido crecimiento a nivel global y con un alto valor agregado.

En Chile, el comercio de servicios representó un 8,2% del PIB en 2018, lo cual es superior al promedio de Latinoamérica (7,4% del PIB), pero se ubica por debajo de Australia (9,9% del PIB) y muy lejos de Nueva Zelanda, donde alcanzan un 15,4% del PIB (World Development Indicators del Banco Mundial). Considerando las fortalezas institucionales de Chile en materia económica, la creciente importancia de los servicios a nivel global y la alta participación que alcanzan en un país con similitudes estructurales como es el caso de Nueva Zelanda, cabe al menos analizar si existe una oportunidad para potenciar a Chile como exportador de servicios a nivel regional.

El Gráfico 8 presenta la evolución reciente de las exportaciones de servicios en Chile. Se observa que, si bien las exportaciones de servicios totales disminuyeron en el margen, las exportaciones de servicios financieros y de servicios de telecomunicaciones, informática e información han tenido un crecimiento acelerado.²² Durante los últimos cinco años, las exportaciones de servicios financieros han crecido, en promedio, un 8,2% anual, mientras que las exportaciones de servicios de telecomunicaciones, informática e información han crecido, en promedio, un 7,4% anual, siendo las dos categorías de servicios con mayor

²² La caída en las exportaciones de servicios totales en los años reciente se explica, principalmente, por una fuerte disminución en las exportaciones de servicios de transportes (Banco Central de Chile 2020).

Gráfico 7. EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DE SERVICIOS A NIVEL GLOBAL (EXPORTACIONES E IMPORTACIONES)



Fuente: Banco Mundial (World Development Indicators).

Gráfico 8. EXPORTACIONES DE SERVICIOS FINANCIEROS, SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES, INFORMÁTICA E INFORMACIÓN Y SERVICIOS TOTALES EN CHILE



Fuente: Banco Central de Chile (2020).

crecimiento. A pesar de este rápido crecimiento, el orden de magnitud de las exportaciones de servicios financieros y de las exportaciones de servicios de telecomunicaciones, informática e información continúa siendo bajo, alcanzando los US\$586 millones (6,2% del total de servicios exportados) y los US\$480 millones (5,8% del total de servicios exportados), respectivamente. El análisis anterior sugiere que la contribución de estas exportaciones de servicios al desarrollo económico de Chile podría llegar a ser significativamente mayor.

5. CONCLUSIONES

En primer lugar, nuestro trabajo formaliza la comparación de Chile con Australia y Nueva Zelanda, y provee fundamentos económicos para utilizar a estos países como horizonte de desarrollo. Tras un análisis riguroso del marco de política macroeconómica de Chile, Australia y Nueva Zelanda, se evidencian claras semejanzas a nivel de política monetaria, de política fiscal y de política comercial. Por otro lado, al analizar las economías de Australia y Nueva Zelanda cuando tenían un nivel de ingreso equivalente al de Chile, se observan mayores similitudes con la economía chilena respecto de otros países que podrían usarse como referencia de desarrollo, como los casos de Corea del Sur y Singapur. En particular, destaca la similitud de Chile, Australia y Nueva Zelanda en términos de exportaciones de recursos naturales y de su ubicación geográfica remota.

Un segundo punto se refiere a caracterizar el grado de concentración de exportaciones en Chile a lo largo del tiempo y ponerlo en perspectiva respecto de Australia y Nueva Zelanda. Nuestros resultados muestran que Chile tiene un grado de concentración de exportaciones similar al de Australia, pero superior al de Nueva Zelanda. Así, si bien el cobre continúa representando un alto porcentaje de la canasta de exportaciones, la concentración de exportaciones en Chile es similar a uno de sus principales referentes de desarrollo, como es el caso de Australia. Por otro lado, el grado de concentración de exportaciones en Chile es similar al que tenía en 1990, por lo que no ha habido un aumento sostenido de la concentración a lo largo del tiempo, a pesar del aumento experimentado durante el superciclo de las materias primas.

Un tercer punto se refiere a la trayectoria de exportaciones seguida por Australia y Nueva Zelanda a medida que aumentaron su nivel de desarrollo económico. Nuestros resultados muestran que tanto Australia como Nueva Zelanda aumentaron la concentración de sus exportaciones, lo que se explica por una mayor especialización en sus productos ‘tradicionales’. Ambos países exportaban mayoritariamente recursos naturales cuando tenían un nivel de ingreso similar al de Chile y, a medida que aumentaron su desarrollo económico, no aumentaron la sofisticación de su canasta de exportaciones. Así, los casos de Australia y Nueva Zelanda sugieren que la diversificación de exportaciones hacia sectores de mayor sofisticación económica no es una condición necesaria para el desarrollo económico.

Un cuarto punto se refiere a que la evidencia encontrada para Australia y Nueva Zelanda refuerza los lineamientos que entrega la literatura económica para el caso de Chile. En la literatura económica no existe evidencia clara respecto de los efectos de la diversificación de exportaciones (Cadot, Carrère y Strauss-Kahn 2011, 2013), mientras que hay fundamentos sólidos para sustentar políticas públicas enfocadas en potenciar el comercio internacional (Feenstra 2018; Costinot y Rodríguez-Clare 2018) y facilitar las exportaciones (Munch y Schaur 2018; Volpe y Carballo 2008). Por otro lado, la evidencia reciente sugiere que una estrategia de impulsar exportaciones más sofisticadas podría ser impracticable para países en desarrollo como Chile (Lectard y Rougier 2018).

Finalmente, dado que con una alta probabilidad la diversificación de exportaciones continuará siendo una preocupación en el debate público, se discuten dos alternativas de política pública que intentan conciliar los lineamientos encontrados en este artículo con un mayor grado de diversificación. La primera opción se refiere a promover la diversificación de exportaciones dentro de cada sector productivo, lo que permitiría potenciar los sectores que cuentan con ventajas comparativas al mismo tiempo que se aumentan las variedades exportadas. Otra opción se refiere a explotar las fortalezas institucionales que tiene Chile en materia económica para diversificarse hacia la exportación de servicios. Ambas políticas públicas podrían complementar una estrategia comercial centrada en el fomento y facilitación de exportaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Agosin, M.R., Álvarez, R. y Bravo-Ortega, C. 2012. Determinants of Export Diversification around the World: 1962-2000. *The World Economy* 35(3), 295-315.
- Banco Central de Chile 2020. Base de Datos Estadísticos. Disponible en: <https://www.bcentral.cl/areas/estadisticas> [24 de julio 2020].
- Banco Mundial 2020a. Doing Business. Disponible en: <https://espanol.doingbusiness.org> [24 de julio 2020].
- Banco Mundial 2020b. World Development Indicators. Databank. Disponible en: <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=World-Development-Indicators> [24 de julio 2020].
- Besedeš, T. y Prusa, T.J. 2011. The Role of Extensive and Intensive Margins and Export Growth. *Journal of Development Economics* 96(2), 371-379.
- Bhattacharyya, S. y Hodler, R. 2010. Natural Resources, Democracy, and Corruption. *European Economic Review* 54(4), 608-621.
- Boschini, A., Pettersson, J. y Roine, J. 2013. The Resource Curse and Its Potential Reversal. *World Development* 43, 19-41.
- Briones, I. 2019. Quienes dicen que este gobierno renunció a sus convicciones deberían actualizar su mirada. Chile cambió radicalmente. *La Tercera*, 10 de noviembre. Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/ignacio-briones-quienes-dicen-este-gobierno-renuncio-convicciones-deberian-actualizar-mirada-chile-cambio-radicalmente/894927/> [18 de julio 2020].
- Briones, I. 2020. No sacamos nada con tener una carga tributaria de país desarrollado sin serlo. *La Tercera*, 2 de febrero. Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/ignacio-briones-no-sacamos-nada-una-carga-tributaria-pais-desarrollado-sin-serlo/996082/> [18 de julio 2020].
- Cadot, O., Carrère, C. y Strauss-Kahn, V. 2011. Export Diversification: What's behind the Hump? *Review of Economics and Statistics* 93(2), 590-605.
- Cadot, O., Carrère, C. y Strauss-Kahn, V. 2013. Trade Diversification, Income, and Growth: What do We Know? *Journal of Economic Surveys* 27(4), 790-812.
- Cavalcanti, T.V., Mohaddes, K. y Raissi, M. 2015. Commodity Price Volatility and the Sources of Growth. *Journal of Applied Econometrics* 30(6), 857-873.
- Coelli, T.J. y Rao, D.P. 2005. Total Factor Productivity Growth in Agriculture: A Malmquist Index Analysis of 93 Countries, 1980-2000. *Agricultural Economics* 32, 115-134.
- Costinot, A. y Rodríguez-Clare, A. 2018. The US Gains from Trade: Valuation Using the Demand for Foreign Factor Services. *Journal of Economic Perspectives* 32(2), 3-24.
- Chaney, T. 2008. Distorted Gravity: The Intensive and Extensive Margins of International Trade. *American Economic Review* 98(4), 1707-1721.
- Chaney, T. 2018. The Gravity Equation in International Trade: An Explanation. *Journal of Political Economy* 126(1), 150-177.

- Feenstra, R.C. 2018. Alternative Sources of the Gains from International Trade: Variety, Creative Destruction, and Markups. *Journal of Economic Perspectives* 32(2), 25-46.
- Feenstra, R.C., Inklaar, R. y Timmer, M.P. 2015. The Next Generation of the Penn World Table. *American Economic Review* 105(10), 3150-3182.
- Feenstra, R.C. y Kee, H.L. 2008. Export Variety and Country Productivity: Estimating the Monopolistic Competition Model with Endogenous Productivity. *Journal of International Economics* 74(2), 500-518.
- Fitch Ratings 2020. Sovereigns Report for Chile. Disponible en: <https://www.fitchratings.com/search/?query=Sovereigns%20Report%20for%20Chile> [24 de julio 2020].
- FMI (Fondo Monetario Internacional) 2019. World Economic Outlook (WEO) Database. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/index.aspx> [24 de julio 2020].
- Giorgi, G.M. y Gigliarano, C. 2017. The Gini Concentration Index: A Review of the Inference Literature. *Journal of Economic Surveys* 31(4), 1130-1148.
- Hausmann, R., Hwang, J. y Rodrik, D. 2007. What You Export Matters. *Journal of Economic Growth* 12(1), 1-25.
- Johnson, R.C. 2014. Five Facts about Value-Added Exports and Implications for Macroeconomics and Trade Research. *Journal of Economic Perspectives* 28(2), 119-142.
- Larraín, F. 2018a. Un camino de inversión, productividad y emprendimiento. Conferencia Ministerio de Hacienda, Chile.
- Larraín, F. 2018b. Chile en marcha: un análisis del camino al desarrollo. Seminario, 14 de diciembre, Ministerio de Hacienda, Chile.
- Larraín, F. 2019. Boosting and Modernizing the Chilean Economy. Conferencia, 15 de abril, Ministerio de Hacienda, Chile.
- Larraín, F. y Perelló, Ó. 2019. Resource Windfalls and Public Sector Employment: Evidence from Municipalities in Chile. *Economía* 19(2), 127-167.
- Larraín, F. y Perelló, Ó. 2020. Can Mining Countries Take Advantage of their Mining Rents? A Question of Abundance, Concentration, and Institutions. *Oxford Development Studies* 48(2), 148-165.
- Lectard, P. y Rougier, E. 2018. Can Developing Countries Gain from Defying Comparative Advantage? Distance to Comparative Advantage, Export Diversification and Sophistication, and the Dynamics of Specialization. *World Development* 102, 90-110.
- Lederman, D. y Klinger, B. 2006. Diversification, Innovation, and Imitation inside the Global Technological Frontier. The World Bank. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8735?locale-attribute=fr> [24 de julio 2020].
- Martin, W. y Mitra, D. 2001. Productivity Growth and Convergence in Agriculture versus Manufacturing. *Economic Development and Cultural Change* 49(2), 403-422.

- Melitz, M.J. 2003. The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity. *Econometrica* 71(6), 1695-1725.
- Moody's Investors Service 2019. Credit Opinion. Disponible en: <https://www.moodys.com/credit-ratings/Chile-Government-of-credit-rating-171693> [24 de julio 2020].
- Munch, J. y Schaur, G. 2018. The Effect of Export Promotion on Firm-Level Performance. *American Economic Journal: Economic Policy* 10(1), 357-387.
- Robinson, J.A., Torvik, R. y Verdier, T. 2014. Political Foundations of the Resource Curse: A Simplification and a Comment. *Journal of Development Economics* 106, 194-198.
- Robinson, J.A., Torvik, R. y Verdier, T. 2017. The Political Economy of Public Income Volatility: With an Application to the Resource Curse. *Journal of Public Economics* 145, 243-252.
- Sachs, J.D. y Warner, A.M. 2001. The Curse of Natural Resources. *European Economic Review* 45(4-6), 827-838.
- Standards & Poor 2019. S&P Global Ratings. Disponible en: https://www.spglobal.com/ratings/en/index#find_a_rating [24 de julio 2020].
- UN Comtrade 2020. UN Comtrade Online Database. Disponible en: <https://comtrade.un.org/> [24 de julio 2020].
- Volpe Martincus, C. y Carballo, J. 2008. Is Export Promotion Effective in Developing Countries? Firm-Level Evidence on the Intensive and the Extensive Margins of Exports. *Journal of International Economics* 76(1), 89-106.
- World Economic Forum 2019. Global Competitiveness Report: How to End a Lost Decade of Productivity Growth. Disponible en: <https://es.weforum.org/reports/how-to-end-a-decade-of-lost-productivity-growth> [24 de julio 2020]. *EP*

ARTÍCULO

EDUCACIÓN EN TIEMPOS DE PANDEMIA:
ANTECEDENTES Y RECOMENDACIONES
PARA LA DISCUSIÓN EN CHILE

Sylvia Eyzaguirre

Centro de Estudios Públicos, Chile

Carmen Le Foulon

Centro de Estudios Públicos, Chile

Valentina Salvatierra

Centro de Estudios Públicos, Chile

SYLVIA EYZAGUIRRE es Doctora en Filosofía, Universidad Albert-Ludwig, Freiburg, Alemania. Investigadora del Centro de Estudios Públicos, Chile. Dirección: Monseñor Sótero Sanz 162, Providencia, Santiago, Chile, CP 7500011. Email: seyzaguirre@cepchile.cl

CARMEN LE FOULON es Doctora en Ciencia Política, Universidad de Columbia, EEUU. Coordinadora del Programa de Opinión Pública del Centro de Estudios Públicos, Chile. Integrante de la Red de Politólogas. Dirección: Monseñor Sótero Sanz 162, Providencia, Santiago, Chile, CP 7500011. Email: clefoulon@cepchile.cl

VALENTINA SALVATIERRA es Magister en Sociología, Universidad de Oxford, Reino Unido. Investigadora asistente del Centro de Estudios Públicos, Chile, en el área de opinión pública. Dirección: Monseñor Sótero Sanz 162, Providencia, Santiago, Chile, CP 7500011. Email: vsalvatierra@cepchile.cl

Las autoras agradecen las sugerencias y comentarios de Aldo Mascareño, Mauricio Villena, Luz María Budge, Adolfo Fuentes, Clemente Larraín y Carolina Velasco.

RESUMEN: ¿Cuáles son los costos de mantener cerrados los establecimientos escolares hasta 2021?; esta es la pregunta que motiva este artículo. En el último tiempo hemos presenciado el llamado de parte de autoridades a retrasar el retorno a clases presenciales hasta el próximo año. Sin embargo, dicho llamado parece ignorar los efectos adversos que tiene esta medida en la población infanto-juvenil de Chile, que afecta a más de 3,5 millones de niños y jóvenes. El presente artículo busca visibilizar los posibles efectos adversos de la prolongada suspensión de clases sobre los aprendizajes de los estudiantes y los riesgos derivados de ello, como el aumento de las brechas de aprendizaje y de la deserción escolar. Para ello, analizamos tres factores que la literatura considera clave en el aprendizaje a distancia: habilidades críticas para el aprendizaje a distancia, condiciones materiales de la vivienda y apoyo de la familia. A partir de la información disponible (CASEN 2017; SIMCE 2017, 2018, entre otros), encontramos que uno de cada cinco escolares presenta carencias importantes en las dimensiones analizadas. Sin embargo, mientras casi un tercio de los estudiantes del primer quintil de ingresos se encuentra en el grupo de mayor riesgo, solo el 6% de los escolares del quintil más rico se encuentra dentro de este grupo. La suspensión prolongada de clases presenciales afecta de forma más pronunciada a los niños y jóvenes más vulnerables del país, y puede tener efectos adversos de largo plazo si aumenta la deserción escolar y las brechas de aprendizaje.

PALABRAS CLAVE: COVID-19, sistema escolar, aprendizaje a distancia, brechas de aprendizaje, rezago en los aprendizajes, deserción escolar
RECIBIDO: mayo 2020 / **ACEPTADO:** agosto 2020

EDUCATION IN TIMES OF PANDEMIC: BACKGROUND AND RECOMMENDATIONS FOR DISCUSSION IN CHILE

ABSTRACT: What are the costs of keeping schools closed until 2021?; this is the main question behind this article. Several public authorities have called to delay the return to in-person classroom until next year. However, this call seems to ignore the adverse effects this measure has on Chilean young population, which comprises more than 3.5 million children and youth. This article aims to make visible the potential negative effects of extended school closure on student's learning and development opportunities, and the risks derived from these, such as wider education gaps and greater school dropout rates. To this end, we analyze three key factors for distance learning according to the literature: critical skills for distance learning, housing conditions, and parental support. Using the available data (CASEN 2017; SIMCE 2017, 2018, among others), we find that one in five schoolchildren has significant deficiencies in the analyzed dimen-

sions. Whereas nearly a third of the schoolchildren in the lowest income quintile are in the highest risk group, only 6% of schoolchildren in the highest income quintile are in this group. Extended school closure carries high costs for children and youth, particularly for the most vulnerable. These costs may be long-lasting if dropout rates and learning gaps increase.

KEYWORDS: COVID-19, school system, distance learning, learning gaps, learning lag, school dropout

RECEIVED: May 2020 / ACCEPTED: August 2020

INTRODUCCIÓN

A más de ocho meses de reportarse el primer caso de SARS-CoV-2 en China, todavía sabemos poco sobre este virus. Ante la incertidumbre, el colapso de los sistemas sanitarios ocurrido en varios países del mundo y el alto número de fallecidos, los gobiernos de todas las naciones afectadas han tomado una serie de medidas de contención, mitigación o una mezcla de ambas. Estas medidas permiten disminuir la tasa de contagio del SARS-CoV-2 (Nussbaumer-Streit et al. 2020), pero afectan negativamente otras dimensiones del bienestar de las personas. Los efectos económicos, psicológicos y sociales de las medidas podrían terminar siendo iguales o más dañinos que la propia enfermedad que se busca combatir. ¿Cómo lograr un equilibrio entre la protección a la salud y los efectos adversos de las medidas de contención y mitigación? Solo será posible alcanzar este equilibrio si se logran dimensionar los efectos adversos de las medidas sanitarias y esto es imposible de realizar si no visualizamos las distintas realidades de las familias de nuestro país.

Benítez, Velasco y Vergara (2020) revisan los efectos de las medidas para controlar la pandemia en la economía, salud física y mental de las personas, así como también en otras dimensiones. Este artículo tiene por objeto complementar el trabajo anteriormente citado, incorporando a la discusión los efectos y riesgos del distanciamiento social en el ámbito educativo chileno, en particular, en la educación escolar. A continuación, se busca identificar grupos a nivel nacional que, por sus características, presentan mayores riesgos de sufrir efectos negativos asociados al cierre de los establecimientos escolares, y proponer medidas que permitan aminorar dos de estos efectos: los riesgos de deserción escolar y el aumento de las brechas de aprendizaje.

Este artículo no pretende agotar la discusión, ni menos ser un catastro exhaustivo de todos los grupos escolares en riesgo en Chile, sino más bien aportar con antecedentes concretos que permitan dimensionar parte de la complejidad que atraviesa la toma de decisiones de las autoridades, así como contribuir con algunas recomendaciones en base a la evidencia comparada. Los datos muestran la precariedad con la que estamos enfrentando el proceso de educación a distancia, lo que probablemente repercutirá en un aumento significativo de la deserción escolar y en el aumento de las brechas de aprendizaje, tanto al interior de las aulas como entre los establecimientos educacionales. La desigual distribución de las habilidades de la tecnología de la información y comunicación (TIC) tanto de docentes como de estudiantes; de las habilidades de comprensión de lectura; del acceso a un computador o Tablet, así como a internet; de la condición de las viviendas, y del capital cultural¹ de los adultos en el hogar, hace que el impacto de la suspensión de las clases presenciales no se distribuya de forma homogénea en la población nacional escolar, sino que afecte considerablemente más a los niños y jóvenes de hogares con menores recursos, aumentando aún más la inequidad del sistema educativo. Para lograr el objetivo descrito, en la sección siguiente (1) damos cuenta de los riesgos generales asociados a la suspensión de clases presenciales mediante una revisión de la literatura pertinente, para luego caracterizar brevemente a la población infanto-juvenil en Chile (2). Hecho esto, nos enfocamos en el aprendizaje a distancia como consecuencia de la suspensión de las clases presenciales (3). Aquí indagamos tres variables cruciales que afectan positiva o negativamente su logro: las habilidades críticas para el aprendizaje autónomo, las condiciones materiales para el aprendizaje a distancia y el apoyo familiar. Luego, advertimos sobre el eventual aumento de las brechas en los logros de aprendizaje dentro del aula (4), para entonces identificar (5) los grupos de escolares que presentan el mayor riesgo de rezago en los aprendizajes y de desertar del sistema escolar, producto de la suspensión de las clases presenciales. Finalizamos nuestro análisis con recomendaciones de política pública (6) y las conclusiones se presentan en la última sección (7).

¹ Este concepto se operacionaliza y estudia de forma concreta mediante su versión ‘institucionalizada’, cabe decir, mediante el nivel educacional más alto alcanzado por los apoderados. Conceptualmente, el capital cultural es un conjunto de “posiciones, aptitudes, actitudes, preferencias y comportamientos/prácticas culturales que se transmiten e interiorizan a través de y durante los procesos de socialización familiar” (Symeou 2006, 221).

1. RIESGOS DE LA SUSPENSIÓN DE LAS CLASES PRESENCIALES

Una de las medidas adoptadas para disminuir el contagio de COVID-19 ha sido la suspensión de clases presenciales en los establecimientos de educación, ya sea parvularia, escolar o superior. Según UNESCO (2020a), en abril de este año, 186 países habían cerrado los establecimientos de educación parvularia, escolar y superior en todo su territorio, nueve países (Australia, China, Dinamarca, Estados Unidos, Groenlandia, Japón, Madagascar, Noruega y Rusia) han focalizado el cierre de establecimientos educacionales y solo tres países continúan con sus establecimientos abiertos (Bielorrusia, Turkmenistán y Tayikistán). En este momento, varios países han ido retornando a una cierta normalidad, pero la amenaza de tener que cerrar nuevamente en caso de rebrotes seguirá presente al menos hasta que exista una vacuna contra el virus. En total, UNESCO estima que 1.725 millones de niños y jóvenes en todo el mundo han visto afectado su proceso de enseñanza por las medidas sanitarias, cifra que corresponde a cerca del 90% de los jóvenes y niños en el planeta (UNESCO 2020a).

Chile no ha sido la excepción del cierre de los establecimientos educacionales. El domingo 15 de marzo, el gobierno anunció la suspensión de clases presenciales para salas cunas, jardines infantiles, colegios municipales, particulares subvencionados y particulares pagados, la que ha afectado a más de 3,6 millones de estudiantes de acuerdo a datos del Ministerio de Educación (Mineduc) al 2019: más de 600 mil niños en la educación parvularia, 2,9 millones de niños y jóvenes en la educación escolar, casi 200 mil niños en educación especial y 140 mil adultos en programas de educación escolar. Por su parte, las instituciones de educación superior también han suspendido sus clases presenciales, afectando a 1,2 millones de jóvenes, también de acuerdo a cifras del Mineduc a 2019.

La OCDE (2020a) nos advierte de los riesgos que conlleva la suspensión de las clases presenciales, el distanciamiento social y el confinamiento en la población infantil, especialmente en niños de familias vulnerables. Estas medidas tienen un impacto negativo en diversas dimensiones de la vida, como por ejemplo en la alimentación, la convivencia familiar, la salud física y mental, y el desarrollo cognitivo y socioemocional.

Una buena nutrición es fundamental para un desarrollo físico y cognitivo sano, y su desmedro tiene efectos en el largo plazo sobre la salud y situación económica en la edad adulta (Monckeberg y Valiente 1976; Monckeberg 1988; Britto et al. 2017; Almond, Currie y Duque 2018). En Chile, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) entrega alimentación al 60% de los niños que asisten a establecimientos educacionales financiados por el Estado, beneficiando a más de 1,5 millones de niños. El Ministerio de Educación ha hecho un importante esfuerzo por garantizar la distribución de alimentos entre los niños más necesitados, entregando semanalmente canastas alimenticias para 1.517.734 niños. Esta ayuda es fundamental, pero es probable que en el contexto de la crisis económica las raciones alimenticias que entregue el Mineduc sean utilizadas para alimentar a la familia completa y no exclusivamente al estudiante en cuestión; esto, en línea con los estudios de Nord y Romig (2006) y de Morgan et al. (2019), que muestran que los niños con becas alimenticias consumen menos nutrientes durante las vacaciones.

Otra preocupación es el aumento de la violencia intrafamiliar que se ha observado en los últimos meses y, en particular, el maltrato infantil. Las medidas de confinamiento y la recesión económica impactan directamente en los factores que contribuyen a generar estrés tóxico, a saber: cesantía o reducción del ingreso familiar, hacinamiento, distanciamiento social, violencia intrafamiliar y aumento del consumo de drogas y alcohol (Lawson et al. 2017; Bick y Nelson 2016; Brito y Noble 2014; Shonkoff et al. 2009). Entre abril y junio de 2020, las denuncias al fono de orientación del Servicio de la Mujer y Equidad de Género de Chile aumentaron en 200% en relación con el mismo período del año pasado, mientras que en el caso del maltrato a menores la ONG Activa reportó un aumento de 42% para abril.² Tanto la UNICEF como la Defensora de la Niñez han advertido que no solo mujeres, sino también niños y adolescentes, están en una situación de mayor riesgo de violencia a causa de las medidas de con-

² Las cifras de aumento de denuncias al fono de orientación fueron reportadas por *El Mercurio* (Marcano 2020) y provienen del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género. El aumento de maltrato infantil fue reportado por *La Tercera* (Morales 2020).

finamiento (Mefalopulos 2020; Morales 2020). Esto es un llamado de alerta, especialmente si consideramos el informe de la Subsecretaría de Prevención del Delito (2017), que estima en 38% el porcentaje de mujeres que han sido víctimas de violencia en el país, así como datos de la Encuesta Longitudinal de la Primera Infancia (ELPI 2017), que indican que el 62% de los apoderados usa ‘métodos de disciplina violentos’ (Mefalopulos 2020) con los niños. La violencia intrafamiliar y el maltrato infantil, junto con otros efectos del confinamiento, pueden generar estrés tóxico en los niños y adolescentes, que a su vez pueden causar problemas de salud mental permanentes. Esto es especialmente relevante para la población infantil, dado que la salud mental es el principal problema que afecta a los jóvenes (Burns y Gottschalk 2019). Estudios basados en el brote epidémico del SARS en 2003, muestran que el confinamiento y el cierre de escuelas produjo un aumento de ansiedad, depresión y estrés postraumático en los niños (Sprang y Siman 2013; Hawryluck et al. 2004). Según el Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME 2020), la prevalencia de enfermedades mentales entre menores de 20 años en Chile es cercana a 14%, una de las más altas entre los países de la OCDE.

Finalmente, las medidas sanitarias también han afectado el proceso de aprendizaje de los niños y jóvenes, perjudicando especialmente a quienes provienen de las familias más vulnerables. La escuela cumple un rol fundamental en equiparar las oportunidades de aprendizaje al asegurar, al interior del establecimiento educacional, condiciones iguales para todos. En el aprendizaje a distancia se atenúa la influencia del establecimiento y las condiciones del hogar se vuelven aún más determinantes. Las familias de menores ingresos enfrentan los mayores obstáculos en el aprendizaje a distancia. La carencia de condiciones físicas apropiadas para el estudio, tales como hacinamiento, calefacción inadecuada, ruido, ausencia de herramientas digitales (computador, Tablet, smartphone), así como la falta de acceso a internet, junto con las diferencias en capital humano (disponibilidad de adultos para el acompañamiento y reducido capital cultural de los adultos), juegan un rol crucial en el proceso de aprendizaje a distancia. Investigaciones sobre el efecto de las vacaciones, es decir, de períodos prolongados fuera de las aulas, muestran caídas en los conocimientos de matemática y, en menor medida, en la comprensión de lectura, las cuales son más pronunciadas en

los grupos de menores recursos³ (Cooper et al. 1996; Quinn y Polikoff 2017; Kuhfeld y Soland 2020). Por ello, los establecimientos educacionales de todo el mundo han buscado adecuarse al desafío, moviéndose hacia la enseñanza a distancia durante el confinamiento, y los países del hemisferio norte han mostrado especial preocupación por la apertura de sus recintos escolares.

Para Chile y los países del hemisferio sur, que recién habían retornado a clases después de las vacaciones de verano, el desafío es aún mayor. Un nuevo período fuera de las aulas podría acentuar la tendencia de pérdidas en conocimientos y destrezas matemáticas ocurridas durante las vacaciones. Además, al llevar poco tiempo de clases, es probable que los estudiantes aún se estuvieran ajustando a la rutina escolar y, en muchos casos, los profesores recién estuvieran conociendo a sus estudiantes, sobre todo en los cursos iniciales de los diferentes ciclos. A ello se suman las desigualdades materiales de los hogares para enfrentar el aprendizaje a distancia, y el bajo nivel de alfabetización digital de los estudiantes y docentes que se revelan en este estudio.

Junto con el aumento de las brechas de aprendizaje se corre el riesgo de aumentar significativamente el número de niños excluidos del sistema escolar. Según cifras oficiales del Ministerio de Educación (2020), en Chile, cerca de 185 mil niños y jóvenes se encuentran excluidos de la educación escolar, y el Mineduc estima que este número podría aumentar hasta en 40% a causa de la suspensión de clases, el rezago en los aprendizajes y la recesión económica.

A pesar de las diversas implicancias de este contexto, en este artículo nos enfocaremos únicamente en la dimensión de los aprendizajes y la deserción escolar. Nos interesa analizar, a partir de los datos disponibles, las condiciones de los estudiantes y de los establecimientos escolares para abordar la educación a distancia, con el objeto de identificar los grupos de mayor riesgo y de entregar orientaciones a quienes toman las decisiones para mitigar los adversos efectos de la suspensión de clases presenciales y minimizar los riesgos una vez concretado el retorno. Utilizamos para ello los datos más recientes que nos permitan caracterizar a estos grupos: CASEN 2017, SIMCE 2017 y 2018 (cuestionarios

³ Evidencia sobre la caída en el progreso en matemáticas producto del cierre de establecimientos en Estados Unidos replica estos resultados con caídas entre los grupos de menores ingresos (Jochim 2020; The Economist 2020).

a padres, estudiantes y profesores), y evaluación ICILS 2018 (que mide competencias digitales entre jóvenes de octavo básico y recopila antecedentes de sus docentes).⁴

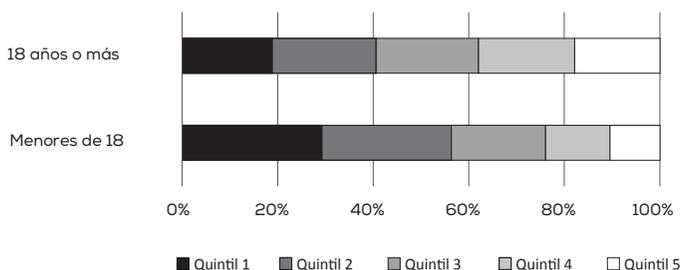
2. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN INFANTO-JUVENIL

A nivel nacional, en base a CASEN 2017, el 23% de la población en Chile tiene menos de 18 años (4,1 millones de niños y jóvenes). Ellos no se distribuyen homogéneamente según nivel de ingresos del hogar; mientras el 29% se ubica en el quintil de menores ingresos, solo el 10% se ubica en el de mayores ingresos. Los hogares de menores ingresos no solo presentan una mayor probabilidad que los hogares de altos ingresos de tener al menos un menor de 18 años, sino que en promedio tienen más niños. Por ello, dado que los quintiles de ingresos se calculan a nivel de hogar, se observa una mayor concentración de menores de 18 años en los quintiles de menores ingresos.⁵ En contrapartida, los mayores de 18 años evidencian una menor concentración en los quintiles de menores ingresos, como muestra el Gráfico 1.

⁴ La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) es realizada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF, antes Ministerio de Planificación y Cooperación) desde 1987 en forma periódica. La CASEN entrega información representativa a nivel nacional, regional y urbano rural. Se realiza mediante entrevistas cara a cara y recoge información de todos los integrantes de las viviendas, las que son seleccionadas mediante un diseño complejo de manera probabilística, estratificada y multietápica (MDSF 2020, 8-9). SIMCE corresponde al Sistema de Medición de la Calidad de la Educación que se realiza en forma censal todos los años entre cuarto básico y segundo medio, y en años alternados a sexto y octavo básico, en las áreas de lenguaje y matemáticas, y en evaluaciones alternadas desde sexto básico en ciencias sociales y ciencias naturales. Para mayor detalle ver <https://www.agenciaeducacion.cl/evaluaciones/que-es-el-simce/> [1 de julio]. ICILS 2018 es la segunda instancia del International Computer and Information Literacy Study en la que participa Chile, explicado en el cuerpo del texto más adelante.

⁵ Según CASEN 2017, el 57% de los hogares del quintil de menores ingresos tiene al menos un menor de 18 años, en comparación con el 27% de los hogares del quintil de mayores ingresos. El número de niños por hogar también es mayor en los quintiles de menores ingresos. Mientras el 64% de los hogares del primer quintil tiene al menos dos menores de 18 años, solo el 34% del quinto quintil tiene dos o más menores. La diferencia es aún más pronunciada cuando consideramos los hogares con tres o más menores de edad: 28% de los hogares del primer quintil versus 8% de los hogares del quinto quintil.

Gráfico 1. MENORES Y MAYORES DE 18 AÑOS SEGÚN QUINTIL DE INGRESO DEL HOGAR



Fuente: Elaboración propia en base a Casen 2017.

