

Propósitos

La Revista Políticas Públicas se propone llenar una brecha entre la prensa de interés general y las revistas académicas especializadas en economía, derecho o ciencias políticas. La Revista Políticas Públicas es interdisciplinaria y tiene por vocación publicar artículos que sinteticen áreas de investigación académica con vínculo con la esfera pública, que provean análisis económico, sociológico o jurídico de políticas públicas, que estimulen la fertilización cruzada de ideas entre esas disciplinas, que ofrezcan una fuente accesible sobre el estado del arte en el pensamiento sobre las políticas públicas y sobre su aplicación en Chile y América Latina, y que sugieran nuevas orientaciones de investigación futura. Los artículos que aparecen en la revista son normalmente solicitados por los editores o los editores asociados y su publicación también puede ser solicitada a la dirección señalada para la correspondencia.

Correspondencia

Enviar correspondencia a Departamento de Gestión y Políticas Públicas, Facultad de Administración y Economía, Universidad de Santiago de Chile, Alameda Bernardo O'higgins 3363, Estación Central, Santiago de Chile o a apblete@lauca.usach.cl

Políticas Públicas

Primer Semestre 2008, Volumen 2, N° 1

Revista Interdisciplinaria del Departamento de Gestión y Políticas Públicas
Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile

INDICE

Gustavo Alberto Massera

Impactos en la Sociedad Global de la Información.
Una Interpretación desde América Latina 5

Alfredo Calcagno

La Cooperación para el Desarrollo a los Países de Renta Media 27

Rodrigo España Ruiz

La Institucionalización del Régimen de Pinochet, la Transición
a la Democracia y la Consolidación Democrática en Chile 35

Gonzalo Daniel Martner

Crecimiento y Desigualdad: el Caso de Chile 69

René Fernández Montt

Evaluación del Impacto del Sistema de Acceso Universal
con Garantías Explícitas en los Prestadores Privados 78

Germán Sanhueza Muñoz

Desafíos de la Regulación de la Educación Superior en Chile 92

Mauricio Barra Ranni

Alejandro Santibáñez Handschuh

Pablo Ortiz Muñoz

El Estudio de la Factibilidad Política de las Políticas Públicas 108

Impactos en la Sociedad Global de la Información. Una Interpretación desde América Latina

Gustavo Alberto Masera

Centro Regional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Mendoza. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina

Correo Electrónico: gam@lab.cricyt.edu.ar

Resumen

En las últimas décadas, la sociedad de la información se ha convertido en una cuestión de debate. Es un paradigma emergente sobre los nuevos modelos de ciencia, de producción de conocimiento e innovación tecnológica. Complejidad y cambio son dos características definidoras de este fenómeno sistémico. El autor propone una aproximación a las cuestiones más importantes en la era de la información. Según los pensadores y documentos analizados, esta área de investigación comprende el conjunto de nuevas tecnologías en un proceso multidimensional relacionado con el desarrollo del capitalismo global, y particularmente con la expansión de las empresas multinacionales. La sociedad de la información representa un nuevo orden mundial, con grandes desafíos, riesgos y oportunidades para América Latina.

Abstract

In recent decades, the information society has become a topic of debate. It is an emerging paradigm about new models of science, production of knowledge and technological innovation. Complexity and change are the two defining characteristics of this systemic phenomenon. The author proposes an approach about the issues of the information age. According to the thinkers and documents mentioned, this field of research involves a set of new technologies, plus a multidimensional process related with the development of global capitalism, particularly, the expansion of the multinational enterprises. The information society represents a new world order with great challenges, risks and opportunities for Latin America.

Key words: information society, globalization, new technologies, hegemony

Introducción

El avance científico-tecnológico y la aplicación de los conocimientos para su aprovechamiento económico con el fin de acrecentar de modo sistemático la productividad y la generación de excedentes, es un hecho que la historia recoge como una práctica permanente desde los primeros tiempos de la era moderna. La trayectoria reciente de la civilización industrial nos enfrenta con un nuevo ciclo de crecimiento asociado a la expansión de los sectores info-comunicacionales y que representaría, por su grado de impacto en los distintos planos de la sociedad, un cambio estructural.

Para un análisis de los escenarios en transformación, no basta con realizar una enumeración exhaustiva de los acontecimientos ocurridos en el ámbito tradicional de la política internacional. Más luces acerca de su singularidad resultan de la observación detenida de las dos tendencias que definen los rasgos del contexto global.

En primer lugar, el proceso de mundialización, vinculado a la expansión del capitalismo como modelo triunfante de economía en el nivel planetario, pero agregándole un sistema de ideas (neoliberalismo) y una visión del mundo (globalización) que no existían en las etapas anteriores de su trayectoria. En segundo lugar, el nacimiento de un paradigma socio-tecnológico basado en las innovaciones de microelectrónica, telecomunicaciones, informática e infraestructuras vinculadas a las actividades de digitalización, que es revelador del peso creciente de la economía de la información y el conocimiento en la creación de valor. Ambas dinámicas, luego asociadas como un proceso sistémico, son las que posibilitaron el surgimiento de un estadio del desarrollo denominado sociedad de la información.

Los objetivos son: a) identificar algunas de las principales categorías y conceptos utilizados en el debate sobre la sociedad de la información; b) proponer un enfoque que permita ordenar la argumentación sobre los efectos generados por las nuevas tecnologías; c) realizar una valoración de conjunto desde el horizonte de interpretación que impone la realidad latinoamericana.

Ciencia y Tecnología en la Sociedad de la Información

Rasgos del Crecimiento Científico-Tecnológico Contemporáneo

La ciencia no implica solamente una búsqueda de conocimiento sistematizado, sino que es un saber condicionado a los intereses de los poderes hegemónicos. Cada vez más, las prioridades de investigación, los contenidos y las aplicaciones de la ciencia son impulsadas por factores heterogéneos, ya sean comerciales, tecnológicos o de seguridad militar (Gallino, 1995).

Tradicionalmente, es el poder político quien ha fijado históricamente las prioridades de investigación, puesto que el conocimiento y la tecnología están en la base de la creación de la riqueza y el poder de las naciones (Baalam y Veseth, 2005). En la actualidad advertimos un debilitamiento en la capacidad estatal en el control y dirección de sus actividades, lo que incide negativamente sobre la efectividad de las políticas públicas. La mayor parte de los estados nacionales se han vuelto frágiles frente a las fuerzas centrífugas transnacionales. Cuando no prevalece una definición de las prioridades de investigación según las demandas de un país en su conjunto, el progreso científico-tecnológico crece bajo una lógica de autofinalidad (Ladrière, 1978). Esta categoría indica que el vector de creación tecnológica no es definido por las situaciones externas, sino a partir de sus posibilidades internas. Las metas de innovación son determinadas por sus propias finalidades objetivas de crecimiento y no a partir de las reales demandas sociales. Uno de los resultados derivados es el tecnoglobalismo (Requeijo, 2005), o desarrollo de productos y bienes estandarizados de alta intensidad tecnológica producidos para el consumo mundial, y asociado a la homogeneización en los patrones de difusión de bienes y servicios tecnológicos.

Los nuevos modelos de ciencia se encuentran condicionados por el proceso de globalización de la actividad de investigación. Uno de ellos es el denominado de investigación colaborativa pre-competitiva (Licha, 1996), caracterizado por políticas de acercamiento entre empresas e instituciones del universo científico-

académico, y por la reorientación del esfuerzo de investigación hacia el desarrollo e innovación industrial, en temas críticos para las corporaciones multinacionales. Pérez (2005; 2007) ha identificado los cambios recientes en los paradigmas tecno-económicos, en el contexto de una reestructuración del sistema mundial de producción de conocimiento: 1) la progresiva complejidad de los problemas científicos requiere el entrelazamiento de diferentes tecnologías; 2) la cooperación científica internacional multidisciplinaria; 3) la descentralización, en áreas donde la magnitud de las tareas, los costos y la velocidad de los cambios aumentan rápidamente, lo que permite evitar la duplicación de esfuerzos y la reducción de riesgos y costos; 4) el acercamiento entre la etapa de los descubrimientos científicos básicos y aplicados, así como entre la aproximación entre la fase de diseño e innovación tecnológica y la búsqueda de resultados comerciales.

Inferimos que el progreso científico-tecnológico se orienta al esfuerzo por intensificar y realimentar el ciclo de acumulación¹ en la economía global. El capital se ha apropiado de los destinos del conocimiento, dirigiéndose exclusivamente a la creación de valor a partir de una estrecha interacción entre ciencia, tecnología y mercado (Dupas, 1999; 2001).

Nuevas Tecnologías: Hacia la Sociedad de la Información

En los inicios del siglo XXI el término sociedad de la información se ha impuesto gracias al indiscutible crecimiento cuantitativo de los sectores informático y comunicacional. La convergencia tecnológica entre telefonía, televisión, ordenadores, cable coaxial y satélites, ha posibilitado un salto cualitativo a partir de la generación de un sistema combinado e integrado de información y comunicación, que estaría en la base de una nueva forma de organización social. Para la CEPAL, la sociedad de la información hace referencia a un nuevo paradigma, cuyos criterios orientadores dan cuenta del camino hacia un tipo de sociedad en construcción, resultante de la acción de los sistemas tecnológicos y de los progresivos procesos de digitalización (CEPAL, 2003).

La difusión planetaria del término sociedad de la información ha sido impulsada –principalmente– por la acción de diversos or-

ganismos internacionales. Como datos objetivos de su irrupción figuran las varias iniciativas (reuniones cumbres, seminarios, observatorios, publicaciones, foros y entidades) que han tenido lugar recientemente, realizadas con el propósito de reflexionar sobre la transición hacia esta sociedad digital. Una imagen de su advenimiento ha tenido lugar en el año 2006, con la proclamación del 17 de mayo como el día mundial de la sociedad de la información por parte de las Naciones Unidas. A instancias de lo acordado en la fase de Túnez de la World Summit SI se aprobó la resolución A/RES/60/252 de la Asamblea General, con el objeto de conmemorar el nacimiento de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, fundada en 1865, en lo que constituyó la primera organización intergubernamental de alcance mundial (ITU, 2006).

Por nuevas tecnologías entendemos el conjunto convergente de tecnologías en microelectrónica, robótica, redes, autopistas de la información, computación (máquinas y software), telecomunicaciones, transmisiones y optoelectrónica; a las que se agregan las aplicaciones tecnológicas y de ingeniería derivadas de la ciencia de materiales, incluyendo los mecanismos de coordinación que permiten manipularlas. Las tecnologías pueden ser agrupadas en cuatro subconjuntos: biotecnológico (BT); nanotecnológico (NT); nuevos materiales (NM); tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Las TIC son las verdaderas herramientas de la globalización, porque generan una mayor interdependencia de los mercados y las sociedades, tal como sucede por ejemplo, con la creación de un circuito financiero mundial para la movilidad del capital. Las capacidades específicas de las TIC posibilitan: a) la velocidad de transmisión en tiempo real o instantaneidad; b) la conectividad entre actores mediante autopistas de la información y redes, lo que deriva en un aumento del grado de densidad en las relaciones sociales; c) la intangibilidad de la información digitalizada en forma de textos, imágenes, voz; d) la aceleración e intensificación de los flujos de intercambio.

El aspecto decisivo de la sociedad de la información se encuentra en el potencial de digitalización en las formas de comunicación y en la capacidad de los individuos para obtener y compartir cualquier información, instantáneamente, desde cualquier lugar y bajo diversas formas, gracias a la aplicación universal de tecnologías homogéneas de procesamiento y comunicación de datos. La digitali-

zación supone el uso intensivo de varias clases de computadores en una labor modelizada de acuerdo a determinadas operaciones, junto con la fase de innovación vinculada a la creación y puesta en funcionamiento de una serie de infraestructuras. Debemos tener en cuenta que la sociedad de la información no supone solamente una cuestión cuantitativa, más de computadoras o de capacidad en los ordenadores, sino que implicaría un modo diferente de organizar la vida humana y sus interacciones. Esta sociedad digital ya se estaría instalando a pasos acelerados en algunos segmentos privilegiados del planeta.

Efectos de las Nuevas Tecnologías

Efectos de Desestructuración

A la par que sus contribuciones, el progreso en ciencia y la técnica genera indudables efectos de perturbación sobre el sistema social. Debemos, pues, identificar los aspectos conflictivos que surgen de la interacción entre la ciencia y la tecnología con el resto de los subsistemas.

En el ámbito económico, el impacto de las nuevas tecnologías se manifiesta en el notable impulso otorgado a la dinámica de acumulación del capitalismo mundial, gracias a la expansión de los espacios de actuación de las empresas transnacionales, globales y multinacionales.

Una conjunción de factores posibilitan la reproducción del sistema y, en particular, de los ámbitos de acción de las grandes firmas (Sklair, 2003; Matesanz, 2005): 1) el surgimiento continuo de innovaciones en procesos, productos y servicios, los que facilitan la fragmentación de los eslabonamientos productivos mediante un proceso llamado segmentación de la cadena de valor; 2) el diseño de estrategias de localización, definidas por la búsqueda de ventajas fiscales, la cercanía a las fuentes de materias primas, la proximidad a los mercados de consumo, y la posibilidad de utilización de bolsones de mano de obra de escaso adiestramiento dispersos por el mundo periférico. El objetivo buscado por las empresas es hacer más eficiente la organización de la producción mundial en un nivel de integración planetaria; 3) el perfeccionamiento de nuevas concepciones en management, con fundamento en los enfoques posfordistas de organización (ingeniería simultánea, sistemas flexi-

bles.), les permite coordinar simultáneamente sus actividades en varios lugares del planeta (; 4) la mejora en las infraestructuras y la unificación del mundo geográfico gracias a las telecomunicaciones, redes de información, y el perfeccionamiento en los sistemas de transporte, ha traído como consecuencia la disminución del significado económico de las distancias físicas y el acortamiento del tiempo histórico.

Otra perturbación es el desempleo derivado de la acción de las nuevas tecnologías. Varios autores han sugerido que estamos frente ante una mutación crítica del paradigma clásico del empleo, puesto que ahora el mercado está dominado por los conceptos de flexibilidad, subempleo, informalidad y precarización (Freeman, 1982; Labini, 1993; Dupas, 1999). La ambivalencia de las nuevas tecnologías nos estaría revelando la tendencia hacia una fuerte reducción progresiva de la demanda laboral, la expulsión de mano de obra del mercado de trabajo y el aumento de exclusión social, todo ello en un ambiente signado por necesidades de reespecialización, capacitación y formación de nuevas competencias profesionales y laborales, tal como ha señalado la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en diversos documentos.

Un efecto negativo en la dimensión política se ubica en la erosión a que se ve sometido actualmente el estado-nación. Los factores que explicarían esta situación se vinculan a la creciente complejidad y diversificación de las relaciones internacionales. Existirían cuatro fuerzas que desafían la soberanía tradicional (Opello y Rosow, 2004): 1) las transformaciones en el estado de bienestar; 2) la globalización del capitalismo; 3) la fractura de la identidad nacional; y 4) el surgimiento de las redes de hipermedios en comunicación e información. Adicionalmente, hay que pensar que la formación de bloques regionales obliga a los países a transferir progresivamente -según el grado de regionalización- cuotas de soberanía (y de la capacidad nacional de decisión) a las instituciones regionales.

Somos conscientes que desde hace algunos años se sienten los crujidos de las viejas estructuras estatales. Los problemas (ambientales, sanitarios, económico-financieros, de seguridad, etc.) parecen haber tomado una dimensión que no se adapta totalmente a los conceptos basados en la soberanía tradicional y que desbordan el principio esencial del sistema interestatal por todos sus extremos. Un ejemplo a la vista es el deterioro ambiental global,

que ha generado un reconocimiento de la creciente interdependencia entre los países. Según algunos analistas, el Estado-nación, en particular, se vería desbordado por fuerzas transfronterizas (como los flujos financieros) que les atraviesan sin poder dominarlas completamente; o, por acontecimientos que se les escurren por entre los dedos (diseminación de la energía nuclear, “vacas locas”, organismos genéticamente modificados, cuestiones vinculadas a la privacidad y a la identidad de los ciudadanos, infraestructuras críticas, gestión de emergencias).

Uno de los temas que aparece así, entonces, es el referido a las cuestiones de gobierno y de governance, o de “gobernanza”. En relación a esto, como las posiciones y puntos de vista son inevitablemente diversos, se debe recurrir a nuevas prácticas, puesto que ya no alcanza con la sola eficiencia derivada de la gobernabilidad, sino que se hace imprescindible la necesaria participación responsable, aunque selectiva por áreas, en la toma de decisiones, por parte de los diversos grupos involucrados (*stakeholders*). Aquí también podemos apreciar los síntomas de agotamiento del modelo burocrático y de control-comando clásico del aparato de Estado; algo que también va más allá de los problemas técnicos, como el representado por el e-government, o el aprovechamiento de las nuevas tecnologías para el gobierno (procesos internos, relaciones con los ciudadanos, certificados, ventanillas, impuestos on-line, etc.). La gobernanza se relaciona con una más amplia concepción de los asuntos públicos: las reglas, procesos y comportamientos seguidos para presentar, discutir y resolver problemas del cuerpo social en su conjunto, donde el gobierno es un actor más, con derechos y obligaciones, pero sin privilegios para imponer. En otras palabras, se trata de cómo cada quien (individuo, asociaciones, organizaciones, autoridades) pueden y deben hacer uso del poder que les es otorgado/reconocido; lo cual plantea un debate sobre el núcleo mismo de la teoría democrática: la representación.

La interacción de las nuevas tecnologías con la dimensión cultural es diversa según el subsistema afectado (representación, expresión, etc.). Un aspecto central se refiere a la evaluación de los impactos generados sobre las interpretaciones que realizan las colectividades y los individuos (de sí mismos y del mundo) mediante símbolos y conceptos, o en los valores y reglas que crean para organizar y justificar sus acciones (Ladrière, 1978). Uno de los efectos

más importantes se relacionaría con la autonomía del progreso, en el sentido en que el desenvolvimiento tecnológico se produce en ausencia de normas éticas, fijadas para sí de acuerdo a sus valores por una determinada comunidad (Dupas, 2001). Existiría, de hecho, una ruptura entre el mundo de la racionalidad sustantiva de los fines y el de la racionalidad instrumental de los medios.

La acción del entorno artificial suscitado por las nuevas tecnologías genera efectos sobre la dimensión estética. Entre otros rasgos distintivos de la cultura en la era posmoderna, hay que considerar el predominio de la sociedad-espectáculo y, en lo que se refiere a la irrupción en la vida cotidiana, la conformación de patrones de consumo orientados hacia las marcas globales. Un aspecto a tener en cuenta es la actualización continua de las demandas virtuales por parte de los medios de comunicación y la publicidad de las grandes corporaciones, lo que allana el camino hacia la universalización de una cultura cada vez más homogeneizada, característica de una sociedad en red (Dupás, 2001; 2006). Frente a este panorama que promueve el desarraigo y la pérdida de identidad, un objetivo clave de política debería contemplar, entre otros, la defensa de las industrias culturales a través de la conformación de alianzas regionales de producción, y el fomento de los contenidos locales en la autopista de la información junto a una verdadera discusión política sobre la gobernanza de internet. Surgen cuestiones y problemas en relación a los nuevos modos de producir, comerciar y consumir bienes digitales. Aquí se nota la aplicación de un marco multidisciplinario que integre los distintos aspectos que surgen en el debate, por ejemplo, en relación a la libertad de circulación de la información, los inevitables conflictos entre grupos sociales afectados por los cambios tecnológicos y la multiculturalidad que se desarrollará en las sociedades hasta ahora homogéneas.

Los impactos sobre el ámbito biológico son reveladores de los efectos desatados sobre el medio ambiente y de los límites del modelo industrializador basado no sólo en energías baratas sino en tecnologías que favorecen la expansión de las cadenas globales de las grandes firmas, y cuyas acciones revelan las limitaciones del Estado-Nación. Estos problemas parecen haber tomado una dimensión que no se adapta íntegramente a los conceptos basados en la soberanía tradicional y que desbordan el principio constitutivo esencial del sistema interestatal tradicional por todos sus extremos.

Efectos de Inducción

Hay efectos de inducción que tienden a consolidar e incluso reproducir el funcionamiento de un determinado sistema (Ladrière, 1978). Desde nuestra perspectiva hay un vínculo directo entre las nuevas tecnologías y la estructura del poder político-económico mundial. Puesto que las tecnologías no son neutras, una lectura adecuada de la sociedad de la información no podría eludirse la cuestión del orden mundial, el tema de la hegemonía, ni el de los efectos de las TIC sobre las relaciones internacionales (Gilpin, 2001; Alberts & Papp, 1997).

El aumento en los niveles de crecimiento económico y los logros culturales y técnicos no se han repartido igualitariamente ni de manera equilibrada en la historia de la humanidad. Las características de esa distribución de conocimientos se ha reflejado en la configuración de un mundo internacional de Estados separados por niveles de desarrollo, riqueza y poder (Krippendorff, 1985). Es simplista caracterizar a la sociedad de la información como una mera fase de la evolución socio-tecnológica, sino que más bien supone una determinada configuración del orden mundial, y como tal, implica la “existencia simultánea de un poder hegemónico definido, de un sistema jerarquizado de relaciones y de mecanismos efectivos de regulación” (Camargo, 1998:18). Téngase en cuenta que la posición hegemónica de un país en la estructura mundial está basada en la combinación de tres estrategias: 1- el control de la tecnología de punta, porque que la confrontación por el liderazgo tecnológico es la expresión más real de la capacidad de competencia global; 2- la disponibilidad hegemónica de recursos, ya sean naturales, materias primas estratégicas o fuerza de trabajo; y 3- la combinación eficiente de estrategias, tanto en el orden militar como en lo económico, y fundamentalmente en la capacidad ideológica de elaborar discursos hegemónicos, constituyendo este último, aquel que permite a las elites “conducir un sistema de naciones hacia una dirección deseada; pero, que consiguen ser percibidas como si buscasen el interés general” (Dupas, 2006: 16).

En lo que respecta al nivel de análisis del estado-nación, Con la aparente disolución de las antiguas soberanías nacionales, el estado-nación, en fase de desmontaje, se encontraría en una situación de pérdida relativa de su capacidad de control, a la vez que se difuminarían los límites clásicos entre las esferas pública y priva-

da. Pero, el efecto de inducción se vincularía a las demandas por un “Estado nuevo”. En este punto coinciden los diversos autores latinoamericanos ya mencionados (Bernal-Meza, Dupas, Tomasini). Al mismo tiempo, consideran que sería preciso convocar a un resurgimiento de la sociedad civil, para que ésta exponga sus demandas y valores propios frente a las estructuras estatales, por ejemplo, en relación a las cuestiones de privacidad e identidad de los ciudadanos.

Proyecto Sociedad de la Información

Se desprende de los documentos elaborados en los organismos especializados de Naciones Unidas, que la sociedad de la información representaría algo más que el resultado de la aplicación de ciertas tecnologías: sería un estadio cualitativamente nuevo en el desarrollo socio-tecnológico, al que deberían acceder plenamente todos los grupos sociales y países. Es evidente que esta concepción posee un carácter de modelo normativo, en el que subyace la promoción de ciertos valores: la liberalización de flujos (de capital, servicios, comunicación, etc.); la desregulación de los mercados, la competitividad internacional (Becerra, 2003) y, en fin, la unidad planetaria. Tiene características de proyecto ideológico y, como tal, es una meta deseada a alcanzar, más tarde o más temprano, por la trayectoria evolutiva de la sociedad.

Mediante iniciativas de las Naciones Unidas, se han concretado dos cumbres mundiales en los últimos años: las fases de Ginebra (diciembre de 2003), y de Túnez (noviembre de 2005). En total unos veinte mil representantes de 174 países asistieron a los eventos relacionados con cada cumbre, lo que nos muestra que la preparación, organización y celebración de la misma se han realizado mediante procesos participativos basados en los mecanismos previstos por la governance multilateral.