La cobertura escolar en Chile en comparación con la del resto de América Latina es alta (Banco Mundial 2018). En la Enseñanza Básica, la cobertura es cercana al 100%, mientras en la Enseñanza Media la tasa bruta es de 89%, según datos para 2016 del Mineduc (Centro de Estudios Mineduc 2018).⁶ En la Enseñanza Media se observa una gran diferencia en cobertura entre los grados inferiores y los superiores. Mientras la cobertura bruta en primero y segundo medio supera el 90% del total de jóvenes en ese rango de edad, en tercero medio disminuye a 83% y en cuarto medio es 74%. La cobertura por edad muestra que sobre el 90% de los jóvenes menores de 18 años asiste a un establecimiento educacional, de manera que la deserción se da principalmente entre los jóvenes mayores de 17 años que no han terminado la educación obligatoria, probablemente debido a repetencia escolar. De hecho, 19% de los jóvenes entre 18 y 20 años no ha terminado la enseñanza escolar. Entre quienes no han terminado la Enseñanza Media, un 52% no asiste a un establecimiento escolar. Este grupo de jóvenes se concentra

⁶ La educación escolar en Chile se divide en dos etapas: el nivel de Enseñanza Básica, de ocho años de duración, y la Enseñanza Media, de cuatro años de duración, ambos niveles obligatorios. En términos administrativos, los establecimientos se distribuyen en tres categorías según dependencia o propiedad: educación municipal, particular subvencionada y particular pagada. Las dos primeras se financian a través de subvenciones del Estado. Cabe mencionar que en 2017 fue promulgada la ley que creó una nueva institucionalidad para la educación municipal: los servicios locales de educación. A julio de 2020 se han traspasado establecimientos de 25 comunas a siete servicios locales de educación. Más información disponible en: <https://educacionpublica.cl/> [1 de julio 2020].

en los quintiles de menores ingresos (66% proviene de hogares pertenecientes al 40% de menores ingresos, CASEN 2017).

En relación con la dependencia administrativa de los establecimientos escolares, 53% de los niños cursa la Enseñanza Básica en un colegio particular subvencionado, 37% en uno municipal y 10% en uno particular pagado. En la Enseñanza Media, la distribución es similar: 51% de los jóvenes asiste a un colegio particular subvencionado, 34% a un liceo municipal, 10% a un colegio particular pagado y 5% a liceos del Estado, cuya administración ha sido delegada en sostenedores privados. A nivel curricular, el 73% de los estudiantes sigue un currículo humanista-científico en la Enseñanza Media, frente al 27% que sigue el currículo técnico-profesional (Mineduc 2019). En el mundo técnico-profesional, prácticamente no hay presencia de colegios particulares pagados, mientras que en el humanista-científico los colegios particulares pagados abarcan el 13% de los estudiantes. Los estudiantes de mayores ingresos se concentran en los colegios particulares pagados, mientras que los establecimientos municipales concentran en mayor medida a los estudiantes más vulnerables. Los establecimientos particulares subvencionados también concentran a estudiantes vulnerables, pero en menor medida que los establecimientos municipales. Los liceos técnicos-profesionales concentran una mayor proporción de alumnos vulnerables que los establecimientos humanista-científicos.

3. APRENDIZAJE A DISTANCIA

Desde el lunes 16 de marzo, los establecimientos escolares debieron volcarse a la enseñanza a distancia y a la fecha de publicación de este artículo, aún no está claro cuándo podrán retomarse las clases presenciales. La encuesta realizada a principios de junio por el Ministerio de Educación muestra que casi la totalidad de los establecimientos ha entregado materiales pedagógicos para dar continuidad al aprendizaje. La gran mayoría (83%) los entrega tanto en forma física como vía online, lo que corresponde al 86% de la matrícula total.⁷ A nivel nacional, un

⁷ Encuesta online realizada por el Centro de Estudios del Ministerio de Educación que contó con una tasa de respuesta global del 58% de los establecimientos (Centro de Estudios Mineduc 2020).

7% de los establecimientos solo distribuye materiales vía online, mientras un 10% lo realiza solo en forma física, lo que corresponde a un 11% y 2% de la matrícula, respectivamente.

Aun cuando el establecimiento entregue materiales a los niños, el aprendizaje a distancia requiere ciertas condiciones materiales y apoyo para que funcione adecuadamente (UNESCO 2020b). También juega un rol la presencia de profesores capacitados, así como la interacción entre pares y con profesores (Rice 2006). Además del apoyo entregado por el establecimiento, es necesario que los niños y jóvenes cuenten con un espacio adecuado y, sobre todo en el caso de los niños pequeños, con el involucramiento de un adulto que pueda supervisar el aprendizaje (Rice 2006). Por otra parte, las posibilidades de aprendizaje también dependerán de las competencias con que los estudiantes cuentan, tales como, por ejemplo, el nivel de comprensión lectora, las herramientas computacionales, la autoeficacia en el uso de tecnología y los hábitos de estudio (Roblyer et al. 2008). De hecho, un poco menos de la mitad de los directivos de establecimientos del país (46%) cree que al menos un 80% de sus estudiantes está utilizando alguna de las herramientas analizadas, tales como guías de estudios. Y un 15% piensa que menos de la mitad lo está haciendo (Centro de Estudios Mineduc 2020). Así también “La mirada de los docentes” (2020),⁸ realizada la última quincena de abril, muestra que solo el 49% de los docentes encuestados cree que sus estudiantes están aprendiendo. Las desigualdades en las diferentes dimensiones interactúan con las diversas capacidades que tienen los establecimientos escolares para abordar la educación a distancia. Si los estudiantes con mayores carencias pertenecen a establecimientos con menores capacidades para la enseñanza a distancia, las desigualdades pueden exacerbarse.

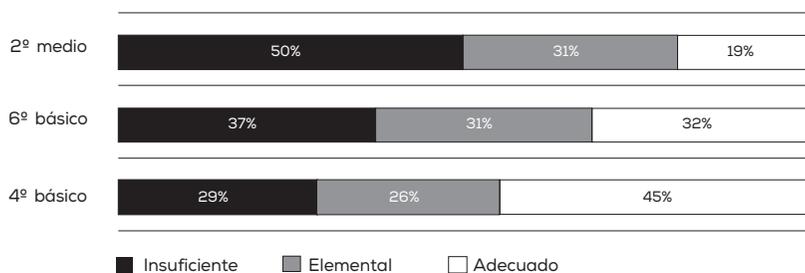
En lo que sigue, revisaremos cómo se encuentran los escolares chilenos con respecto a estas diferentes condiciones, en particular en relación con sus habilidades lectoras y con el manejo de tecnología. Esto permitirá dimensionar la magnitud del desafío, así como identificar los grupos que requieren de una intervención con mayor urgencia.

⁸ Encuesta online realizada entre el 17 y el 28 de abril de 2020. Según detalla el informe, se obtuvo una tasa de respuesta bruta (sin excluir a quienes no son docentes de aula sino que ejercen otras funciones) de 12%. De los 3.176 docentes de aula que respondieron la encuesta, 50% de ellos se desempeña en establecimientos municipales, 43% en particular subvencionados y el restante 7% en establecimientos particulares pagados. Para más detalle, ver informe en www.miradadocentes.cl [1 de julio 2020].

Habilidades críticas para el aprendizaje a distancia

El aprendizaje a distancia implica una mayor exigencia para los estudiantes, en cuanto deben trabajar de forma más autónoma. En este contexto, la comprensión lectora se vuelve aún más determinante en las oportunidades de aprendizaje. En Chile, los estándares de aprendizaje de la prueba SIMCE de Lectura permiten dimensionar qué proporción de los estudiantes no es capaz de alcanzar una comprensión global de lo leído, realizar inferencias y reflexionar sobre la lectura (Unidad de Currículum y Evaluación 2013, 2015). En 2018, el 29% de los alumnos de cuarto básico se encontraba en un nivel insuficiente de lectura; esa proporción aumenta en los niveles superiores. Así, el 37% de los escolares de sexto básico y el 50% de los estudiantes de segundo medio se encuentran en este nivel (Gráfico 2).

Gráfico 2. ESTÁNDAR DE APRENDIZAJE LECTURA SIMCE 2018, SEGÚN NIVEL DE ENSEÑANZA



Fuente: Elaboración propia en base a SIMCE 2018 para cuarto y sexto básico, y segundo medio.

Los escolares ubicados en el estándar de aprendizaje insuficiente difícilmente podrán seguir aprendiendo mediante la lectura independiente en sus hogares. En los tres niveles evaluados, la proporción de estudiantes en el nivel insuficiente es mayor en sectores rurales. Además, los estudiantes de nivel insuficiente se concentran en establecimientos municipales y en hogares donde los padres tienen menos años de escolaridad. Si bien existen diferencias según el nivel de enseñanza, en todos observamos este mismo patrón (Gráfico 3A). Entre los escolares de cuarto básico, cuyos padres no tienen Enseñanza Media completa, el 44% se encuentra en la categoría insuficiente y solo el 28%

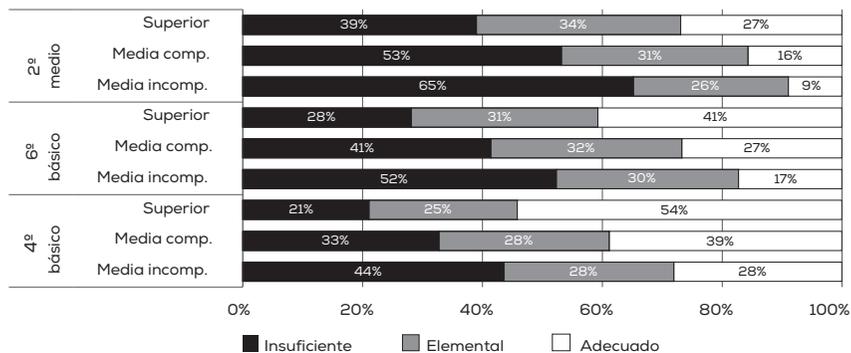
alcanza el nivel adecuado. En contraposición, 21% de los estudiantes de cuarto básico con padres con educación superior se encuentra en el nivel insuficiente, mientras que el 54% se ubica en el nivel adecuado. En los cursos superiores aumenta la proporción de estudiantes en el nivel insuficiente, manteniéndose brechas importantes según el nivel de educación de los padres. A nivel de dependencia administrativa, se observa que las brechas entre estas son mayores que las observadas por nivel educacional de los padres, como se advierte en el Gráfico 3B.⁹

Un segundo factor a considerar para el aprendizaje a distancia es el nivel de habilidades tecnológicas que han desarrollado los estudiantes. El estudio ICILS 2018 permite evaluar la capacidad de los estudiantes en el uso de computadores para investigar, crear y comunicarse.¹⁰ Entre los 13 países que participaron del estudio, Chile se ubica en el grupo de peor desempeño junto con Luxemburgo, Italia, Uruguay y Kazajistán, alcanzando en promedio el nivel más básico de habilidades en tecnologías de la información y la comunicación (TIC). En el Gráfico 4 se representa el desempeño de los países, distribuyendo a los estudiantes por nivel de habilidades. Dado que desde el nivel 3 en adelante los estudiantes cuentan con un desarrollo adecuado de habilidades tecnológicas, se ha centrado en ese nivel. Hacia la derecha se muestra la proporción en ese nivel o superior, y hacia la izquierda, la proporción de estudiantes que no alcanza ese nivel mínimo. Más allá de las comparaciones internacionales, resulta preocupante que el 20% de los estudiantes de octavo básico no tenga familiaridad con el rango básico de comandos y programas para realizar tareas rutinarias (por ejemplo, abrir una nueva pestaña de un navegador o insertar una imagen en un docu-

⁹ Al mirar estas diferencias, distinguiendo entre sectores rurales y urbanos, vemos que estos patrones se mantienen y, en general, el desempeño es menor en los sectores rurales. Cabe notar que esta diferencia es mayor entre los establecimientos particulares subvencionados que entre los municipales en todos los niveles. El número de establecimientos particulares pagados en zona rurales es muy pequeño: cerca de 80 a nivel nacional.

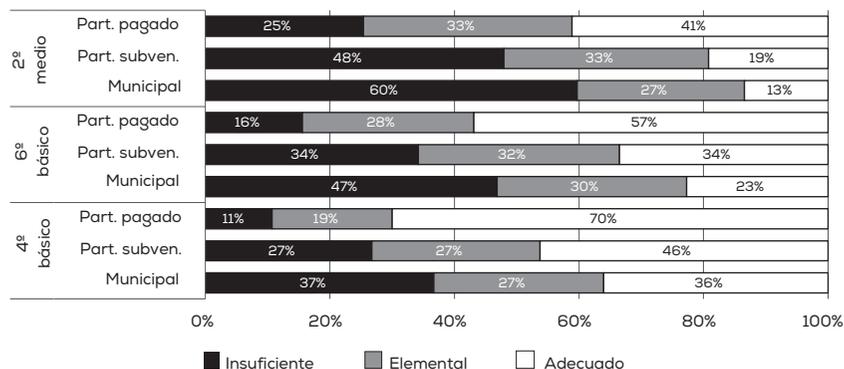
¹⁰ El estudio establece cuatro niveles: 1) manejo funcional básico de los computadores como herramientas; 2) uso del computador para completar tareas básicas de recopilación y manejo de información, bajo instrucciones directas y explícitas; 3) manejo del computador para reunir y gestionar información de manera independiente; y 4) aplicar criterios de pertinencia y confiabilidad al recopilar información y crear productos informativos de forma independiente. Ver Fraillon et al. (2020).

Gráfico 3A. ESTÁNDAR DE APRENDIZAJE LECTURA SIMCE 2018, SEGÚN GRADO DE ENSEÑANZA Y NIVEL DE EDUCACIÓN DE LOS PADRES



Fuente: Elaboración propia en base a SIMCE 2018 para cuarto y sexto básico, y segundo medio.

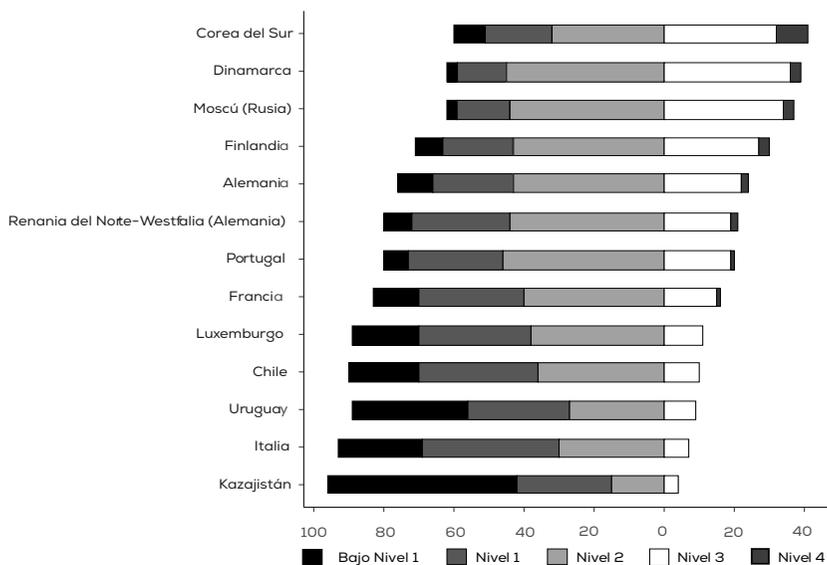
Gráfico 3B. ESTÁNDAR DE APRENDIZAJE LECTURA SIMCE 2018, SEGÚN GRADO DE ENSEÑANZA Y DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA DEL ESTABLECIMIENTO



Fuente: Elaboración propia en base a SIMCE 2018 para cuarto y sexto básico, y segundo medio.

mento), y para el 90% de los estudiantes de octavo básico la enseñanza online será un desafío mayor, ya que no evidencian haber adquirido las destrezas y conocimientos suficientes para usar de forma independiente un computador como herramienta para recopilar y manejar información (ICILS 2018).

Gráfico 4. DISTRIBUCIÓN POR NIVEL DE HABILIDADES TIC ALCANZADO EN PRUEBA INTERNACIONAL ICILS 2018

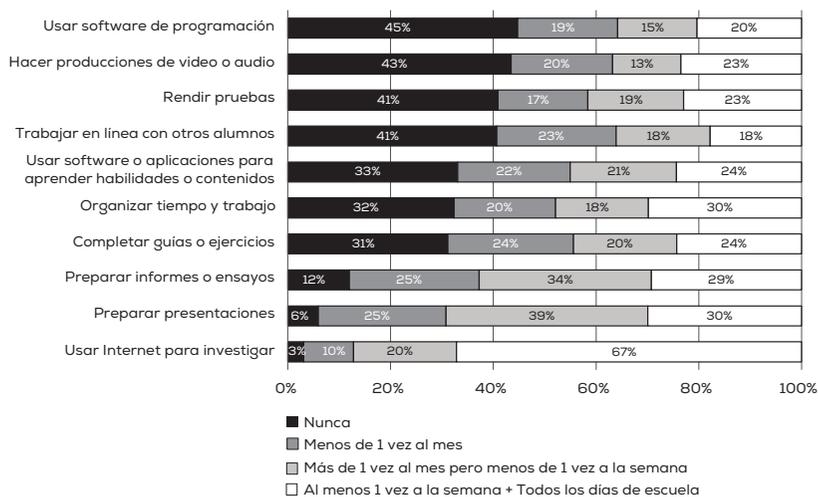


Fuente: Informe internacional ICILS 2018.

Tanto en ICILS 2018 como en otras evaluaciones internacionales (OCDE 2016), se advierte una asociación entre nivel socioeconómico y puntaje del estudiante. En comparación con los otros países, la brecha socioeconómica en Chile tiende a ser de las más altas (ICILS 2018). En el estudio se observa también que los estudiantes de zonas rurales tienen en promedio menos habilidades de computación que los de zonas urbanas, patrón similar al observado en las pruebas SIMCE. Así, el puntaje promedio para ICILS en zonas rurales es de 430 puntos, en contraste con un promedio de 480 puntos para zonas urbanas.

Estas destrezas, como es de esperar, están relacionadas con el bajo uso de TIC para actividades relacionadas con el colegio. En 2018, más de la mitad de los estudiantes de octavo básico había utilizado ninguna o menos de una vez al mes el computador para completar ejercicios o guías, para aprender habilidades o rendir pruebas.

Gráfico 5. FRECUENCIA EN USO DE TIC PARA ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL COLEGIO (OCTAVO BÁSICO)



Fuente: Elaboración propia en base a datos ICILS 2018.

Finalmente, también inciden en el aprendizaje a distancia los hábitos de estudio de los estudiantes. Algunas preguntas del cuestionario SIMCE a estudiantes entregan luces respecto de la motivación de los estudiantes para realizar tareas o leer. Según los resultados del SIMCE 2018, el 73% de los alumnos de segundo medio declara realizar sus tareas y el 40% cuenta con hábitos de lectura,¹¹ porcentajes que no varían de acuerdo a la dependencia administrativa. Si bien esta proporción parece alta, las percepciones de los docentes muestran una realidad más preocupante. Según la encuesta “La mirada de los docentes” (2020), el 91% de los docentes considera que la mayoría de sus estudiantes no tiene hábitos de estudio y el 75% estima que ellos no cuentan con las habilidades necesarias para usar aplicaciones de trabajo a distancia.

En resumen, considerando que la capacidad de lectura se vuelve aún más relevante para el aprendizaje a distancia, se encuentra que la mitad de los estudiantes de segundo medio difícilmente podrá apoyarse en ella, pues presenta grandes dificultades en comprensión lectora, situándose en el estándar insuficiente, como se vio en el Gráfico 3. En

¹¹ Los jóvenes responden que están de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación ‘La lectura es uno de mis pasatiempos favoritos’.

los cursos inferiores, el porcentaje con nivel insuficiente es menor, pero aun así alcanza magnitudes preocupantes: 29% en cuarto básico y 27% en sexto básico; es decir, más de uno de cada cuatro estudiantes se ubica en ese nivel. Este grupo tiende a tener padres con menores niveles de educación y se concentra en establecimientos municipales y particulares subvencionados. Si sumamos a esas dificultades las destrezas tecnológicas, las cuales también se encuentran asociadas al nivel de educación de los padres, se constata que existe un doble riesgo para los escolares en nivel insuficiente.

Condiciones de la vivienda para el aprendizaje a distancia

Existe evidencia respecto de cómo las condiciones físicas del hogar inciden en los aprendizajes y estas se vuelven críticas cuando todo el proceso de aprendizaje se realiza a distancia (Evans 2006; Ferguson et al. 2013; Clair 2019). En Chile, el 9% de la población vive en condición de hacinamiento, pero esta proporción aumenta entre la población escolar. Según los datos de la CASEN 2017,¹² cerca de 380 mil escolares menores de 18 años viven en condiciones de hacinamiento, que corresponde al 15% de los escolares. Estos niños y jóvenes se concentran en los dos primeros quintiles de ingreso (78%). Ellos conforman uno de los principales grupos de riesgo, pues no solo carecen de las condiciones materiales mínimas que supone el aprendizaje a distancia, sino también a causa del estrés psicológico que produce el encierro prolongado en espacios pequeños como puede ser el hogar, lo cual puede generar un aumento de la violencia intrafamiliar (Corral-Verdugo et al. 2011).

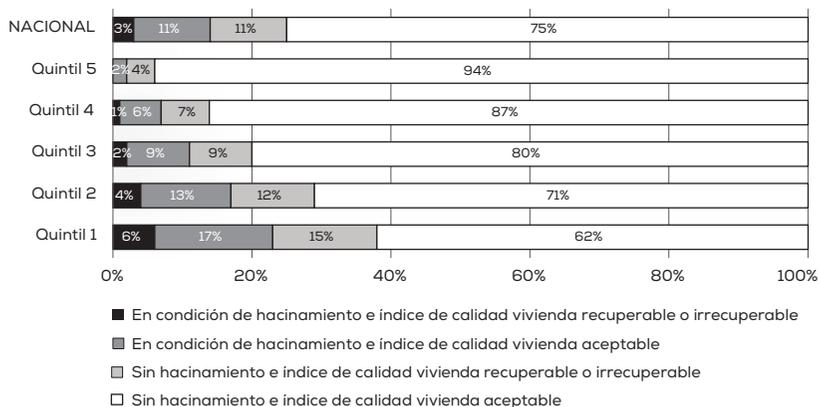
Otro factor que incide en las condiciones físicas del hogar es la materialidad de la vivienda y el estado de esta. El Ministerio de Desarrollo Social y Familia elabora un índice de calidad global de la vivienda en función de la materialidad, tipo de vivienda y acceso a servicios básicos. El 87% de la población reside en viviendas en estado aceptable, mientras que el 12% lo hace en aquellas calificadas como recuperables y que por tanto presentan “alguna necesidad de mejoramiento,

¹² Para todas las estimaciones a partir de la encuesta CASEN 2017, se siguen las recomendaciones para su reporte. En concreto, se indican los casos en que las estimaciones no cumplen los criterios de número de casos y coeficiente de variación recomendados en el Manual del Investigador (MDSF 2018).

reparación o adecuación” (MDSF 2018, 20). Solo el 1% de la población vive en viviendas irrecuperables. Cabe destacar que, si bien la mayor parte de los estudiantes (sobre un 80%) habita en viviendas de calidad aceptable, el 74% de los que residen en viviendas recuperables e irrecuperables pertenece a los dos quintiles de menores ingresos.

Combinando tanto el nivel de hacinamiento como la calidad global de la vivienda, encontramos que el 25% de los escolares a nivel nacional presenta algún tipo de carencia habitacional, ya sea por el nivel de hacinamiento o por la calidad de la vivienda, o ambas. Pero, mientras en el quintil de mayores ingresos solo el 6% de los escolares presenta carencias en esta dimensión, el 38% de los escolares del primer quintil se encuentra en esa condición de desventaja, como lo muestra el Gráfico 6.

Gráfico 6. CONDICIÓN DE HACINAMIENTO Y CALIDAD DE LA VIVIENDA DE LOS ESTUDIANTES, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO DEL HOGAR Y TOTAL NACIONAL



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2017.

Nota: La proporción estimada de escolares en condición de hacinamiento e índice de calidad de vivienda recuperable o irrecuperable de los quintiles 3, 4, y 5, no cumplen con los criterios de número de casos y con el coeficiente de variación recomendados por el MDSF (2018). Así tampoco los dos grupos siguientes del quintil 5.

Existe un segundo grupo de riesgo, a saber, los niños y jóvenes que no tienen acceso a internet o no cuentan con un computador o Tablet, herramientas básicas para la educación a distancia. Un nivel de acceso mínimo consiste en contar al menos con un computador en la vivien-

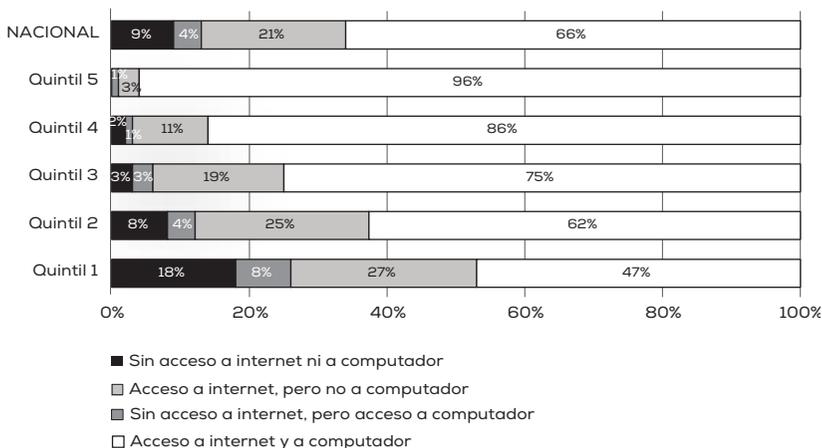
da.¹³ Claramente, su disponibilidad dependerá de cuántas personas necesiten utilizarlo. Por lo tanto, los valores mostrados en el siguiente análisis quizás sobreestimen el acceso y constituyen así un escenario optimista respecto de la situación de los escolares. Si miramos las características de los hogares de los estudiantes a partir de la encuesta CASEN 2017, se observa que el 29% de ellos no cuenta con al menos un computador en su vivienda y el 13% de los escolares no cuenta con acceso a internet de ningún tipo.¹⁴ Si consideramos ambos factores (internet y computador), el 9% no cuenta ni con computador ni con acceso a internet en su vivienda. Como muestra el Gráfico 7, mientras más de la mitad de los escolares del primer quintil no cuenta con acceso a ambas herramientas en su vivienda (53%), apenas el 4% del quintil de mayores ingresos no tiene acceso a ambas.

Si consideramos tanto las condiciones de la vivienda (nivel de hacinamiento y materialidad) como las de equipamiento (acceso a internet y computador), el 53% de los escolares cuenta con las condiciones físicas mínimas para el aprendizaje a distancia. Esta proporción probablemente sobreestima la proporción de estudiantes con condiciones mínimas. Esto, ya que no considera la disponibilidad del computador para el escolar, sino solo la existencia de al menos uno en su vivienda, por lo que su uso puede estar limitado por la necesidad de compartirlo con otros adultos o escolares dentro de la vivienda. También considera acceso a internet, ya sea por banda ancha fija o móvil, o bien, desde el celular de alguna persona de su vivienda, por lo que no contempla la calidad de la señal. En ese sentido, es ilustradora la encuesta “La mirada de los docentes” (2020), que revela que solo el 33% de los docentes encuestados cree que sus estudiantes cuentan con el espacio físico y recursos para estudiar. Las condiciones de la vivienda, así como el acceso a internet y computador son sumamente desiguales según el nivel de ingresos familiares: mientras el 90% de los escolares del quintil de mayores ingresos cuenta con las condiciones adecuadas, solo el 32%

¹³ Este cálculo se realiza a nivel de vivienda y, por tanto, si hay dos hogares en una misma vivienda y al menos uno de ellos cuenta con un computador, se considera que todos los escolares que residen allí, pertenezcan o no a ese hogar, cuentan con al menos un computador en la vivienda.

¹⁴ Cabe destacar que solo se considera el acceso a internet sin distinguir el tipo de conexión. Si se considera solo el acceso a internet de banda ancha fija, menos de la mitad de los escolares cuenta con ella en su vivienda (47%).

Gráfico 7. ACCESO A INTERNET Y COMPUTADOR EN ESTUDIANTES, SEGÚN QUINTIL DE INGRESO DEL HOGAR Y TOTAL NACIONAL



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2017.

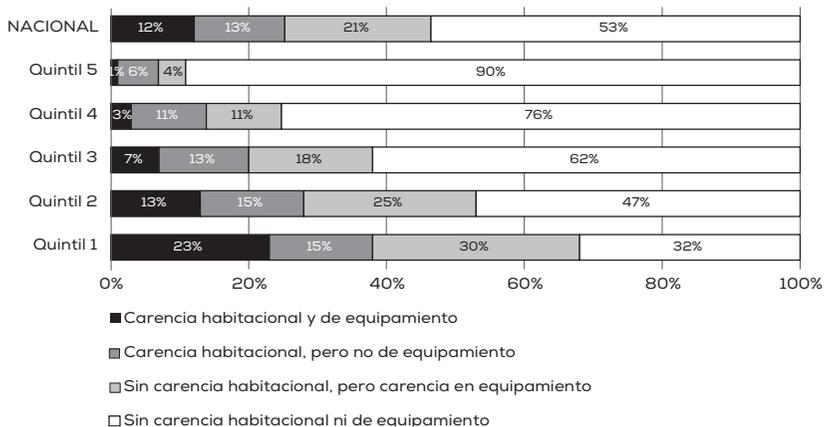
Nota: La proporción estimada de escolares sin acceso a internet (ya sea con o sin acceso a computador) de los quintiles 4 y 5 no cumple con los criterios recomendados por el MDSF (2018), así como tampoco la proporción estimada de estudiantes del último quintil con acceso a internet, pero no a computador.

de los de menores ingresos las tienen, como muestra el Gráfico 8. Por otra parte, mientras casi uno de cada cuatro escolares del primer quintil tiene carencias tanto habitacionales como de equipamiento, uno de cada cien escolares del quintil de mayores ingresos presenta ambas carencias.

Diferencias en acceso y por lo tanto en uso habitual, se asocian a diferencias en habilidades TIC (Roschelle et al. 2010; O'Dwyer et al. 2005), las que también se observan en los resultados del SIMCE 2018 y en la prueba ICILS 2018.¹⁵ Estos resultados indican que los escolares que necesitan más apoyo en el uso de las herramientas digitales durante

¹⁵ En 2017, el 12% de los alumnos de segundo medio que se encontraba en el nivel insuficiente de lectura, declaraba no tener acceso a internet en el hogar, en contraste con el 8% de quienes se encontraban en el nivel elemental y con el 5%, en el nivel adecuado. Asimismo, los estudiantes de octavo básico que no contaban con acceso a internet evaluados en la prueba ICILS 2018 (16%), son los que obtuvieron un menor nivel de desempeño en la prueba.

Gráfico 8. DISTRIBUCIÓN DE ESTUDIANTES DE ACUERDO A CONDICIONES MATERIALES PARA EL APRENDIZAJE, SEGÚN QUINTIL DE INGRESO DEL HOGAR Y TOTAL NACIONAL



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2017.

Nota: La proporción estimada de escolares del quintil 5 con carencia habitacional y de equipamiento, así como con carencia habitacional, pero no de equipamiento, no cumple con los criterios recomendados por el MDSF (2018).

el aprendizaje a distancia, tienen mayores dificultades para acceder a dicho apoyo.

Las condiciones materiales de nuestros escolares están lejos de ser las óptimas para el aprendizaje a distancia, incluso en un escenario optimista y pensando que en los tres años desde que se levantaron los datos de la encuesta CASEN, el acceso puede haberse ampliado. Los datos nos advierten que casi la mitad de los escolares a nivel nacional no cuenta con las condiciones materiales adecuadas para el aprendizaje a distancia. Estas condiciones se distribuyen de manera muy desigual en relación con los ingresos del hogar: mientras el 90% de los escolares del quintil de mayores ingresos cuenta con las condiciones mínimas en equipamiento y vivienda, solo el 32% de los escolares pertenecientes al quintil de menores ingresos se encuentra en esa situación. Estas diferencias en las condiciones básicas para el aprendizaje a distancia probablemente tendrán un efecto negativo sobre las actuales brechas de aprendizaje, aumentando aún más las diferencias en logros de aprendizaje entre los niños en función de su nivel socioeconómico. Además,

ante la mayor dificultad para continuar con el proceso de aprendizaje debido a las limitaciones materiales, puede aumentar la desmotivación y, por ende, de deserción escolar.

Apoyo familiar en el proceso de aprendizaje a distancia

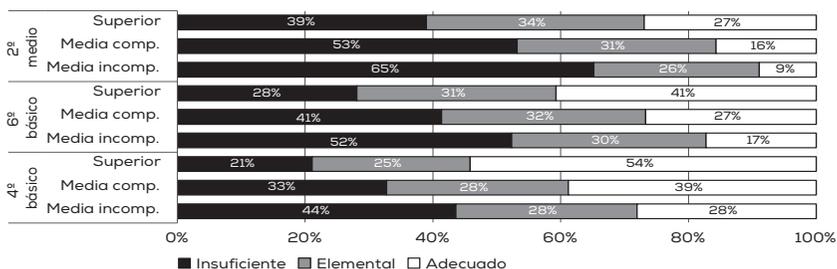
En momentos en que ya no existe la rutina impuesta por el establecimiento educacional y el monitoreo de los niños por parte de los docentes se hace más difícil,¹⁶ el rol de los padres y apoderados se vuelve fundamental. Para el aprendizaje a distancia no solo es importante contar con la ayuda de un adulto en el hogar, especialmente para los niños más pequeños, sino que también su capital cultural juega un rol crucial. En general, los apoderados reportan ayudar a sus hijos en sus actividades escolares como tareas y a estudiar para las pruebas, sobre todo en la Enseñanza Básica.¹⁷ Pero la eficacia con que puedan hacerlo dependerá de su nivel de conocimiento, lo que se asocia fuertemente con su nivel de educación. Si bien en la educación chilena se evidencia una asociación entre el nivel de desempeño de los estudiantes con el nivel educacional de los padres, uno de los objetivos centrales de la política pública es romper esta relación e igualar las oportunidades a través de la enseñanza escolar de calidad. Sin duda, aún queda mucho camino por recorrer, pero al respecto existen experiencias exitosas en contextos vulnerables y muchos establecimientos se esfuerzan por compensar las carencias de sus estudiantes. Lo anterior también se observa en el Gráfico 9, que muestra la distribución de los estudiantes en función de los estándares de aprendizaje del SIMCE 2018, según el nivel de educación de los padres. Si bien en este gráfico se constata que los escolares

¹⁶ Según “La mirada de los docentes” (2020), el 62% de los docentes encuestados dice tener contacto con sus estudiantes frecuentemente, pero en promedio solo se han logrado comunicar con la mitad de ellos. Los medios de comunicación más usados son internet (50%) y teléfono (42%).

¹⁷ Según los resultados del cuestionario realizado a los apoderados del SIMCE 2018, solo el 6% de los apoderados de cuarto básico y el 13% de los de sexto básico declaran no ayudar nunca o casi nunca en las actividades escolares de sus hijos, como tareas, y a estudiar para pruebas. Esta proporción aumenta al 40% entre los apoderados de estudiantes de segundo medio. En todos los grados se evidencia una mayor diferencia de acuerdo a la dependencia administrativa más que debida al nivel educacional de los padres. En particular, esta proporción es mayor entre los apoderados de establecimientos municipales y particulares subvencionados que entre los de establecimientos particulares pagados.

cuyos padres tienen menos años de educación se concentran en el nivel de desempeño insuficiente, el 28% logra un buen desempeño en cuarto básico, proporción que disminuye dramáticamente en los niveles superiores, en los cuales parecería que pesan más la educación de los padres.

Gráfico 9. DISTRIBUCIÓN DE ESTUDIANTES POR ESTÁNDAR DE APRENDIZAJE EN LECTURA (SIMCE 2018), SEGÚN NIVEL DE ENSEÑANZA Y NIVEL DE EDUCACIÓN DE LOS PADRES



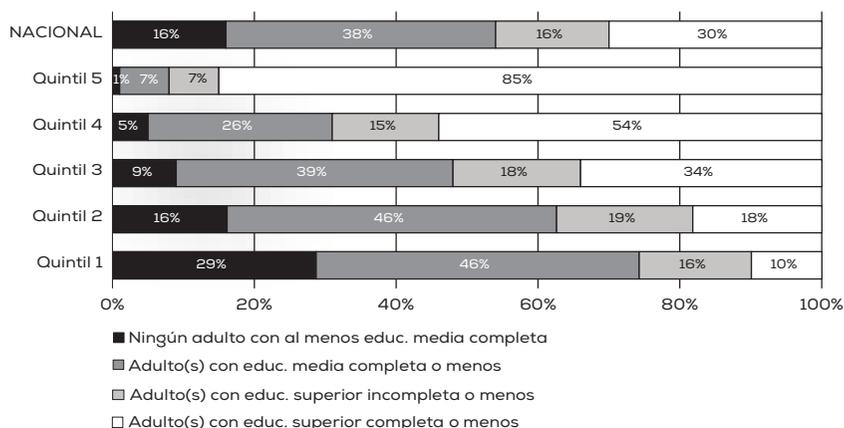
Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Agencia de Calidad de la Educación (2020a).

En tiempos en que la interacción con los profesores disminuye fuertemente y el apoyo escolar recae en gran medida en los padres u otros adultos en el hogar, es probable que el aprendizaje de los escolares dependa aún más de la educación de estos y se acentúe la dificultad que enfrentan los establecimientos en suplir las carencias del hogar. Según la encuesta CASEN 2017, el 40% de los escolares vive en hogares cuyo jefe de hogar no cuenta con educación media completa. La distribución de la educación del jefe de hogar es muy desigual en función del nivel socioeconómico de la familia. Mientras el 57% de los escolares del primer quintil de ingresos vive en hogares cuyo jefe de hogar no tiene Enseñanza Media completa, solo el 5% de los escolares del quintil de mayores ingresos se encuentra en esa situación.

Ahora bien, si consideramos a todos los adultos de la vivienda, solo el 16% de los niños en edad escolar no cuenta en su vivienda con al menos un adulto con Enseñanza Media completa. Sin embargo, entre los escolares del quintil de menores ingresos este porcentaje aumenta a 29%. La proporción de escolares en los que el máximo nivel alcanzado por los adultos en la vivienda es el de Enseñanza Media completa es de 38%, porcentaje que también varía según el quintil de ingresos. Mientras

el 85% de los escolares del quintil de mayores ingresos cuenta con al menos un adulto en su vivienda con educación superior completa —ya sea técnica o universitaria—, solo el 10% de los escolares de menores ingresos se encuentra en esa situación.

Gráfico 10. DISTRIBUCIÓN DE LOS ESTUDIANTES POR NIVEL EDUCACIONAL DE LOS ADULTOS DE SU VIVIENDA, SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS Y TOTAL NACIONAL



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2017.

Nota: A excepción del porcentaje de escolares del quintil 5 en viviendas sin adultos con al menos Educación Media completa, todas las estimaciones cumplen (y exceden) los criterios de número de casos y coeficiente de variación recomendados por el MDSF (2018). Para ese grupo, que se estima en 1% del quintil 5, son menos de 100 casos no ponderados y el coeficiente de variación es mayor a 0,15.

Un segundo elemento fundamental es la disponibilidad de los adultos al interior del hogar para que efectivamente puedan apoyar a los niños en su estudio, así como asegurar que los escolares dediquen tiempo al estudio, condición necesaria para el aprendizaje. Entre más adultos por niño, más posibilidades de que los niños reciban el apoyo necesario en el hogar. Según CASEN 2017, el promedio de adultos residentes en viviendas con menores de 18 años es de 2,6¹⁸ y en el 85% de las viviendas con escolares hay al menos un adulto por cada niño. De estas

¹⁸ Según CASEN 2017, el 12% de los hogares donde viven menores de 18 años habita una vivienda con más de un hogar en ella. Entre los hogares que comparten vivienda, solo el 6% declara hacerlo para cuidar niños, enfermos o personas con discapacidad. En este artículo se analiza la disponibilidad de los adultos a nivel de vivienda.

viviendas (con al menos un adulto por cada niño), el 5% tiene al menos un adulto con mucha dificultad o imposibilidad de concentrarse, recordar o comunicarse, por lo que difícilmente estos adultos podrán apoyar a los escolares en sus estudios.

El número de adultos por vivienda no garantiza por sí solo la disponibilidad de adultos para el apoyo en el aprendizaje a distancia, pues es importante considerar también la disponibilidad de tiempo de los adultos. Esta disponibilidad depende de la situación laboral, así como de si se encuentran o no estudiando, condiciones que pueden haber variado desde el trabajo de campo de la CASEN a fines de 2017,¹⁹ en especial dada la actual coyuntura en la que tanto el desempleo como la población fuera de la fuerza laboral han aumentado (INE 2020). Sumando a quienes se han acogido a la Ley de Protección al Empleo,²⁰ se podría esperar un aumento en el número de adultos disponibles en el hogar. Sin embargo, una proporción importante seguirá buscando trabajo, o bien, se volcará hacia trabajos informales. A lo anterior ha de sumarse una mayor ansiedad y estrés entre los adultos, a causa de la pérdida del empleo en contextos económicos complejos, lo cual atenta contra la posibilidad de un aumento efectivo en la disponibilidad de adultos en el hogar. Por ello, es difícil estimar el efecto de la crisis económica y el confinamiento en la disponibilidad de adultos al interior de la vivienda, y se ha optado por utilizar los datos existentes de la CASEN 2017. Si bien es esperable que existan diferencias respecto de la situación actual, no está clara la dimensión y la magnitud, y los datos permiten dar cuenta de la envergadura del desafío y de cómo la disponibilidad de adultos varía según quintiles de ingreso.

De esta manera, resulta relevante considerar las viviendas en que al menos hay un adulto en el hogar que no se encuentre trabajando en

¹⁹ El trabajo de campo fue realizado durante noviembre de 2017 y febrero de 2018. La tasa de desocupación del trimestre octubre-diciembre 2017 era de 6,5% (INE 2017). Esta ha aumentado sustantivamente, pasando a 8,2% en el trimestre enero-marzo 2020 y a 11,2% en el trimestre marzo-mayo (INE 2020) y se espera un aumento aún mayor en los próximos meses (Benítez, Velasco y Vergara 2020; Vergara 2020).

²⁰ En el marco del Plan de Emergencia implementado por el gobierno de Chile para hacer frente a la crisis del COVID-19, en el cual, a través de diferentes modalidades, se busca la continuidad del contrato laboral.

modalidad de jornada completa.²¹ Según CASEN 2017, el 30% de los escolares menores de 18 años no cuenta con un adulto disponible durante la jornada laboral diurna.²² Este porcentaje subestima a los niños que probablemente no cuentan con el apoyo suficiente de un adulto en el hogar, puesto que incluye dentro de los adultos disponibles tanto a quienes estudian como a quienes no lo hacen. Los primeros, probablemente también tengan altas demandas de tiempo, de manera que su disponibilidad es menos probable. En un extremo, se podría pensar que los mayores de 18 años que se encuentran estudiando en jornada completa, o bien, estudiando y trabajando al mismo tiempo, carecen de tiempo durante la jornada para apoyar a los escolares en el hogar. Si excluimos también a este grupo, la proporción de escolares que pueden tener dificultades para contar con el apoyo de un adulto durante la jornada escolar, aumenta a 36%. Si además no se consideran como disponibles a quienes se encuentran buscando trabajo,²³ la proporción de escolares que no cuentan con un adulto durante la jornada aumenta a 42%.²⁴

Como se observa en el Gráfico 11, el porcentaje de escolares que vive en viviendas donde no hay ningún adulto disponible durante la jornada laboral, aumenta a medida que aumenta el ingreso. Esto se debe, principalmente, a la mayor tasa de ocupación de jornada completa en los quintiles de mayores ingresos. Mientras solo el 16% de los escolares

²¹ Se considera como trabajador de jornada completa a quienes, en CASEN 2017, reportan que trabajan jornada completa o extendida.

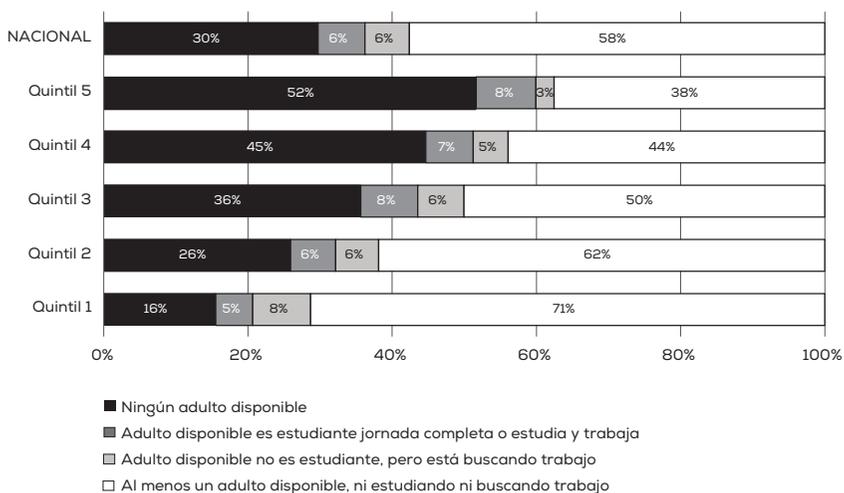
²² Se considera como disponibles a quienes trabajan jornada parcial, están buscando trabajo o se encuentran inactivos. Sin embargo, no se considera como adultos disponibles a quienes presentan mucha dificultad o imposibilidad de concentrarse, recordar o comunicarse.

²³ Si bien una proporción de quienes buscan y no encuentran empleo termina por dejar de buscar empleo y, por lo tanto, pasan a considerarse inactivos, esta proporción es menor con respecto a quienes continúan buscando, sobre todo durante períodos más cortos.

²⁴ Es importante notar que la encuesta CASEN 2017 fue realizada durante noviembre de ese año y febrero de 2018, cuando la tasa de desocupación del trimestre octubre-diciembre 2017 era de 6,5% (INE 2017). Esta ha aumentado sustantivamente, pasando a 8,2% en el trimestre enero-marzo 2020 (INE 2020) y se espera un aumento aún mayor en los próximos meses (Benítez, Velasco y Vergara 2020; Vergara 2020), por lo que un número importante de los adultos que en ese momento estaba ocupado habrá perdido su trabajo. Esto podría aumentar el número de adultos disponibles en el hogar, sin embargo, la necesidad de buscar otras formas de ingreso, así como la mayor ansiedad y estrés a causa de la pérdida de empleo en contextos económicos complejos, atentan contra esta posibilidad.

del primer quintil vive en un hogar donde todos los adultos trabajan jornada completa o extendida, en el quinto quintil este porcentaje asciende a 52%. Así, mientras el 71% de los escolares del primer quintil vive con al menos un adulto inactivo o que trabaja jornada parcial y no estudia, solo el 38% de los escolares del último quintil está en esa situación.

Gráfico 11. DISTRIBUCIÓN DE LOS ESTUDIANTES POR DISPONIBILIDAD DE ADULTOS EN SU VIVIENDA, SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS AUTÓNOMOS DEL HOGAR Y TOTAL NACIONAL



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2017.

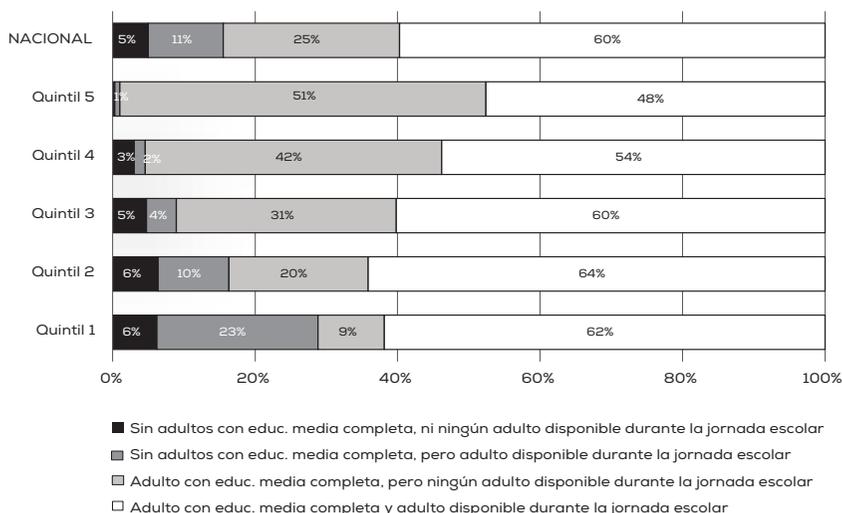
Nota: Solo la proporción estimada de escolares del quintil 5 que cuentan con un adulto disponible, que no es estudiante, pero que está buscando trabajo, no cumple los criterios recomendados por el MDSF (2018).

Considerando el número de adultos con tiempo disponible durante el día (excluyendo solo a quienes trabajan jornada completa) y el nivel de educación de los adultos en la vivienda (Enseñanza Media completa o más), independientemente de si pertenecen al hogar o de si trabajan jornada completa, el 60% de los escolares vive en hogares donde hay al menos un adulto disponible durante la jornada escolar (ver Gráfico 12). Esta proporción probablemente esté sobreestimada dado que considera como disponibles tanto a quienes estudian jornada completa, estudian y trabajan, como a quienes buscan trabajo. Por otra parte, se considera la presencia de al menos un adulto con Enseñanza Media completa que resida en la misma vivienda que el estudiante, independientemente de si

pertenece al hogar o no tiene disponibilidad de tiempo. El resto de los escolares debe adecuarse a condiciones menos favorables, que pueden impactar en los logros de aprendizaje.

Como se observa en el Gráfico 12, la proporción de escolares que cuenta con al menos un adulto disponible en la vivienda durante la jornada escolar y con al menos un adulto con Enseñanza Media completa, es menor en el quintil de mayores ingresos (48%) y va a aumentando levemente a medida que disminuye el ingreso. Como se advirtió con anterioridad, esto se debe principalmente a que en los quintiles de mayores ingresos hay menos adultos disponibles durante el día, dada la alta proporción de adultos que trabaja jornada completa. Así, 51% de los escolares del quintil de mayores ingresos vive sin un adulto disponible durante la jornada diurna, versus el 15% del primer quintil.

Gráfico 12. DISTRIBUCIÓN DE ESCOLARES POR ACCESO A UN ADULTO CON ENSEÑANZA MEDIA COMPLETA Y DISPONIBILIDAD DE AL MENOS UN ADULTO EN LA VIVIENDA DURANTE LA JORNADA ESCOLAR, SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS AUTÓNOMOS DEL HOGAR Y TOTAL NACIONAL



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2017.

Nota: La proporción de escolares del quintil 5 en los dos primeros grupos (negro y gris oscuro), así como la del segundo grupo del quintil 4 (gris oscuro), no pueden considerarse como confiables según recomendaciones del MDSF (2018): tienen un coeficiente de variación mayor a 0,15 y menos de 100 casos no ponderados.

La información recopilada nos advierte que cerca del 40% de los escolares a nivel nacional probablemente no cuenta con el apoyo adecuado de un adulto para el aprendizaje a distancia. El gráfico muestra que en cada quintil de ingresos un porcentaje importante de estudiantes no cuenta con el apoyo adecuado de un adulto, lo que puede repercutir en el aumento de las brechas de aprendizaje al interior de los establecimientos escolares. Ahora bien, no es evidente cómo estas diferencias en el acceso a un adulto con capital cultural impactarán en las brechas por nivel socioeconómico, pues mientras según CASEN 2017 los escolares pertenecientes a las familias del quintil de menores ingresos tienen más disponibilidad de adultos durante la jornada que los escolares del primer quintil, los adultos de estos últimos tienen mayor capital cultural que los adultos disponibles en el primer quintil.

4. AUMENTO DE LAS BRECHAS EN LOS LOGROS DE APRENDIZAJE DENTRO DEL AULA

Como se observa en la sección anterior, dentro de un mismo quintil de ingresos hay escolares que cuentan con mejores condiciones para el aprendizaje a distancia que otros. En términos de la disponibilidad de adultos durante la jornada laboral y del capital cultural de los adultos en la vivienda, se observa en todos los quintiles un porcentaje no menor de estudiantes que se encuentra en desventaja. Mientras en el quintil de menores ingresos este porcentaje bordea el 38%, en el quintil de mayores ingresos es de 52%. Este tipo de diferencias en los apoyos durante el aprendizaje a distancia podría incrementar las diferencias entre alumnos de un mismo curso, que según el estudio de Ramírez (2007) ya eran mayores a las diferencias entre establecimientos antes de la pandemia.

Actualizando el análisis de Ramírez (2007) con datos del SIMCE de Lectura 2018, encontramos resultados similares. Al realizar un análisis de varianza unifactorial (Anova), cuyos resultados se ajustan para tomar en cuenta la estructura jerárquica de los datos (desde regiones hasta cursos dentro de un establecimiento), es posible estimar qué proporción de la varianza en los puntajes SIMCE se encuentra *entre* las unidades (por ejemplo, cursos) y cuánta *dentro* de las mismas unidades.²⁵ Este análisis

²⁵ Se excluyeron del análisis aquellos cursos con menos de diez alumnos. Las tablas con los resultados se encuentran en el Apéndice.

revela, por un lado, que 19% de la varianza de puntajes en segundo medio se da entre establecimientos dentro de una misma región, provincia y comuna (similar al 21% reportado por Ramírez 2007). En el caso de cuarto básico, es de 15%. Es decir, una buena parte de las desigualdades en educación se producen entre escuelas de una misma zona geográfica. Por otra parte, al igual que Ramírez (2007) (y con casi 20 años de diferencia en los datos), encontramos que la varianza en el rendimiento de los alumnos es mayor al interior de un curso o de un establecimiento escolar que entre establecimientos. Para segundo medio, la proporción de la varianza total de los puntajes SIMCE 2018, a nivel de estudiante, que explica la varianza al interior del aula, es 72%. Para cuarto básico, esta proporción es incluso mayor (79%). Este análisis pone en evidencia la alta heterogeneidad de las aulas en nuestro país respecto de los niveles de aprendizaje de los estudiantes.

Es probable que las dispares condiciones del hogar, que se han analizado a lo largo de este artículo, sean uno de los factores que explican esta variabilidad intraescuela y, por tanto, es esperable que esta varianza aumente durante el período de aprendizaje a distancia a causa del mayor tiempo que los alumnos han debido permanecer en sus casas.

Considerando los datos del grupo socioeconómico al que pertenecen los establecimientos escolares que entrega la Agencia de Calidad de la Educación (2020b) y cruzándolos con las categorías de desempeño con las que la misma Agencia clasifica los establecimientos, es posible ver con mayor detalle cómo varía la dispersión en el SIMCE dentro de un mismo curso en función de estos otros indicadores (Tabla 1). Ello nos permite identificar dónde reside el mayor riesgo de que estas brechas intracursos se profundicen.

En todos los grupos socioeconómicos, la dispersión es menor en los establecimientos de mejor desempeño. Comparando entre grupos socioeconómicos, se observa para cuarto básico una menor desviación estándar en el grupo socioeconómico alto en comparación con los otros grupos (SIMCE 2018), mientras que en el SIMCE de Lectura de segundo medio la desviación estándar dentro de cada curso es mayor en los establecimientos de grupos socioeconómicos medio-altos y altos.²⁶

²⁶ Se emplean para este análisis las cinco categorías de grupo socioeconómico definidas por la Agencia de Calidad de la Educación (2020b) en base al índice de vulnerabilidad de la JUNAEB, el nivel educativo de los padres y los ingresos de los apoderados.

Tabla 1. DESVIACIONES ESTÁNDAR PROMEDIO POR CURSO, SEGÚN GRUPOS SOCIOECONÓMICOS Y CATEGORÍAS DE DESEMPEÑO DE LOS ESTABLECIMIENTOS

Grupo socioeconómico del establecimiento	Nivel de logros de aprendizaje promedio del curso	Cuarto básico			Segundo medio		
		Desviación estándar promedio por curso	% de desviación estándar total	Número de alumnos	Desviación estándar promedio por curso	% de desviación estándar total	Número de alumnos
Bajo	Insuficiente	47,0	88	5.756	40,3	82	43.008
	Elemental	48,9	92	10.092	39,6	80	6.870
	Adecuado	41,9	79	1.247	*	*	*
Medio-Bajo	Insuficiente	49,2	92	14.022	42,4	86	42.598
	Elemental	49,9	94	52.394	40,8	83	26.274
	Adecuado	43,6	82	8.515	31,5	64	440
Medio	Insuficiente	51,1	96	3.782	46,2	94	13.475
	Elemental	50,1	94	53.244	42,0	85	29.349
	Adecuado	43,6	82	21.359	35,8	73	1.348
Medio-Alto	Insuficiente	*	*	*	49,7	101	2.754
	Elemental	50,3	94	13.719	42,9	87	15.666
	Adecuado	43,8	82	19.049	36,5	74	1.093
Alto	Insuficiente	*	*	*	52,5	107	1.597
	Elemental	52,2	98	2.272	44,6	91	12.080
	Adecuado	41,9	79	19.686	35,4	72	3.846

(*) No se reportan las estimaciones en las categorías con menos de 100 estudiantes.

Fuente: Elaboración propia en base a SIMCE 2018.

La presencia de desafíos para la educación a distancia no es exclusiva de los hogares de quintiles de menores ingresos o grupos socioeconómicos más bajos, sino que también existen entre los grupos medios y altos. Existe un riesgo importante de que estos se acentúen con la educación a la distancia, considerando las brechas tanto en equipamiento y características de la vivienda de los estudiantes, como en el acceso a adultos durante la jornada escolar.

5. GRUPOS DE RIESGO

Después de haber analizado los factores que más inciden en el aprendizaje a distancia y luego de ver cómo estos se distribuyen de forma desigual entre la población escolar, resulta clave poder identificar a los escolares más afectados por la suspensión de clases presenciales para focalizar en ellos la ayuda del Estado. A continuación se identifican los grupos de estudiantes que presentan los mayores riesgos de rezago en los aprendizajes y de abandonar el sistema escolar.

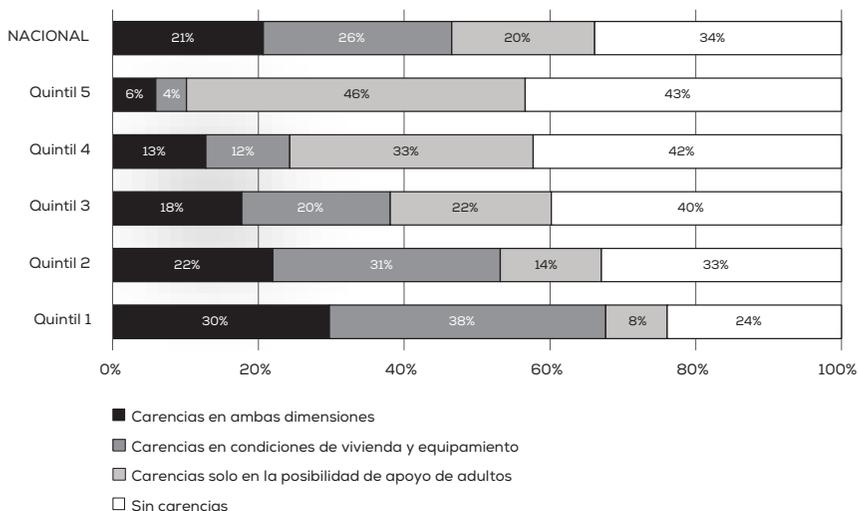
Grupos con riesgo de rezago en los aprendizajes y aumento de las brechas

En las secciones anteriores hemos descrito factores que inciden en las oportunidades de aprendizaje a distancia. En base a ellas, identificamos cuatro factores de riesgo asociados a dos dimensiones. En la primera dimensión se ubican aquellos asociados con la infraestructura: las condiciones físicas de la vivienda, considerando tanto el nivel de hacinamiento como el índice global de calidad de la vivienda, y, en segundo lugar, el equipamiento disponible para el aprendizaje a distancia. Una segunda dimensión dice relación con la posibilidad de contar con apoyo de adultos, tanto como con adultos disponibles durante la jornada escolar en la vivienda, como con la presencia en la vivienda de adultos con Enseñanza Media completa, independientemente de si aquellos están trabajando o estudiando. Si consideramos estos cuatro factores, identificaremos cuatro grupos que se diferencian por su nivel de carencias. El grupo de mayor riesgo reúne a los niños y jóvenes que presentan al menos una carencia en cada dimensión. El segundo grupo de riesgo reúne a los niños y jóvenes que cuentan con carencias en vivienda, pero no en cuanto a la posibilidad de apoyo por parte de adultos en el hogar. El tercero presenta carencias asociadas a la posibilidad de apoyo, pero no con respecto a su vivienda. Finalmente, el cuarto grupo no presenta ningún factor de riesgo.

A nivel nacional, uno de cada tres escolares (900 mil escolares) no presenta carencias en las dos dimensiones identificadas. Sin embargo, se evidencian diferencias según nivel de ingresos: mientras en el primer quintil solo un cuarto de los escolares no se encuentra en ningún grupo

de riesgo, un poco menos de la mitad (43%) de los escolares del primer quintil se encuentra en esta condición. Por otra parte, cerca de 550 mil escolares (21%) se encuentra en el grupo de mayor riesgo, pues presenta al menos una carencia en cada dimensión. Como puede observarse en el Gráfico 13, el 30% de los escolares del primer quintil se ubica en el grupo de mayor riesgo, mientras que solo el 6% de los escolares del quintil de mayores ingresos presenta esa condición.²⁷

Gráfico 13. DISTRIBUCIÓN DE LOS ESCOLARES POR GRUPO DE RIESGO, SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS Y TOTAL NACIONAL



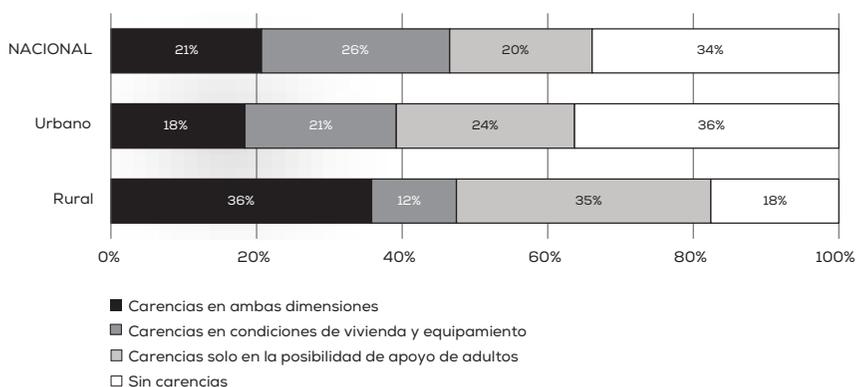
Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2017.

A continuación se analiza cómo se distribuyen los escolares por grupo de riesgo, según zona y región del país. Como se observa en el Gráfico 14, mientras el 36% de los escolares que vive en zonas rurales se encuentra dentro del grupo de mayor riesgo, solo el 18% de quienes viven en zonas urbanas se ubica en ese grupo. Ahora bien, dado el bajo volumen de escolares en zonas rurales, el grueso de los alumnos en los grupos de mayor riesgo se encuentra en zonas urbanas.

²⁷ Los que pertenecen al quintil de mayores ingresos y se encuentran en el grupo de más riesgo son más de 100 casos no ponderados, pero el coeficiente de variación es de 0,17, de manera que se debe tener cuidado en su interpretación, siguiendo las recomendaciones de MDSF (2018).

A nivel regional también se observa una distribución desigual de los grupos de riesgo. El Gráfico 15 muestra las regiones que presentan mayor, menor o similar proporción de escolares en el grupo de mayor riesgo en comparación con el promedio nacional. Se advierte que en la mayoría de las regiones del centro-sur y sur de Chile hay una mayor proporción de estudiantes en el grupo de mayor riesgo, así como también en la Región Metropolitana.

Gráfico 14. DISTRIBUCIÓN DE ESCOLARES POR GRUPO DE RIESGO, SEGÚN ZONA Y TOTAL NACIONAL

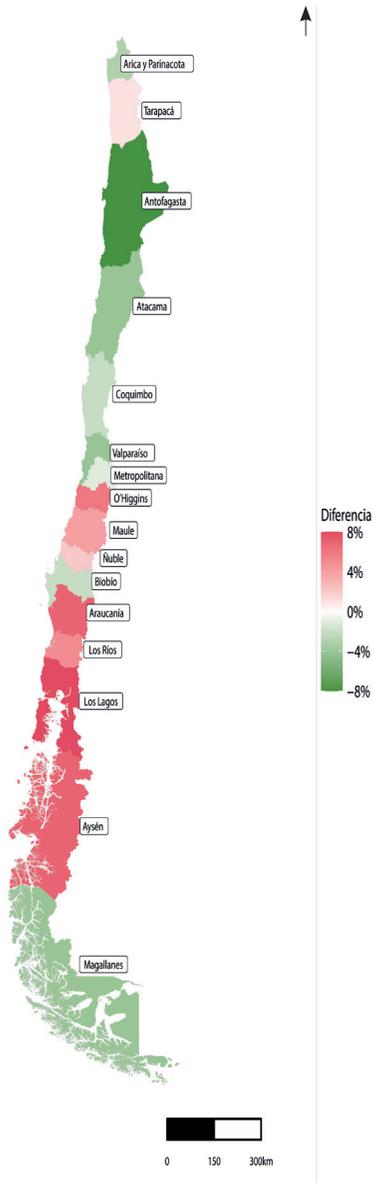


Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2017.

El Gráfico 16 muestra cómo se distribuyen los escolares por grupo de riesgo, en función de la dependencia administrativa de los establecimientos escolares. Se advierte que en los establecimientos financiados por el Estado se concentran los estudiantes de mayor riesgo, con especial énfasis en las escuelas y liceos municipales.

Alta preocupación genera la concentración de escolares que presentan mayor riesgo en los establecimientos de menor desempeño, como muestran los gráficos 17A y 17B. Mientras que un poco más de un cuarto de los escolares de educación básica y media que estudian en establecimientos de categoría de desempeño insuficiente pertenecen al grupo de mayor riesgo, solo el 14% de los escolares de básica y 10% de los de media lo presentan.

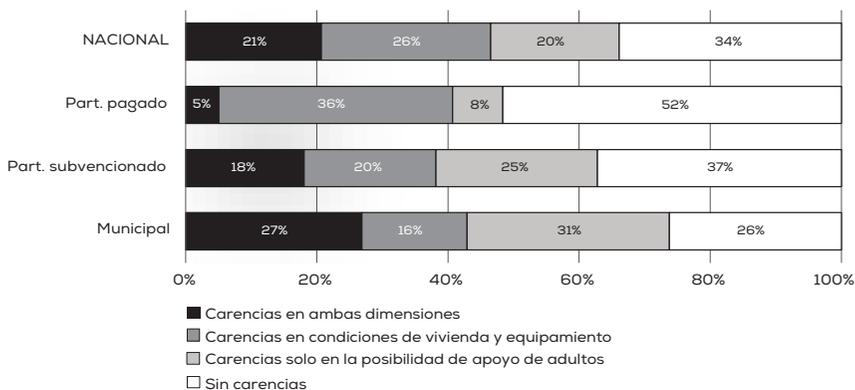
Gráfico 15. DIFERENCIA EN LA PROPORCIÓN DE ESCOLARES EN EL GRUPO DE MAYOR RIESGO A NIVEL REGIONAL EN COMPARACIÓN CON EL PROMEDIO NACIONAL*



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2017.

* Las autoras agradecen a Clemente Larraín por la colaboración en este gráfico.

Gráfico 16. ESCOLARES POR GRUPO DE RIESGO, SEGÚN DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA DEL ESTABLECIMIENTO Y TOTAL NACIONAL



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2017.

La Tabla 2 caracteriza los cuatro grupos de escolares en función del riesgo que ellos presentan en factores que son clave para alcanzar los estándares de aprendizaje.

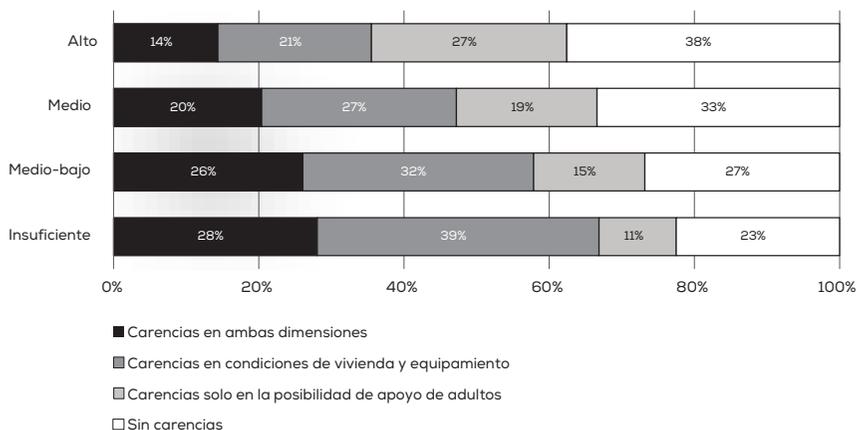
El análisis aquí presentado permite identificar factores de riesgo que potencian las brechas de aprendizaje asociadas a las características de la vivienda, acceso a herramientas digitales, disponibilidad de adultos en el hogar y capital cultural de los adultos, así como muestra las características de los establecimientos escolares donde se concentran los niños que presentan los mayores riesgos. Estos factores también inciden en la deserción escolar, que será analizada a continuación.

Grupos de riesgo de deserción escolar

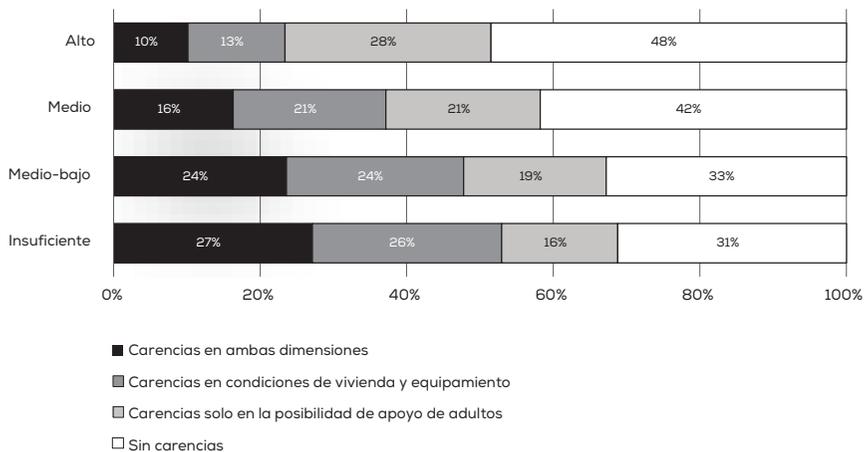
Otro de los riesgos que advertimos producto de la suspensión de clases presenciales es el aumento de la deserción escolar. Según el Ministerio de Educación, actualmente cerca de 185 mil niños y jóvenes se encuentran excluidos del sistema escolar y este número podría aumentar en 40% debido a la suspensión de clases presenciales (Bonomelli, Castillo y Croquevielle 2020). La deserción escolar tiene efectos negativos tanto para las personas como para el país. A nivel individual, la deserción impacta negativamente en la inclusión social de las personas, en sus

Gráfico 17. ESCOLARES POR GRUPO DE RIESGO, SEGÚN CATEGORÍAS DE DESEMPEÑO DEL ESTABLECIMIENTO Y TOTAL NACIONAL*

17A: Enseñanza Básica



17B: Enseñanza Media



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2017 y Categorías de Desempeño 2017, en Agencia de Calidad de la Educación (2020a).