Ginebra fue la Cumbre de la discusión por los principios, y Túnez fue la fase de la acción y de los mecanismos para la implementación del programa. En lo que respecta a los principios, se destaca el interés por articular las discusiones por la sociedad de la información con los objetivos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, y la declaración universal de derechos humanos; en particular, con las metas de desarrollo de la Declaración del Milenio y las

de desarrollo sostenible contenidas en la Declaración de Johannesburgo y en el plan de aplicación del Consenso de Monterrey.

En las Cumbres se discutieron, entre otros, temas como el acceso a las TIC; el gobierno electrónico; software de código abierto y libre; la gobernanza de internet; políticas de financiamiento para los fondos de universalización, etc. En lo que respecta a las metas, es un plan ambicioso² y que pone de manifiesto las posibilidades y oportunidades de la sociedad de la información, frente los desafíos que emanan de las enormes asimetrías existentes entre las capacidades y potencialidades de los países.

Aunque parcialmente pueda ser llevado a la práctica el proyecto sociedad de la información, nos interrogamos: ¿es un proyecto funcional a las estrategias de desarrollo nacional y regional? O por el contrario, ¿es una vuelta de tuerca al proceso y a la ideología de la globalización? No dejamos de constatar que si la tecnología, por caso la sociedad de la información, facilita la evolución de las condiciones para la acumulación, la globalización, como proceso económico, pone en evidencia las contradicciones entre la acumulación global y la generada en escalas nacionales. Debemos pasar revista, entonces, a algunos de los principales problemas y desafíos a los que se enfrenta nuestra región.

Desafíos para América Latina

Participación Regional en el Debate por la Sociedad de la Información

La evolución objetiva del tránsito hacia la sociedad de la información pone en evidencia numerosos desafíos. En particular, el aumento de la brecha digital y las asimetrías en el acceso a innovaciones e información estratégica entre los países. Los bajos niveles de ingreso promedio en América Latina, así como la disparidad en la distribución del ingreso, hace que sólo una franja muy estrecha de la población regional (entre un 10 a un 20%) pueda disfrutar de una oferta de bienes y servicios tecnológicos digitales (CEPAL, 2006) y, de hecho, incorporarse al orden informacional. La brecha también se refiere a las diferentes capacidades en la utilización de las herramientas y al manejo de sus aplicaciones. La diferencia se

relaciona, asimismo, con los problemas derivados del ingreso a la red, al acceso físico o la disponibilidad de infraestructuras adecuadas.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a través de la participación de sus equipos técnicos, ha desarrollado una perspectiva de fuerte compromiso con la construcción de la sociedad de la información. La postura se puede rastrear en diversos documentos y acuerdos internacionales, como por ejemplo, los resultantes de las conferencias ministeriales preparatorias a las cumbres mundiales. En la Declaración de Florianópolis se elaboró una respuesta frente a la decisión 1999/281 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas de convocatoria para el año 2000. Se destaca en el documento el reconocimiento del importante potencial que las tecnologías TIC tienen para la constitución de una economía global basada en el conocimiento, pero paralelamente llama la atención sobre la tendencia a que los mecanismos de mercado sean los únicos impulsores de la sociedad de la información y de las nuevas formas de organización de la producción a escala mundial. Por el contrario, se subraya que las tecnologías digitales deben necesariamente orientarse al crecimiento con equidad.

El documento de Bávaro (CEPAL, 2003) es un intento de ofrecer un marco explicativo sobre esta combinación de “fenómeno global” y nuevo “paradigma”, según lo denominan, e integrarlo en la discusión de la agenda del desarrollo. Para tal fin, los analistas del think tank cepalino se proponen dos tareas fundamentales: 1- elaborar un marco analítico funcional al estudio de temas complejos, a partir de la distinción entre: a) estratos horizontales, de infraestructura y de acceso a las TIC; b) las áreas diagonales, relacionadas con los marcos regulatorios, el financiamiento y el capital humano; y c) los denominados sectores verticales, directamente vinculados al proceso de digitalización; 2- examinar las características regionales de América Latina y el Caribe: implica el análisis de la agenda de política pública en la región, que intenta comprender las TIC en relación a las metas de desarrollo incluidas en las diversas estrategias nacionales para alcanzar la sociedad de la información y el análisis específico de los sectores digitales “e” (comercio electrónico, gobierno electrónico, etc.). También se incluye en este ítem la expansión de la infraestructura y los servicios, dado que se considera que la provisión del acceso a las TIC es un

bien público. Finalmente, se discuten como puntos críticos, los aspectos centrales de una agenda para la transición hacia la sociedad de la información.

En Túnez se presentó el Compromiso de Río de Janeiro, un acuerdo intergubernamental al que se llegó después de un proceso de consultas en el ámbito regional. En el mismo se fijaron las posiciones de los gobiernos de América Latina y Caribe en los temas clave de la fase de Ginebra. La CEPAL, además, incorporó un plan de acción regional denominado eLAC 2007, orientado al cumplimiento de objetivos y metas de las cumbres mundiales relacionados con: a) acceso e inclusión digital, orientados fundamentalmente a promover el desarrollo de infraestructuras regionales de Tics.; b) creación de capacidades y conocimientos, mediante la formación de grupos de trabajo regionales para el intercambio de experiencias y criterios, redes de investigación y educación, etc.; c) transparencia y eficiencia públicas, focalizados al fortalecimiento de diversos servicios gubernamentales electrónicos, entre otras tareas; d) instrumentos de política, a fin de establecer instancias coordinadoras de las estrategias nacionales de los países de la región, para el fomento de la cooperación técnica y metodológica en estudios comparativos; e) establecimiento de un entorno habilitador, fundamentalmente, para el establecimiento de un mecanismo regional de seguimiento de las Cumbres y la ejecución del e-LAC 2007. En total, 30 metas y 70 actividades participan de esta estrategia regional.

En la actualidad debemos tener en cuenta que la región, a través de diversos espacios de participación se encuentra elaborando un plan de acción regional renovado, denominado e-LAC 2010. Según la CEPAL, esta estrategia representa un nuevo tipo de acuerdo regional, en cuanto a su estilo, alcance, temas que aborda y agentes que participan; además, abarca un asunto plurisectorial y multidisciplinario que influye en los más diversos aspectos del desarrollo, y que tendría el carácter de una metaplataforma público-privada³.

De manera convergente con estas iniciativas, en el año 2003 se creó el Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC), como sistema de monitoreo. El principal objetivo del observatorio es la centralización y armonización de datos, y normalización de estadísticas sobre las tecnologías

de la información y comunicación, cuya elaboración, procesamiento y análisis, ayudaría al conocimiento del estado de la sociedad de la información en el ámbito regional.

Frente al proyecto de unidad planetaria impulsado por las organizaciones internacionales, los analistas de la CEPAL han planteado que los caminos para establecerla deberían ser múltiples, de acuerdo a las características socio-estructurales y los valores de cada sociedad. Para ello habría que definir previamente una agenda política, a fin de discutir las vías posibles de canalización de los esfuerzos del desarrollo endógeno, a partir del cual las sociedades podrían ampliar el rango de sus invenciones socio-culturales sobre el eje de la racionalidad sustantiva de los fines (CEPAL, 2003).

Perspectivas de Autores Regionales

En todas las épocas han existido valoraciones positivas y negativas sobre el impacto de la ciencia y tecnología en la sociedad. Entre uno y otro polo pueden darse variados matices. Mientras que en una orilla se encuentran quienes enfatizan los escenarios deshumanizadores del progreso y las vulnerabilidades, en el otro extremo se ubican los fascinados con los logros de las nuevas tecnologías y la creación de entornos virtuales, como panacea universal. Habría que decir que la complejidad del tema nos lleva a ver que la promoción de la expansión de las infraestructuras, no quiere decir únicamente promover las empresas y los servicios que van a hacer posible a la sociedad de la información. Es verdad que sin tecnologías, y sin acceso a ellas no hay sociedad de la información, pero, en primer lugar, no hay ninguna tecnología neutra respecto a su impacto social; en segundo plano, no existe un solo camino hacia la sociedad de la información, de allí la discusión política que debe plantearse en el debate por su construcción.

Entre apocalípticos e integrados del nuevo orden informacional, consideramos que la mayoría de los autores regionales mencionados en el trabajo se encontrarían en una posición intermedia, más equilibrada, puesto que se observa integralmente las luces y sombras del proceso. No existe un desprecio a priori de la innovación tecnológica o de los logros innegables de la ciencia, sino que se llama la atención acerca del vínculo estrecho que po-

see el desenvolvimiento científico-tecnológico con el sistema de poder subyacente al capitalismo global. Porque la sociedad de la información se da en el marco de un estadio particular de la evolución del sistema mundial, con un enorme impacto sobre el patrón tecnoproductivo, direccionando el proceso de acumulación hacia nuevos modelos. En esta fase de la trayectoria social juega un papel relevante la globalización como ideología –en tanto dinámica de homogeneización de las pautas de consumo y divertimento socio-cultural.

Bernal-Meza y Tomassini coinciden en la necesidad de revisar los postulados teóricos –y las políticas que de ellos se derivan- que nos posibilitan evaluar el conjunto de impactos políticos, económicos y culturales que el mundo de la globalización genera sobre los países de América Latina. Furtado, por su parte, ha sostenido que los patrones de innovación y difusión de tecnologías en la civilización industrial se dan en un marco de desarrollo desigual y de polaridad global renovado; pero, al mismo tiempo aboga por la generación de un nuevo modelo de desarrollo que armonice los fines de la racionalidad sustantiva con los medios técnicos. Dupas ha planteado que un estudio crítico de la sociedad de la información no pudo eludir la revisión de la ideología del progreso ni el análisis de la hegemonía en el sistema mundial. La CEPAL considera imprescindible incorporar el tema de las asimetrías, la cuestión del desarrollo y las brechas digital a la agenda política. Becerra, por su parte, argumenta críticamente sobre el modelo desregulador y aperturista del proyecto sociedad de la información, según se desprende de los documentos e iniciativas de algunas organizaciones internacionales –principalmente carga sus tintas contra el enfoque debido al informe Bangemann de la Unión Europea.

Desde nuestra perspectiva, uno de los temas centrales se refiere a los riesgos emergentes en la sociedad de la información, ya sea en relación a las infraestructuras críticas, a los problemas derivados de las nuevas aplicaciones en las TIC, o en lo que respecta a la protección de los ciudadanos. Hay que tener en cuenta que en la sociedad de la información aparecen riesgos probables (y los puntos cercanos de errores, fallos, seguridad), amenazas y vulnerabilidades antes desconocidas. Beck introdujo hace algunos años el concepto de “sociedad del riesgo”. Últimamente, se ha llamado la atención sobre los conflictos derivados de las nuevas tecnologías y

el ingreso a una sociedad de la incertidumbre (Luján y Echeverría, 2004). Un paso clave se encuentra en la introducción de las TIC en el nivel de las infraestructuras críticas (energía, transporte, etc.), tal como lo ha demostrado la conflictiva modernización del sistema de interconexión eléctrico europeo en un contexto de integración regional (Gheorghe, 2005; IRGC, 2006). Es por esto que planteamos que los riesgos deben ser analizados, por ejemplo, en relación a la Iniciativa de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA).

Una reflexión crítica que podemos hacer a las posturas sostenidas en las Cumbres por representantes gubernamentales y de la sociedad civil –en los grupos de discusión– es que se abrieron demasiados temas en simultáneo: ubicuidad de las redes, el problema de las poblaciones indígenas, el uso de las tecnologías en la gestión/reducción de los desastres naturales, el rol de los medios de información públicos, implicaciones legales y sociales de las TIC, crimen organizado, derechos de propiedad del software, búsqueda del pleno empleo, etc. Parece como un gran foro o laboratorio abierto para repensar la sociedad entera, pero por momentos el debate se asemeja a una caja de Pandora de la que surgen nuevos conflictos de poder (derechos de propiedad intelectual, copyright y patentes, aspectos comerciales, transferencia de tecnología).

Consideraciones Finales: Gobernanza y Desarrollo

En lo que respecta a los asuntos públicos, se puede argumentar que a la fecha, aunque la constitución de la sociedad de la información tiene un alcance limitado, salvo en ciertas áreas geográficas del mundo desarrollado, creemos que negar su relevancia como situación global es un desacierto con fuertes consecuencias nacionales. La comprensión de las nuevas realidades puede ayudarnos a una correcta formulación de políticas, a fin de minimizar los efectos negativos de la sociedad de la información y de potenciar sus probables beneficios. El Estado tiene, más allá del debate sobre su posible erosión, un rol central en la orientación estratégica frente a las cuestiones planteadas por la sociedad de la información, y la necesidad de elaborar una transición efectiva hacia ella. Por tales

razones se ha traído a cuenta la cuestión de la gobernanza –la que debe ser considerada en los ámbitos nacionales e internacionales-, en una perspectiva similar a la planteada por la Unión Europea en su libro blanco sobre el tema. Se necesita una gobernanza al mismo tiempo nacional e internacional. Es importante que los gobiernos reconozcan que la puesta en funcionamiento de los pasos concretos hacia una sociedad de la información (según la Agenda de Túnez) deba ser una responsabilidad compartida, por ejemplo, en lo que respecta a la gobernanza de Internet o al refuerzo de la cooperación y la coordinación regional para el fomento de una cultura de ciberseguridad.

La idea es que si se reconoce la complejidad de los problemas emergentes, las decisiones deben ser tomadas de modo más cooperativo, de abordaje multidisciplinario, en el sentido de incluir en su formulación a todos los interesados con sus múltiples puntos de vistas e intereses, en un proceso participativo y consultivo de direccionalidad abajo-arriba (*bottom-up*) y no solamente arriba-abajo (*top-down*). Pero, es evidente que se desconocen aún las implicancias reales del tema “gobernanza” (participación, toma de decisiones con los *stakeholders*, rol de la sociedad civil más allá de los gobiernos, etc.); falta desarrollar el marco conceptual apropiado para analizar el sistema completo: dimensiones sociales y económica versus la parte tecnológica, dimensiones locales versus globales, dimensiones de poder gubernativo versus gobernanza.

Asimismo, las discusiones sobre la sociedad de la información no deberían restringirse a los aspectos meramente tecnológicos y técnicos, sino que tendrían que incorporar como asunto central la verdadera dimensión política que subyace al debate por la sociedad de la información. Tres ejemplos: 1) la discusión relacionada con el acceso al mercado de bienes de tecnología, cuando más de la mitad de la población regional está excluida del mismo, problema más crítico aún si se toman en cuenta los índices de desigualdad y de ingreso; 2) en la Cumbre de Túnez, hubo pocas ideas concretas sobre los tiempos específicos y los dineros necesarios como para conseguir metas concretas, puesto que el Fondo de Solidaridad Digital (FSD) en realidad es de base voluntaria; 3) Hay aún pocas ideas de cómo tomar decisiones en modo conjunto, lo que fue visible en la creación del Foro para la Gobernanza de Internet (FGI), y en las dudas/vacíos que surgen en las áreas legal, financiera y técnica.

Es por ello que en algunas voces del pensamiento latinoamericano y en las prácticas políticas de algunos grupos y/o redes académicas, el desarrollo es concebido como un proceso integral (desarrollo de la ciudadanía, transformación productiva con equidad, manejo de bienes públicos, participación de la sociedad civil, políticas de inclusión digital) y no solamente como una estrategia de inserción en los mercados mundiales o de asimilación de algunos frutos aislados del progreso técnico. La sociedad de la información nos muestra que es prioritario producir tecnologías e infraestructuras, sobre todo en lo relativo a la parte industrial-terciaria de servicios. Hay un trecho muy largo entre elegir, usar, adaptar tecnologías y crear tecnologías. Para que exista innovación, se debe fomentar las capacidades humanas, la creación de aplicaciones TIC y de contenidos digitales en idioma local, sin dejar de tener en cuenta el potencial de las TIC como herramientas para el desarrollo humano y social, y no sólo como instrumentos de comunicación.

Pensamos, por ejemplo, en la convergencia de una perspectiva que considera a la sociedad de la información como un “sistema económico y social donde el conocimiento y la información constituyen fuentes fundamentales de bienestar y progreso” (CEPAL, Documento de Bávaro, 2003), con el enfoque que propone como tarea la recuperación de las vías de desarrollo endógeno y de generación de espacios innovadoras para la construcción nacional y regional (Sunkel, 1995; 1996; 1998; Sepúlveda Ramírez, 2001).

En suma, planteamos que si la máxima aspiración es la de ser miembros plenos de la sociedad de la información, deberíamos tener en cuenta los recaudos de participación en la dinámica de innovación científico-tecnológica, junto a una consideración profunda sobre los problemas emergentes, impactos del cambio tecnológico, nuevos riesgos, desafíos y vulnerabilidades que estos procesos conllevan. Además, y por sobre todas las cosas, habría que evaluar las inmensas oportunidades que se desprenden de esta etapa de la evolución social. Así, los países de la región y América Latina en su conjunto, podrían transformarse en actores proactivos –y no sólo espectadores pasivos o reactivos– en la construcción de la sociedad de la información.

Referencias

Alberts, Daniel; Papp, Daniel (editors). 1997. *The Information Age: An Anthology on Its Impacts and Consequences*. Washington D.C.: National Defense University, Institute for National Strategic Studies.

Balaam, David N.; Veseth, Michael. 2005. *Introduction to International Political Economy*. New Jersey: Pearson/Prentice Hall.

Becerra, Martín. 2003. *Sociedad de la Información. Proyecto, Convergencia, Divergencia*. Buenos Aires: Grupo Norma.

Bell, Daniel. 1976. *El Advenimiento de la Sociedad Post-Industrial*. Madrid: Alianza Editorial.

Bernal-Meza Raúl y Masera Gustavo Alberto. 2007. "Sociedad de La Información: Etapa Posterior de la Globalización/Mundialización. Desafíos y Riesgos para América Latina". *Realidad Económica*, Buenos Aires.

Bremond, Janine; Geledan, Alain. 1985. *Diccionario Económico-Social*. Barcelona: Vicens-Vives.

Castells, Manuel. 1998. *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura*. Madrid. Alianza Editorial.

CEPAL. 2002. *Globalización y Desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, LC/G.2157, abril.

----- 2003: *Los Caminos Hacia una Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: UN-CEPAL, LC/G.2195, Documento de Bávaro, Punta Cana, República Dominicana.

Dal Poz, María Ester; de Negraes Brilolla, Sandra. 2001. "La red de innovaciones en la investigación genómica en los Estados Unidos". *Redes*, Buenos Aires, vol. VIII: 127-150.

Dupas, Gilberto. 1999. *Economia Global e Exclusão Social: Pobreza, Emprego, Estado e o Futuro do Capitalismo*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2ª. ed.

----- 2001: *Ética e Poder na Sociedade da Informação*. São Paulo: Editora UNESP.

----- 2005: *Atores e Poderes na Nova Ordem global: Assimetrias, Instabilidades e Imperativos de Legitimação*. São Paulo: Editora UNESP.

----- 2001: *O Mito do Progresso*. São Paulo: Editora UNESP.

Freeman, Christopher; Clark, J; Soete, Luc. 1982. *Desempleo e Innovación Tecnológica*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Furtado, Celso. 1999. *El Capitalismo Global*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

----- 2003: *En Busca de un Nuevo Modelo. Reflexiones sobre la Crisis Contemporánea*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Gallino, Luciano. 1995. *Diccionario de Sociología*. México D.F.: Siglo XXI.

Gheorghe, A.V. et. al. 2005. *Critical Infrastructures at Risk*. Dordrecht: Springer.

Gilpin, Robert. 2001. *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*. Princeton, N. Jersey: Princeton University Press.

Krippendorff, Ekkehart. 1985. *El Sistema Internacional como Historia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Ladrière, Jean. 1978. *El Reto de la Racionalidad. La ciencia y la tecnología frente a las culturas*. Barcelona: Sígueme-UNESCO.

Licha, Isabel. 1996. *La Investigación y las Universidades Latinoamericanas en el Umbral del siglo XXI. Los desafíos de la globalización*. México D.F.: UDUAL 7.

Luján, José Luis y Echeverría, Javier (editores), 2004. *Gobernar los Riesgos. Ciencia y Valores en la Sociedad del Riesgo*. Madrid: OEI-Biblioteca Nueva.

Masuda, Yoneji. 1984. *La Sociedad Informatizada como Sociedad Post-Industrial*. Madrid: Tecnos.

Opello, Walter C.; Stephen J. Rosow. 2004. *The Nation-State*

and Global Order. A Historical Introduction to Contemporary Politics. London: Lynne Rienner Publishers.

Sklair, Leslie. 2003. *Sociología del Sistema Global. El Impacto Socioeconómico y Político de las Corporaciones Transnacionales.* Barcelona: Gedisa.

Sunkel, Osvaldo. 1995. "Del Desarrollo hacia Adentro al Desarrollo desde Dentro", en O. Sunkel (compilador), *El Desarrollo desde Dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina.* México D.F.: Fondo de Cultura Económica /El Trimestre Económico.

----- 1996: "Capitalismo transnacional y desintegración

nacional en la América Latina", *El Trimestre Económico*, México D.F. Nº 250, abril-junio.

----- 1998: "Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?", *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, octubre, pp. 229-242.

Tomassini, Luciano. 2006. "El mundo y la sociedad en la era de la globalización", *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, 154: 23-55.

Tugores Ques, Juan. 2006. *Economía Internacional. Globalización e Integración Regional.* Madrid: Mc Graw Hill.

La Cooperación para el Desarrollo con Países de Renta Media

Alfredo Calcagno

Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, UNCTAD

Correo Electrónico: alfredo.calcagno@unctad.org

Resumen

Un mayor acceso a los mercados desarrollados es importante, pero es necesario que los países en desarrollo sean capaces de aprovecharlo. Para eso necesitan expandir su capacidad productiva y evitar que una exposición excesiva e indiscriminada a las importaciones desde los países avanzados aborte su proceso de industrialización. Un importante aspecto de la cooperación internacional consistiría en favorecer ese acceso a los mercados de los países más avanzados sin restringir la capacidad de los países en desarrollo para definir y llevar a cabo sus estrategias nacionales de desarrollo y reconocer, preservar y ampliar ese espacio de política.

Abstract

Greater access to developed markets is important, but developing countries need to be able to take advantage of it. They need to expand their productive capacity and prevent that an indiscriminated and excessive exposure to imports from advanced countries aborts its industrialization process. An important aspect of international cooperation would be to promote market access to the more advanced countries without restricting the ability of developing countries to define and implement their national development strategies and recognize, preserve and expand that policy space.

Key words: cooperation, development, foreign investment

Introducción

Muchos de los temas que aborda el trabajo de la UNCTAD conciernen especialmente a países de renta media: el análisis de la inversión extranjera directa, del desarrollo tecnológico, las estrategias de desarrollo productivo y las opciones de políticas macroeconómicas; el análisis de los flujos de capitales, de los tipos de cambio y de las crisis financieras; el comercio Sur-Sur, la cooperación regional y las negociaciones comerciales son todos temas de especial relevancia para los países de renta media, y a ellos se refiere gran parte de nuestro trabajo empírico. Como el personaje de una obra de Molière, que hablaba en prosa sin proponérselo, la UNCTAD trata de los países de renta media sin que sea ese su objetivo explícito. La diferencia con la pieza de teatro es que el señor Jourdain no era consciente que hablaba en prosa, y nosotros sí somos conscientes que la problemática y los desafíos no son iguales para todos los países en desarrollo, y que debemos adaptar los análisis y recomendaciones de política a la situación de cada uno de ellos.

Modalidades de Integración y Desarrollo

Desde su creación en 1964, la UNCTAD ha examinado cómo las diferentes modalidades de integración de los países en desarrollo en la economía internacional han incidido en el desarrollo de esos países. Esta integración no se da en el vacío: existen negociaciones internacionales y políticas nacionales que la determinan y que pueden hacer que sea más o menos favorable para los objetivos de crecimiento, cambio estructural, de disminución de las desigualdades y de la pobreza en los países en desarrollo.