* Las autoras agradecen a Francisco Cortés por su riguroso trabajo como ayudante de investigación para esta sección.

Tabla 2. CARACTERIZACIÓN DE LOS GRUPOS DE RIESGO

		Dimensión de apoyo de adultos	
		Con riesgo	Sin riesgo
Dimensión de vivienda y equipamiento físico	Con riesgo	<p><i>Grupo 1</i></p> <p>Riesgo alto (21% a nivel nacional) Presenta >1 carencia en ambas dimensiones: 42% pertenece al primer quintil, solo 3% al quinto quintil. 33% se encuentra en zonas rurales. Enseñanza Básica: 10% estudia en establecimientos en categoría de desempeño insuficiente y 13% en categoría de desempeño alto. Enseñanza Media: 16% estudia en establecimientos en categoría de desempeño insuficiente y solo 10% en categoría de desempeño alto.</p>	<p><i>Grupo 2</i></p> <p>Riesgo en dimensión de vivienda (26% a nivel nacional) Presenta carencia de equipamiento disponible o hacinamiento en su hogar: 43% de este grupo pertenece al primer quintil y solo 2% al de mayores ingresos. 18% se encuentra en zonas rurales. Enseñanza Básica: 10% estudia en establecimientos en categoría de desempeño insuficiente y 14% en categoría de desempeño alto. Enseñanza Media: 13% estudia en establecimientos en categoría de desempeño insuficiente y 11% en categoría de desempeño alto.</p>
	Sin riesgo	<p><i>Grupo 3</i></p> <p>Riesgo en dimensión de apoyo (20% a nivel nacional) Carece de presencia de adultos disponibles, o bien, de adultos con Enseñanza Media completa: Mayor concentración en quintiles de altos ingresos: el 13% pertenece al primer quintil y el 22% al quinto quintil. 8% se encuentra en zonas rurales. Enseñanza Básica: 4% estudia en establecimientos en categoría de desempeño insuficiente y 26% en categoría de desempeño alto. Enseñanza Media: 8% estudia en establecimientos en categoría de desempeño insuficiente y 22% en categoría de desempeño alto.</p>	<p><i>Grupo 4</i></p> <p>Sin factores de riesgo de vivienda ni apoyo (34% a nivel nacional) 21% se encuentra en el quinto quintil y 12% en el primer quintil. Sin factores de riesgo de vivienda ni de apoyo (34% a nivel nacional) 21% se encuentra en el quinto quintil y 12% en el primer quintil. Solo 7% (menor que en otros grupos) estudia en zonas rurales. Enseñanza Básica: 5% estudia en establecimientos en categoría de desempeño insuficiente y 22% en categoría de desempeño alto. Enseñanza Media: 8% estudia en establecimientos en categoría de desempeño insuficiente y 21% en categoría de desempeño alto.</p>

relaciones interpersonales, en su salud física y mental, así como en sus posibilidades laborales. Los jóvenes excluidos del sistema escolar son más proclives al consumo de drogas y a cometer delitos (Vásquez, Ramos y Maravilla 2009; Vaughn et al. 2011), tienen mayores dificultades para insertarse laboralmente y, en promedio, acceden a los trabajos peor remunerados del mercado (European Commission 2013). Además, la deserción escolar afecta la capacidad productiva del país, la cohesión social y el gasto social (Marchbanks et al. 2015; Jiménez 2007; Latif, Choudhary y Hammayun 2014).

Los factores que inciden en la deserción escolar son múltiples. Por una parte, se identifica la dimensión familiar y el entorno del estudiante. La evidencia señala que hogares con carencias económicas, estructuras familiares poco claras, bajo capital cultural de los padres y entornos poco seguros (hacinamiento, violencia, drogas, entre otros) favorecen la deserción escolar de los niños (Beatty et al. 2001; Santos 2008; Cortés-Rojas et al. 2019). Por el contrario, el involucramiento parental en el proceso educativo de los hijos, estrechos lazos vinculares y relaciones de confianza entre hijos y padres son factores que ayudan a la retención escolar (Blondal y Adalbjarnardottir 2014; Peña, Soto y Calderón 2016). También hay factores intraescuela o incluso del sistema educativo general que inciden en la deserción escolar. La literatura señala que el número de alumnos por curso, la concentración de alumnos de bajo rendimiento, la calidad pedagógica de los docentes y las expectativas de estos sobre sus alumnos son factores que inciden en la exclusión escolar (Beatty et al. 2001; Martínez 2015; Claro et al. 2016). En Chile, la estructura del sistema escolar tampoco ayuda a la retención escolar, concentrándose la deserción en los años de transición (séptimo básico y primero medio), que es cuando finaliza la educación básica y los estudiantes deben migrar a los liceos. Otra dimensión tiene relación con características propias del niño. Según Lansford et al. (2016), niños con consumo problemático de alcohol y drogas o que han cometido delitos, tienen una mayor probabilidad de desertar. El embarazo adolescente también es un factor que incide en la deserción escolar. Por una parte, los padres buscan trabajo para poder solventar la subsistencia de su familia y, por otra parte, el cuidado del niño dificulta la inserción escolar de la madre adolescente (Peña, Soto y Calderón 2016).

La deserción escolar es el desenlace de un largo proceso, de ahí que sea tan difícil revertirlo. La evidencia muestra que es más eficaz prevenir la deserción que lograr la reinscripción. Para ello es fundamental hacer un seguimiento a la trayectoria escolar de los estudiantes, considerando en especial las variables que mejor predicen la deserción. La literatura señala que el rezago escolar, el promedio bajo de notas (en particular reprobar matemática y lenguaje), el ausentismo crónico (bajo 80% de asistencia) y problemas de conducta son indicadores que permiten identificar a los estudiantes con mayor riesgo de desertar (Gleason y Dynarski 2002; Espinoza et al. 2014; Franklin y Trouard 2014; U.S. Department of Education 2016; Smerillo et al. 2018; Neild y Balfanz 2006; Balfanz, Herzog y Mac Ivey 2007).

La prolongada suspensión de clases presenciales puede tener un impacto negativo en el proceso de aprendizaje de los estudiantes, pero aún más en quienes ya tenían una trayectoria escolar compleja. Los aumentos en las brechas de aprendizaje entre compañeros, la falta de contacto con el docente y los compañeros debilitan el vínculo del estudiante con la escuela y pueden producir desmotivación por retomar los estudios (Raczynski 2002; Rivas, Beltrán y Salazar 2013). Los alumnos en riesgo de desertar no se distribuyen de forma homogénea entre los distintos niveles de enseñanza y entre los diferentes tipos de establecimientos. Si analizamos a la población escolar respecto de los indicadores que mejor predicen la deserción y para los cuales tenemos datos, advertimos que 4% y 1% de los estudiantes tiene uno o dos años de rezago escolar, respectivamente. Estos estudiantes se concentran en establecimientos escolares municipales: mientras el 39% de los escolares a nivel nacional estudia en un establecimiento municipal, el 55% de los estudiantes con rezago escolar estudia en ellos. En segundo lugar, se concentran en los establecimientos particulares subvencionados, que presentan el 42% de los escolares con rezago escolar (ver Gráfico 18A).

En relación con el rendimiento académico, 7% de los estudiantes tiene un promedio inferior a nota 5. Este porcentaje también se concentra en el sector subvencionado por el Estado (45% en establecimientos municipales y 54% en particulares subvencionados). El nivel de enseñanza con mayor concentración de alumnos con bajo rendimiento académico es primero medio (21% del total de alumnos de bajo rendimien-

to) (ver Gráfico 18B). No se advierten diferencias en la distribución de los escolares con rezago escolar y bajo rendimiento académico en función de la zona (rural o urbana).

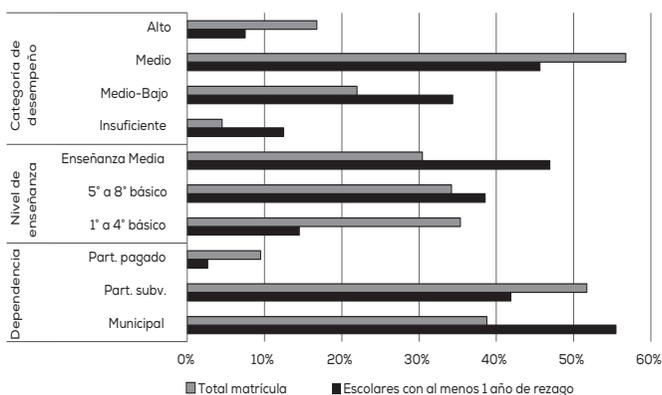
Finalmente, si analizamos la asistencia escolar, se observa que el 14% de los escolares tiene una asistencia inferior a 85%, que es el umbral mínimo para ser promovido de grado, y 7% tiene una asistencia menor a 80%, que es considerado ausentismo crónico. Estos últimos estudiantes se concentran sobre todo en los establecimientos municipales en un porcentaje similar a los estudiantes rezagados (52% de los escolares con ausentismo crónico se encuentra matriculado en este tipo de establecimientos y 45% en particulares subvencionados) (ver Gráfico 18C). El ausentismo es levemente mayor en los establecimientos urbanos, donde llega al 8%, en comparación con los establecimientos rurales donde el porcentaje de ausentismo es de 5%.

Rendimiento, ausentismo crónico y rezago no son independientes entre sí y probablemente potencian el riesgo de deserción. Por ello, es importante analizarlos juntos. En 2019, poco más de 50 mil estudiantes —2% de la matrícula— presentaban ausentismo crónico junto con bajo rendimiento escolar. De este grupo, el 27% presenta rezago escolar de al menos un año. Son cerca de 13 mil alumnos y constituyen el grupo que presenta el mayor riesgo de desertar. Estos estudiantes se concentran en la Enseñanza Media (53%), en establecimientos municipales (67% en Enseñanza Básica y 59% en Enseñanza Media), urbanos (93%) y en la categoría de desempeño medio-bajo (46% en la Enseñanza Media). En cuanto a la distribución por regiones, ninguna región tiene más o menos de 0,3 puntos porcentuales de diferencia respecto del promedio nacional y, por ende, los estudiantes se concentran en las regiones más populosas (Región Metropolitana, Valparaíso y Bío-Bío). Finalmente, cruzando la información con datos del SIMCE 2017 y 2018,²⁸ se observa que las familias de bajos ingresos (menores a \$400.000 mensuales) y en las que ninguno de los padres completó la Enseñanza Media concentran desproporcionadamente a más niños con riesgo de desertar que otro tipo de familias. El 78% de los escolares con mayor riesgo de deserción estudia en establecimientos cuyo grupo socioeconómico promedio es bajo o medio-bajo.

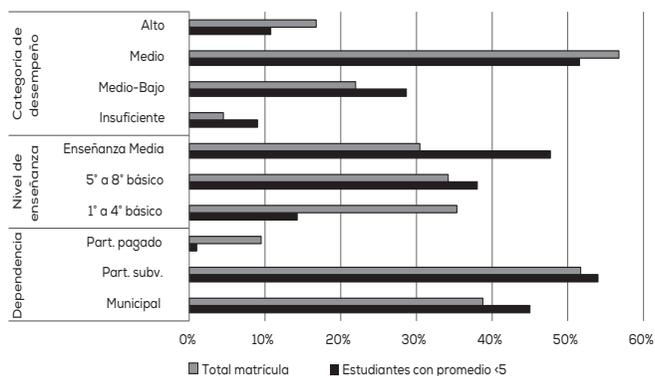
²⁸ Este análisis, por lo tanto, solo incluye a quienes rindieron el SIMCE esos años.

Gráfico 18. DISTRIBUCIÓN DE ESTUDIANTES CON CADA FACTOR DE RIESGO DE DESERCIÓN EN COMPARACIÓN CON EL TOTAL NACIONAL, SEGÚN CATEGORÍA DE DESEMPEÑO, NIVEL Y DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA

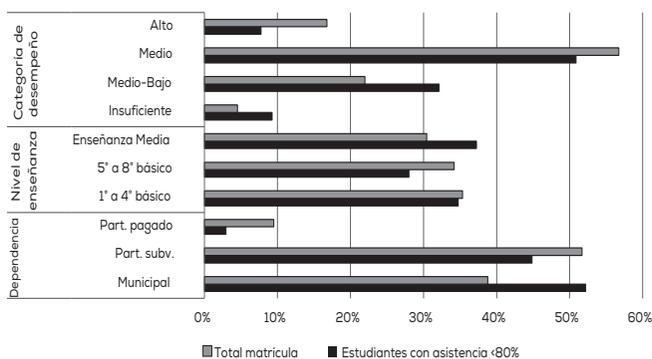
18A: Distribución de estudiantes con rezago escolar



18B: Distribución de estudiantes de bajo rendimiento académico (promedio general bajo 5)

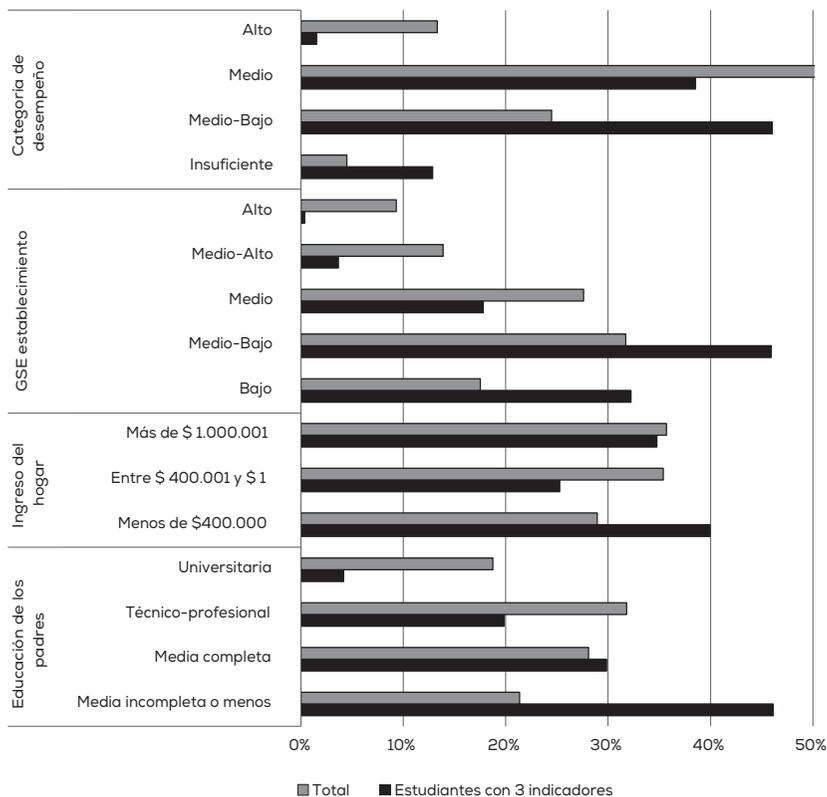


18C: Distribución de estudiantes con ausentismo crónico (asistencia bajo el 80%)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de asistencia y rendimiento. Categorías de Desempeño 2019, en Agencia de Calidad de la Educación (2020a).

Gráfico 19. DISTRIBUCIÓN DE ESTUDIANTES DE ENSEÑANZA MEDIA CON MÚLTIPLES INDICADORES DE RIESGO DE DESERCIÓN ESCOLAR (AUSENTISMO, BAJAS NOTAS Y REZAGO) EN COMPARACIÓN CON EL TOTAL NACIONAL, SEGÚN CATEGORÍA DE DESEMPEÑO Y GRUPO SOCIOECONÓMICO (GSE) DEL ESTABLECIMIENTO, INGRESOS DEL HOGAR Y EDUCACIÓN DE LOS PADRES



Fuente: Elaboración propia en base a datos de asistencia y rendimiento, Categorías de Desempeño 2019, en Agencia de Calidad de la Educación (2020a), y SIMCE 2017, 2018.

Los análisis anteriores muestran que, previo a la pandemia, cerca de 50 mil escolares presentaban bajo rendimiento académico y ausentismo crónico; de estos, 13 mil tienen rezago escolar de al menos un año. Según la literatura, estos escolares presentan altas probabilidades de desertar del sistema educacional. Sin duda, esta situación se ha agravado desde entonces. De acuerdo a la encuesta “La mirada de los docentes” (2020), más de la mitad de los escolares no ha tenido contacto alguno con sus docentes durante el período de educación a distancia, fragi-

lizando esto el vínculo de los escolares con su comunidad educativa. Asimismo, la desigual distribución de las habilidades TIC de docentes y estudiantes; de las habilidades de comprensión de lectura; del acceso a internet, a un computador o Tablet; de la calidad de la vivienda o del capital cultural al interior del hogar hacen que el impacto negativo de la suspensión de las clases presenciales sea especialmente crítico en los escolares de menores recursos, con mayores dificultades de aprendizaje y con menor acceso a un adulto durante la jornada escolar; niños y jóvenes que son, precisamente, quienes tienen *per se* mayor riesgo de desertar del sistema escolar.

6. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

La suspensión de clases presenciales junto con el confinamiento tienen un impacto negativo en distintas dimensiones del bienestar de los niños y jóvenes. Distintos organismos internacionales (UNESCO, OCDE, FAO, BID, Banco Mundial, Brookings Institution, entre otras) han alertado de estos efectos, que hoy están invisibilizados en el debate público nacional. Junto con ello, persiste la incertidumbre respecto de los eventuales beneficios que reporta la suspensión de las clases presenciales en el control de la pandemia.

A diferencia de otras enfermedades, tales como la influenza, existen dudas respecto de si los niños son un vector importante de contagio para el COVID-19. En la revista académica *Pediatrics*, una de las más prestigiosas a nivel mundial en investigaciones en población infantil, Lee y Raszka (2020) concluyen que los niños no son vectores de contagio para el COVID-19, basándose en cinco estudios sobre su transmisión en la población infantil. Los autores recomiendan, basados en la evidencia disponible, abrir los recintos educativos tomando las medidas sanitarias recomendadas. El estudio de Russell et al. (2020) concluye que no hay evidencia de que el cierre de las escuelas haya contribuido al control de la transmisión del virus. Datos sobre brotes de SARS en China, Hong Kong y Singapur sugieren que el cierre de las escuelas no contribuye al control de la pandemia. Por otra parte, estudios recientes de modelamiento de COVID-19 estiman que el cierre de las escuelas previene entre el 2% y el 4% de las muertes, significativamente menos que otras medidas.

A ello se suma un reporte conjunto de las instituciones de salud de Suecia y Finlandia que concluye que las escuelas no cumplieron un rol relevante en la transmisión de la enfermedad (Public Health Agency of Sweden 2020). En Suecia, un análisis comparado no mostró un mayor riesgo entre educadores con respecto a otras profesiones. Sin embargo, otros países sí han presentado brotes en escuelas. Un estudio reciente en Corea del Sur encuentra una tasa de contagio similar a la de los adultos entre los mayores de 10 años (Park et al. 2020). Si bien la evidencia pareciera ser que los menores presentan una menor tasa de contagio y transmisión (Davies et al. 2020; Torjersen 2020), la discusión sigue abierta. Sobre lo que sí hay consenso es sobre los efectos negativos del cierre de las escuelas y, por ende, sobre lo central de sopesar cuidadosamente los pros y contras de esta decisión.

La primera conclusión de este trabajo es recalcar la importancia que tiene para el bienestar de los niños la pronta apertura de los establecimientos escolares, por supuesto en la medida en que las condiciones sanitarias lo permitan. Este retorno será políticamente difícil si el gobierno, la sociedad civil y los medios de comunicación no hacen un esfuerzo por visibilizar el costo que está teniendo la suspensión de las clases presenciales para la población infantil. Sobre todo, se debe hacer un esfuerzo en comunicación hacia los apoderados que presente de forma clara los riesgos y beneficios asociados, así como las medidas implementadas para acotar los riesgos de contagio. El gobierno anunció el retorno a clases para el 1 de julio en Isla de Pascua, así como la segunda semana de julio para las escuelas rurales en las regiones de Aysén y Los Ríos, y se prevé en el corto plazo el retorno en otros lugares del país, donde el contagio es nulo o extremadamente bajo.

Considerando las recomendaciones de distintas organizaciones internacionales, así como las especificidades de nuestro sistema escolar, se proponen a continuación medidas que consideramos fundamentales para el proceso de retorno a las clases presenciales. Además, considerando que el retorno a clases presenciales no será posible en el corto plazo en todo el territorio nacional o para el total de los escolares, este trabajo también incluye recomendaciones para disminuir los riesgos de deserción y de aumentos en la brecha de aprendizaje durante el período de clases a distancia. La mayoría de las recomendaciones corresponden a medidas que debiese implementar el Ministerio de Educación y otras que debiesen tomarse en conjunto con la Agencia de Calidad o en

coordinación con otros ministerios. Las organizaciones internacionales, así como la evidencia comparada, también delimitan diferentes acciones que deben realizar los sostenedores, directores de establecimientos y equipos docentes. Estas medidas sin duda requerirán de coordinación y esfuerzos adicionales a los ya realizados, por lo que además se deben considerar alternativas de financiamiento adicional, así como medidas creativas para allegar más personas durante este período de transición. En este documento incluimos algunas medidas que están relacionadas con las recomendaciones para el Mineduc (OCDE 2020a).

Recomendaciones para un retorno seguro

Los análisis anteriores visibilizan los riesgos que conlleva la suspensión de las clases escolares presenciales para la población infanto-juvenil. De ahí la necesidad de proponer como primera medida el pronto retorno a las clases presenciales. Sin embargo, para ello se requiere adoptar una serie de medidas que permitan un retorno seguro. A continuación, se recomiendan una serie de medidas, cuya implementación depende del Ministerio de Educación (OCDE 2016, 2020a, 2020b, 2020c; UNESCO 2020a; Giannini, Jenkins y Saavedra 2020; Bos, Minoja y Dalaison 2020; Reimers y Schleicher 2020):

- a. Un plan de retorno flexible y dinámico: flexible, porque es poco probable que el retorno a las clases presenciales sea igual para todos. Los pueblos o ciudades que no presenten contagios deberían ser los primeros en retornar a las clases presenciales, resguardando las medidas sanitarias que determine el Ministerio de Salud. Además, es probable que se inicie el retorno a clases en la población infantil que sea menos susceptible de contagio o en la que será más afectada por el aprendizaje a distancia. Es esencial también entregar a los establecimientos flexibilidad para organizar los cursos y horarios de sus clases para permitirles adecuarse de mejor manera dadas sus respectivas realidades. Este retorno será también dinámico, pues de no encontrarse en el corto plazo una vacuna o remedio para el tratamiento del COVID-19, es probable que en los próximos dos años debamos suspender más de una vez las clases presenciales y transitar hacia un modelo dinámico de clases presenciales en combinación con clases a distancia.

- b. Reforzar e implementar junto con el Ministerio de Salud y las comunidades educativas protocolos de sanitización, higiene, distanciamiento social y prevención, que permitan reducir al mínimo la posibilidad de contagio al interior de los establecimientos escolares. Resulta crucial acompañar esta medida con apoyo en el financiamiento de los suministros necesarios para una efectiva implementación de los protocolos. Para un apoyo eficaz se requiere contar con una estimación realista de los costos, así como identificar los mecanismos para solventarlos. De esta forma, se deben identificar y cuantificar los insumos requeridos en función de las características del establecimiento y estudiantado. Se debe también realizar un monitoreo permanente de los protocolos y su implementación para su perfeccionamiento continuo.
- c. Flexibilizar los planes de estudios, la jornada y el calendario escolar para que cada comunidad educativa pueda encontrar la mejor forma de resguardar la salud de su comunidad escolar, así como el desarrollo de sus estudiantes durante el proceso de transición. Durante este tiempo, muchos establecimientos deberán reducir el número de estudiantes por aula. Existen diferentes mecanismos que podrían usarse para resolverlo, tales como la creación de dos turnos en el día, alternando días o semanas, extendiendo el calendario de clases o intercalando semanas lectivas con no lectivas, etc. Todo ello dependerá de la disponibilidad de la planta docente, así como —en caso de que sea necesario— adecuar los contratos a las nuevas condiciones.

Los sostenedores, equipos directivos y docentes juegan también un rol fundamental. Por ello, sugerimos:

- a. Preparar a la comunidad educativa antes del retorno a clases, socializando los protocolos sanitarios.
- b. Implementar y fiscalizar rigurosamente el cumplimiento de dichos protocolos.

Recomendaciones para potenciar el aprendizaje

Para enfrentar los desafíos tanto del aprendizaje a distancia como durante el retorno a clases presenciales, se recomienda que el Ministerio de Educación adopte las siguientes medidas:

- a. Flexibilidad para la aplicación del currículo y logros de aprendizaje, de manera que las comunidades educativas puedan adaptarlos para potenciar la motivación de los escolares. La motivación siempre debería jugar un papel importante en el proceso de aprendizaje y desarrollo; sin embargo, en el aprendizaje a distancia es indispensable. Ella exige mayor flexibilidad y creatividad para lograr en los estudiantes la motivación interna que permite un estudio más autónomo. Para ello, los docentes deben innovar constantemente y usar la creatividad para encontrar nuevas formas de trabajar los contenidos y desarrollar las habilidades que resulten atractivas para sus estudiantes. La innovación y la creatividad exigen un trato más flexible con el currículo y los logros de aprendizaje definidos por el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Educación. En esta línea, se recomienda al Mineduc no solo permitir un trabajo absolutamente flexible a las comunidades escolares, sino también transmitir confianza a los sostenedores y docentes para que efectivamente puedan llevar adelante su tarea con la mayor flexibilidad posible. Esto puede, por ejemplo, significar concentrarse en aquellas dimensiones del aprendizaje que son más fáciles de trabajar a distancia, como la lectura, la escritura, el pensamiento crítico, el desarrollo de habilidades de investigación académica, el arte, entre otros. Así también puede significar priorizar aquellos contenidos que sean más significativos para los escolares de esa comunidad en particular, los que pueden variar según las respectivas características.
- b. Flexibilizar el sistema de calificación y de promoción. Entregar libertad a las comunidades educativas para que puedan tomar la mejor decisión respecto de su propia realidad, permitiendo la promoción automática para quienes prefieran esa opción y flexibilizando la calificación para que pueda optarse por distintas alternativas de calificación.
- c. Adecuación curricular y programas de estudio. El Mineduc elaboró una propuesta de currículo reducido, que fue aprobada recientemente por el Consejo Nacional de Educación. Esta focalización del currículo es fundamental, pues entrega una guía a los docentes sobre los conocimientos y habilidades a priorizar. Sin embargo, ello no es suficiente. La gran mayoría de los docentes trabaja con textos escolares o con los programas de estudio que elabora el

Mineduc, que no han sido ajustados al nuevo currículo reducido ni al aprendizaje a distancia. Se valora la incorporación de la priorización de los contenidos curriculares en la plataforma “Aprendo en línea”, tanto para docentes como para estudiantes. Creemos que es fundamental continuar con este esfuerzo e incorporar o adaptar las actividades para que sean apropiadas para la enseñanza a distancia (más en el punto siguiente). Los programas que desarrollan los propios colegios también pueden servir de insumo para otros establecimientos que no cuentan con las capacidades para desarrollar sus propios programas o para perfeccionarlos. Por ello, es importante implementar el Banco de Programas.

- d. Recursos educativos digitales: es fundamental fortalecer y apoyar el trabajo pedagógico de los docentes con sus estudiantes. A este respecto proponemos que el Mineduc, a través del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), incorpore nuevas actividades, así como una selección de recursos educativos de calidad no solo ajustados al currículo reducido, sino también adecuados para el aprendizaje a distancia. Estos contenidos podrían ser generados por el propio CPEIP, o bien, seleccionados de otras fuentes (debidamente acreditadas). Los recursos educativos podrían comprender clases grabadas sobre temas específicos anclados al Currículo Nacional, documentales, biblioteca virtual, guía de actividades pedagógicas apropiadas para el trabajo a distancia, programas de matemática o que enseñan a leer, entre otros. En esta línea, se recomienda encontrar un sano equilibrio entre los distintos objetivos de aprendizaje del currículo, priorizar aquellos aprendizajes y habilidades que son más fáciles de adquirir a distancia (música, arte, escritura, comprensión lectora, pensamiento crítico, programación computacional) y utilizar metodologías de aprendizaje que resulten atractivas para los estudiantes, por ejemplo: vincular los aprendizajes con situaciones de la vida real, fomentar la exploración personal a partir de las motivaciones intrínsecas de los estudiantes, llevar adelante proyectos personales o en grupo como una bitácora, por mencionar algunas.
- e. Capacitación y acompañamiento: se recomienda al Ministerio de Educación prestar apoyo y capacitación a distancia a los docentes a través del CPEIP y de los Departamentos Provinciales de

Educación. El desafío de adecuar las clases para el aprendizaje a distancia, así como de incorporar las tecnologías de la información a la educación escolar, es enorme. Junto con ello, una proporción importante de docentes enfrenta la enseñanza a distancia de sus propios hijos u otros menores a su cargo, además de otras situaciones complejas. Por ello, creemos importante un esfuerzo adicional en proporcionar los recursos de planificación, pautas de corrección de las actividades propuestas y otros que alivien la carga y permitan a los docentes concentrarse en la enseñanza y retroalimentación de sus alumnos. La capacitación a distancia debiera ser asincrónica y estar enfocada en los principales desafíos que enfrentan hoy los docentes: didáctica en la enseñanza a distancia, habilidades TIC y entregar apoyo emocional a sus estudiantes.

- f. Implementar una red de tutores para apoyar en forma extraordinaria la enseñanza a distancia, con especial foco en estudiantes de mayor riesgo y mayores carencias. Pero también, y en función de los riesgos identificados respecto de la disponibilidad y el capital cultural de los adultos de la vivienda, conformar una línea de resolución de dudas ya sea en forma telefónica o en línea. Esta red de tutores debería estar organizada por la Dirección General de Educación (DEG), en alianza con las escuelas de pedagogía del país para incorporar a estudiantes de pedagogía y recién egresados de dicha carrera. Además, se puede evaluar la incorporación de profesores jubilados a la red de tutores. Se propone mantener esta red durante el período de transición del retorno a clases presenciales como soporte para los docentes de aula, ya sea apoyando a los estudiantes más rezagados, apoyando a todos los escolares para que el profesor pueda asistir mejor a los alumnos con mayor rezago o para trabajar a distancia con los niños y jóvenes que no han retornado a las clases presenciales.
- g. Trabajar en un plan de corto plazo que permita reducir las desigualdades en acceso a tecnología, el medio que facilita el aprendizaje a distancia. En concreto, se recomienda que el Mineduc, en conjunto con el Ministerio de Telecomunicaciones y Transporte, identifique las zonas del país habitadas sin acceso a internet y a los estudiantes que no cuentan con herramientas digitales (ni siquiera un smartphone) para desarrollar un plan estratégico que permita

disminuir las brechas en conectividad, o bien, desarrollar alternativas no digitales. Con respecto a la conectividad, una solución para mejorar el acceso a internet en sectores rurales y de baja conectividad es el sistema de interoperabilidad mundial para el acceso por microondas (WiMax). Se trata de un método de transmisión de datos a través de ondas de radio, que utiliza las frecuencias 2,5 a 5,8 GHz. Es una tecnología que permite llevar internet con un alcance que puede llegar a los 70 km sin necesidad de cable.

En el artículo identificamos riesgos no solo de brechas entre establecimientos, sino también dentro del aula. Por lo tanto, los docentes deberán enfrentar aulas más diversas respecto de los aprendizajes una vez que vuelvan las clases presenciales. Para poder abordar el desafío de nivelar a los estudiantes y asegurar que todos aprendan, se recomienda al Ministerio de Educación y a la Agencia de la Calidad de Educación:

- a. Crear un sistema de evaluaciones diagnósticas voluntarias, que permitan evaluar el desarrollo de las principales habilidades y la adquisición de los conocimientos esenciales para todos los grados con validez a nivel del estudiante. De este modo se podrá facilitar la tarea de los establecimientos y docentes de identificar los principales rezagos y poder tomar las medidas pertinentes.
- b. Establecer como obligatorias las evaluaciones diagnósticas para al menos dos grados (cuarto básico y segundo medio), de manera de contar con información censal que permita orientar la política pública y el apoyo del Estado hacia quienes más lo necesitan.
- c. Realizar un SIMCE muestral que permita estimar el efecto de la suspensión de clases presenciales en los aprendizajes de los estudiantes. Este SIMCE debe ser comparable con las pruebas de años anteriores. Esto permitiría desarrollar planes de estudio complementarios o especiales para enfrentar el rezago.
- d. Además, se sugiere al Ministerio de Educación poner a disposición de los establecimientos educacionales apoyo para el trabajo a distancia con los estudiantes que no han retornado a las clases presenciales a través de la red de tutores, en alianza con las escuelas de pedagogía del país.

Las organizaciones internacionales, así como la evidencia comparada, delinearán diferentes acciones que deben realizar los sostenedores,

directores de establecimientos y equipos docentes. Sin duda, estas medidas requerirán de coordinación y esfuerzos adicionales a los ya realizados, por lo que además se deben considerar alternativas de financiamiento adicional, las recomendaciones anteriores con respecto a flexibilidad, adecuación curricular y apoyos, incluyendo medidas creativas para allegar a más personas durante este período de transición. Dentro de las recomendaciones se encuentran (OCDE 2020a):

- a. Durante el aprendizaje a distancia, se sugiere que los sostenedores con el equipo directivo de los establecimientos escolares y con la participación de los docentes generen estrategias para el aprendizaje a distancia sin perder de vista la motivación por aprender, con el objeto de asegurar el desarrollo de todos los estudiantes, considerando las características del territorio y de sus estudiantes. Por ejemplo, en escuelas rurales, donde las familias no gozan de buena conectividad a internet y la razón alumno/docente es baja, la estrategia pedagógica debería basarse principalmente en el material físico que entreguen las escuelas y en la atención personalizada del docente con cada estudiante a través de la señal telefónica, que es la que tiene mayor cobertura. Esta estrategia personalizada es también adecuada para los escolares sin acceso a internet que habitan zonas urbanas, para quienes presentan mayores dificultades en los aprendizajes o que presentan mayor riesgo de desertar. Para las escuelas cuyos niños cuentan con conectividad y disponen de aparatos para conectarse, las clases online son una forma de reducir la distancia. Ahora bien, como vimos anteriormente, la mayoría de los niños no cuenta con un aparato disponible durante las 24 horas. En estos casos, grabar la clase y enviarla por mail o whatsapp puede ser de gran ayuda, así como recurrir a los recursos pedagógicos de calidad que se encuentran disponibles en la web. La retroalimentación de los alumnos puede ser mixta, grupal para quienes puedan conectarse y personalizada para quienes tienen mayores restricciones de comunicación. Estas medidas requieren contar con la flexibilidad en la aplicación del currículo como se señaló anteriormente.
- b. El retorno a clases presenciales exige elaborar estrategias de trabajo diferenciado con los estudiantes en función del nivel de logro

de sus aprendizajes. Además de un aumento de las brechas entre establecimientos, se esperan aumentos de las brechas (de por sí grandes) dentro del aula. Esto requerirá un gran esfuerzo de parte del cuerpo docente y formas innovadoras de trabajo en el aula, incluso de la disposición de la jornada escolar. Esto implica al menos identificar a los estudiantes con mayor rezago y elaborar un plan de trabajo con ellos. La reducción de la jornada escolar puede ayudar para destinar más horas a los estudiantes que presentan mayor retraso, mientras que quienes están más adelantados pueden seguir trabajando y profundizando los conocimientos desde el hogar. La implementación de las recomendaciones sobre evaluaciones diagnósticas voluntarias y la generación de recursos apunta a apoyar a los equipos directivos y docentes en esta labor.