En su análisis comparativo de los procesos de desarrollo, la UNCTAD ha constatado la importancia de las políticas nacionales activas para apoyar la inversión, el progreso tecnológico y la diversificación productiva en las experiencias más exitosas de desarrollo. La mayor integración a la economía internacional no basta para garantizar un crecimiento sostenido con una mayor inclusión social. Es más, no faltan ejemplos de países en donde una apertura comercial y financiera precipitada y mal encuadrada generó crisis

bancarias y de balanza de pagos y, en definitiva, significaron un retroceso en el proceso de industrialización. Así, en no pocos casos, se ha dado la paradoja de una mayor integración internacional acompañada por crecientes grados de desintegración interna en los países, con mayor pobreza y marginación social. Como la UNCTAD ha destacado reiteradamente en su *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*, para que esto no ocurra es vital que los países adopten políticas económicas activas, en las áreas macroeconómica, industrial, tecnológica y de la infraestructura física y social. Es importante por consiguiente que los países en desarrollo preserven y amplíen sus espacios para llevar a cabo políticas de desarrollo. Esto es de particular importancia para los países de ingreso medio, que ya cuentan por lo general con un nivel educacional, tecnológico e industrial que puede servirles de base para llevar a cabo un salto cualitativo si cuentan con las políticas adecuadas.

Dos de las áreas de política más importantes se refieren al desarrollo tecnológico y la inversión extranjera directa. En ambos casos una política pública nacional es necesaria. El primero –el desarrollo tecnológico– es un caso clásico de falla de mercado, por sus enormes externalidades positivas: si no es alentada por el Estado, la inversión en investigación y desarrollo tecnológico será muy inferior a la necesaria para impulsar el desarrollo. Se requiere de una verdadera estrategia nacional que asocie a los sectores público y privado y que cubra la educación, el gasto en investigación y su vinculación con la actividad productiva. Se necesita también tiempo y perseverancia para asimilar las nuevas tecnologías y ser capaz de desarrollarlas, ya que hay conocimientos que no son transmisibles o adquiribles mediante la simple compra de una patente o de una máquina: es preciso generar capacidad tecnológica propia, aprender a través de la experiencia, acumular capital humano en paralelo con el capital físico. Es preciso también apoyar el desarrollo de los agentes e instituciones capaces de llevar a cabo ese proceso: sistema educativo, institutos de investigación, organismos de difusión y apoyo a la innovación, empresas nacionales que incorporen y desarrollen ese conocimiento. La cooperación internacional (Norte-Sur y Sur-Sur) puede ser otro agente clave. La inversión extranjera directa también puede coadyuvar a ese desarrollo tecnológico, pero para que esto ocurra en magnitudes apreciables, es preciso tener políticas activas que la enmarquen.

La IED puede ser un importante factor de desarrollo si transmite tecnología, da acceso a mercados a los que de otro modo sería difícil acceder, genera redes de proveedores locales, crea empleos y paga impuestos; pero su impacto es mucho menos positivo si se convierte en un enclave exportador que crea poco empleo, importa sus insumos de mayor contenido tecnológico, minimiza el pago de impuestos y no respeta el medio ambiente. Un problema que se presenta en muchas regiones es la competencia destructiva que se hacen los países en desarrollo entre sí para atraer la IED, mediante condiciones fiscales cada vez más favorables y normas ambientales menos estrictas. Es ésta una asignatura pendiente que sólo se puede abordar mediante la cooperación internacional, y en particular mediante la armonización de políticas entre los países en desarrollo de una misma región.

El que las compañías extranjeras se comporten de una u otra manera depende básicamente de las disposiciones que tomen los gobiernos de cada país. Una misma empresa no opera de la misma manera en todos los países. Esto no quiere decir que carezca de importancia desarrollar el sentido social de las firmas, pero lo central son las normas legales que deben respetar.

Momento de Redefiniciones

Vivimos un momento importante en la redefinición de las normas que rigen el marco internacional y del espacio que quedará para las políticas nacionales. En el ámbito financiero, se debate la reestructuración del FMI, sus objetivos, el contenido de las condiciones que fija en sus programas y la representación de los distintos países en los mecanismos de decisión. En el ámbito comercial, el resultado de las negociaciones de la ronda de Doha y la multiplicación de acuerdos bilaterales de libre cambio pueden determinar fuertemente el marco para el desarrollo. En ambas áreas, la financiera y la comercial, un importante aspecto en discusión se refiere al espacio de política de que dispondrán los países en desarrollo, tanto para establecer su propia estrategia de desarrollo como para definir qué instrumentos de política económica podrán utilizar. Son bien conocidas las restricciones que han significado los programas del FMI para ese espacio de política, y la insatisfacción que

han producido entre los países en desarrollo, en particular muchos de ingreso medio, que los ha llevado a recurrir cada vez menos al FMI, a acumular reservas como forma de premunirse contra las turbulencias financieras y a desarrollar esquemas regionales de cooperación financiera.

No menos importante para el espacio de política es la incidencia de las cláusulas que comportan muchos acuerdos comerciales. Ya en el seno de la OMC se ha restringido la posibilidad de subsidiar las exportaciones manufactureras, de fijar ciertas normas a la inversión extranjera directa y de acceder a la tecnología con la misma facilidad con que contaron, en el pasado, los países hoy industrializados. Muchos tratados bilaterales de libre cambio hacen aún más estrictas estas restricciones, y agregan otras. Los países de renta media se encuentran así muchas veces frente a un dilema, con propuestas de acuerdos que prometen un mejor acceso a los mercados de los países desarrollados, pero con el costo de renunciar a importantes instrumentos de política económica. También se les pide, pese a que ya han reducido fuertemente sus barreras arancelarias y no arancelarias, que las reduzcan todavía más.

En las actuales negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC, los países desarrollados piden que a cambio de un mayor acceso a sus mercados para los productos agrícolas, los países en desarrollo disminuyan fuertemente sus tarifas sobre los productos no agrícolas. De acuerdo con el borrador circulado por la Secretaría de la OMC en julio de este año, se aplicaría una fórmula no lineal para reducir más fuertemente las tarifas más elevadas; esta reducción se aplicaría a todas las líneas, incluyendo las que hoy no tienen tarifas máximas consolidadas. Hay un debate en torno a los coeficientes aplicables a cada grupo de países en la fórmula de reducción tarifaria; los que fueron propuestos en el mencionado borrador de la OMC llevarían a reducir las tarifas de los países en desarrollo mucho más que las de los países desarrollados. De este modo, los países en desarrollo estarían perdiendo otro instrumento de política industrial. No solamente disminuiría el nivel promedio de los aranceles (la propuesta de los países desarrollados es que los niveles máximos no excedan entre 19 y 23 por ciento), sino que se perdería la flexibilidad de que hoy gozan muchos países en desarrollo, en donde las tarifas aplicadas son considerablemente menores a las consolidadas. Tal flexibilidad es importante porque permite focalizar por un tiempo

la protección arancelaria en los sectores que se quiere apoyar, para luego disminuirla y trasladarla a otros sectores prioritarios dentro del proceso de desarrollo industrial.

Los cambios propuestos en el acceso a los mercados de los países desarrollados para los productos agrícolas generan dudas en muchos países en desarrollo. Los subsidios a las exportaciones agrícolas continuarían hasta 2013. No se propone reducir uniformemente los subsidios a la producción local que son distorsivos para el comercio internacional, sino establecer montos máximos que pueden ser utilizados libremente entre los distintos cultivos; más aún, esos valores no representarían reducciones significativas respecto de los subsidios actualmente distribuidos. Además, los países en desarrollo temen que algunos subsidios actualmente consideradas distorsivos simplemente cambien de clasificación (pasen a la “caja verde” o a la “caja azul”, en la jerga de la OMC) y se prolonguen indefinidamente. Asimismo, están los llamados productos sensibles que podrán evitar las reducciones generales de tarifas: está en discusión qué proporción de las posiciones arancelarias agrícolas podrán entrar en este grupo (la Unión Europea propone que sea el 8%). Ahora bien, como las importaciones agrícolas de muchos países se concentran en relativamente pocos productos, la UNCTAD ha estimado que si el 5% de las líneas arancelarias fueran eximidas del recorte general, esto podría afectar a más del 50% de las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo a los países desarrollados.

En definitiva, no existe actualmente la impresión que las negociaciones de la Ronda de Doha estén guiadas cabalmente por el principio por el cual las concesiones de los países desarrollados no requieren una reciprocidad plena por parte de los países en desarrollo. Al contrario, en varios temas importantes, parecería que son los países en desarrollo quienes que son llamados a realizar las mayores concesiones.

Para concluir, los países de ingreso medio pueden beneficiarse considerablemente de las distintas modalidades de la cooperación internacional, muchas de las cuales han sido examinadas en el documento preparatorio para esta Conferencia. Ahora bien, un elemento fundamental en la cooperación para el desarrollo de los países de ingresos medios, por parte de los países más avanzados, consistiría en el reconocimiento de que un amplio espacio de po-

lítica es necesario para que aquellos países puedan definir y llevar a cabo sus propias estrategias de desarrollo, utilizando algunos de los instrumentos que los países hoy industrializados utilizaron en su momento. Esto supondría una reorientación de las negociaciones internacionales y en el gobierno de las instituciones financieras multilaterales, de manera que los intereses de los países en desarrollo estén mejor reflejados en sus respectivas agendas y políticas. Hasta ahora, se ha liberalizado prioritariamente áreas en las que los países desarrollados tienen ventajas, tales como los movimientos de productos industriales, capital y empresas, pero han perdurado fuertes restricciones en el comercio de productos agrícolas, los movimientos de mano de obra y la transferencia de tecnología.

Una reorientación incluiría, entre otros elementos, mantener y expandir los instrumentos de política todavía disponibles para acelerar el desarrollo tecnológico, y reconocer los derechos de los países en desarrollo sobre sus recursos genéticos y su acervo de saber tradicional; mantener o expandir, según los casos, la capacidad de poner condiciones al capital extranjero para que éste maximice su aporte en términos de empleo, tecnología, impuestos, exportaciones netas y desarrollo productivo; y reconocer a los países de ingreso medio (y no solamente a los de menor ingreso por habitante) un verdadero trato especial y diferenciado en las negociaciones relativas al acceso a los mercados, que elimine las tarifas aduaneras crecientes en función del grado de procesamiento de un producto ("tariff escalation"), mantenga un grado suficiente de protección en las industrias nacientes y preserve un margen de maniobra para adaptar los aranceles a las necesidades cambiantes del proceso de industrialización.

En síntesis, un mayor acceso a los mercados desarrollados es importante, pero es necesario que los países en desarrollo sean capaces de aprovecharlo, y para eso necesitan expandir su capacidad productiva, además de evitar que una exposición excesiva e indiscriminada a las importaciones desde los países avanzados aborten su proceso de industrialización. Por ello, un importante aspecto de la cooperación internacional consistiría en favorecer ese acceso a los mercados de los países más avanzados sin restringir la capacidad de los países en desarrollo para definir y llevar a cabo sus estrategias nacionales de desarrollo, y por el contrario reconocer, preservar y ampliar ese espacio de política.

Referencias

UNCTAD. 2006 - 2007. Trade and Development Report.

La Institucionalización del Régimen de Pinochet, la Transición a la Democracia y la Consolidación Democrática en Chile

Rodrigo España Ruiz

Université Paris III Sorbonne-Nouvelle. Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine

Correo Electrónico: roesruiz@yahoo.com

Resumen

El proceso de consolidación democrática en Chile ha tenido como uno de sus principales desafíos eliminar los enclaves autoritarios heredados del régimen de Pinochet. Durante los 4 gobiernos de la Concertación Democrática es posible constatar una serie de avances en el desmantelamiento de los enclaves de tipo institucional. Ejemplo de lo anterior son las numerosas reformas que se han introducido a la Constitución Política de 1980, que han tenido como resultado entre otros la supresión de los senadores designados. A pesar de estos avances, se debe resaltar que para algunos sectores de la ciudadanía aún sigue vigente uno de los principales enclaves autoritarios institucionales: el sistema electoral binominal. Este artículo tiene por objetivo analizar cómo los cuatro referendums que tuvieron lugar durante la dictadura de Pinochet marcaron la institucionalización de este régimen, la transición y el actual proceso de consolidación democrática. Finalmente, intentaremos entregar algunos elementos que puedan ayudar a ampliar las propuestas de reforma del sistema electoral que se discuten actualmente en Chile.