Recomendaciones para apoyar el bienestar socioemocional de los estudiantes

Un motivo de especial preocupación durante la suspensión de clases presenciales y que fue mencionado al inicio de este documento, es el bienestar socioemocional de los estudiantes. Por ello, se recomiendan medidas generales que buscan resguardar el bienestar integral de los niños y jóvenes. La implementación de algunas de estas medidas corresponde al Estado en general, en tanto van más allá de la competencia del Ministerio de Educación (OCDE 2016, 2020a, 2020b, 2020c; UNESCO 2020a; Giannini, Jenkins y Saavedra 2020; Bos, Minoja y Dalaison 2020; Reimers y Schleicher 2020).

- a. Continuar asegurando la provisión de alimentación: durante la suspensión de clases presenciales resulta fundamental que el Estado provea de recursos a las familias que más los necesitan para asegurar la alimentación de los niños. A este respecto, la pronta respuesta del Ministerio de Educación para entregar alimentación a los niños que recibían alimentos en los establecimientos educacionales, es acertada y valiosa. Esta política se complementa con las cajas alimenticias que ha distribuido el gobierno a 2,5 millones de hogares y las transferencias directas a las familias más vulnerables para complementar los ingresos y así asegurar recursos que

permitan sobrellevar esta crisis. Con todo, en la medida en que el confinamiento perdure y se profundice la crisis económica, resulta fundamental evaluar permanentemente que la ayuda del Estado llegue efectivamente a todas a las familias que la necesitan de manera oportuna, especialmente a aquellas que tienen menores de edad (UNESCO 2020b).

- b. Desarrollar estrategias para la identificación de niños que han sufrido abusos y entregar herramientas para el apoyo emocional realizado por los equipos docentes: junto con abordar los desafíos más inmediatos de alimentación y recursos necesarios para el bienestar familiar, resulta necesario proveer apoyo emocional a los niños y jóvenes, detectar a quienes están sufriendo abusos y ofrecerles protección durante el período de aprendizaje a distancia. La manera más directa para llegar a ellos es a través de la escuela, dada la alta cobertura escolar que goza Chile, especialmente en la Enseñanza Básica. Para ello se deben intensificar los esfuerzos que hacen las escuelas para contactar a los escolares. Según la encuesta “La mirada de los docentes” (2020), el 62% de los profesores dice tener una comunicación regular con sus estudiantes, pero en promedio solo logran comunicarse con la mitad de ellos. Esto significa que más de la mitad de los niños y jóvenes no ha tenido contacto con sus respectivos profesores. En esta dimensión, es importante que los docentes reciban apoyo especializado para poder proveer contención emocional adecuada a sus estudiantes y transmitir instrucciones claras de cómo proceder cuando se vean enfrentados a casos de maltrato o abuso. Se recomienda que el Mineduc desarrolle una plataforma en la cual los establecimientos escolares reporten semanalmente la asistencia de los escolares y si los ausentes han podido ser contactados. El Ministerio de Educación, en alianza con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, así como con los municipios, deben generar un plan para contactar a todos los niños y jóvenes que no han podido ser contactados a través de la escuela de forma de asegurarse de su bienestar. Los protocolos para los casos de abusos y maltratos deben ser adecuados para esta nueva realidad, ofreciendo una solución oportuna a los afectados (OCDE 2020a).
- c. El Mineduc, a través de la DEG y los Departamentos Provinciales de Educación, debe apoyar a las escuelas para que estas logren

comunicarse con los escolares que no han podido ser contactados durante las clases a distancia, así como mantener el vínculo a distancia con quienes no hayan retornado una vez que se inicien las clases presenciales. El contacto es fundamental en el período de aprendizaje a distancia, así como durante el retorno a las clases presenciales. Un niño que no ha sido contactado por su profesor durante el período de clases a distancia presenta *ceteris paribus* no solo mayores probabilidades de desertar que uno que ha sido contactado regularmente, sino también de continuar con su proceso de aprendizaje. El contacto regular con los escolares y sus apoderados debería ser la primera tarea de todo docente y escuela, pues es la condición de posibilidad para el aprendizaje a distancia. Para apoyar a las escuelas en esta tarea resulta fundamental levantar información sobre cuáles son los principales obstáculos y, a continuación, presentar un plan para abordar dichas dificultades y monitorear regularmente dicho contacto.

- d. A través del CPEIP, capacitar a los docentes para el apoyo emocional a los escolares para la identificación de situaciones problemáticas y respecto de los protocolos de acción en caso de identificarlos. Es fundamental poder individualizar a quienes han sufrido maltrato, abuso, estrés tóxico o presenten un cuadro depresivo, con el fin de derivarlos oportunamente a profesionales. Por ello, también se recomienda flexibilizar el uso de recursos estatales para, luego del retorno a clases presenciales, permitir la contratación de especialistas que apoyen en la realización de diagnósticos así como en las atenciones derivadas de ese diagnóstico.

Recomendaciones enfocadas en la deserción

A medida que se extiende el período de suspensión de clases presenciales, aumenta la probabilidad de que niños y jóvenes deserten del sistema escolar y se vuelve más desafiante asegurar que ellos continúen aprendiendo. Para evitar la deserción de la escuela, además de las recomendaciones anteriores que apoyan y motivan el aprendizaje, resulta fundamental establecer contacto regular con todos los alumnos, identificar a quienes presentan mayor riesgo de desertar, así como diseñar estrategias de acompañamiento pedagógico para estos casos.

Para reducir al mínimo el número de niños y jóvenes que terminen excluidos del sistema escolar, se sugiere:

- a. Crear un sistema de alerta temprana: poner en marcha un sistema de alerta temprana que permita identificar a los escolares que presentan mayor probabilidad de desertar. Esta es una tarea conjunta del Mineduc con el MDSF. La evidencia muestra que son múltiples los factores que inciden en la deserción, pero en términos de alerta temprana, la evidencia muestra que los indicadores que mejor predicen la deserción son los que se obtienen de la trayectoria académica del niño y joven (Espinoza et al. 2014). Estos indicadores se pueden enriquecer con información acerca del entorno familiar del estudiante, la que permite identificar mejor a quienes presentan mayores probabilidades de desertar.
- b. Estrategias de acompañamiento a escolares con mayor riesgo de desertar: se deben buscar estrategias para profundizar el contacto con los niños y jóvenes que presentan mayores dificultades en el aprendizaje o que muestran mayor riesgo de desertar. Existen experiencias exitosas a nivel nacional e internacional en esta dimensión. Por ejemplo, programas de acompañamiento a distancia para párvulos, en los que los educadores entregan materiales didácticos a las familias y capacitación al cuidador principal para la estimulación temprana de los niños.²⁹ Involucrar a las familias en el proceso de aprendizaje de sus hijos es también importante para retener a los escolares en el sistema educativo y lograr que aprendan. De ahí la necesidad de identificar a quienes no cuentan con apoyo en sus hogares para entregarles un respaldo externo. Existen experiencias exitosas de soporte pedagógico a través de tutores que alivian el trabajo de los docentes y suplen, en parte, el apoyo de los apoderados y que pueden prestar ayuda emocional y pedagógica a los estudiantes más necesitados. Los tutores pueden pertenecer al establecimiento educacional (los propios compañe-

²⁹ Por ejemplo, el programa de acompañamiento a párvulos de la organización Parent-Child+ en Estados Unidos (ver: <https://www.parentchildplus.org>). En Chile existen al menos dos fundaciones que entregan este tipo de programas; entre ellas: la Fundación Niños Primero, con su programa Familias Power, y la Fundación CMPC, con su programa Hippy (ver respectivamente: <https://www.ninosprimero.cl/programas> y <https://www.hippychile.cl>).

ros de curso, alumnos mayores del mismo colegio o docentes del establecimiento)³⁰ o pueden ser externos a la institución (alumnos universitarios, docentes externos al establecimiento o plataformas o aplicaciones digitales que entregan apoyo personalizado). En esta línea se recomienda que el Ministerio de Educación, en alianza con las escuelas de pedagogía, cree una red de tutores con los estudiantes de pedagogía. Los tutores deberían trabajar con los docentes de las escuelas, con foco en las escuelas que concentran a los alumnos con mayores riesgos de desertar, ayudando a contactarlos y acompañándolos durante el aprendizaje a distancia.

- c. Campaña comunicacional a nivel nacional para promover la retención escolar.

Recomendaciones respecto de financiamiento

Durante el período de suspensión de clases, así como durante el período de retorno a clases presenciales, los establecimientos necesitan tener certeza acerca del financiamiento que los sustentará.

- a. Se sugiere al Ministerio de Educación fijar criterios objetivos y transparentes para el pago de la subvención durante la suspensión de las clases presenciales, así como durante el período de regularización del retorno a clases, el cual no debería considerar la asistencia. Los recursos que reciban los establecimientos deben ser suficientes para asegurar su óptimo funcionamiento. Especialmente preocupante resulta la situación de las escuelas de reingreso, cuya matrícula recién se consolida en abril. Los criterios de pago de la subvención para este tipo de escuelas deberían considerar su especificidad, de lo contrario se corre el riesgo de que cierren.

³⁰ En México, el programa MAPEAL (<https://mapeal.cippec.org>) ha sido introducido en cientos de escuelas. Este programa de redes de tutoría trabaja con alumnos de la escuela como tutores de sus compañeros. En Singapur y Finlandia, las escuelas cuentan con docentes que trabajan con los alumnos que presentan mayores rezagos en las distintas asignaturas, entregando reforzamiento personalizado durante la jornada escolar. En Chile se podría utilizar a los estudiantes que están en el último año de su carrera de pedagogía para trabajar junto con los docentes de aulas, prestando apoyo personalizado a los escolares que presentan el mayor riesgo de desertar.

- b. Flexibilizar el pago de la subvención omitiendo la asistencia o estableciendo un piso mínimo entre 85% y 90%, y así dejar un espacio reducido de incentivo a las escuelas para que promuevan la asistencia.

7. CONCLUSIONES

El presente artículo muestra las desiguales condiciones de vida de las familias en Chile, mostrando los riesgos que conlleva la suspensión prolongada de las clases escolares presenciales en el contexto de confinamiento. Los factores que más inciden en la educación a distancia son las habilidades críticas para el aprendizaje a distancia (comprensión lectora y habilidades TIC), condiciones materiales para la educación remota (calidad de la vivienda y acceso a internet y a computador o Tablet) y el apoyo familiar al interior del hogar.

En estas tres dimensiones, los escolares chilenos presentan enormes carencias. Los resultados de la prueba SIMCE de Lectura (2018) muestran que casi un tercio de los estudiantes de cuarto básico y la mitad de los de segundo medio tienen un nivel de comprensión lectora insuficiente, que perjudica severamente el trabajo autónomo que exige el aprendizaje a distancia. Asimismo, los resultados de la prueba ICILS 2018 muestran que el 90% de los escolares de octavo básico no cuenta con las habilidades TIC suficientes para usar de forma independiente un computador como herramienta para recopilar y manejar información. En relación con la segunda dimensión, el 15% de los escolares vive en condiciones de hacinamiento. Considerando la calidad de la vivienda y el hacinamiento, uno de cada cuatro escolares vive en una vivienda con carencias. Respecto del acceso a un computador o a internet, el 29% de los escolares no tiene acceso a un computador al interior de la vivienda y el 13% no tiene ningún tipo de acceso a internet. Si cruzamos los datos de calidad de la vivienda con el acceso a computador e internet, advertimos que el 47% de los estudiantes no cuenta con las condiciones mínimas para el aprendizaje a distancia. Respecto de la última dimensión, el 40% de los escolares vive en hogares cuyo jefe de hogar no cuenta con Enseñanza Media completa y el 16% no cuenta con al menos un adulto con Enseñanza Media completa en su vivienda. Finalmente, el 30% de los escolares vive en una vivienda donde no hay nin-

gún adulto durante la jornada escolar. Este porcentaje aumenta a 42% si consideramos como no disponibles a los adultos que estudian jornada completa en la educación superior, a quienes estudian y trabajan, y a quienes están buscando trabajo.

A nivel nacional, dos de cada tres escolares presentan carencias en las dos últimas dimensiones, perjudicando la factibilidad del aprendizaje a distancia. Pero más dramática aún es la desigual distribución de estas carencias en función del nivel socioeconómico de las familias. Mientras el 68% de los escolares del primer quintil de ingresos presenta carencias en la condición de su vivienda o no cuenta con acceso a un computador y a internet, solo el 10% de los escolares del quinto quintil de ingresos presenta alguna carencia en estas dimensiones. Una distribución similar se observa en las habilidades TIC y de comprensión de lectura, así como en el capital cultural del jefe de hogar.

Debido a las limitaciones de las bases de datos que usamos (CAsEN, SIMCE, ICILS), no pudimos estimar el porcentaje de escolares que presenta carencias en las tres dimensiones analizadas. Sin embargo, en todas ellas los escolares de hogares más vulnerables son los que tienen las mayores carencias (con la excepción de la disponibilidad de un adulto durante la jornada escolar). Tampoco contamos con datos más recientes. Esto es particularmente relevante para la estimación de adultos con disponibilidad de tiempo, ya que depende de la situación ocupacional, la que presenta importantes variaciones producto de la crisis económica asociada a la pandemia. Sin embargo, creemos que tener esa información permite constatar patrones y diferencias que nutren las recomendaciones.

Diversas organizaciones internacionales y en general los especialistas médicos, han mostrado especial preocupación por los riesgos alimentarios y de salud mental en los niños a causa del cierre de las escuelas. A ello se suman los riesgos de pérdida de habilidades sociales, físicas y cognitivas, aumento de brechas en los aprendizajes al interior del aula, así como entre establecimientos, junto con el aumento de la deserción escolar. La crisis económica que hoy enfrentamos nos hará un país más pobre y desigual en el corto plazo, pero esta injusticia social puede verse prolongada si no encontramos la forma de retornar a las clases presenciales en el corto plazo, sin poner en riesgo la vida de las personas. Si

consideramos los principales indicadores para predecir deserción escolar, advertimos que, antes de la pandemia, poco más de 50 mil alumnos presentaban ausentismo crónico junto con bajo rendimiento escolar. De este grupo, el 27% presentaba rezago escolar de al menos un año. Según la “La mirada de los docentes” (2020), la mitad de los alumnos no ha tenido contacto alguno con sus docentes, lo que podría llevar a un aumento importante de los estudiantes con riesgo de desertar.

Para mitigar los riesgos asociados a la suspensión de clases, destacamos la necesidad de volver lo antes posible a las clases presenciales. Para ello sugerimos una serie de recomendaciones inspiradas en la experiencia internacional y en las particularidades de nuestro sistema educativo que pueden ser de utilidad para un retorno seguro. Entre ellas destacamos los protocolos y medidas que apuntan a resguardar la salud de los escolares y sus familias; la necesidad de implementar una estrategia dinámica y flexible de retorno a clases, que permita abrir y cerrar los establecimientos en función de las circunstancias locales; avanzar decididamente en acortar las brechas de conectividad; capacitar y acompañar a los docentes, especialmente en lo que respecta a las habilidades TIC, herramientas para el apoyo emocional de los estudiantes e identificación de situaciones complejas, así como en didácticas de aprendizaje a distancia; y estrategias para el trabajo a distancia con niños y adolescentes que por circunstancias familiares no se incorporen inmediatamente a la escuela. Dado que el aprendizaje a distancia se mantendrá de forma intermitente por lo menos hasta el próximo año, también entregamos una serie de recomendaciones que buscan especialmente mitigar el rezago en los aprendizajes y la deserción escolar. Estas recomendaciones generales deben, a la hora de su implementación, adecuarse a los distintos tramos de edad de los niños, que por su nivel de desarrollo tienen exigencias distintas. Finalmente, es importante destacar que las recomendaciones acerca del pronto retorno a las clases presenciales presuponen un bajo riesgo de contagio y de presentar síntomas de COVID-19 para los niños. Sin embargo, todavía tenemos un escaso conocimiento del virus, de manera que estas recomendaciones deben ser revisadas permanentemente, considerando los nuevos antecedentes que entrega la información científica sobre el peligro del virus para niños y adolescentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de Calidad de la Educación 2020a. Portal de Estudios. Disponible en: <http://informacionestadistica.agenciaeducacion.cl/#/bases> [1 de julio 2020].
- Agencia de Calidad de la Educación 2020b. Metodología de Construcción de Grupos Socioeconómicos. Pruebas SIMCE 2012. Disponible en: <http://archivos.agenciaeducacion.cl/Metodologia-de-Construccion-de-Grupos-Socioeconomicos-SIMCE-2012.pdf> [1 de julio 2020].
- Almond, D., Currie, J. y Duque, V. 2018. Childhood Circumstances and Adult Outcomes: Act II. *Journal of Economic Literature, American Economic Association* 56(4), 1360-1446.
- Balfanz, R., Herzog, L. y Mac Ivey, D. 2007. Preventing Student Disengagement and Keeping Students on the Graduation Path in Urban Middle-Grades Schools: Early Identification and Effective Interventions. *Educational Psychologist* 42, 223-235.
- Banco Mundial 2018. Datos de libre acceso del Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org> [1 de julio 2020].
- Beatty, A., Neisser, U., Trent, W. y Heubert, J. (eds.) 2001. *Understanding Dropouts: Statistics, Strategies, and High-Stakes Testing*. Washington: National Academy Press.
- Benítez, A., Velasco, C. y Vergara, R. 2020. Coronavirus: antecedentes sanitarios y económicos para la discusión. *Puntos de Referencia* 532. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/cep/puntos-de-referencia/puntos-de-referencia-2010-2020/puntos-de-referencia-2020/coronavirus-antecedentes-sanitarios-y-economicos-para-la-discusion> [1 de julio 2020].
- Bick, J. y Nelson, C. 2016. Early Adverse Experiences and the Developing Brain. *Neuropsychopharmacology* 41, 177-196.
- Blondal, K. y Adalbjarnardottir, S. 2014. Parenting in Relation to School Dropout Through Student Engagement: A Longitudinal Study. *Journal of Marriage and Family* 76(4), 778-795.
- Bonnery, S. 2003. Le décrochage scolaire de l'intérieur: interaction de processus sociaux, cognitifs, subjectifs et langagiers. *Les Sciences de l'éducation* 39(1), 39-58.
- Bonomelli, F., Castillo A. y Croquevielle, J. 2020. Medición de la exclusión escolar en Chile. Documento de Trabajo 20. Centro de Estudios Mineduc. Ministerio de Educación, Chile. Disponible en: https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2020/04/DOCUMENTO-DE-TRABAJO-20_2020_f01.pdf [1 de julio 2020].
- Bos, M., Minoja, L. y Dalaison, W. 2020. Strategies for School Reopenings during the COVID-19 Pandemic. IDB (InterAmerican Development Bank). Disponible en: <https://publications.iadb.org/en/strategies-for-school-reopenings-during-the-covid-19-pandemic> [1 de julio 2020].

- Brito, N. y Noble, K. 2014. Socioeconomic Status and Structural Brain Development. *Frontiers in Neuroscience* 8, 276. DOI: 10.3389/fnins.2014.00276.
- Britto, P., Lye, S., Proulx, K. et al. 2017. Nurturing Care: Promoting Early Childhood Development. *The Lancet* 389 (10.064), 91-102.
- Burns, T. y Gottschalk, F. (eds.) 2019. Trends in Children's Emotional Well-Being. *Educating 21st Century Children: Emotional Well-Being in the Digital Age*. Paris: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/3b7cb397-en>.
- CASEN 2017. Resultados Encuesta CASEN 2017. Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen_2017.php [1 de julio 2020].
- Centro de Estudios Mineduc 2018. Indicadores de la Educación en Chile 2010-2016. Ministerio de Educación, Chile. Disponible en: https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2018/03/INDICADORES_baja.pdf [3 de agosto 2020].
- Centro de Estudios Mineduc 2020. Resultados encuesta online Consulta de Continuidad de Aprendizajes – Establecimientos. Informe.
- Clair, A. 2019. Housing: An Under-Explored Influence on Children's Well-Being and Becoming. *Child Indicators Research* 12, 609-626. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12187-018-9550-7>.
- Claro, S., Paunesku, D. y Dweck, C.A. 2016. Growth Mindset Tempers the Effects of Poverty on Academic Achievement. *Proceedings of the National Academy of Science* 113(31), 8664-8668.
- Cooper, H., Nye, B., Charlton, K., Lindsay, J. y Greathouse, S. 1996. The Effects of Summer Vacation on Achievement Test Scores: A Narrative and Meta-Analytic Review. *Review of Educational Research* 66(3), 227-268.
- Corral-Verdugo, V., Barrón, M., Cuen, A. y Tapia-Fonllem, C. 2011. Housing Habitability, Stress and Family Violence. *PsyEcology* 2(1), 3-14. DOI: <https://doi.org/10.1174/217119711794394644>.
- Cortés-Rojas, L., Portales-Olivares, J. y Peters-Obregón, H. 2019. Desescolarización, exclusión educativa y el desafío del reingreso escolar en Chile. *Revista Saberes Educativos* 3, 143-151.
- Davies, N.G., Klepac, P., Liu, Y., Prem, K., Jit, M., CMMID COVID-19 Working Group y Eggo, R.M. 2020. Age-Dependent Effects in the Transmission and Control of COVID-19 Epidemics. *Nature Medicine*. DOI: <https://doi.org/10.1038/s41591-020-0962-9>.
- ELPI (Encuesta Longitudinal de la Primera Infancia) 2017. Centro UC Encuestas y Estudios Longitudinales. Disponible en: www.elpi.cl [1 de agosto 2020].
- Espinoza, O., Castillo, D., González, L., Loyola, L. y Santa Cruz, J. 2014. Deserción escolar en Chile: un estudio de caso en relación con factores intraescolares. *Educación y Educadores* 17(1), 32-50.
- European Commission 2013. Reducing Early School Leaving: Key Messages and Policy Support. European Commission. Disponible en: https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/early-school-leaving-group2013-report_en.pdf [1 de julio 2020].

- Evans, G. 2006. Child Development and the Physical Environment. *Annual Review of Psychology* 57(1), 423-451. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.57.102904.190057>.
- Ferguson, K., Cassells, R., MacAllister, J. y Evans, G. 2013. The Physical Environment and Child Development: An International Review. *International Journal of Psychology* 48(4), 437-468. DOI: <https://doi.org/10.1080/00207594.2013.804190>.
- Frailon, J., Ainley, J., Schulz, W., Friedman, T. y Duckworth, D. 2020. *Preparing for Life in a Digital World: IEA International Computer and Information Literacy Study 2018 International Report*. Springer International Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-38781-5>.
- Franklin, B. y Trouard, S. 2014. An Analysis of Dropout Predictors within a State High School Graduation Panel. *Schooling* 5, 1-8.
- Giannini, S., Jenkins, R. y Saavedra, J. 2020. Reopening Schools: When, Where and How? World Bank Blogs. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/education/reopening-schools-when-where-and-how> [1 de julio 2020].
- Gleason, P. y Dynarski, M. 2002. Do We Know Whom to Serve? Issues in Using Risk Factors to Identify Dropouts. *Journal of Education for Students Placed at Risk* 7(1), 25-41.
- Hawryluck, L., Gold, W., Robinson, S., Pogorski, S., Galea, S. y Styra, R. 2004. SARS Control and Psychological Effects of Quarantine, Toronto, Canada. *Emerging Infectious Diseases* 10(7), 1206-1212. DOI: <http://dx.doi.org/10.3201/eid1007.030703>.
- ICILS (Estudio Internacional de Alfabetización Computacional y Manejo de Información) 2018. ICILS. Disponible en: <https://www.agenciaeducacion.cl/estudios/estudios-internacionales/icils/> [1 de julio 2020].
- IHME (Institute for Health Metrics and Evaluation) 2020. IHME Measuring What Matters. Disponible en: <http://www.healthdata.org> [1 de julio 2020].
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) 2017. INE. Disponible en: <https://www.ine.cl> [1 de julio 2020].
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) 2020. INE. Disponible en: <https://www.ine.cl> [1 de julio 2020].
- Jiménez, G. 2007. El funcionamiento de la cárcel como exclusión en Chile. Santiago: División de Planificación, Estudios e Inversión del Departamento de Estudios, Ministerio de Planificación.
- Jochim, A. 2020. Will States Step Up to Address Gaps in Access to Remote Learning This Fall? July 20. Center on Reinventing Public Education. Disponible en: <https://www.crpe.org/thelens/will-states-step-address-gaps-access-remote-learning-fall> [29 de julio 2020].
- Kuhfeld, M. y Soland, J. 2020. The Learning Curve: Revisiting the Assumption of Linear Growth across the School Year. EdWorkingPaper 20-214. Annenberg Institute at Brown University. DOI: <https://doi.org/10.26300/bvg0-8g17>.
- La mirada de los docentes 2020. Docencia durante la crisis sanitaria: La mirada de los docentes. Disponible en: <http://miradadocentes.cl> [1 de julio 2020].

- Lansford, J., Dodge, K., Pettit, G. y Bates, J. 2016. A Public Health Perspective on School Dropout and Adult Outcomes: A Prospective Study of Risk and Protective Factors From Age 5 to 27 Years. *Journal of Adolescent Health* 58(6), 652-658. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jadohealth.2016.01.014>.
- Latif, A., Choudhary, A. y Hammayun, A. 2014. Economic Effects of Student Dropout: A Comparative Study. *Journal of Global Economics* 3, 137. DOI:10.4172/2375-4389.1000137.
- Lawson, G., Camins, J., Wisse, L., Wu, J., Duda, J., Cook, P., Gee, C. y Farah, M. 2017. Childhood Socioeconomic Status and Childhood Maltreatment: Distinct Associations with Brain Structure. *PLoS One* 12, e0175690. DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0175690>.
- Lee, B. y Raszka, W. 2020. COVID-19 Transmission and Children: The Child is Not to Blame. *Pediatrics* 146(2), e2020004879. DOI: <https://doi.org/10.1542/peds.2020-004879>.
- Marcano, J. 2020. Se disparan en cuarentena las llamadas de emergencia por violencia contra la mujer. *El Mercurio*, 26 de julio, A12. Disponible en: <https://merreader.emol.cl/2020/07/26/A/LK3QUEIK/light?gt=001201> [1 de julio 2020].
- Marchbanks, M., Blake, J., Booth, E., Carmichael, D., Seibert, A. y Fabelo, T. 2015. The Economic Effect of Exclusionary Discipline on Grade Retention and High School Dropout (59-74). En Losen, D. (ed.), *Closing the School Discipline Gap*. New York: Teachers College Press.
- Martínez, F. 2015. El rol de las expectativas docentes en los procesos de enseñanza-aprendizaje de la matemática. Tesis de Magister en Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- MDSF (Ministerio de Desarrollo Social y Familia) 2018. CASEN 2017. Manual del investigador. Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Manual_del_Investigador_Casen_2017.pdf [1 de julio 2020].
- Mefalopulos, P. 2020. Coronavirus y violencia hacia la infancia. Declaración Representante de UNICEF en Chile. UNICEF, 27 de abril. Disponible en: <https://www.unicef.org/chile/historias/coronavirus-y-violencia-hacia-la-infancia> [26 de julio 2020].
- Mineduc (Ministerio de Educación) 2019. Datos abiertos. Ministerio de Educación, Chile. Disponible en: <http://datosabiertos.mineduc.cl> [1 de julio 2020].
- Monckeberg, F. (ed.) 1988. *Desnutrición infantil. Fisiopatología clínica, tratamiento y prevención: nuestra experiencia y contribución*. Santiago: Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos, Universidad de Chile, Impresora Creces.
- Monckeberg, F., Valiente, S. 1976. *Antecedentes y acciones para una política nacional de alimentación y nutrición de Chile*. Santiago: Gabriela Mistral.
- Morales, P. 2020. Niños vulnerables sin ir al colegio: cuando pierden su único espacio seguro. *La Tercera*, 20 de abril. Disponible en: <https://www.latercera.com/paula/ninos-en-riesgo-social-violencia-cuarentena-sin-clases-chile-poblacion-vulnerable-defensora-de-la-ninez-chile/> [26 de julio 2020].

- Morgan, K., Melendez-Torres, G., Bond, A., Hawkins, J., Hewitt, G., Murphy, S. y Moore, G. 2019. Socio-Economic Inequalities in Adolescent Summer Holiday Experiences, and Mental Wellbeing on Return to School: Analysis of the School Health Research Network/Health Behaviour in School-Aged Children Survey in Wales. *International Journal of Environmental Research and Public Health* 16(7), 1107. DOI: 10.3390/ijerph16071107.
- Neild, R. y Balfanz, R. 2006. *The Dimensions and Characteristics of Philadelphia's Dropout Crisis, 2000-2005*. Baltimore: Center for Social Organization of Schools, Johns Hopkins University.
- Nord, M. y Romig, K. 2006. Seasonal Food Insecurity and the National School Lunch and Summer Food Service Programs. *Journal of Children and Poverty* 12(2), 141-158. DOI: 10.1080/10796120600879582.
- Nussbaumer-Streit, B., Mayr, V., Dobrescu, A., Chapman, A., Persad, E., Klerings, I., Wagner, G., Siebert, U., Christof, C., Zachariah, C. y Gartlehner, G. 2020. Quarantine Alone or in Combination with other Public Health Measures to Control COVID-19: A Rapid Review. *Cochrane Database of Systematic Reviews* 4(4), CD013574. DOI: 10.1002/14651858.CD013574.
- O'Dwyer, L., Russell, M., Bebell, D. y Tucker-Seeley, K. 2005. Examining the Relationship between Home and School Computer Use and Students' English/Language Arts Test Scores. *The Journal of Technology, Learning and Assessment* 3(3). Disponible en: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ848513.pdf> [1 de julio 2020].
- OCDE 2016. Socio-Economic Status, Student Performance and Students' Attitudes towards Science. En OECD, *PISA 2015 Results*. Vol. I. Excellence and Equity in Education. Paris: PISA, OECD Publishing. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en>.
- OCDE 2020a. Combatting COVID-19's Effect on Children. Disponible en: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/combating-covid-19-s-effect-on-children-2e1f3b2f/> [1 de julio 2020].
- OCDE 2020b. Coronavirus Special Edition: Back to School. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/339780fd-en.pdf?expires=1595711856&id=id&accname=guest&checksum=FFF380B2D5852A909E3DDA7382F56EFD> [1 de julio 2020].
- OCDE 2020c. Education Responses to COVID-19: Embracing Digital Learning and Collaboration. Disponible en: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/education-responses-to-covid-19-embracing-digital-learning-and-online-collaboration-d75eb0e8/> [1 de julio 2020].
- Park, Y., Choe, Y., Park, O., Park, S., Kim, Y. et al. 2020. Contact Tracing during Coronavirus Disease Outbreak, South Korea, 2020. *Emerging Infectious Diseases Journal*. DOI: <https://doi.org/10.3201/eid2610.201315>.
- Peña, J.C., Soto, V. y Calderón, U. 2016. La influencia de la familia en la deserción escolar. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 21(70), 881-899.
- Public Health Agency of Sweden 2020. COVID-19 in Schoolchildren. A Comparison between Finland and Sweden. Disponible en: <https://www.>

- folkhalsomyndigheten.se/contentassets/c1b78bffbde4a7899eb0d8ffdb57b09/covid-19-school-aged-children.pdf [1 de julio 2020].
- Quinn, D. y Polikoff, M. 2017. Summer Learning Loss: What Is It, and What Can We Do about It. Brookings Institution. Disponible en: <https://www.brookings.edu/research/summer-learning-loss-what-is-it-and-what-can-we-do-about-it/> [1 de julio 2020].
- Raczynski, D. 2002. Procesos de Deserción en la Enseñanza Media. Factores Expulsores y Protectores. Santiago, Instituto Nacional de la Juventud (Injuv).
- Ramírez, M. 2007. Diferencias dentro de las salas de clases. Distribución del rendimiento en matemáticas. *Estudios Públicos* 106, 5-22. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/diferencias-dentro-de-las-salas-de-clases-distribucion-del-rendimiento/cep/2016-03-04/094219.html> [1 de julio 2020].
- Reimers, F. y Schleicher, A. 2020. Schooling Disrupted, Schooling Rethought. How the COVID-19 Pandemic is Changing Education. Paris: OCDE Publishing. Disponible en: https://globaled.gse.harvard.edu/files/geii/files/education_continuity_v3.pdf [1 de julio 2020].
- Rice, K. 2006. A Comprehensive Look at Distance Education in the K-12 Context. *Journal of Research on Technology in Education* 38(4), 425-448. DOI: <https://doi.org/10.1080/15391523.2006.10782468>.
- Rivas, F., Beltrán, J. y Salazar, O. 2013. Factores gatilladores de la deserción escolar presentes en las representaciones sociales que subyacen en el discurso de los docentes. *Revista Investigaciones en Educación* XIII(2), 113-134.
- Roblyer, M.D., Davis, L., Mills, S.C., Marshall, J. y Pape, L. 2008. Toward Practical Procedures for Predicting and Promoting Success in Virtual School Students. *American Journal of Distance Education* 22(2), 90-109. DOI: <https://doi.org/10.1080/08923640802039040>.
- Roschelle, J., Rafanan, K., Bhanot, R., Estrella, G., Penuel, W., Nussbaum, M. y Claro, S. 2010. Scaffolding Group Explanation and Feedback with Handheld Technology: Impact on Students' Mathematics Learning. *Educational Technology Research and Development* 58, 399-419.
- Russell, V., Russell, S., Croker, H., Packer, J., Ward, J., Stansfield, C. et al. 2020. School Closure and Management Practices during Coronavirus Outbreaks Including COVID-19: A Rapid Systematic Review. *The Lancet. Child & Adolescent Health* 4, 397-404. DOI: [https://doi.org/10.1016/S2352-4642\(20\)30095-X](https://doi.org/10.1016/S2352-4642(20)30095-X).
- Santos, H. 2008. Dinámica de la deserción escolar en Chile. Santiago: Departamento de Estudios, División Social, Mideplan.
- Shonkoff, J., Boyce, W. y McEwen, B. 2009. Neuroscience, Molecular Biology, and the Childhood Roots of Health Disparities: Building a New Framework for Health Promotion and Disease Prevention. *Journal of the American Medical Association* 301(21), 2252-2259.
- SIMCE 2017. Portal de Estudios. Disponible en: <http://informacionestadistica.agenciaeducacion.cl/#/bases> [1 de julio 2020].