Abstract

The process of Chilean democratic consolidation has had as one of its hardest challenges, the elimination of the authoritarian enclaves inherited from Pinochet's regime. During the four Democratic Coalition (Concertación) administrations there is evidence of progress being made in the way of dismantling the institutional

type enclaves. Examples of this are the numerous reforms to the Political Constitution of 1980, which have resulted in, among other things, the suppression of designated senators. Despite these advances, it should be mentioned that for certain sectors of the citizenry one of the main institutional authoritarian enclaves remains in force: the binomial electoral system. This article aims to analyze four referendums that took place during Pinochet's dictatorship, emphasizing the regime's institutionalization, the democratic transition, and the current process of democratic consolidation. Finally, we will try to lay out some elements that can help broaden the scope of the reform proposals for the electoral system that are currently being discussed in Chile.

Key words: Pinochet's dictatorship, democratic transition, electoral system.

Introducción

El 11 de marzo de 1990, el demócrata cristiano Patricio Aylwin asume la presidencia de Chile, marcando el fin de una de las dictaduras más emblemáticas de América latina. En una ceremonia marcada por la emoción y la reaparición de los ritos republicanos, después de casi 17 años el general Pinochet entrega el poder¹ a quien la mayoría de los chilenos eligió como presidente en las elecciones del 11 de diciembre de 1989. El primer gobierno democrático tuvo la difícil tarea de iniciar el proceso de consolidación democrática² con una serie de limitaciones, impuestas por la dictadura durante la compleja transición³ chilena.

Desde el retorno a la democracia, todos los gobiernos de la Concertación Democrática han intentado introducir modificaciones que transformen el sistema electoral, de tal manera que el Parlamento y las autoridades locales (alcaldes y concejales) reflejen adecuadamente las distintas sensibilidades políticas y sociales del país. Sin embargo, estas iniciativas se han enfrentado a la oposición por parte de la derecha política chilena, que sostiene que una modificación en el sistema tendría efectos negativos sobre la gobernabilidad y estabilidad del país. No obstante, existen avances que se pueden constatar en la modificación del sistema para la elección de las autoridades locales así como en la eliminación de los senadores designados⁴.

El debate sobre las posibles reformas al sistema binominal ha estado marcado por dos posiciones. Por una parte, los críticos argumentan que este sistema cumple una función de contención de la soberanía popular expresada en las urnas, sobrerrepresenta-

¹ En otras palabras parte del poder, ya que mantendrá una importante cuota de poder como Comandante en Jefe del Ejército hasta marzo de 1998.

² Entendida la consolidación democrática, como el proceso que se inicia una vez que se ha producido el cambio de régimen (de autoritario a poliárquica) y que tiene por objetivo consolidar los aspectos democráticos del nuevo régimen, disminuir el riesgo de regresiones autoritarias, he iniciar el proceso de ampliación democrática hacia las otras esferas de la sociedad. Ver Crespo (1995), Garretón (1995) Linz, Juan; Stepan, Alfred (1996), O'Donnell, Guillermo; Schmitter Philippe (1994).

³ Entendemos la transición a la democracia como un proceso que puede tener avances y retrocesos, un proceso que no necesariamente es democrático. Por lo general, existe dos tipos de estrategias que utilizan los actores socio-políticos para producir un cambio en el régimen que pueda acelerar la transición, estas son las estrategias de ruptura o de negociación. El objetivo final de una transición es cambiar el régimen autoritario, por al menos, a una poliárquica. Ver Garretón (1995)

⁴ Hasta diciembre del 2005, existían 9 senadores designados estos no eran electos por la ciudadanía. 3 de ellos eran designados por la Corte Suprema, 2 por el Presidente de la Republica, 4 por el Consejo de Seguridad Nacional. Hasta 1997 estos senadores habían sido designados por el régimen de Pinochet y eran incondicional a la obra de la dictadura.

tando a la segunda mayoría electoral (en este caso la derecha) y dejando a un sector significativo de la ciudadanía sin representación en el parlamento; por otra parte, los defensores del sistema argumentan que el sistema otorga estabilidad y gobernabilidad al país, pues obliga a que se constituyan dos grandes coaliciones políticas evitando así el multipartidismo y moderando las posiciones ideológicas. Todo intento de reforma debería considerar estos dos argumentos que se pueden traducir en los principios de igualdad de voto, representatividad, competencia y gobernabilidad.

Los Plebiscitos del Régimen: Institucionalización, Transición y Límites de la Consolidación

Durante el régimen de Pinochet se efectuaron cuatro referéndums⁵, en los dos primeros los resultados fueron cuestionados por la oposición y por la comunidad internacional debido a que no contaron con las condiciones mínimas para que se les pudiera considerar como competitivos. Sin embargo, los plebiscitos del 5 de octubre de 1988 y el del 30 de junio de 1989, fueron reconocidos como competitivos.

La “Consulta” de 1978: Una Elección No-Competitiva que busca la Legitimidad Electoral del Régimen

El primer plebiscito del régimen de Pinochet se realizó el 4 de enero de 1978. La “consulta”, como se le denominó, era la respuesta de la dictadura a la cuarta condena consecutiva de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, por violaciones a los derechos humanos en Chile. Inicialmente, el argumento del gobierno para realizar este evento era demostrar ante la comunidad internacional que el régimen tenía el respaldo mayoritario de la ciudadanía, frente a esta nueva “agresión” internacional.

En el círculo más estrecho de Pinochet, la “consulta” constituía la oportunidad perfecta para legitimar al gobierno a través del voto.

⁵ La “consulta” de 1978 donde supuestamente participaron 5.349.172 ciudadanos; el plebiscito de ratificación de la Constitución Política en 1980, proceso al cual asistieron a las urnas 6.271.868 personas; el plebiscito del 5 de octubre de 1988, donde 7.251.943 ciudadanos participaron; y finalmente, el referéndum del 30 de junio de 1989 para ratificar las reformas a la Constitución de 1980, en el cual participaron 7.082.078 ciudadanos, y que la Concertación de Partidos por el NO, Renovación Nacional y el gobierno habían acordado.

La idea original era realizar un plebiscito, sin embargo existían dos grandes problemas, uno político y otro jurídico: en primer lugar, en la Junta Militar no existía consenso respecto a la conveniencia de llamar a la ciudadanía a un plebiscito. Esto en razón de las consecuencias políticas que podrían derivar si el resultado final del referéndum no era favorable al régimen⁶. A su vez, los partidarios civiles cercanos al régimen (en particular los ex presidentes Alessandri y González Videla) compartían la opinión de Merino y Leigh respecto al riesgo de un plebiscito, por las consecuencias políticas que tendría si se perdía. En segundo lugar, en cuanto a lo jurídico, un referéndum solo podía realizarse en los casos expresamente autorizados por la ley, y este no era uno de esos. Además, en este tipo de acto el resultado debe tener efectos jurídicos obligatorios. ¿Qué efectos legales tendría esta “consulta” si fuera rechazada? Es por ese motivo que surge la idea de definir jurídicamente ese plebiscito como una “consulta”.

El texto de la “consulta”⁷ contenía tres temas: 1) Apoyar al gobierno frente a la condena de la ONU, 2) Aceptar a Pinochet como presidente de la república 3) Legitimar al gobierno para iniciar un proceso de institucionalización. Ante estas interrogantes el ciudadano solo podía aprobar (SI) o rechazar (NO) las tres.

El proceso estuvo marcado por una diversidad de irregularidades, entre las que destacan: la ausencia de registros electorales, que fueron quemados por los militares en noviembre de 1974; el hecho de que el país estuviera bajo estado de sitio, lo que implicaba entre otras cosas que la prensa estaba bajo censura y la actividad político partidaria estaba prohibida; la imposibilidad de implementar algún tipo de control sobre el acto mismo por parte de la oposición, es decir que no hubo apoderados electorales, observadores internacionales y menos aún, un Tribunal Calificador de Elecciones; y, finalmente, el reducido tiempo que tuvo la ciudadanía para informarse sobre las consecuencias de dicho evento. Entre la convocatoria y el día de la “consulta” solo hubo 2 semanas, además estaba Navidad y Año Nuevo en ese periodo. En suma, este

⁶ Leigh y Merino se opusieron fuertemente a la iniciativa, a tal punto que la “consulta” fue convocada por Decreto Supremo. Así, no era necesaria la firma de los demás miembros de la Junta. Ver Cavallo Ascanio, Salazar Manuel y Sepúlveda Oscar. (1988: 140-146)

⁷ El texto completo de la “consulta” era el siguiente: “Frente a la agresión internacional desatada en contra de nuestra patria, respaldo al presidente Pinochet en su defensa de la dignidad de Chile y reafirmo la legitimidad del Gobierno de la República para encabezar soberanamente el proceso de institucionalización”.

“referéndum” no otorgó las garantías mínimas para poder clasificarlo como una elección competitiva.

Esta “consulta” tuvo al menos tres efectos inmediatos: 1) Dotó a las autoridades de una “legitimidad” de tipo electoral, pero por la vía de una elección no competitiva, 2) ayudó a consolidar el liderazgo de Pinochet como la cabeza del régimen, 3) le dio luz verde al nuevo proceso de institucionalización anunciado por Pinochet en el discurso de Chacarillas⁸.

Plebiscitando la Constitución de 1980

Para el segundo de los referéndums, el 11 de agosto de 1980 el régimen, en una cadena nacional de televisión, anunció el llamado a un plebiscito para el 11 de septiembre de ese mismo año para aprobar la nueva Constitución Política de Chile. Para la oposición era claro que se repetiría el mismo escenario de la “consulta”, pero ahora con el agravante de que se cambiaría el ordenamiento político jurídico. El votar SI en el plebiscito significaba: aprobar la Constitución; aprobar la modalidad de la transición; por último, elegir a Pinochet como presidente por 8 años, con la posibilidad real de mantenerse en el cargo por 16 años más debido a que hacia el fin de su periodo sería plebiscitado un candidato de la Junta Militar para ser presidente por 8 años más. Es decir, al igual que en la “consulta” de 1978, había tres preguntas y sólo una respuesta posible.

Desde diferentes sectores se alzaron voces de protestas contra la Constitución, no sólo por la legitimidad de su origen, sino también por la manera en que se pensaba aprobar. Así, un ex miembro de la Junta Militar, el ex Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, Gustavo Leigh, manifestó por ejemplo que las disposiciones transitorias contenidas en la Constitución que se votaría apuntaban a institucionalizar la dictadura en Chile. Otro ejemplo es el grupo de los 24⁹ que llamó a rechazar la propuesta. O la declaración públi-

⁸ El discurso de Chacarillas anunciaba 3 etapas: a) Recuperación, gobierno exclusivo de las FFAA en colaboración con civiles; b) Transición, esta etapa duraría 5 años y comenzaría el 31 de diciembre de 1980; c) y Normalidad, en esta fase el poder sería ejercido por los civiles, pero los militares mantendrían poder tutelar. Ver Huneeus (2002)

⁹ Grupo de reflexión pluripartidista de convicciones democráticas constituido en julio de 1978. En aquella oportunidad el número de integrantes era de 24 personas, luego se amplió y llegó a más de 100 personas. El principal objetivo de este grupo era reflexionar y plantear una propuesta conceptual alternativa a la institucionalidad que el régimen intentaba imponer. En octubre de 1979 dieron a conocer uno de los documentos más conocidos de ese grupo: “Bases fundamentales de la reforma constitucional”, en el que se incluían los principales consensos que el grupo había alcanzado sobre el concepto de democracia y las características

ca del 21 de agosto por parte de 120 personalidades de distintos ámbitos, que condicionaban la legitimidad del plebiscito aprobatorio de la nueva Constitución a tres requisitos básicos: a) que se estableciera un sistema electoral válido; b) que a la alternativa de rechazo se le asegurara una apropiada publicidad y difusión de sus argumentos, eso implicaba tener acceso a todos los medios de comunicación incluida la televisión; c) por último, que se garantizara la posibilidad de reunión sin solicitud de permiso previo (Cavallo, Salazar y Sepúlveda, 1998 : 250). La DC, el partido de oposición menos desarticulado en ese periodo, se movilizó intensamente para generar un frente común contra la aprobación de la Constitución, incluso logró realizar la primera manifestación masiva contra el régimen y la Constitución. Esta tuvo lugar en el Teatro Caupolicán el 27 de agosto de 1980, desde donde el ex presidente Frei dio su último discurso público¹⁰ en el cual llamó a votar NO en el plebiscito.