- SIMCE 2018. Portal de Estudios. Disponible en: <http://informacionestadistica.agenciaeducacion.cl/#/bases> [1 de julio 2020].
- Smerillo, N.E., Reynolds, A.J., Temple, J.A. y Ou, S.-R. 2018. Chronic Absence, Eighth-Grade Achievement, and High School Attainment in the Chicago Longitudinal Study. *Journal School Psychology* 67, 163-178.
- Sprang, G. y Siman, M. 2013. Posttraumatic Stress Disorder in Parents and Youth After Health-Related Disasters. *Disasters Medicine and Public Health Preparedness* 7(1), 105-110.
- Subsecretaría de Prevención del Delito 2017. Tercera Encuesta Nacional de Violencia Intrafamiliar Contra la Mujer y Delitos Sexuales. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Disponible en: <http://cead.spd.gov.cl/estudios-y-encuestas/> [1 de julio 2020].
- Symeou, L. 2006. Capital cultural y social: ¿qué podemos aprender para investigar y reforzar la colaboración entre familia y escuela? *Cultura y Educación* 18(3-4), 219-229. DOI: <https://doi.org/10.1174/113564006779173037>.
- The Economist 2020. The Pandemic Is Widening Educational Inequality. *The Economist*, 27 de julio. Disponible en: <https://www.economist.com/graphic-detail/2020/07/27/the-pandemic-is-widening-educational-inequality> [29 de julio 2020].
- Torjesen, I. 2020. COVID-19: Researchers Question Policy of Closing Schools after Finding under 20s Have Low Susceptibility to Virus. *BMJ* 369:m2439. DOI: <https://doi.org/10.1136/bmj.m2439>.
- UNESCO 2020a. Crisis y currículo durante el COVID-19: Mantención de los resultados de calidad en el contexto del aprendizaje remoto. Nota Temática 4.2. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373273_spa [1 de julio 2020].
- UNESCO 2020b. Mitigating the Effects of the COVID-19 Pandemic on Food and Nutrition of Schoolchildren. Disponible en: <https://www.unicef.org/sites/default/files/2020-04/Mitigating-the-Effects-of-the-COVID-19-Pandemic-on-Food-and-Nutrition-of-school-children.pdf> [1 de julio 2020].
- Unidad de Currículum y Evaluación 2013. Estándares de Aprendizaje Lectura Cuarto Básico. Ministerio de Educación, Chile. Disponible en: https://curriculumnacional.mineduc.cl/614/articles-34979_recurso_5.pdf [1 de julio 2020].
- Unidad de Currículum y Evaluación 2015. Estándares de Aprendizaje Lectura Segundo Medio. Ministerio de Educación, Chile. Disponible en: https://curriculumnacional.mineduc.cl/614/articles-34979_recurso_9.pdf [1 de julio 2020].
- U.S. Department of Education 2016. Chronic Absenteeism in the Nation's Schools: A Hidden Educational Crisis. Disponible en: <https://www2.ed.gov/datastory/chronicabsenteeism.html> [1 de julio 2020].
- Vásquez, R., Ramos, M. y Maravilla, G. 2009. Consumo de droga(s) y aprovechamiento escolar; la convivencia y sus problemas; microculturas juveniles en la escuela. Memorias del X Congreso Nacional de Investigación

- Educativa, Veracruz. Disponible en: http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_17/ponencias/1372-F.pdf [1 de julio 2020].
- Vaughn, M., Beaver, K., Wexler, J., De Lisi, M. y Roberts, G. 2011. The Effect of School Dropout on Verbal Ability in Adulthood: A Propensity Score Matching Approach. *Journal of Youth Adolescence* 40(2), 197-206. DOI: 10.1007/s10964-009-9501-1.
- Vergara, R. 2020. El momento económico internacional y nacional. *Puntos de Referencia* 539. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/cep/puntos-de-referencia/puntos-de-referencia-2010-2020/puntos-de-referencia-2020/el-momento-economico-internacional-y-nacional-junio-2020> [27 de julio 2020].

APÉNDICE

Tabla 1. DESCOMPOSICIÓN DE LA VARIANZA DE PUNTAJES SIMCE LECTURA 2018, SEGUNDO MEDIO

Nivel	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Proporción de la varianza entre grupos	Proporción de la varianza ajustada entre grupos
Regiones	15	396.224	0,001	0,001
Provincias	55	1.902.907	0,004	0,003
Comunas	324	16.431.308	0,037	0,033
Establecimientos	2.834	102.200.000	0,229	0,192
Cursos	6.942	125.700.000	0,282	0,053
Alumnos dentro de cursos	184.240	446.200.000	-	0,718

Tabla 2. DESCOMPOSICIÓN DE LA VARIANZA DE PUNTAJES SIMCE LECTURA 2018, CUARTO BÁSICO

Nivel	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Proporción de la varianza entre grupos	Proporción de la varianza ajustada entre grupos
Regiones	15	1.299.755	0,002	0,002
Provincias	55	3.169.223	0,005	0,003
Comunas	331	21.503.615	0,036	0,030
Establecimientos	5.086	113.000.000	0,187	0,151
Cursos	7.921	125.700.000	0,208	0,021
Alumnos dentro de cursos	213.474	604.489.259	-	0,792

NOTA DE INVESTIGACIÓN

EN DEFENSA DE LA ENCUESTA NACIONAL DE EMPLEO DEL INE: UNA MIRADA DESDE LA MACROECONOMÍA

Rodrigo Valdés

Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

RESUMEN: A partir de comparaciones de los resultados de las encuestas de empleo del INE y de la Universidad de Chile, y de estimaciones de la Ley de Okun y de sensibilidad del empleo al ciclo económico, esta nota de investigación analiza si la encuesta del INE ha perdido valor desde el punto de vista macroeconómico. Cambios metodológicos, restricciones de información basal y un comportamiento cíclico inesperado han generado dudas respecto de la calidad y utilidad de esta encuesta. Tomados en conjunto, los resultados sugieren que la encuesta del INE mantiene su sensibilidad al ciclo y no han perdido más poder informativo que la encuesta de la Universidad de Chile.

PALABRAS CLAVE: empleo, desempleo, encuesta INE, Ley de Okun, elasticidad empleo-producto

RECIBIDO: enero 2020 / **ACEPTADO:** julio 2020

RODRIGO VALDÉS es PhD en Economía del MIT, EEUU. Profesor asociado de la Escuela de Gobierno, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile. Dirección: Vicuña Mackenna 4860, Macul, Santiago, Chile, CP 7820244. Email: rodrigo.valdes@uc.cl.

Se agradecen los útiles comentarios de dos revisores anónimos. Los errores que subsistan son de responsabilidad del autor.

IN DEFENSE OF THE INE NATIONAL EMPLOYMENT SURVEY: A VIEW FROM MACROECONOMICS

ABSTRACT: By comparing the results of the INE's National Employment Survey and Universidad de Chile's employment survey, as well as estimates of Okun's Law and employment sensitivity to the economic cycle, this paper analyzes whether the INE survey has lost value from a macroeconomic perspective. Methodological changes, baseline information restrictions, and unexpected cyclical behavior have raised doubts regarding the quality and usefulness of this survey. The results suggest that the INE survey maintains its sensitivity to the cycle and has not lost more informational power than the University of Chile survey.

KEYWORDS: employment, unemployment, INE Survey, Okun's Law, Output-employment elasticity.

RECEIVED: January 2020 / **ACCEPTED:** July 2020

“Es evidente que la forma como se mide el empleo no representa la realidad.”

NICOLÁS MÖNCKEBERG, ministro del Trabajo, febrero 2 de 2019

La Encuesta Nacional de Empleo (ENE), que publica mensualmente en Chile el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), ha estado bajo escrutinio. Algunos cambios metodológicos, la imposibilidad de actualizar información base por el fallido censo de 2012, las dificultades para incorporar la fuerte inmigración en 2015-2019, y cierta falta de concordancia a nivel cíclico entre resultados y expectativas de los analistas, han dejado un manto de dudas sobre si se está midiendo correctamente el empleo en Chile.

Esta nota de investigación analiza el comportamiento de la ENE desde una perspectiva macroeconómica, usando tres métodos complementarios. Primero, se estudia su comportamiento cíclico reciente (i.e., su relación con el nivel de actividad) para contrastarlo respecto de sus patrones históricos. Segundo, se le compara con el comportamiento de la Encuesta de Ocupación y Desocupación (EOD) de la Universidad de Chile (U. de Chile). Aunque es una encuesta diferente, especialmente respecto de su cobertura geográfica y preguntas específicas, es un punto de referencia útil porque no ha sufrido cambios metodológicos. Y, tercero, evalúa si la sensibilidad cíclica de la tasa de desempleo y la del crecimiento del empleo han cambiado.

La conclusión es tranquilizadora desde el punto de vista de las políticas públicas. No se detectan diferencias relevantes entre las historias recientes que describen ambas encuestas. Luego de revisar las principales dudas que han surgido respecto de la encuesta del INE en la sección 1, en la sección 2 se comparan las dos encuestas, encontrándose que ellas mantienen su relación histórica. La sección 3 analiza la sensibilidad de la tasa de desempleo respecto del ciclo económico, concluyendo que ella no parece haber cambiado en ninguna de las dos encuestas. Si bien algunos ejercicios muestran una disminución de la sensibilidad del crecimiento del empleo del INE respecto de un aumento de actividad, este resultado se repite con incluso mayor intensidad en el caso de la encuesta de la Universidad de Chile. Por último, la sección 4 evalúa proyecciones fuera de muestra del desempleo y empleo de la ENE, usando la tasa de desempleo de la U. de Chile y la actividad económica como determinantes, sin identificarse comportamientos anormales. En suma, la encuesta del INE, a pesar de las críticas, mantiene un comportamiento adecuado. No debería ser descontada si se trata de medir holguras en el mercado laboral.

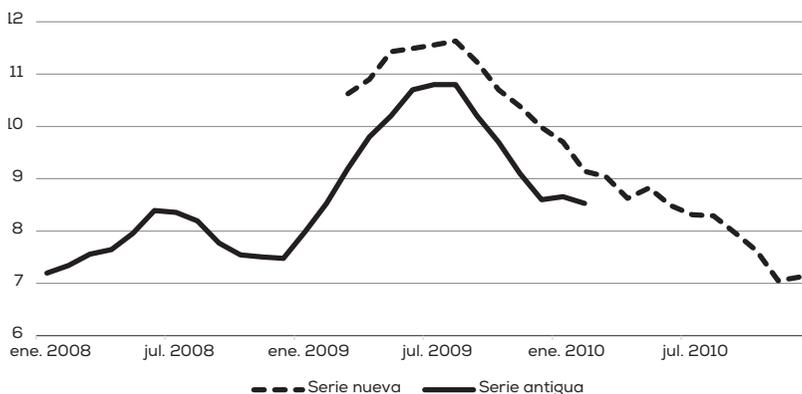
1. MEDICIONES DE EMPLEO/DESEMPLEO Y SU RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

En los últimos años se han acumulado varias dudas sobre la calidad y, por lo tanto, sobre la utilidad de la ENE. Como toda encuesta de empleo y desempleo, ella se realiza a nivel de hogares con preguntas que determinan si las personas están empleadas, desempleadas o fuera de la fuerza de trabajo, aun si están en edad de trabajar. Dentro de las mediciones clave para la marcha de la economía se encuentran la tasa de desempleo (la razón entre desempleados y fuerza de trabajo) y el crecimiento del nivel de empleo.

En 2010 se cambió el cuestionario de la ENE, lo que produjo las primeras dificultades. Específicamente, se modificó la pregunta clave para definir la calidad de desempleado, acercándola al llamado estándar OCDE. De esta manera, una persona pasó a ser considerada empleada si ella realizó algún trabajo durante la semana de referencia, de al menos una hora de duración, y por el que haya percibido al momento

o posteriormente algún tipo de pago (dinero o especies). Previamente, para categorizarla como empleada, se preguntaba si esa persona tuvo trabajo con remuneración (pago) durante la semana de referencia, sin precisar su extensión. Adicionalmente, se comenzó a preguntar por la disponibilidad de trabajar en el futuro (la semana próxima) para catalogar si la persona estaba dentro o fuera de la fuerza de trabajo. En principio, el primer cambio hace más difícil aparecer como desempleado; el segundo cambio hace más probable aparecer inactivo. Sin embargo, los cambios produjeron el aumento de 1 punto porcentual en la tasa de desempleo medida para el período en que existen datos levantados con ambas versiones de la encuesta. Con todo, no se apreció una trayectoria muy diferente entre ambas versiones (Gráfico 1).

Gráfico 1. TASA DE DESEMPLEO INE, ENCUESTAS NUEVA Y ANTIGUA



Fuente: INE y Banco Central de Chile.

Con la nueva encuesta también se verificó un marcado cambio del patrón estacional implícito en la tasa de desempleo. Comparados con lo estimado para 1990-2009, los factores estacionales disminuyeron a aproximadamente un tercio, lo que también podría reflejar un cambio de medición relevante.

También, en el ámbito de cuestiones metodológicas se presume que la fuerte inmigración registrada durante los últimos años puede haber dejado obsoleto el marco muestral y algunos factores de expansión. De hecho, el INE ha estado trabajando en su actualización en los

últimos meses. A ello se agrega el problema de invalidez que sufrió el Censo de 2012, lo cual afectó la aplicación de actualizaciones de parámetros clave.

Finalmente, respecto del comportamiento cíclico del empleo y el desempleo en los últimos años, han existido dos etapas distintas de críticas y dudas. En la primera, produjo sorpresa que la tasa de desempleo no haya aumentado de manera apreciable durante la desaceleración de 2013-2017. Se comenzó a sospechar que la encuesta no era capaz de reflejar bien el ciclo económico. Mal que mal, el crecimiento promedio del PIB había disminuido desde 5,1% promedio por año en 2011-2013 a solo 1,8% en 2014-2017. La tasa de desempleo, en cambio, *disminuyó* desde 6,5% promedio en el primer período a 6,4% en el segundo período. Por cierto, hay algunos elementos que explican parte de esta disonancia entre ciclo económico y tasa de desempleo en los últimos años. Marcel y Naudón (2016) muestran que existen factores demográficos y de composición que explican una tasa de desempleo menor a las registradas en el pasado y el hecho de que sus reacciones cíclicas hayan cambiado. Además, documentan que los aumentos abruptos de la tasa de desempleo son propios únicamente de períodos recesivos y no de desaceleraciones graduales como la observada en 2014-2017. Con todo, los autores —en ese tiempo, nada menos que el presidente y el gerente de Estudios del Banco Central— mantienen cierto grado de escepticismo acerca de la encuesta: “la tasa de desempleo agregada puede haber perdido en el margen utilidad como indicador sintético del mercado laboral, al menos en lo que se refiere a los efectos del ciclo económico” (Marcel y Naudon 2016, 35).

En la segunda etapa, más reciente, se han apreciado importantes diferencias entre las tasas de crecimiento del número de empleados asalariados de acuerdo a las mediciones del INE y la información que entregan los registros administrativos (dados por el número de cotizantes de AFP y cotizantes del Seguro de Cesantía). Por ejemplo, a inicios de 2019, el crecimiento del empleo según el INE fue 0%, mientras los registros administrativos mostraban un aumento de 3%. Estas discrepancias se habían repetido por un tiempo y profundizaron la desconfianza sobre los datos de desempleo (Valdés 2018). La cita del ministro del Trabajo de inicios de 2019 que se presenta como epígrafe de esta nota, resume la percepción de ese momento.

Cordero y Vergara (2019) analizan estas discrepancias entre registros estadísticos y datos administrativos. Concluyen que las diferencias observadas recientemente no son infrecuentes históricamente y que ellas también existen en otros países. De hecho, muestran que en los años 2005 y 2010 se observaron discrepancias entre el INE y los datos administrativos bastante más elevadas que las de 2018-2019. Además, los autores no encuentran una correlación robusta entre la diferencia de ambas series y el ciclo económico. A esto hay que agregar que, frecuentemente, en países desarrollados se utilizan las encuestas a las familias para estimar el desempleo, pero se aplican encuestas a firmas para medir el empleo (que resulta ser mucho más volátil en encuestas a familias).

Para analizar cómo responde la tasa de desempleo al crecimiento del PIB, en el mundo se estudia rutinariamente lo que se conoce como Ley de Okun, por el nombre del economista Arthur Okun (1962), y que es particularmente útil para el propósito de esta nota de investigación. La sensibilidad de la tasa de desempleo a la actividad no es un parámetro necesariamente estable, pues dependerá del tipo de perturbación que afecta la economía y el tipo de economía en cuestión. No obstante, cambios bruscos en esta relación, sin mediar un shock significativo, podrían indicar problemas con los datos. En la literatura de Estados Unidos se considera típicamente un parámetro de entre $1/3$ y $1/2$. Se necesita un crecimiento de 3% o 2% sobre la tendencia para que la tasa de desempleo disminuya 1% (Daly et al. 2014; Knotek 2007). Este parámetro es relativamente estable en cada país, aunque su valor preciso varía bastante entre países (Ball et al. 2017; Neely 2010).

En el caso de Chile, también se ha estimado este parámetro numerosas veces, aunque para objetivos distintos. Por ejemplo, Fuentes et al. (2008), así como varias actualizaciones posteriores realizadas en el Banco Central de Chile, utilizan la relación de Okun dentro de un sistema para estimar el llamado PIB potencial de la economía. Conociendo un desempleo 'normal' se puede estimar un nivel de actividad 'normal'. Fuentes y Hernando (2019), también a partir de relaciones de Okun, analizan cómo el crecimiento reduce las medidas de precariedad del mercado del trabajo, aunque no encuentran que este afecte el subempleo involuntario.

Por último, las estimaciones de demandas por trabajo también tienen una cercana relación con esta nota. De los múltiples trabajos que han estimado elasticidades precio y cantidad de la demanda por trabajo, cabe mencionar a Martínez et al. (2001), que descartan la presencia de un quiebre estructural para Chile; Holger et al. (2018), por su parte, analizan cómo las políticas del mercado laboral pueden modificar la relación entre empleo y PIB.

2. UNA PRIMERA MIRADA A LOS DATOS

La información que se utiliza en todo lo que sigue corresponde a datos macroeconómicos publicados por el INE, el Banco Central de Chile y la Universidad de Chile, y están disponibles en la Base de Datos Estadísticos del Banco Central. Los datos incluyen el ajuste estacional (con X13) y la frecuencia de análisis es trimestral (excepto el Gráfico 1 que es mensual).

Una forma simple de evaluar si la ENE refleja correctamente o no la realidad del mercado laboral, es compararla con una encuesta alternativa de desempleo. Si dos encuestas mostraran realidades muy diferentes, (al menos) una de las dos sería dudosa. Desde una perspectiva metodológica, se puede considerar la ENE como un ‘sujeto tratado’ (que sufrió el cambio metodológico) y la de la Universidad de Chile como un ‘sujeto control’.

Si bien pocos países tienen el lujo de disponer de dos encuestas —como es el caso de Chile—, es importante tener en mente las diferencias más relevantes entre ambas, lo que limita una interpretación precisa de sujeto tratado y sujeto control:

1) La tasa de desempleo (y el nivel de empleo) de la ENE es representativa del total nacional. En cambio, la U. de Chile mide el mercado laboral del Gran Santiago solamente. Aunque la ENE también mide empleo y desempleo a nivel del Gran Santiago, el foco de esta nota de investigación es evaluar si la encuesta nacional ha perdido utilidad.

2) La tasa de desempleo (y el nivel empleo) del INE se levanta todos los meses y se reporta un promedio móvil de tres meses. Por su parte, la encuesta de la U. de Chile se levanta una vez al trimestre con un período de referencia de una semana del último mes del trimestre. Para las comparaciones que siguen (que se realizan en frecuencia tri-

mestral), se utiliza para el caso del INE el último registro del trimestre respectivo.

3) Mientras la encuesta del INE ha tenido varios cambios metodológicos antes del período de interés, la encuesta de la U. de Chile mantiene su cuestionario desde su inicio en la década de 1960.

Con estas diferencias en mente, ¿cómo se comparan los resultados de las encuestas? Excluida la estacionalidad, ambas encuestas muestran un patrón histórico similar (Gráfico 2). Tienen un aumento intenso después de la crisis asiática en 1997. Luego, revelan un desempleo alto y persistente durante la primera mitad de los 2000 (que cae más tarde y abruptamente en el caso del INE). Posteriormente, ambas muestran un aumento y caída significativos alrededor de la gran crisis financiera internacional de 2009. Las dos encuestas muestran un aumento gradual en los últimos siete años.

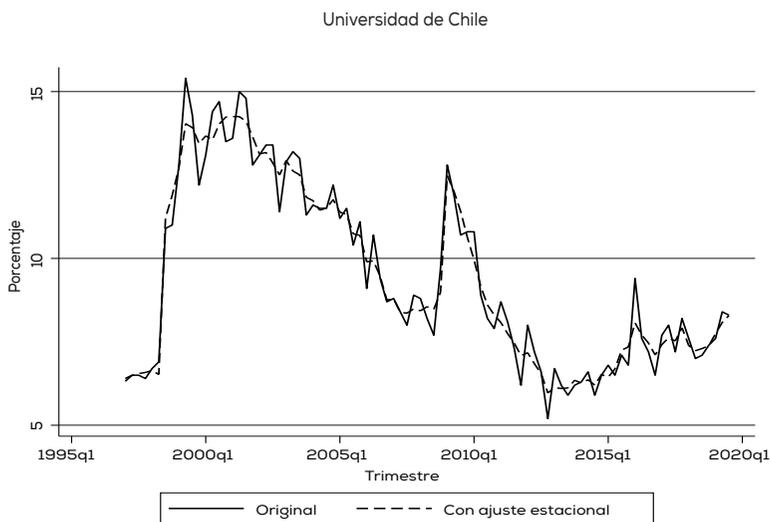
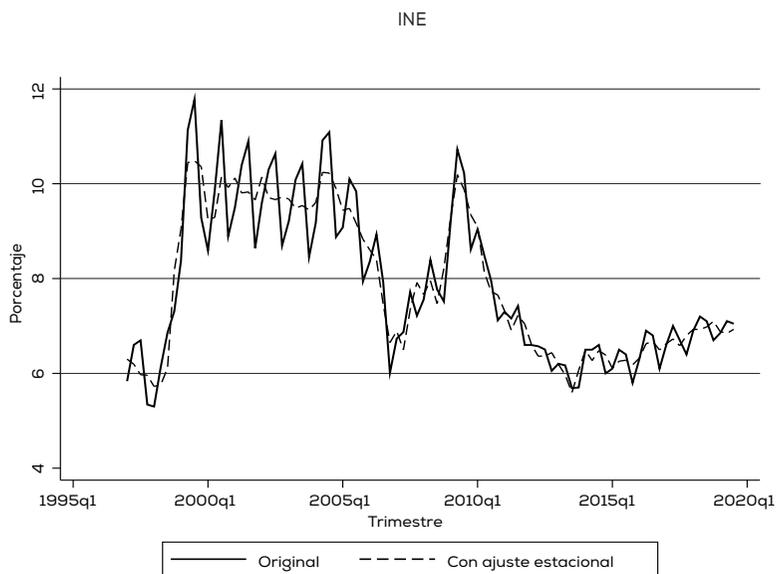
A pesar de sus parecidos, hay algunas diferencias importantes. Reflejo de sus diversas coberturas geográficas, las encuestas muestran distintas estacionalidades. La del INE tiene un claro patrón invierno/verano por efectos de la agricultura. La de la Universidad de Chile tiene un patrón estacional mucho más tenue.

El nivel de desempleo de la U. de Chile es bastante mayor en tiempos de debilidad cíclica (Gráfico 3). En términos de crecimiento de empleo total, nuevamente las encuestas muestran patrones parecidos, aunque la del INE tiene un comportamiento menos volátil (en parte reflejo de representar un promedio móvil).

Para el propósito de esta nota, sin embargo, lo más relevante es que las diferencias entre ambas encuestas no parecen haber crecido en los últimos años. Por el contrario, en ambas la tasa de desempleo aumentó gradualmente en los últimos años, sin ninguna separación evidente.

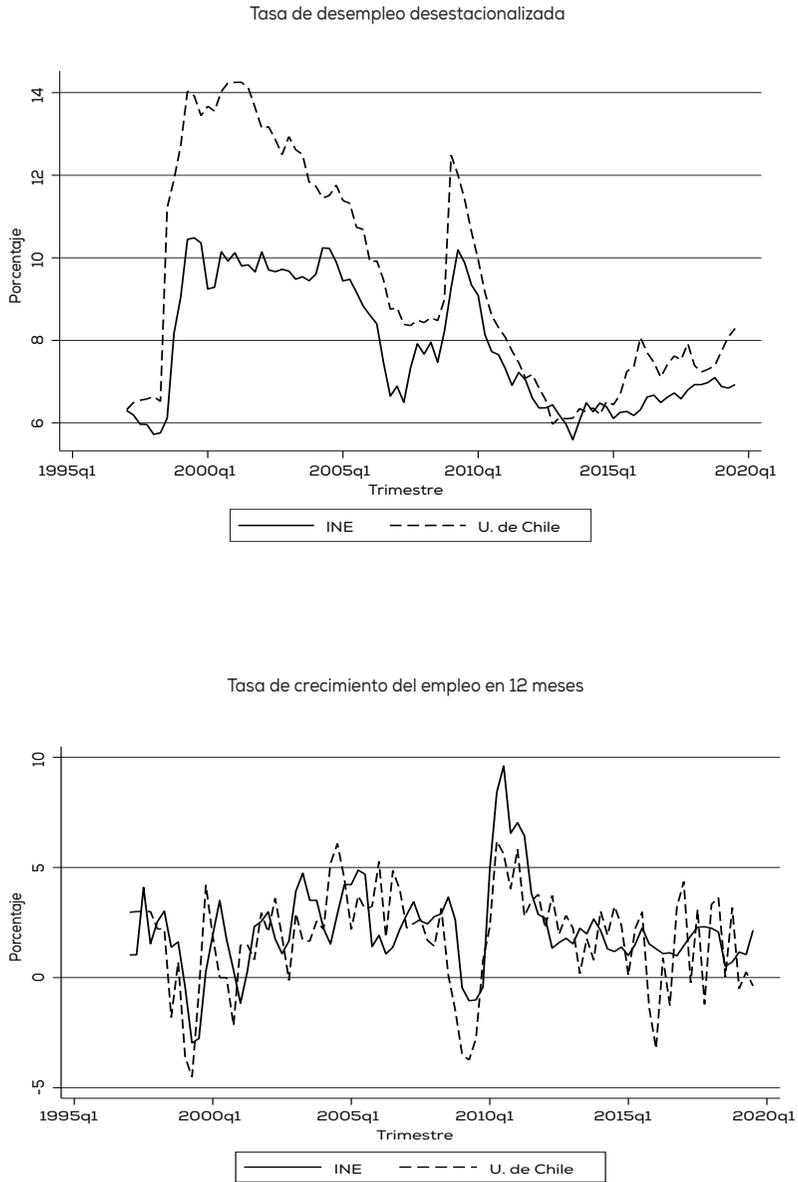
La correlación cruzada de ambas encuestas (la medida más simple del grado de comovimiento entre dos series) mantiene un patrón similar antes y después del año 2000, a pesar de la relativa estabilidad de ambos registros (Gráfico 4). La correlación contemporánea es la más elevada y se ubica en torno a 0,9. Dado el número de observaciones, la correlación es estadísticamente significativa al 95% si se ubica sobre 0,32.

Gráfico 2. TASA DE DESEMPLEO INE Y UNIVERSIDAD DE CHILE, ORIGINAL Y DESESTACIONALIZADA (Porcentaje)



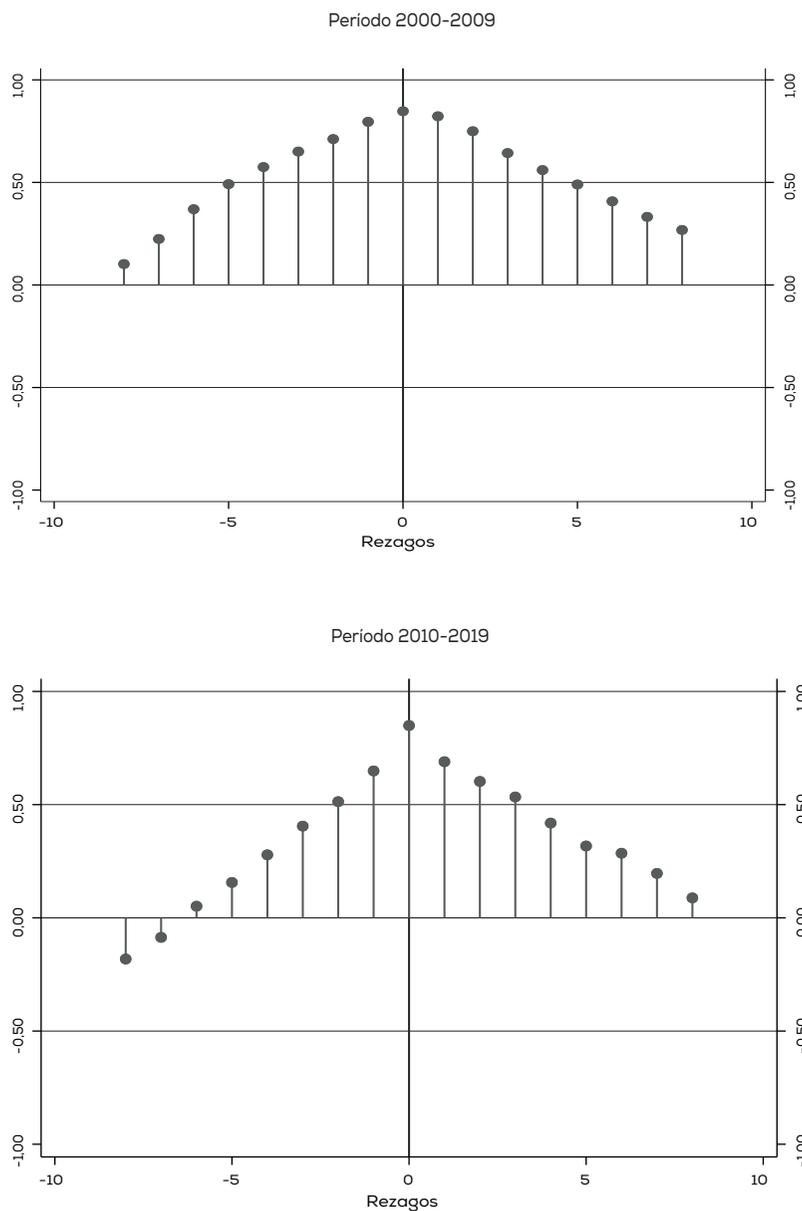
Fuente: INE, Banco Central de Chile y estimación propia.

Gráfico 3. TASA DE DESEMPLEO Y CRECIMIENTO DEL EMPLEO, INE Y UNIVERSIDAD DE CHILE (Porcentaje)



Fuente: INE, Banco Central de Chile y estimación propia.

Gráfico 4. CORRELACIONES CRUZADAS DE DESEMPLEO INE Y UNIVERSIDAD DE CHILE



Nota: Los gráficos presentan la correlación entre la tasa de la ENE y la de la encuesta de la Universidad de Chile, ambas desestacionalizadas. En 0, es la correlación contemporánea. Para el rezago n, la correlación entre la ENE del trimestre q y la Universidad de Chile del trimestre q+n.

Fuente: INE, Banco Central de Chile y estimación propia.

3. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESEMPLEO

Considerando que parte de las dudas sobre la ENE se refieren al comportamiento cíclico del desempleo, parece útil evaluar si es que ella efectivamente cambió su sensibilidad al crecimiento. Siguiendo con el uso de la encuesta U. de Chile como *benchmark*, es informativo repetir estas evaluaciones con esta encuesta también.

Para ello se estiman varias relaciones de Okun, las que intentan explicar movimientos de la tasa de desempleo a partir de innovaciones en la actividad económica. La especificación base que se considera en la presente nota se basa en Ball et al. 2017 e intenta explicar el cambio trimestral del nivel de la tasa de desempleo con el crecimiento trimestral del PIB. Para esto último se considera el PIB (Imacec) sin minería, que corresponde a un subconjunto del PIB que tiene en principio una relación más precisa con el empleo y habitualmente se usa en los análisis de brechas por parte del Banco Central para evaluar presiones inflacionarias. En la estimación se considera la posibilidad de que el parámetro de Okun (y el desempleo promedio) haya cambiado a partir de 2010, para lo cual se estima la relación estándar agregando una variable *dummy* de nivel y que, separadamente, también multiplica el crecimiento de la actividad (Tabla 1).

Los resultados indican que, previo a 2010, la tasa de desempleo del INE era bastante sensible al ciclo económico. Un punto de mayor crecimiento del PIB se relacionaba con una disminución de la tasa de desempleo en 0,25 puntos porcentuales, efecto que además era estadísticamente muy significativo. A partir de 2010 este parámetro disminuye solo marginalmente y desde el punto de vista estadístico no cambia. En otras palabras, el parámetro de Okun se mantiene sin cambios en la última década en comparación con la década anterior.

En el caso de la encuesta de la Universidad de Chile, hay dos resultados a observar. Primero, la sensibilidad de esta tasa de desempleo al crecimiento económico es algo mayor que la del INE y se ubica en -0,33 antes de 2010. Esta (marginalmente) mayor elasticidad no debería ser sorpresa: como se aprecia en los primeros gráficos de esta nota, la encuesta de la U. de Chile tiene una amplitud mayor y se eleva bastante más en períodos recesivos.

Tabla 1. PARÁMETRO DE OKUN PARA ENCUESTAS INE Y UNIVERSIDAD DE CHILE

Variable dependiente: Cambio trimestral de la tasa de desempleo desestacionalizado

	INE		U. de Chile	
Constante	0,26 (3,0)	0,34 (3,0)	0,31 (2,3)	0,44 (2,4)
Dummy 2010-2019		-0,20 (-1,7)		-0,33 (-1,7)
Crecimiento Imacec no minero (YN)	-0,25 (-3,8)	-0,27 (-3,5)	-0,31 (-3,6)	-0,33 (-3,6)
Dummy 2010-2019 x YN		0,05 (0,60)		0,16 (1,5)
R2	0,30	0,33	0,17	0,19
Obs.	90	90	90	90
RMSE	0,40	0,40	0,67	0,67
P-value de restricción (a) + (b) = 0		0,00		0,00

Nota: En paréntesis tests-t. Errores estándar robustos Newey-West.

Segundo, y más importante, al igual que la encuesta del INE, la sensibilidad de la tasa de desempleo al crecimiento económico prácticamente no cambia en la última década. El parámetro de Okun se mantiene. Se puede aventurar, por lo tanto, que la rareza percibida en 2014-2017 no es algo que solo afectó la encuesta del INE, sino que algo más profundo sucedió en la economía (asunto que se revisa más adelante).

Un ejercicio complementario al anterior es evaluar si los parámetros de ambas encuestas son estadísticamente similares entre sí durante los distintos períodos. Para eso se estiman las mismas relaciones de Okun anteriores, usando la técnica de regresiones aparentemente no relacionadas (SUR), que imponen una misma estructura de varianzas y covarianzas a dos modelos diferentes (Tabla 2). Esto permite comparar los parámetros de Okun entre encuestas.

Los resultados muestran que, para el período completo (desde 1997), el parámetro de ambas encuestas es estadísticamente indistinguible uno del otro y se ubica en el rango -0,25 a -0,30. Esto se verifica tanto antes como después de 2010. El parámetro de Okun, por lo tanto, es el mismo entre encuestas y no tiene cambios en el tiempo.

Tabla 2. PARÁMETROS DE OKUN – REGRESIONES SUR

Variable dependiente: Cambio trimestral de la tasa de desempleo desestacionalizado

	INE	U. de Chile	INE	U. de Chile
Constante	0,26 (4,5)	0,31 (3,2)	0,34 (4,7)	0,44 (3,5)
Dummy 2010-2019			-0,20 (-1,7)	-0,33 (-1,6)
(a) Crecimiento Imacec no minero (YN)	-0,25 (-6,2)	-0,29 (-4,2)	-0,27 (-5,8)	-0,33 (-4,3)
(b) Dummy 2010-2019 x YN			0,05 (0,6)	0,16 (1,0)
RMS	0,39	0,66	0,39	0,67
P-value de (a) INE = (a) UCh		0,60		0,51
P-value de (a) + (b) INE = (a) + (b) UCh		-		0,43

Nota: En paréntesis tests-t. Errores estándar robustos Newey-West.

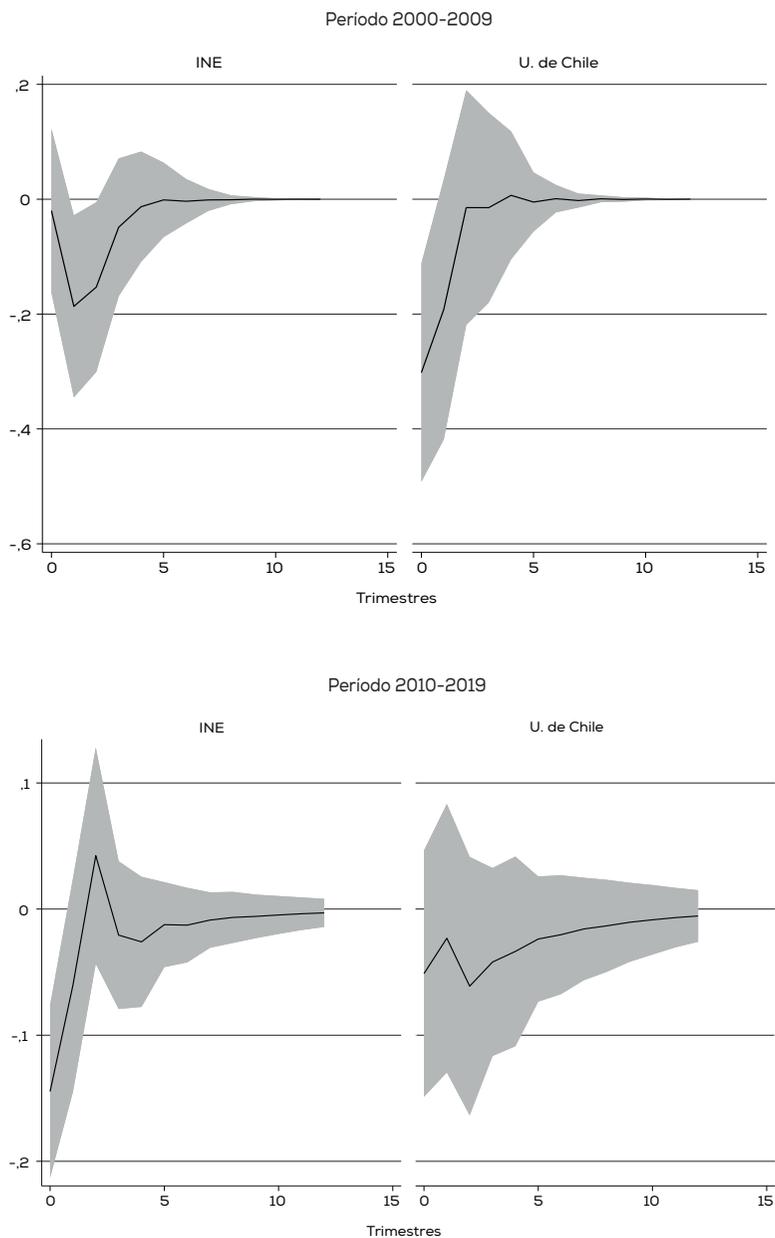
Una manera alternativa de analizar la sensibilidad de la tasa de desempleo al crecimiento económico, y sus eventuales cambios, es considerar el efecto dinámico de un shock al PIB. Para ello se estima un vector autorregresivo (VAR) que incluye tres variables: el crecimiento del Imacec sin minería y las dos tasas de desempleo. La variable de interés es la evolución (respuesta) de las tasas de desempleo luego de un aumento temporal de la tasa de crecimiento (Gráfico 5A).¹

Los resultados revelan que durante el período 2000 a 2009 un shock positivo del PIB no minero produce una caída significativa de la tasa de desempleo del INE, significativamente distinta de cero, durante uno a dos trimestres con posterioridad al shock. En el caso de la U. de Chile, y en línea con los resultados anteriores, se estima que la reacción es un poco mayor (aunque dentro de los mismos rangos estadísticos), y es más rápida y menos persistente que la del INE, siendo estadísticamente significativa en el trimestre del shock y en uno posterior a él.

En la muestra 2010-2019, en cambio, solo la reacción de la tasa de desempleo del INE resulta ser estadísticamente significativa. Es,

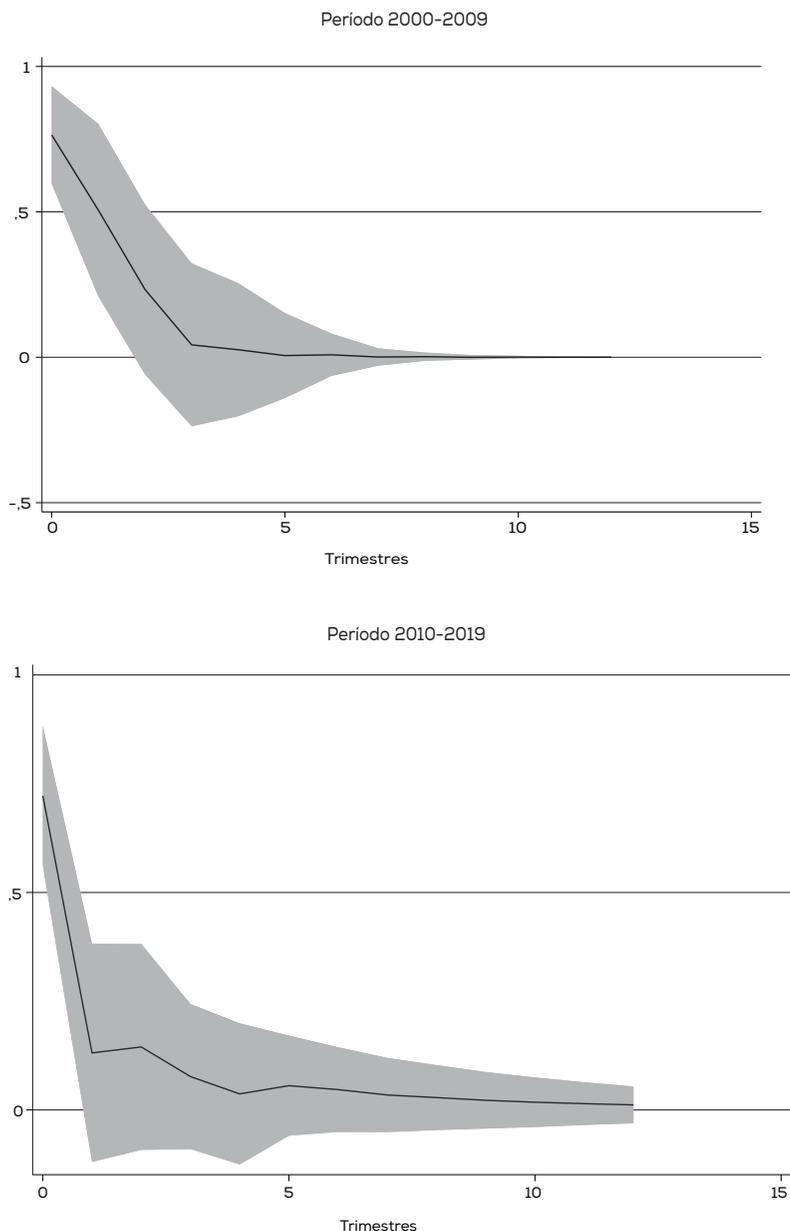
¹ La identificación es triangular, lo que implica suponer que el desempleo reacciona contemporáneamente al PIB y no viceversa, y ambos reaccionan a la otra variable con rezagos.

Gráfico 5A. RESPUESTA DE LA TASA DE DESEMPLEO A UN DE SHOCK DE ACTIVIDAD (Puntos porcentuales)



Nota: Las líneas representan la trayectoria de la tasa de desempleo respecto de una situación base luego de una innovación en la actividad económica. Las áreas representan intervalos de confianza al 95%. Las estimaciones consideran dos rezagos. El gráfico izquierdo de cada panel corresponde al INE. El shock inicial de un crecimiento es de aproximadamente 0,75 puntos porcentuales (ver Gráfico 5B).
 Fuente: Estimación propia.

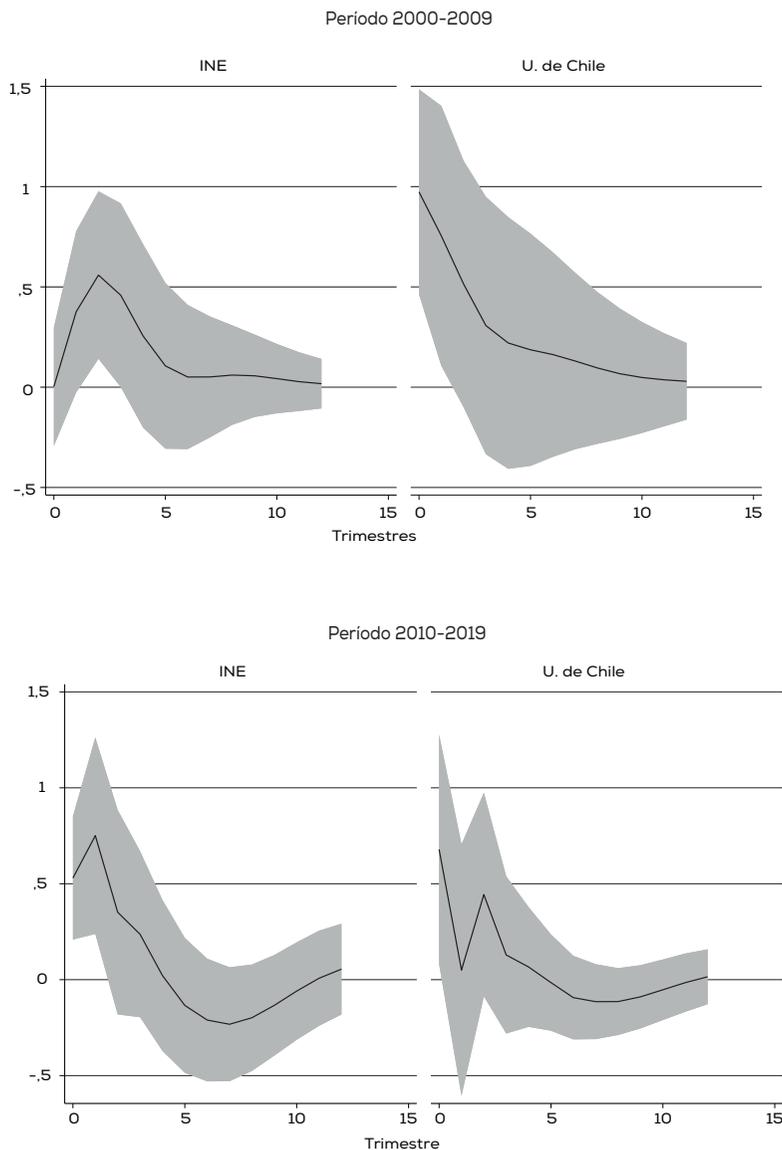
Gráfico 5B. RESPUESTA DE LA ACTIVIDAD A UN SHOCK PROPIO
(Puntos porcentuales)



Nota: Las líneas representan la trayectoria de la actividad no minera respecto de una situación base luego de una innovación propia de una desviación estándar. Las áreas representan intervalos de confianza al 95%. Las estimaciones consideran dos rezagos.

Fuente: Estimación propia.

Gráfico 6. RESPUESTA DEL CRECIMIENTO DEL EMPLEO A UN SHOCK DE ACTIVIDAD NO MINERA
(Variación de 12 meses)



Nota: Las líneas representan la trayectoria de crecimiento del empleo respecto de una situación base luego de una innovación en la actividad económica. Estimación con dos rezagos. El shock de crecimiento del Imacec no minero corresponde a aproximadamente dos puntos porcentuales y decae a cero en un año. La tasa de decaimiento es más rápida en la muestra 2010-2019.

Fuente: Estimación propia.

además, del orden de la mitad de la respuesta en la década anterior y, en vez de ser rezagada, es inmediata. En el caso de la Universidad de Chile, la respuesta de la tasa de desempleo es estadísticamente no significativa en esta segunda muestra. La aparente baja sensibilidad al ciclo en años recientes no es solo una característica de la encuesta del INE; se observa con igual nitidez en la encuesta de la U. de Chile.

Parte de los cambios de las respuestas de las tasas de desempleo obedecen a que los shocks de PIB en ambas décadas tienen muy distinta persistencia (Gráfico 5B). En ambos casos, el shock inicial es de la misma magnitud (0,75% de crecimiento trimestral), pero en la década de 2000-2009 el shock tiene una vida de tres trimestres, mientras que en la década siguiente el shock tiene nula persistencia. La naturaleza del ciclo económico ha sido distinta, con movimientos finalmente más acotados y de corta duración.

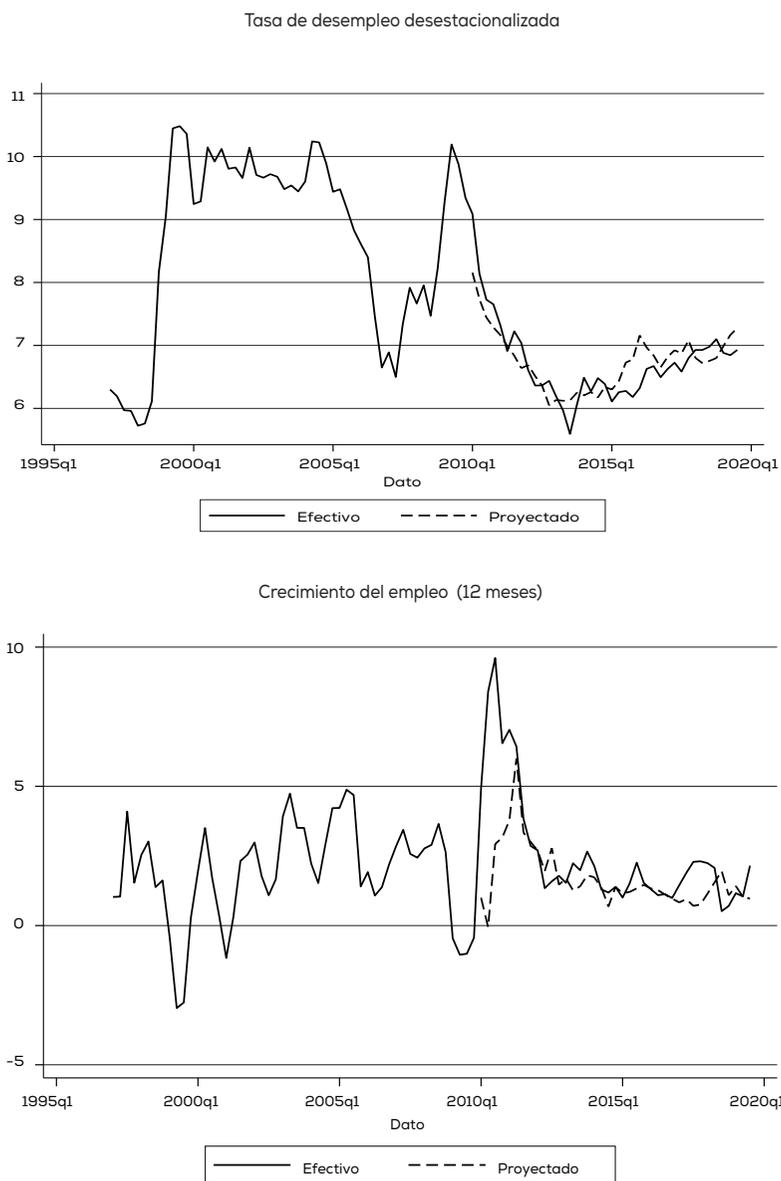
También se evalúa la existencia de posibles cambios en la sensibilidad del empleo al shock de actividad en ambas encuestas. Para eso se estiman las reacciones del empleo en un VAR que considera el crecimiento anual del empleo de cada encuesta y el crecimiento anual del PIB no minero. Los resultados indican que, en el caso del INE, existe una reacción estadísticamente significativa (y en torno a una elasticidad de 0,5) en ambas muestras (Gráfico 6). En la última década, la reacción es algo más rápida e intensa, pero su forma general se mantiene. En el caso de la encuesta de la Universidad de Chile, la reacción cambia más y deja de ser significativa desde el punto de vista estadístico.

En resumen, en ambas encuestas la tasa de desempleo mantiene su sensibilidad al ciclo y, en el caso del INE, la creación de empleo sigue reaccionando al PIB, con una intensidad marginalmente mayor que antes. Por construcción, los resultados sobre tasa de desempleo y actividad del INE significan que la fuerza de trabajo se ha tornado algo más procíclica.

4. PROYECCIONES FUERA DE MUESTRA PARA EL INE

Un último ángulo para verificar si la encuesta del INE tuvo un comportamiento anormal en los últimos años, se basa en aprovechar el cercano comportamiento histórico de ambas encuestas antes del año 2000 y en proyectar cuánto hubiese sido la tasa de desempleo de la encuesta del

Gráfico 7. PROYECCIÓN DE DATOS INE FUERA DE MUESTRA (Porcentaje)



Nota: Las líneas sólidas representan las trayectorias efectivas de la tasa de desempleo desestacionalizada y del crecimiento anual del empleo de la ENE. Las líneas punteadas representan proyecciones fuera de muestra con la encuesta de la Universidad de Chile y con el Imacec no minero efectivo y estimaciones hasta 2009.

Fuente: Estimación propia.

INE, sabiendo el comportamiento que tuvo la encuesta de la Universidad de Chile. Si el desempleo INE proyectado con este método fuese consistentemente mayor que el proyectado, habría un caso de duda mayor.

Los resultados de este ejercicio muestran una sorprendente similitud entre la tasa de desempleo INE efectiva de 2010 a 2019 y la proyectada a partir de la U. de Chile, usando exclusivamente la relación que tenían antes de 2010 (Gráfico 7, panel inferior). En promedio, ambas tasas de desempleo son iguales (6,73% efectiva vs. 6,76% proyectada). Para el período de mayor debilidad cíclica en 2015-2017, la tasa efectiva es solo 0,3 puntos porcentuales mayor que la proyectada (6,8% vs. 6,5%).

El mismo tipo de proyección, pero del crecimiento anual del empleo INE a partir del crecimiento de la actividad no minera, entrega un panorama parecido, aunque con una diferencia relevante al comienzo de la década (Gráfico 7, panel superior). Específicamente, el crecimiento proyectado con la relación PIB-empleo estimada previo a 2010, entrega un resultado cercano al efectivo solo a partir de la mitad de 2011. Para el período 2015-2017, el crecimiento del empleo efectivo es un poco mayor al proyectado (1,6% efectivo vs. 1,1% proyectado). La fuerte discrepancia durante el primer año y medio de la muestra (7% vs. 2%) es difícil de explicar, aunque puede ser efecto de los empalmes realizados entre las versiones de la ENE (aquí usamos los datos que provee el Banco Central en su base de datos estadísticos).

5. COMENTARIOS FINALES

¿Qué se puede concluir del análisis anterior? Desde el punto de vista macroeconómico, si se la compara con la encuesta de la Universidad de Chile, y contrario a lo que podría esperarse, la encuesta del INE sigue siendo tan útil como antes.

De hecho, las correlaciones entre ambas encuestas continúan siendo muy parecidas (especialmente a nivel de tasas de desempleo) tanto antes como después del cambio de encuesta. Incluso si se trata de la encuesta de la U. de Chile como sujeto ‘control’, no se aprecia un cambio relevante en el sujeto ‘tratado’, que es la encuesta del INE. Usando la relación de ambas previo a 2010, la proyección de los datos del INE no difiere de las cifras efectivas.

Sorpresivamente, y este es un hallazgo central de esta nota de investigación, el parámetro de Okun se muestra bastante robusto en el tiempo y entre encuestas. Más aún, si se proyecta fuera de muestra la encuesta del INE con la encuesta de la Universidad de Chile a partir de 2010, no se aprecia nada extraño. Con todo, hay algunos cambios de correlaciones y elasticidades (de forma reducida) que sugieren que el empleo es algo menos sensible al PIB que en la década pasada. Estos cambios, cuando se aprecian en el caso del INE, también se repiten con mayor intensidad en la encuesta de la U. de Chile. De hecho, cuando se evalúa la sensibilidad del crecimiento del empleo respecto del PIB, la encuesta del INE sigue mostrando cierta prociclicidad, la que se pierde casi por completo en la encuesta de la U. de Chile.

Hay distintas explicaciones para los cambios de las estimaciones de ciclicidad del empleo, pero ellas van más allá de los límites de esta nota. Una plausible es que el PIB efectivo siguió de cerca el potencial durante 2010-2019, con lo cual no existe en realidad un ciclo económico relevante que permita identificar con precisión la sensibilidad cíclica de las encuestas (y explicaría, además, los cambios limitados de la tasa de desempleo). Por ejemplo, el primer veintil de menor crecimiento del PIB en 2010-2019 fue +1,1%. En 1997-2009, en cambio, fue -2,8%, es decir, existieron shocks cíclicos bastante mayores. Las estimaciones de la brecha del PIB sugieren lo mismo: el Banco Central (e.g., Banco Central 2018b) la estima en menos de 2% en 2017 y cercana a cero entre 2013 y 2016. La comisión de expertos del PIB potencial del Ministerio de Hacienda también estima brechas acotadas estos años, significativamente menores a las calculadas para ciclos anteriores, cuando llegaron a entre 4% y 5% (Dirección de Presupuestos 2019).

Como documentan Marcel y Naudón (2016), también hay efectos de composición de la fuerza de trabajo que hacen cambiar el comportamiento cíclico y el nivel de la tasa de desempleo. Por ejemplo, en la medida en que la edad promedio aumenta, es probable que la tasa de desempleo sea algo menor y su ciclicidad disminuya dados los comportamientos diferenciados por edad. También es posible que otros márgenes de ajuste (como el empleo por cuenta propia o las salidas/entradas de la fuerza de trabajo) se hayan intensificado, y esto haga que existan transiciones más significativas entre distintos tipos de empleo y desde y hacia la inactividad. A pesar de la gran cantidad de información reunida

por el estudio del mercado laboral del Banco Central (2018a), es un tema que requiere mayor investigación.

Algunos de estos factores hacen más difícil medir con precisión el desempleo, pero ellos no invalidan los esfuerzos que se realizan actualmente; solo los hacen más desafiantes. Aunque siempre es posible mejorar los procedimientos (por ejemplo, actualizar más seguido los marcos muestrales), de esta nota de investigación se concluye que no hay anomalías particulares en la medición del desempleo INE si se usa un lente macroeconómico para realizar el análisis.

Finalmente, cabe mencionar que aun cuando los registros administrativos son potencialmente muy útiles para medir la creación de empleo, no hay un buen sustituto de las encuestas de desempleo a la hora de medir las holguras en el mercado laboral. Al respecto, es una buena noticia el hecho de que la encuesta del INE esté en mejor estado que lo que habitualmente se cree.

BIBLIOGRAFÍA

- Ball, L., Leigh, D. y Loungani, P. 2017. Okun's Law: Fit at 50? *Journal of Money Credit and Banking* 49(7), 1413-1441.
- Banco Central de Chile 2018a. Mercado laboral: hechos estilizados e implicancias macroeconómicas. Disponible en: https://www.bcentral.cl/documents/33528/133297/mercado_laboraldic2018.pdf/5282859d-ec41-bd4d-cefa-95c2bd348472?t=1573269201877 [4 de julio 2020].
- Banco Central de Chile 2018b. Informe de Política Monetaria Diciembre. Disponible en: <https://www.bcentral.cl/documents/33528/133297/ipm122018.pdf/d91cc13e-e009-4e6f-ba61-5ea033642499?t=1573271084957> [4 de julio 2020].
- Cordero, A. y Vergara, R. 2019. Diferencias entre los datos de empleo del INE y los de la Superintendencia de Pensiones: ¿estamos frente a una anomalía? *Puntos de Referencia* 520. Centro de Estudios Públicos. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/cep/puntos-de-referencia/puntos-de-referencia-2010-2020/puntos-de-referencia-2019/diferencias-entre-los-datos-de-empleo-del-ine-y-los-de-la> [4 de julio 2020].
- Daly, M.C., Fernald, J., Jordà, O. y Nechio, F. 2014. Interpreting Deviations from Okun's Law. Disponible en: <https://www.frbsf.org/economic-research/publications/economic-letter/2014/april/okun-law-deviation-unemployment-recession/> [4 de julio 2020].
- Dirección de Presupuestos 2019. Resultados del Comité Consultivo del PIB Tendencial. Disponible en: http://www.dipres.cl/598/articles-192140_doc_pdf. [4 de julio 2020].

- Fuentes, A. y Hernando, A. 2019. Midiendo la calidad del empleo en Chile. *Puntos de Referencia* 521. Centro de Estudios Públicos. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/cep/puntos-de-referencia/puntos-de-referencia-2010-2020/puntos-de-referencia-2019/midiendo-la-calidad-del-empleo-en-chile> [4 de julio 2020].
- Fuentes, R., Gredig, F. y Larrain, M. 2008. La brecha de producto en Chile: medición y evaluación. *Economía Chilena* 11(2), 7-30.
- Holger, G., Hornok, C., Montagna, C. y Onwordi, G. 2018. Employment Output Elasticities Reforms Towards Flexicurity: Evidence from OECD Countries. IZA Discussion Papers 12004. Institute of Labor Economics (IZA).
- Knotek, E.S. 2007. How Useful is Okun's Law? *Economic Review* 92, 73-103.
- Marcel, M. y Naudón, A. 2016. Transiciones laborales y la tasa de desempleo en Chile. Documento de Trabajo 787. Banco Central de Chile. Disponible en: https://www.bcentral.cl/detalle-noticias-y-publicaciones/-/asset_publisher/Exzd7l9NC3Y6/content/id/1772784 [4 de julio 2020].
- Martínez, C., Morales, G y Valdés, R. 2001. Cambios estructurales en la demanda por trabajo en Chile. *Economía Chilena* 4(2), 5-25.
- Neely, C.J. 2010. Okun's Law: Output and Unemployment. *FRBSL Economic Synopses* 4, 1-2.
- Okun, A.M. Potential GNP: Its Measurement and Significance (89-104). *Proceedings of the Business and Economic Statistics Section of the American Statistical Association*. Alexandria, VA: American Statistical Association.
- Retamal, Y. 2014. Tendencias de largo plazo de oferta laboral y crecimiento económico en Chile. Tesis. Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Valdés, R. 2018. Tres enigmas laborales y una encuesta misteriosa. *El Mercurio*. 22 de julio, B9. *EP*

RESEÑA

Richard Horton. *The Covid-19 Catastrophe. What's Gone Wrong and How to Stop It Happening Again*. Cambridge: Polity Press, 2020. US\$ 14,95 (ISBN: 9781509546473), 134 pp.

Báltica Cabieles, Universidad del Desarrollo, Chile

El libro de Richard Horton, editor de la renombrada revista científica *The Lancet* y publicado este año por Polity Press en Reino Unido, describe la historia natural de la pandemia de COVID-19 y revisa, desde una interesante retrospectiva, lo que en su opinión se hizo mal y lo que debemos aprender como humanidad para futuras pandemias. Horton es un investigador energético y de notable trayectoria internacional, en algunas ocasiones controvertido, pero ciertamente reconocido y escuchado. Su libro sobre la catástrofe del COVID-19 salió a la luz en plena pandemia este 2020, apresurado quizás por dar respuestas antes que otros actores relevantes, o tal vez interesado en compartir su mirada crítica sobre los errores cometidos y sobre cómo prevenirlos a futuro. La frase de apertura del libro, que señala que el COVID-19 es una pandemia de paradojas, evoca el tono de *The Covid-19 Catastrophe* que, a través de sus siete capítulos, captura al lector en un relato vivaz y ágil sobre el inicio, desarrollo y expansión del virus SARS-CoV-2 en el mundo.

Horton presenta evidencia de alcance global, ilustrando con claridad la profunda conexión entre lo local —como lo es una feria de alimentos con animales vivos en una provincia en China— y sus profundos efectos en todo el mundo. Invita a una mirada amplia de la salud como proceso social, medioambiental, político y cultural, de alcance planetario. Horton no tiene miedo a decir lo que piensa, a criticar inclu-

BÁLTICA CABIELES es PhD en Ciencias de la Salud (Epidemiología Social), Universidad de York, Inglaterra. Profesora titular y directora del Programa de Estudios Sociales en Salud del Instituto de Ciencias e Innovación en Medicina de la Facultad de Medicina, Clínica Alemana, Universidad del Desarrollo, Chile. Dirección: Avda. Las Condes 12461, Las Condes, Santiago, Chile, CP 7550000. Email: bcabieles@udd.cl.

so a grandes potencias económicas mundiales —Estados Unidos y Reino Unido—, pero cuida un inteligente balance con la evidencia científica disponible a la fecha. Además, ilustra diversos aspectos gravitantes de la pandemia de COVID-19. El investigador comenta con agudeza cómo el brote epidemiológico se inició en China, la reacción de científicos y su llamado temprano de alerta, el manejo y las dificultades de la Organización Mundial de la Salud para reconocerlo como ‘un evento extraordinario’ y sus consecuentes medidas internacionales. También documenta una lista de esfuerzos, acciones y reacciones que fueron expandiéndose y replegándose, continente tras continente, como una verdadera ola viral en un mar de sistemas sociales friccionados y fraccionados, sistemas y equipos de salud debilitados, y diversos gobiernos en crisis de legitimidad y alejados del sentir de sus ciudadanos.

Richard Horton alude en forma recurrente a las paradojas, quizás como una llave que permitiría explicar por qué la pandemia de COVID-19 tuvo y sigue teniendo tan profundo efecto internacional. Esas paradojas aparecen, por ejemplo, en (i) la manifestación de la enfermedad en distintos grupos de riesgo; (ii) en su forma diferencial de afectar a grupos socioeconómicos de nivel alto, medio y bajo; (iii) en la gran capacidad científica disponible con limitado impacto político y social; y (iv) en la oportunidad desperdiciada de grandes potencias mundiales que, teniendo todo, perdieron el control de la pandemia. La reflexión de Horton sobre estas paradojas es, en mi opinión, uno de los elementos más interesantes que se presentan en su libro.

Horton reflexiona en torno a esta idea a lo largo de todo el libro, a veces en forma explícita y en otras ocasiones provocándola en forma más solapada. Un ejemplo evidente de dicha paradoja corresponde a que la mayoría de los contagiados del mundo ha enfrentado desde síntomas leves hasta un resfrío fuerte, pero al mismo tiempo uno de cada cinco aproximadamente ha sufrido una enfermedad respiratoria severa, que ha requerido de hospitalización en cuidados intensivos y apoyo ventilatorio. En el mundo ya han fallecido 588.383 personas por esta enfermedad, según datos del observatorio mundial de COVID-19 de la Johns Hopkins University (2020, al 16 de julio 21 horas), dato que posiblemente esconde un número ignorado de personas que, en todos los países, no ha sido bien registrado, especialmente entre quienes tienen un mediano y bajo ingreso. El riesgo de morir por COVID-19 ha

demostrado ser más alto en adultos mayores, personas con exceso de peso, personas con antecedentes de enfermedades crónicas y en especial con enfermedades respiratorias. Al virus parece no interesarle los niños, niñas y adolescentes, pero en aquellos que sí logra enfermar los resultados pueden ser catastróficos.

Otra paradoja es cómo la pandemia ha evolucionado ‘de arriba hacia abajo’ en la jerarquía social. En muchos países se ha iniciado con una primera ola de contagios en clases acomodadas, quienes en muchos casos han podido instalar medidas de confinamiento recomendadas, teletrabajo, teleeducación y mantención de sus contratos laborales, incluyendo ajustes de menores a moderados en sus niveles de ingreso. La segunda ola, en cambio, mostró la dureza de la pandemia en personas con empleos inestables e informales, muchos de los cuales cayeron en desempleo; en personas hacinadas en sus viviendas con imposibilidad de sostener el distanciamiento, el teletrabajo o la teleeducación. Tal y como ha sido también documentado por otros autores, Horton expone que la pandemia golpeó más fuerte a quienes viven en pobreza (Sumner, Hoy y Ortiz-Juarez 2020), a personas de origen étnico diferente a ‘blanco’ caucásico (CDC 2020), a migrantes en situación irregular que quedaron fuera de medidas de protección y apoyo en la emergencia (Cabieses 2020), a adultos mayores (Daoust 2020) y a personas postradas que no solo sufrieron la enfermedad sino también la soledad. Muchas personas afectadas por el COVID-19 en esta segunda ola no perdieron únicamente su trabajo, su ingreso estable y su salud. Muchos murieron esperando camas de cuidados intensivos o un ventilador mecánico que no se liberó. Murieron para el sistema de salud y para la sociedad antes de morir en cuerpo, puesto que no pudieron acceder al sistema de salud cuando lo requerían o no pudieron ser priorizados debido a los limitados recursos disponibles. Este ejemplo, llevado a escala global, ha implicado la profundización de desigualdades sociales dentro y entre países, ha tensionado el cumplimiento de derechos humanos incluyendo el derecho al acceso a salud digna y de calidad, ha quebrantado acuerdos sociales de buena convivencia y de respeto a la diferencia social y cultural, así como también ha afectado la legitimidad de la fuerza política y de la autoridad del Estado, en tiempos de crisis sanitaria sin precedentes en el último siglo.