El proceso mismo del plebiscito, al igual que el de la consulta, estuvo marcado por irregularidades: no hubo registros electorales, votaron los extranjeros que residían en Chile, los presidentes de las mesas de escrutinios fueron designados por los alcaldes, el país estaba bajo el estado de excepción durante la “campana” y el plebiscito mismo, la prensa estuvo sometida a las restricciones del receso político y del estado de excepción, no existió la posibilidad de fiscalizar el recuento de los votos por parte de la oposición, ni menos aún se permitió el acceso a observadores internacionales. Por otra parte, es necesario destacar que en el improbable escenario en que fuera rechazada la Constitución, no había claridad de lo que sucedería en materia política y jurídica, hubieran surgido una gran cantidad de interrogantes como por ejemplo: ¿El régimen se desmoronaría? ¿Se llamaría a una nueva y democrática constituyente? ¿Se realizarían otros plebiscitos pero con las preguntas separadas? ¿El régimen negociaría con la oposición alguna salida a la situación?

Finalmente los resultados del segundo referéndum, una elección *no-competitiva*, dieron por ganadora a la opción SI con el 67,04%, mientras que el NO obtuvo el 30,19%. El triunfo del SI

que debiera tener un régimen democrático. Este grupo tuvo una gran importancia ya que fue una instancia de encuentro entre diversos sectores y ayudó de manera significativa a generar confianza entre distintas personas y luego entre partidos políticos.

¹⁰ El ex presidente Eduardo Frei muere en febrero de 1982, por complicaciones sanitarias después de una operación de menor complejidad. En la actualidad existe una investigación judicial sobre la posible participación de agentes de organismos de seguridad del régimen en la muerte del ex mandatario.

significó entre otras cosas: el cambio de la Constitución Política de Chile (la anterior estaba vigente desde 1925); dotar a la dictadura de un sustento legal, ya que dejaría de ser un gobierno de facto y a partir de ese momento el régimen de Pinochet se transformaría en una dictadura constitucional; que la transición a la democracia quedara limitada y circunscrita por esta nueva Constitución; por último, la imposibilidad de cambiar al régimen por lo menos hasta marzo de 1989 en el más optimista de los casos, siempre y cuando la oposición aceptara la legitimidad de la Constitución.

El Plebiscito de 1988: El NO que Cambió el Curso de la Transición

Después de la derrota del plebiscito de 1980, la oposición al régimen se articuló en dos grandes bloques con estrategias distintas: uno que consideraba todas las formas de lucha posible, aquí el PC era su máximo exponente; y otro que priorizaba la movilización social pacífica, siendo la DC el partido líder de esa posición. Los primeros, desconocían la legitimidad de la Constitución. En cambio los segundos, a partir de 1984¹¹, empezaron a eludir abiertamente este tema, alternativa que buscaba una salida política al régimen en la cual las FFAA participaran. Sin embargo, ambas visiones coincidieron en incentivar la movilización social que se generó a partir de las protestas de 1983, ya que estas cumplieron la función de repolitizar el país y poner en duda la autoridad y legitimidad del gobierno.

A pesar de las movilizaciones y del proceso de apertura iniciado por el Ministro civil del Interior, Sergio Onofre Jarpa, no fue posible avanzar hacia un cambio de itinerario de la transición, regulada por la Constitución de 1980. El objetivo de la oposición era desplazar la fecha del plebiscito de 1988 (adelantarlo) y transformarlo en un proceso de elecciones libres. La entrada de Jarpa al Ministerio del Interior y su permanencia por cerca de dos años sólo fue una estrategia de Pinochet. Esta tuvo por objetivo calmar a la oposición y ganar tiempo, a la espera de que su equipo económi-

¹¹ Los días 27 y 28 de Julio de 1984, el Instituto Chileno de Estudios Humanísticos organizó un seminario que tituló: "Un sistema jurídico-político constitucional para Chile". Uno de los expositores era Patricio Aylwin, que planteó la necesidad de eludir deliberadamente el tema de la legitimidad de la Constitución, siempre y cuando aquello permitiera abrir espacios para una salida al régimen de Pinochet. Ver Aylwin (1998)

co comenzara a dar buenos resultados, para disminuir la presión social y que el régimen pudiera imponer su criterio. Finalmente, la Constitución se respetaría y habría un plebiscito en 1988, en el cual la Junta Militar propondría un candidato a la presidencia de la república, que se mantendría en el cargo 8 años si este era aprobado por la ciudadanía. En el caso de no ser aceptado por los electores, habría elecciones presidenciales y parlamentarias libres a finales de 1989.

Uno de los acontecimientos que cambió radicalmente el escenario político entre los plebiscitos de 1980 y 1988 fue una resolución del Tribunal Constitucional (TC) en septiembre de 1985. Este fallo determinó que no era posible la realización del plebiscito de 1988 sin la existencia del Tribunal Calificador de Elecciones, lo que significó que el TC cambiara la letra de la Constitución, haciendo primar el contexto y espíritu de la Carta Magna sobre las disposiciones escritas. Clave en la adopción de esta postura fue uno de los integrantes del Tribunal, Eugenio Valenzuela Somarriva, quien abordó el eje de la discusión sobre el TRICEL desde otra perspectiva. Según Valenzuela, el plebiscito era el punto de partida de la puesta en vigencia del articulado permanente de la Constitución y también por ello, uno de los acontecimientos más importantes de la transición. Por lo tanto, no quedando duda alguna de la legitimidad de este proceso, era necesario que operara el TRICEL, para que el proceso contara con las garantías necesarias. Este argumento convenció a la mayoría de los miembros de TC que aprobó la instalación del Tribunal Calificador de Elecciones para el plebiscito de 1988.

A partir de ese fallo, el Tribunal Constitucional empezó a operar como un mecanismo de control institucional que limitó el accionar del régimen en materia constitucional. Fuera de todo cálculo, tanto para el régimen como para la oposición, el Tribunal se transformó en un muro de contención contra las arbitrariedades jurídicas constitucionales que el gobierno pretendía implementar. Así, el Tribunal exigió y fiscalizó las leyes políticas que debían estar en vigencia antes de la realización del plebiscito. Estas fueron: la Ley de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, enviada en agosto de 1986 al TC sin importantes objeciones; la Ley de Partidos Políticos, despachada por la Junta en enero de 1987 y objetada por el Tribunal por tener 24 inconstitucionalidades; y la Ley de Vota-

ciones y Escrutinios despachada en enero de 1988, que también fue objetada por omisiones e inconstitucionalidades.¹² Algunos partidos de la oposición, al ver que el Tribunal Constitucional estaba cumpliendo su rol de manera imparcial, llamaron a la población a inscribirse en los registros electorales¹³. La motivación de esa medida, apuntaba a inscribir a más de 6.000.000 de personas y con eso presionar al régimen para que cambiara el plebiscito por una elección libre. Lo paradójico de esta estrategia es que con ello se le estaba dando legitimidad al sistema institucional (Tiróni, 1993: 92). El proceso de inscripción fue todo un éxito, se inscribieron más de 7.000.000 personas pero no se cambió el plebiscito por elecciones libres¹⁴. Producto de lo anterior, el 2 de febrero de 1988 nace la Concertación de Partidos por el NO, coalición política integrada por 13 partidos políticos de la oposición. El objetivo de este conglomerado era llamar a la ciudadanía a votar NO en el plebiscito donde debía ser ratificado el candidato del régimen.

El régimen estaba convencido de que ganaría el plebiscito de 1988. Sus análisis sobre la posibilidad de ganar el referéndum estaban basados en el éxito que estaba logrando el equipo económico del gobierno en el manejo de la economía; en que la oposición no sería capaz de unificarse, ya que consideraba que algunos llamarían a votar por el NO y otros a abstenerse; que la gente, por apatía o por desinformación, no se inscribiera en los registros electorales, lo que reduciría el universo de los posibles votantes de la oposición; que como en los plebiscitos anteriores el gobierno tendría todos los recursos del Estado para apoyar su opción; por último, si todo esto fallaba, se podría incurrir en el fraude electoral (Huneus, 1993: 130-131). Ahí estuvo el error del gobierno, ya ninguna de esas premisas se cumplió.

¹² Entre las más importantes objeciones que el Tribunal Constitucional realizó a la Ley de Partidos Políticos destacan: que permitía suspender los procesos de inscripción de un partido, sólo con la simple sospecha de violación al artículo 8 de la Constitución y que pretendía prohibir a los partidos inscribirse con nombres y símbolos de los partidos políticos existentes antes del golpe. En cuanto a la Ley de Votaciones y Escrutinios, se le reprocharon importantes omisiones. No hacía referencia a la propaganda política en radio y televisión, la fecha en la que se realizaría el plebiscito y la forma en la que sería comunicado a la ciudadanía. Para más detalles ver: Boeninger (1997:323). y Cavallo, Salazar y Sepúlveda (1988).

¹³ El PDC fue el primer partido que llamó a la ciudadanía a inscribirse en febrero de 1987. El tema de la inscripción se transformó en un agotador debate entre los partidos de la izquierda y generó más de algún conflicto, como la expulsión de destacados dirigentes del PC, cuando estos rompieron con la línea del partido y se inscribieron en los registros electorales. Finalmente, todos los partidos llamaron a la inscripción siendo el PC y el MIR los últimos en hacerlo en junio de 1988, bajo la consigna: NO hasta vencer o morir.

¹⁴ Es importante tener en consideración que del total de los inscritos para el plebiscito de 1988, el 37% no había votado nunca en una elección y el 58% no lo había hecho en una elección presidencial. Lo anterior implicó tener que enfrentar la inexperiencia e ignorancia de una parte de la ciudadanía. Para las estadísticas ver: www.servel.cl

El plebiscito de 1988, obligó a la oposición a constituirse como una gran fuerza político electoral amplia, que fuera capaz de movilizar a la ciudadanía en torno al NO. Después del triunfo de la oposición en el referéndum, fue necesario constituir esta coalición en una alternativa real y consistente de gobierno (Huneeus, 1993: 130). Lo anterior significó que la concertación comprendiera la importancia de mantenerse unida en torno a un programa y candidato único para las elecciones presidenciales de diciembre de 1989. Es evidente que el trabajo alrededor de la campaña del NO y el triunfo de esta opción, ayudaron de manera sustancial a consolidar la unidad de la oposición. Antes del plebiscito hubiera sido muy difícil concordar un programa y candidato único para las elecciones siguientes. En definitiva, el triunfo del NO obligó a la Concertación a destinar todos sus esfuerzos a trabajar en función de cuatro grandes desafíos: la implementación de reformas a la Constitución de 1980; la designación de un candidato único de la oposición para las elecciones presidenciales de 1989; la elaboración de un programa único de gobierno; y la conformación de un pacto electoral para las elecciones parlamentarias (Boeninger, 1997: 351).

El régimen acató el resultado del plebiscito. La derrota del SI significó un cambio en la situación política interna del régimen que tuvo como resultado: la salida de Sergio Fernández y entrada de Carlos Cáceres como Ministro del Interior; la remoción de una gran cantidad de alcaldes, gobernadores e intendentes; y el llamado a retiro de 13 generales del Ejército. Para Pinochet se hizo clave pensar de cara a las elecciones de 1989, donde había que conseguir la mayor cantidad de recursos para proteger la institucionalidad establecida durante la dictadura.