Una tercera paradoja, muy poderosa según Horton, es la manera en que dos potencias mundiales como Estados Unidos y Reino Unido

enfrentaron la pandemia (Buranyi 2020). Pese a contar con más recursos económicos que muchos otros países igualmente afectados por el COVID-19, las estrategias de afrontamiento de estos países, según el autor y expertos internacionales, fue lenta, errática, insuficiente y equivocada. Respecto de Estados Unidos, Horton acusa al presidente de Estados Unidos, Donald Trump, de haber cometido un ‘crimen de lesa humanidad’ por destituir su apoyo financiero a la Organización Mundial de la Salud (OMS). Sostiene que ningún otro país en el mundo tiene la concentración de habilidad científica, conocimiento técnico y capacidad productiva que posee Estados Unidos. Y, sin embargo, este coloso no logró aportar su experiencia con éxito para influir en la política y en la política de respuesta de la nación. Más personas murieron en EE.UU. por COVID-19 en tres meses que durante toda la Guerra de Vietnam. En cuanto a Reino Unido, en opinión de Horton, el primer ministro Boris Johnson mintió o cometió una mala conducta al decirle al público que el gobierno estaba bien preparado para la pandemia. De hecho, el gobierno de Reino Unido abandonó la recomendación internacional de testear, rastrear y aislar a personas con el virus en marzo de este año, sin explicación aparente. Luego, el primer ministro se apresuró a acelerar las pruebas en abril, pero en repetidas ocasiones no logró cumplir sus propios objetivos, quedando semanas atrás del resto del mundo y con abiertas críticas de diversos sectores. Esto contrasta con esfuerzos sistemáticos y basados en la evidencia disponible en tiempo real por parte de muchas naciones con menos recursos —y posiblemente menos capacidades instaladas— que estas potencias, pero que, con una mirada amplia de salud pública, monitoreo estrecho de la población y tesón, han logrado avanzar hacia la superación de la pandemia en las últimas semanas.

Otras paradojas que presenta el autor se relacionan con el poder de los científicos para informar y apoyar en contextos de crisis sanitarias, contrastada con su voz débil, complaciente o atemorizada frente a autoridades políticas. Manifiesta la desconexión entre el mundo científico y los sistemas de salud, llegando a sugerir en algunos casos de posibles colusiones entre estos actores, que no lograron independizarse de las autoridades centrales o de las figuras políticas de poder, limitando su independencia de pensamiento, de comunicación social y de impacto final en el manejo de la pandemia. Discute además la fuerza en potencia de

los organismos internacionales como la OMS, su alcance global y posibilidad de liderazgo para la humanidad, que compite con su dificultad de tomar decisiones a tiempo y con su limitada capacidad de orquestar colaboraciones amplias entre países.

Algo llamativo de las paradojas es que no solo nos muestran aspectos o situaciones en franca oposición, sino que también hacen palpable nuestra ignorancia acerca de cómo estos puntos en directa tensión pueden suceder al mismo tiempo. ¿Pueden estar de alguna forma relacionados? De ser así, ¿cuáles son sus vasos comunicantes y cómo dichos puentes podrían ayudarnos a resolver ambas situaciones? ¿Existe una vara mágica oculta en todo esto? Este alcance de la paradoja es, en mi opinión, uno de los elementos más interesantes que se presentan en el libro de Horton, puesto que el autor combina una descripción de la realidad de la pandemia de COVID-19 —su versión de la realidad, podrán decir algunos— con reflexiones y críticas permanentes sobre cómo realidades tan contrapuestas, como las relatadas más arriba, ocurrieron en forma simultánea a escala nacional y global. También elabora brevemente sobre posibles aprendizajes para futuras crisis sanitarias de esta envergadura, reconociendo la dificultad real de implementar muchas de ellas en contextos sociales y sanitarios como los que estaban presentes cuando el COVID-19 golpeó a la humanidad.

En su último capítulo, Horton elabora algunas recomendaciones generales, pero ciertamente útiles, para considerar en próximas experiencias mundiales de este tipo. Y la razón puede ser evidente, ya que la pandemia no ha sido superada aún. En este sentido, una herramienta utilizada en salud pública corresponde a la construcción de árboles de problemas. Estos árboles buscan sintetizar de manera coherente mecanismos complejos y no lineales presentes en problemas de salud, similar a lo que Horton desarrolla a lo largo de *The Covid-19 Catastrophe*. Los árboles conectan causas de problemas (raíces) con la expresión de la enfermedad (tronco) y con todos sus efectos posibles (ramas). El autor, en este sentido, es mordaz para describir parte de las raíces de la pandemia de SARS-CoV-2, tanto cuanto es posible con la información que se dispone. También es elocuente en la descripción o tronco del problema, tomando casos reales de países muy distintos, que abordaron la pandemia de manera también diversa y dinámica. Los efectos o ramas del problema son también visibles, pero en menor medida a los dos

anteriores, posiblemente por haberse escrito el libro con la pandemia aún en desarrollo. Identificar las consecuencias de un problema de salud pública es esencial para asimismo identificar medidas de prevención y de salvataje seguras, equitativas y costo-efectivas. Necesitamos ver el árbol completo antes de definir qué debemos hacer la siguiente vez, o corremos el riesgo de decidir sobre la base de resultados medidos solo a corto plazo, en grupos homogéneos poblacionales disponibles fácilmente en tiempos de crisis, sobre estadísticas poco refinadas y ciegos de efectos que aún están por emerger a la superficie. He ahí la última paradoja, latente, del interesante libro de Horton.

BIBLIOGRAFÍA

- Buranyi, S. 2020. Scathing COVID-19 Book from *Lancet* Editor - Rushed but Useful. *Nature* 582, 478-479. DOI: 10.1038/d41586-020-01839-y.
- Cabienes, B. 2020. Encuesta sobre COVID-19 a poblaciones migrantes internacionales en Chile. Capítulo 1: Resultados descriptivos generales. Instituto de Ciencias e Innovación en Medicina, Facultad de Medicina Clínica Alemana, Universidad del Desarrollo. Disponible en: <https://medicina.udd.cl/files/2020/05/Reporte-descriptivo-ENCUESTA-MIGRANTES-Y-COVID19.pdf> [20 de julio 2020].
- CDC (Centers for Disease Control and Prevention) 2020. COVID-19 in Racial and Ethnic Minority Groups. Disponible en: <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/need-extra-precautions/racial-ethnic-minorities.html>.
- Daoust, J. 2020. Elderly People and Responses to COVID-19 in 27 Countries. *PLoS One* 15(7), e0235590. DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0235590>.
- Johns Hopkins University 2020. Coronavirus Resource Center. COVID-19 Case Tracker. Disponible en: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> [16 de julio 2020].
- Sumner, A., Hoy, C. y Ortiz-Juarez, E. 2020. Estimates of the Impact of COVID-19 on Global Poverty. WIDER Working Paper 2020/43. United Nations University, World Institute for Development Economics Research. Disponible en: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2020-43.pdf> [20 de julio 2020]. *EP*

RESEÑA

Samuel Moyn. *Not Enough: Human Rights in an Unequal World*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2019. US\$20 (ISBN: 9780674737563), 277 pp.

Robinson Lobos, Universidad Adolfo Ibáñez, Chile

Entre la abundante literatura sobre derechos humanos reciente, ha surgido últimamente una corriente de investigaciones historio-gráficas denominada ‘revisionista’, que incluye a autores como Stefan-Ludwig Hoffmann (2016), Mark Mazower (2009) o Samuel Moyn, autor del libro reseñado. Moyn ha desarrollado una prolífica obra en torno a la historia de los derechos humanos (Moyn 2014a, 2014b, 2015), siendo en particular *The Last Utopia* (2010) la obra principal de esta corriente y un referente contemporáneo en la materia.

Moyn sostiene que los derechos humanos, tal como los entendemos hoy en día, como derechos individuales concedidos a toda persona en toda nación, corresponden a una interpretación surgida recién a fines de la década de 1970. Si esto es así, entonces existiría una correlación entre el período de desarrollo de los derechos humanos, y su interpretación individualista, la expansión del neoliberalismo a nivel global y el progresivo desmantelamiento del Estado de Bienestar. En *Not Enough*, Moyn se pregunta si los derechos humanos pueden ser entendidos como el lenguaje normativo del neoliberalismo.

El autor intenta resolver la aparente paradoja que implica que el discurso normativo por excelencia del siglo XXI sea afín al neoliberalismo, abordando la historia a nivel global de los derechos más afectados a causa de la expansión del neoliberalismo: los derechos económicos y sociales. Moyn rastrea los cambios en la interpretación de estos

derechos, igualitarista desde fines de la Segunda Guerra Mundial hasta que, a mediados de la década de 1970, fueron concebidos de acuerdo al principio de suficiencia (Frankfurt 1987), tornándolos “no amenazantes para el movimiento neoliberal” (Moyn 2019, xii).

El primer capítulo de *Not Enough: Human Rights in an Unequal World* indaga en el origen del principio igualitarista en el contexto de la Revolución Francesa. La facción jacobina demandaba no solo la moderación de los extremos de riqueza y pobreza, para evitar los males de la división interna de la sociedad, sino más bien una igualdad material. Durante el siglo XIX se interrumpe la pretensión igualitarista por la primacía que adquieren los proyectos revolucionarios y el discurso de las sociedades liberales europeas. Los gobiernos liberales respondieron garantizando algunos mínimos sociales, principalmente estándares laborales y algunas necesidades mínimas. Solo a fines de ese siglo, con la agudización de la cuestión social y la crisis de las democracias liberales, se posibilita la consagración constitucional de derechos sociales y económicos.

La pretensión igualitarista surgirá con fuerza a inicios del siglo XX. Moyn observa, en los trabajos de sociólogos como H. Lasky, G. Gurvitch o T.H. Marshall, y de historiadores como K. Polanyi, una justificación para la implementación progresiva de un Estado de Bienestar, de la mano de la ampliación de los derechos de ciudadanía y de una serie de cambios jurídicos que expanden la acción estatal hacia áreas del derecho privado. A nivel nacional, los derechos sociales operaban como una salvaguardia ante conflictos sociales exacerbados por la creciente desigualdad producida por el régimen capitalista.

La existencia del Estados de Bienestar explica la inclusión de derechos sociales en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) en 1948. Moyn considera la DUDH como una legitimación de la evolución del Estado de Bienestar a nivel internacional. Ciertamente, DUDH involucra derechos políticos y civiles, pero su característica central radica en la inclusión de derechos sociales y económicos, representando un compromiso con condiciones de justicia distributiva nacionales.

Pese a ello, su efecto inicial fue tangencial. En primer lugar, la DUDH no se refería explícitamente a la igualdad distributiva sino a ‘un ideal común’ por el cual ‘esforzarse’. En segundo lugar, la DUDH y la

Carta de las Naciones Unidas fueron diseñadas para mantener el régimen colonial bajo unas coordenadas similares a las ya existentes en la Liga de las Naciones, bajo el sistema de administración fiduciaria. En el caso de los derechos sociales, el problema colonial se manifestaba en evitar que estos derechos (y en particular los derechos laborales) se hicieran extensivos a los súbditos de los imperios en las colonias.

Para Moyn, son los movimientos poscoloniales los que, al liberarse de los imperios europeos, expanden la demanda normativa de la igualdad material, no solo en el sentido de que los ciudadanos de los nuevos Estados poscoloniales fueran sujetos de iguales derechos, sino asimismo aspiran a que las relaciones entre Estados se organicen igualitariamente. Los movimientos poscoloniales vinculan la idea de soberanía política y la autodeterminación de los pueblos con el fin de la desigualdad global.

La ola poscolonial llega a la ONU reflejando su creciente ascendencia en la promulgación en 1966 de los dos principales tratados de derechos humanos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). El derecho de autodeterminación de los pueblos abre ambos tratados, siendo concebido como el más relevante por parte de los Estados poscoloniales, pues permite la creación de naciones dotadas de soberanía, en las cuales se pueden definir e implementar los restantes derechos civiles, políticos y económicos. La autodeterminación posee además una dimensión económica, que declara que los pueblos tienen soberanía permanente sobre sus recursos naturales. Ello “permitió a los nuevos estados poner fin a un legado del imperialismo basado en concesiones, y llevó a varias expropiaciones, declarando nulos contratos que impedían a los países enriquecerse con los productos que se encontraban en sus territorios” (Moyn 2019, 110-111).

La demanda igualitarista global, el intento de establecer estructuras distributivas entre naciones, fue representada por el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). La forma política de este proyecto fue una versión del socialismo que, a diferencia del socialismo soviético, se orientaba más al ámbito internacional que al doméstico.

El foco del NOEI se encontraba en la justicia distributiva de las relaciones entre Estados (especialmente entre el norte y el sur), y no en el

ámbito interno entre ciudadanos de cada país (dejaba estructuras locales de dominación intactas). Esto marcó la decadencia del movimiento poscolonial, a la luz de su tendencia a sostener gobiernos autoritarios que violaban otros derechos humanos.¹

A partir de la década de 1970, Moyn observa un cambio en la concepción de los derechos humanos, que los lleva a su forma contemporánea: ya no serán interpretados en términos de igualdad material entre naciones, sino como derechos individuales que se satisfacen asegurando condiciones mínimas de subsistencia.

Durante esta década, la violación de los derechos humanos por parte de gobiernos autoritarios en Latinoamérica y Europa Oriental hará que la atención se centre en derechos políticos y no en económicos o sociales. Esto tiene como correlato institucional la fundación de Amnistía Internacional y de Human Rights Watch, centradas en la protección de los derechos políticos, denunciando torturas y encarcelamientos ilegales, entre otras violencias autoritarias, pero que dejan explícitamente de lado la realización de derechos sociales y económicos.

Conjuntamente, el surgimiento del paradigma de las necesidades básicas (NB) permite redefinir la cuestión de la justicia material, abandonando el marco del Estado de Bienestar que determinaba la interpretación de los derechos humanos desde la DUDH. La cuestión de los derechos sociales y económicos será leída en términos de mínimos necesarios, como una ética global para la subsistencia. Las NB “fijan un mínimo absoluto de bienes y servicios esenciales que tendrían la virtud de una aplicación universal y fácil medición” (Moyn 2019, 130).

Este enfoque se expandió globalmente gracias a su apropiación por parte del Banco Mundial (BM), bajo la dirección de Robert McNamara (1968-1982), y gracias a economistas como Paul Streeten o Amartya Sen, transformando el alivio de la pobreza en un proyecto mucho más urgente y realista que la incierta modernización del tercer mundo y su liberación colectiva.

Moyn observa una inversión en las premisas que guían el discurso normativo de los derechos humanos. Mientras las propuestas del NOEI se centraban en la idea de igualdad material entre pueblos y naciones (colectivamente entendida), el enfoque de las NB se caracteriza por un

¹ Un análisis historiográfico reciente del auge y caída de los movimientos poscoloniales se encuentra en Getachew (2019).

tratamiento economicista del problema de los mínimos necesarios para la subsistencia, definida en términos individuales, al interior de cada país.

Estos cambios en el contexto político mundial tienen su repercusión en la filosofía moral, con la creación de teorías sobre la ‘justicia global’, entendida como intereses individuales que pueden ser defendidos en términos de derechos. Charles Beitz (1999 [1979]) se manifestaba contrario a la pretensión igualitarista a nivel global y en particular contra las implicancias de una lucha contra el colonialismo en nombre del principio colectivo de autodeterminación. Son intereses de individuos y no de pueblos los que se defienden en términos de justicia. Los últimos solo son justos en la medida en que representan los intereses de los primeros.

El discurso normativo global abandonó las premisas igualitaristas fundadas en actores colectivos nacionales, privilegiando garantías de subsistencias individuales. Se produce, por tanto, una intersección entre los derechos humanos y las fuerzas expansivas de la globalización económica, al mismo tiempo que comienza el declive del Estado de Bienestar y el fin de los proyectos poscoloniales. La justicia global y la globalización de los mercados “se volvieron compañeros en su camino al presente” (Moyn 2019, 172).

El último capítulo del libro intenta desentrañar la respuesta a la pregunta inicial del texto: si acaso los derechos humanos son el discurso normativo del neoliberalismo o, más bien, su expansión coincide contingentemente con la del neoliberalismo.

Para Moyn, los derechos humanos no son la legitimación del neoliberalismo, sino que producen un desplazamiento de la atención de los problemas de la igualdad material y, con su crítica a los regímenes comunistas de Europa del Este, contribuyen a un ‘desencantamiento’ respecto del socialismo. El socialismo iría abandonando la escena, dejando el espacio libre para la expansión global de los mercados y para unos derechos humanos entendidos en términos individuales. Las oleadas a favor del mercado global no se encontraron con una alternativa en términos igualitaristas. En Latinoamérica, los procesos de democratización se habrían asociado a la garantía de derechos humanos, pero sin dar cuenta de los efectos de la desigualdad a causa de la expansión de los mercados.

El autor considera que las instituciones financieras globales como el BM y IMF tuvieron un rol clave en este contexto, mediante políticas de préstamos a Estados, generando graves endeudamientos que fueron acompañados de ‘ajustes estructurales’. Ninguna de estas instituciones realizaba préstamos considerando si los Estados firmantes respetaban los derechos humanos (políticos o sociales). Puede objetársele a Samuel Moyn no considerar un análisis de las formas jurídicas de derecho internacional que adquieren estas políticas, las cuales les permiten abstraerse de las exigencias de derechos humanos o de la interacción entre cuerpos del derecho internacional y los derechos humanos, particularmente en el ámbito de las inversiones de empresas transnacionales (Anghie 2004).

Not Enough es un libro erudito en el manejo de fuentes y estimulador en sus propuestas. Nos provee de una mirada de los derechos humanos que se aleja de los derechos naturales y de la idea del sufrimiento como impulsora de la evolución de los derechos humanos (Lauren 2011; Hunt 2007). Moyn sitúa la clave interpretativa de los derechos humanos en una tensión entre los principios de suficiencia e igualdad. El autor pone la atención en cómo la profundización de la desigualdad material ha creado incentivos permanentes para migraciones, crisis de refugiados y surgimientos de populismos. Nos recuerda, además, cómo la consagración de los derechos sociales y económicos fue una respuesta histórica a los conflictos sociales exacerbados por las dinámicas del mercado.

BIBLIOGRAFÍA

- Anghie, A. 2004. *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*. New York: Cambridge University Press.
- Beitz, C. 1999 [1979]. *Political Theory and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Frankfurt, H. 1987. Equality as a Moral Ideal. *Ethics* 98(1), 21-43.
- Getachew, A. 2019. *Worldmaking after Empire. The Rise and Fall of Self-Determination*. Princeton: Princeton University Press.
- Hoffmann, S.L. 2016. Human Rights and History. *Past & Present* 232(1), 279-310.
- Hunt, L. 2007. *Inventing Human Rights*. New York: Norton & Company.
- Lauren, P.G. 2011. *The Evolution of International Human Rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

- Mazower, M. 2009. *No Enchanted Palace. The End of Empire and the Ideological Origins of United Nations*. New Jersey: Princeton University Press.
- Moyn, S. 2010. *The Last Utopia. Human Rights in History*. London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Moyn, S. 2014a. *Human Rights and the Uses of History*. London: Verso Books.
- Moyn, S. 2014b. The Return of the Prodigal (1-14). En Eckel, J. y Moyn, S. (eds.), *The Breakthrough*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Moyn, S. 2015. *Christian Human Rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press. *EP*

RESEÑA

Andrés Núñez, Enrique Aliste y Raúl Molina (compiladores). *(Las) Otras geografías en Chile. Perspectivas sociales y enfoques críticos*. Santiago: Lom Ediciones, 2019. US\$25 (ISBN: 9789560011367), 420 pp.

Consuelo Figueroa, Universidad Diego Portales, Chile

En 2020 se cumplen 80 años desde la publicación del libro *Chile o una loca geografía* de Benjamín Subercaseaux. Editado más de una veintena de veces desde su primera edición en 1940, resulta una obra clave en la configuración de la idea de un Chile no solo único y unitario por su carácter excepcional, sino también remontable a los orígenes atávicos de una geografía de abigarrados y vigorosos relieves. Con una pluma que apela a la sensibilidad nacional, el autor va delineando y rellenando a partir de su escritura los contornos y el cuerpo de la nación, bajo la convicción de que “hay en este Chile algo que lo hace eterno e inmutable; y ese algo es su geografía” (Subercaseaux 1940, 24). Es interesante que sea justamente en el contexto del aniversario de esta emblemática obra que salga a la luz *(Las) Otras geografías en Chile*, texto compilado por Andrés Núñez, Enrique Aliste y Raúl Molina, que invita nuevamente a deambular por los fracturados paisajes y territorios del país. Sin embargo, esta vez lo hace desde miradas que subvierten las tradicionales concepciones de la geografía como categoría fija, objetiva, neutra y concreta, tomando distancia —como señalan los editores de la obra— de “esa vieja herencia que se cuele muchas ve-

CONSUELO FIGUEROA es Doctora (c) en Historia del Department of History, State University of New York at Stony Brook. Es coordinadora académica de la Escuela de Historia, Universidad Diego Portales, Chile. Es autora, junto a L. Gallardo, M.I. Toledo, L. Pérez, J. Vera y P. Manzo, de *Lugar del arte: análisis de cinco casos emblemáticos de obras arquitectónicas públicas destinadas al arte contemporáneo en Santiago de Chile* (2019); editora de *Chile y América Latina. Democracias, ciudadanías y narrativas históricas* (2013), y autora de *Revelación del Subsole. Mujeres en la sociedad minera del carbón. 1900-1930* (2009). Dirección: Manuel Rodríguez 450, Santiago, Chile, CP 8370109. Email: consuelo.figueroa@udp.cl.

ces de modo mecánico e inconsciente bajo las premisas de miradas que *naturalizan* la comprensión geográfica” (17). Como bien se desprende de su título, los 17 artículos que componen la obra apuntan no solo a considerar ‘otras geografías’ hasta ahora invisibilizadas “por su intrínseca dificultad y accesibilidad, o por su apariencia invisible, intangible, efímera y fugaz” (9) —como señala Joan Nogué, autor que inspira el libro aquí reseñado—, sino que además apelan a deconstruir y, consecuentemente, a pluralizar los saberes y entendimientos geográficos.

Los estudios y reflexiones contenidos en el texto aquí reseñado abordan tópicos, perspectivas metodológicas y aproximaciones teóricas diversos que no provienen únicamente de la geografía como disciplina de estudio, sino también de la antropología, la sociología, la historia y la ciencia política. La riqueza del aporte *pluridisciplinar* radica justamente en esta multiplicidad de miradas e interpretaciones que, junto con descentrar los lugares desde donde se produce el conocimiento, hace posible transitar ya no por una realidad geográfica dada, estática y neutra, sino por una diversidad de territorios y espacios más bien difusos, imprecisos y cambiantes.

El texto se divide en tres partes. Los cinco capítulos que componen la primera de ellas, titulada “Geografías en la perspectiva socio-ambiental: ecología política, extractivismo y etnicidad”, comparten, entre otros aspectos, el interés por desenmascarar los discursos y saberes geográficos aparentemente neutros y desideologizados, que no hacen más que ocultar la dominación y explotación de algunos sectores sociales, así como la desposesión, degradación y agotamiento de los recursos naturales. El otrora hegemónico discurso impulsado, desde el siglo XIX en adelante, por el Estado y algunos grupos de interés respecto de un territorio nacional inclusivo, coherente y con pretensiones homogeneizadoras, se desmorona frente a la presencia de otros grupos que no buscan ni su incorporación ni su participación en el supuesto proyecto común. Concebidos tradicionalmente como ‘minorías’, han sido desestimados, reducidos y hasta suprimidos de la pertenencia nacional. Sin embargo, como puede apreciarse en los capítulos aquí contenidos, estos grupos y sus concepciones territoriales han ido alcanzando un protagonismo cada vez más visible a raíz de la crisis ecológica en curso. Estos estudios abordan las tensiones y conflictos ambientales entre la arremetida capitalista en el marco del sistema neoliberal que recurre a nuevas prácticas

discursivas para legitimarse y reactualizarse, y la acción y movilización política por parte de sectores que resisten desde lo que uno de los capítulos denomina las “contra-geografías” (Romero y Martínez 2019, 117 y ss), dando cuenta del agotamiento de los acuerdos básicos de organización social sobre los que habían operado los tradicionales discursos nacionales.

Los seis capítulos que conforman la parte II, “Geo-grafías de la experiencia: enfoques etnográficos y fenomenológicos”, no obstante la diversidad de temáticas que contienen, todos apuntan —como su título indica— a la revalorización de las experiencias de los sujetos en las configuraciones geográficas. Los textos invitan a deambular por y desde las vivencias de la espacialidad. Así, desde las reflexiones teóricas y metodológicas respecto de las siempre inconclusas y fragmentarias prácticas etnográficas, las dinámicas interacciones socioespaciales que diluyen las esencialistas identidades territoriales, los viajes, desplazamientos e imaginaciones de paisajes y territorios, y la resignificación de los espacios a partir de las memorias colectivas, relevan la centralidad de los significados y representaciones simbólicas de quienes moran —sea en su calidad de especialistas o en su calidad de habitantes— los espacios. Una de las categorías que atraviesa estos estudios es justamente la de ‘lugar’, entendido como *estar en*, es decir, una categoría que no solo apela a la cualidad relacional —lo aprehendido, significado e interiorizado por los seres humanos—, sino también a la imposibilidad de prescindir de las temporalidades a la hora de entender la espacialidad. Así, un lugar, lejos de ser una condición de invariabilidad y permanencia, es siempre una condición histórica y ambientalmente contextualizada, es decir, una posición mudable e inestable en tanto refiere a lo que *está sucediendo*. En otras palabras, el lugar no existe, sino que es habitado, significado, imaginado y experimentado en el tiempo.

La mayoría de los artículos que constituyen la parte III, “Geografías y espacialidades: geopolíticas en la producción territorial”, siguiendo la premisa de que el espacio es un producto histórico íntimamente vinculado con el desarrollo de la modernidad occidental, reparan en las (i)lógicas relaciones de poder —sociales, políticas y discursivas— que moldean tanto la constitución de los territorios como las posibilidades de existencia de la población que en ellos reside. Nuevamente, las temáticas son diversas, pero apuntan a las variadas estrategias y disposi-

tivos que, emanados de los centros de poder, se empeñan en disponer ordenanzas que *coloquen* —o *arranquen*— de su lugar a quienes puedan alterar social y espacialmente el *orden* deseado. Es, por ejemplo, la imposición de representaciones coloniales en el *Wallmapu* la que, a partir de un discurso homogeneizador por parte del Estado, desterritorializa y niega formas alternas y plurales de ser y estar, despojando a algunos sujetos de su condición humana. Lo mismo ocurre con la intervención impulsada por la dictadura cívico-militar en las distintas escalas territoriales que, a partir de los principios de la geopolítica, permitió no solo la vigilancia y control político social, sino también un reordenamiento urbano que, en su afán revanchista, como propone su autor, puso “en su lugar” (Quiroz 2019, 339) a quienes eventualmente pudiesen subvertir el orden. La paradoja que conlleva la implementación de políticas públicas que, con el objetivo de integrar y revitalizar el desarrollo local en zonas periféricas, como en la Región de Aysén y Provincia de Palena, terminan estructurando modos de ocupación territorial que obstaculizan y hasta impiden la formación de espacios de autonomía local. Incluso, la creación de espacios heterotópicos que, con el fin de materializar proyectos que escapen del orden moderno y occidental, y propendan a una vida más cercana a la naturaleza, como acontece con algunos proyectos alternos impulsados en las comunas de Pucón y Curarrehue, se ven sentenciados a coexistir con formas modernas de acumulación capitalista.

La diversidad de temáticas, perspectivas analíticas y aproximaciones metodológicas contenidas en los artículos de *(Las) Otras geografías de Chile*, deja abierta la posibilidad a múltiples lecturas, impresiones e interrogantes. Tal vez, una de las más interesantes, desde mi formación en —y mirada desde— la historia, es que muchos de los estudios corresponden a regiones incorporadas tardíamente a la jurisdicción del Estado nacional. El Norte Grande, la Patagonia Austral o la “Frontera sur”, Araucanía o *Wallmapu*, emergen como *zonas de contacto* (Pratt 2010) o espacios donde se perpetúa el encuentro colonial, dando cuenta de la persistencia de conflictos no resueltos, pese a que la historia decretó su fin y la geografía dictaminó la anexión de esas regiones al territorio nacional. La aún enraizada noción geográfica difundida por los ‘contadores de patria’ —calificativo que Gabriela Mistral otorgó a Benjamín Subercaseaux por propagar “la hermosura terrestre” de la contextura nacional (Subercaseaux 1940, 13-14)— oscurece esas dispu-

tas y violencias, al concebir al territorio como el cuerpo materializado de la nación: sus fronteras, supuestamente ‘naturales’, no serían sino la dermis genuina que lo cubre para quedar unido por la cordillera de los Andes, “columna dorsal que permite apreciar la extensión de su cuerpo” (Subercaseaux 1940, 58).

Los artículos antes reseñados desafían estas nociones esencialistas que impiden ver los cuerpos que, no obstante residir en el mismo territorio, son desterrados a una condición de inhabilitación, anulando “toda imagen de la sociedad como complejo plural de actores y relaciones” (Quintero 2004, 79). El texto editado por Núñez, Aliste y Molina consigue dar cuenta de ese complejo plural de relaciones socioambientales, sentando las bases de una geografía crítica y comprometida que se concibe a sí misma como un proyecto emancipatorio. Sin duda vale la pena leerlo.

BIBLIOGRAFÍA

- Pratt, M.L. 2010. *Ojos imperiales. Literatura de viajes y transculturación*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Quintero, S. 2004. Los textos de geografía: un territorio para la nación (79-122). En Romero, L.A. (coord.), *La Argentina en la escuela. La idea de nación en los textos escolares*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Quiroz, R. 2019. Geopolítica y revanchismo: notas del diseño territorial autoritario (323-345). En Núñez, A., Aliste, E. y Molina, R., (comps.), *(Las) Otras geografías en Chile. Perspectivas sociales y enfoques críticos*. Santiago: Lom Ediciones.
- Romero, H. y Martínez, N. 2019. De la frontera al *Wallmapu*: la construcción del territorio de la Araucanía y las geografías del extractivismo forestal e hidroeléctrico (105-127). En Núñez, A., Aliste, E. y Molina, R. (comps.), *(Las) Otras geografías en Chile. Perspectivas sociales y enfoques críticos*. Santiago: Lom Ediciones.
- Subercaseaux, B. 1940. *Chile o una loca geografía*. Santiago: Ercilla. *EP*

NÚMEROS ANTERIORES

Nº 158, otoño 2020

Carlos Peña, La revolución inhallable; **Cristóbal Rovira Kaltwasser**, El error de diagnóstico de la derecha chilena y su encrucijada actual; **Bruno Henry de Frahan, Christopher Hartwell, Alberto Valdés**, ¿Queda espacio para crecer? Oportunidades para el comercio agroalimentario en el contexto de la modernización del acuerdo de asociación entre la UE y Chile; **Susana Gazmuri**, Gabriel Cid, *Pensar la revolución. Historia intelectual de la independencia chilena*; **Carlos Hoevel**, Hugo Herrera, *Octubre en Chile. Acontecimiento y comprensión política: hacia un republicanismo popular*.

Nº 157, verano 2020

Daniel Loewe, Cuando la libertad importa: inmigrantes y movilidad libre; **Guillermo Le Fort**, La trampa del ingreso medio como convergencia a clubes de ingresos relativos; **Nicole Winkler, Pablo Correa, Francisca Lira y Rodrigo Cruz**, Ahorro previsional voluntario en Chile: evidencia y propuestas para su masificación; **Beatriz Sarlo**, Neopopulismo de la felicidad; **Álvaro Perpere**, Pablo Beytía, *La síntesis de la libertad. Fundamentos teóricos desde la obra de Ortega y Gasset*; **Silvia Borzutzky**, Oriana Bernasconi, ed., *Resistance to Political Violence in Latin America: Documenting Atrocity*.

Nº 156, primavera 2019

Rogelio Altez, Poder, negocios y destrucción. Los apagones de Venezuela en marzo de 2019 y la cartelización del Estado; **Claudia Mora**, Interseccionalidad y fronteras sociales: género y clase social en el mercado laboral chileno; **Adolfo Fuentes**, El valor de conocer a alguien: generador de recursos y el mercado laboral en Chile; **Hugo Cadenas**, Sistemas y sistema-mundo: la crisis teórica en Immanuel Wallerstein; **Nathaly Mancilla**, Del sistema-mundo a la sociedad mundial: la necesidad de una reconstrucción histórica; **Julio Labraña, José Joaquín Brunner y Javier Álvarez**, Entre el centro cultural y la periferia organizacional: la educación superior en América Latina desde la teoría de sistemas-mundo de Wallerstein; **Adriana Valdés**, Ernesto Ottone, *Marx y sus amigos. Para curiosos y desprejuiciados*, **Hernán Larraín**, Iván Jaksic, *Andrés Bello. Repertorio americano. Textos escogidos*.

N° 155, invierno 2019

Patricia Springborg, Hobbes sobre la libertad de los súbditos; **Rafael Alvear**, Alienación y cosificación en la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas: el ser humano como medida de observación; **Julio Peña-Torres, Emiliano Vargas y Guillermo Donoso**, Remate de derechos de agua en Chile: ¿qué pasó posreforma del Código de Aguas de 2005?; **Ernesto Ayala**, *Río Bravo*. Relaciones creativas; **Marisol García**, *His Girl Friday*. Las cosas a su modo; **Ascanio Cavallo**, *Tener y no tener*, de Howard Hawks; **Antonio Bascuñán**, Discurso de agradecimiento del profesor Antonio Bascuñán Rodríguez con ocasión de la investidura de la calidad de doctor *honoris causa* por la Universidad de Valparaíso; **Andrés Estefane**, Manuel Llorca-Jaña y Diego Barría, eds., *Empresas y empresarios en la historia de Chile: 1810-1930* (tomo I); *1930-2015* (tomo II)

N° 154, otoño 2019

Joaquín Galeno, Francisco Gallego y Felipe González, ¿Candidatas o espectadoras? Un análisis del impacto de la ley de cuotas; **Ignacio Valenzuela**, Dejar de jugar por las reglas: hacia una revitalización del derecho societario como instrumento de política económica; **Felipe Schwember**, Las vicisitudes de la esperanza liberal: de la utopía minarquista a la distopía anarcocapitalista; **Felipe Irrarrázabal**, Objetivos y estrategias utilizados para consolidar la Fiscalía Nacional Económica como un servicio público confiable; **Alfonso Peró**, Peter Sloterdijk: “La vida debiera orientarse menos hacia su prolongación y más hacia su profundidad”; **Cristóbal Bellolio**, Juego de generaciones. Apuntes sobre el nuevo paisaje político chileno; **Eduardo Sabrovsky**, Dinero, abstracción y crisis de la sociabilidad liberal; **José Joaquín Brunner**, El misterioso poder de las ideas (*Acting Politics. A Critical Sociology of the Political Field*, de Alfredo Joignant); **Carlos Peña**, Actuando la política (*Acting Politics. A Critical Sociology of the Political Field*, de Alfredo Joignant); **Ernesto Ayala**, Disidencia o prostitución (*Cuba. Viaje al fin de la revolución*, de Patricio Fernández); **Manfred Svensson**, Del orden sagrado a la opción preferencial por los niños (*El poder del poder. Repensar la autoridad en tiempos de crisis*, de Pablo Ortúzar).