En suma, el plebiscito, a diferencia de los otros dos realizados antes por la dictadura (1978 y 1980), fue una **elección semicompetitiva**, ya que el proceso mismo contó con todas las garantías de una elección competitiva: registros electorales, apoderados por coalición, transparencia en el escrutinio, libertad de información, tiempo para que la ciudadanía se informara adecuadamente de lo que estaría votando. Sin embargo, había un sólo candidato en elección y la derrota del régimen en el plebiscito no implicó el cambio de gobierno hasta 17 meses después.

Plebiscito del 30 de julio 1989: El Referéndum que Estableció los Límites de la Consolidación Democrática

El 14 de octubre de 1988, días después del triunfo del NO, la Concertación de Partidos por el NO, que ahora se denominaba Concertación de Partidos por la Democracia, emitió una declaración en la que planteaba la necesidad de realizar reformas a la Constitución de 1980 para lograr una transición consensual a la democracia. El marco para estas reformas estaba dado por: la modificación de las normas permanentes de reforma constitucional; el Senado, en forma íntegra, debía ser elegido por sufragio popular garantizando la debida representación proporcional; la derogación del artículo 8 de la Constitución, que limitaba el pluralismo ideológico; la composición y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) debían modificarse; las normas que establecían la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las FFAA y de aquellos cargos que eran de exclusiva confianza del Presidente de la República debían derogarse; por último, se planteaba la necesidad de convenir normas especiales en materia de sistema electoral, ley de partidos políticos, elección de alcaldes y la incompatibilidad entre la calidad de militante de un partido político y dirigente social gremial (Andrade, 1991: 1-2).

La Concertación, en la idea de ampliar, validar y legitimar su propuesta de reformas constitucionales, constituye una comisión conjunta con la Asociación Chilena de Ciencia Política. Esta se abocó a trabajar sobre 6 puntos en particular de reforma constitucional¹⁵. Por su parte, Renovación Nacional presentó una propuesta de reforma constitucional, que contenía entre sus puntos más importantes: modificar los Artículos 8, 23 y 49; analizar y discutir las modificaciones respecto a la vacancia de la presidencia de la república, las facultades del Presidente de la República para disolver la Cámara de Diputados y la aplicación de los estados de excepción; la ampliación del COSENA a civiles; disminuir las excesivas condiciones para reformar la Constitución; modificar las causales de cesación en los cargos de diputados y senadores; y por último,

¹⁵ La comisión en un periodo muy corto de tiempo emitió un informe denominado: "Proposición para una reforma mínima de la Constitución de 1980". La comisión rescataba principalmente los acuerdos de reforma del informe del 16 de abril de 1986 que se habían establecido en el marco del acuerdo nacional. La Concertación aprobó la mayoría de la propuesta a excepción de la modificación de los Artículos 8 y 23, ya que la Concertación estaba por la derogación de estos artículos. Ver Andrade (1991: 20-22).

Renovación Nacional sostenía la necesidad de un sistema electoral basado en un criterio poblacional, ya que no compartía la designación de senadores así como los requisitos para ser parlamentario (Andrade, 1991: 4-10).

Es importante destacar que este partido reconocía la legitimidad de la Constitución y su carácter democrático. RN cumplió un papel decisivo en persuadir al gobierno de participar en una negociación que permitiera reformar la Constitución¹⁶. Era mejor hacer las reformas en ese entonces que las FFAA estaban en el gobierno que hacerlas después, porque las reformas eran inevitables (Allamand, 1999: 174).

En diciembre de 1988 se conformó una comisión mixta entre RN y la DC, ampliada luego a la Concertación, que tuvo por objetivo consensuar un acuerdo de reformas constitucionales que luego se negoció con el gobierno. Esta comisión terminó su trabajo a comienzos de abril de 1989, una vez que fue ratificado el acuerdo por ambas partes se le presentó al Ministro del Interior. Simultáneamente a las negociaciones entre RN y la Concertación, Pinochet en su discurso del 11 de marzo de 1989, con motivo del octavo aniversario de funcionamiento de la Constitución, declaró que había autorizado a su Ministro del Interior a dialogar con los partidos políticos y que a partir de ello el Ministro debía proponerle si era conveniente realizar cambios a la Constitución (Andrade, 1991: 55).

A fines de abril de 1989, el gobierno envió a la Concertación y RN la propuesta de reforma que estaba dispuesto a aceptar. Esta incluía 28 modificaciones a la Constitución (Andrade, 1991: 112-115), pero no cumplía las expectativas planteadas por la propuesta de la Concertación y de RN. La Concertación rechazó la propuesta por insuficiente y el diálogo se mantuvo interrumpido por unos días. A mediados de mayo se reiniciaron las negociaciones, la Concertación tenía claro que el costo de no negociar las reformas era más alto que el costo de la peor negociación. Era evidente que el gobierno tenía mayores ventajas en la negociación, entre otras cosas porque sabía hasta qué punto podía tensar el acuerdo ya que tenía en su poder la propuesta de la Concertación y RN. Finalmente, el 31 de mayo de 1989, Pinochet anunció en cadena nacional de televi-

¹⁶ La Unión Demócrata Independiente, el otro partido que apoyaba al régimen, se automarginó de la discusión acerca de las reformas. Este partido consideraba que las reformas atentaban contra la obra del gobierno militar. No hay que olvidar que el presidente y principal figura era Jaime Guzmán, el artífice del concepto de democracia protegida.

sión que existía un acuerdo para reformar la Constitución.

El resultado final de la negociación fue la derogación del Artículo 8 que limitaba la pluralidad ideológica; la modificación de la composición y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional; el aumento de los senadores elegidos por sufragio popular, lo que reducía el poder de los designados; la disminución de las restricciones para poder implementar reformas constitucionales; y la modificación del Artículo 5 que implicó la posibilidad de reconocer la protección de los derechos humanos garantizados por los tratados internacionales que Chile tenía suscritos o que fuera a suscribir.

No cabe duda de que se avanzó significativamente, sin embargo la Concertación no fue capaz de forzar la negociación de manera que las reformas permitieran una cabal reimplementación democrática al gobierno que se instalara después de las elecciones de 1989 (Escalona, 1999: 33). La Concertación se autocensuró en la negociación, primero internamente, ya que fue necesario consensuar un acuerdo entre los sectores más radicales y más moderados dentro de la misma coalición, después en las distintas discusiones y negociaciones, con la Asociación de Ciencia Política, luego con Renovación Nacional y por último con el gobierno. En definitiva, las posiciones más radicales de la Concertación respecto a la Constitución pasaron por cuatro filtros. La oposición no comprendió que tenía la mejor posición para negociar, lo que implicaba que podía fijar los límites de la negociación. Esto porque sin la existencia de reformas, a poco de andar del gobierno democrático se hubiera desatado una crisis política por la imposibilidad de gobernar, generando un ánimo de ilegitimidad hacia la Constitución por parte de la ciudadanía (Moulian, 1998: 356).

El 30 de julio de 1989 tiene lugar el cuarto y último plebiscito bajo la dictadura, en él fueron ratificadas las reformas que habían sido negociadas entre la Concertación, Renovación Nacional y el gobierno. El referéndum cumplió con todas las condiciones necesarias para validarlo democráticamente, es decir la existencia de registros electorales, tiempo y canales para que los ciudadanos se informaran adecuadamente de lo que votarían, apoderados de los distintos partidos políticos en los lugares de votación, libertad de información y de difusión por parte de los distintos medios de comunicación, la actuación de observadores internacionales, y por último, que el país no se encontraba bajo ningún estado de excepción. En definitiva, fue

un referéndum competitivo. El resultado final fue una aprobación del 85,7% y sólo un 8,2% que rechazó las reformas.

Las elecciones de 1989: el estreno del sistema electoral binominal y el fin de la dictadura

Una vez que el régimen de Pinochet asimiló la derrota en el plebiscito del 5 de octubre 1988, destinó sus mayores esfuerzos y recursos a establecer una diversidad de mecanismos, procedimientos y leyes que pudieran resguardar lo más posible la “obra” que había logrado imponer durante su permanencia en el poder. Oficialmente, las autoridades decían que este tipo de resguardo, se justificaba porque aseguraban la gobernabilidad, estabilidad y el crecimiento económico del país. Las autoridades tenían la certeza de que el próximo presidente de la república sería de la oposición, por lo tanto el riesgo de que intentara dismantelar el proyecto de la dictadura era muy alto. Eso explica en alguna medida el abandono relativo del protagonismo político del gobierno, en el discurso durante la campaña electoral de 1989. La dictadura se concentró en legislar¹⁷ al máximo posible sobre todas aquellas materias que resguardaban los intereses de la “democracia protegida”, del sistema económico y de los militares.

El 11 de abril de 1989, en pleno proceso de negociación de las reformas constitucionales, el gobierno dio a conocer el nuevo mapa electoral que sería válido para los comicios de diciembre de 1989. Este fue establecido por el gobierno sin consultar a la oposición o alguna instancia independiente como el Servicio Electoral. Lo mismo sucedió con el método de asignación de escaños por circunscripción electoral. La única limitación que se impuso al régimen fue que tanto el diseño del mapa electoral, como el sistema de asignación de escaños no debía presentar ninguna inconstitucionalidad, o sería objetada por el Tribunal Constitucional. El régimen sabía que la votación de la derecha, en el más optimista de los análisis, alcanzaría un 43% (votación de Pinochet en el plebiscito), es por ello que elaboró una verdadera obra de ingeniería electoral: el sistema electoral binominal.

¹⁷ Entre el 6 de octubre de 1988 y el 11 de marzo de 1990, el régimen de Pinochet dictó 226 leyes. Es una gran cantidad si se compara con las 440 que se dictaron durante todo el gobierno de Aylwin, o las 253 que se dictaron en los primeros 4 años del gobierno de Frei. Ver Siavelis en www.pensamientocritico.cl

En las elecciones de 1989 hubo tres candidatos a la presidencia de la república. El primero fue Patricio Aylwin, que representaba a la oposición y más particularmente a la Concertación de Partidos por la Democracia. De militancia demócrata cristiana, representaba el sector moderado dentro de la coalición y era el máximo exponente de la política de negociación que la oposición implementó desde 1987 (Cañas, 1997: 273). El segundo fue el candidato de la derecha y del régimen, Hernán Büchi, un "independiente" que había sido Ministro de Hacienda de Pinochet entre 1985 y 1989, más cercano a la UDI que a RN; y por último, Francisco Javier Errazuriz, independiente de derecha que decía representar el centro-centro, este candidato no tenía el apoyo del gobierno, ni menos aún un respaldo partidario importante.

En cuanto a las elecciones parlamentarias se presentaron tres listas, dos de la oposición y una de la derecha. En la oposición hubo intensas negociaciones para conciliar los intereses de los distintos partidos que la integraban, por un lado la Concertación y por otro lado la izquierda agrupada en torno al Partido Comunista y al Partido Socialista-Almeyda. Finalmente se alcanzó un acuerdo, y el resultado fue un complejo sistema de omisiones y renunciaciones a militancias partidistas para integrar una u otra lista. Así, la Concertación presentó candidatos en todos los distritos y circunscripciones y el pacto de la izquierda (PAIS-PRSD) sólo tuvo 17 candidatos a diputados y 5 a senadores (Gutiérrez, 1991: 90). El triunfo del NO en el plebiscito de 1988 ayudó de manera sustancial a la oposición a entender la importancia de permanecer unida en torno a un candidato único a la presidencia de la república, y a listas parlamentarias que no presentaran mayor competencia entre sí.

Por otra parte, la derecha tuvo una sola lista de candidatos a parlamentarios, en ella los principales partidos eran RN y la UDI, sin embargo también se incorporaron una gran cantidad de candidatos independientes que eran promovidos por las autoridades. La prescindencia de la cual hablaba el régimen fue solo un discurso en el caso de las negociaciones de los cupos a parlamentarios de la derecha. El gobierno impuso candidatos que dieran garantías a La Moneda (Allamand, 1999: 208). La derecha tardó más tiempo que la oposición en llegar a un acuerdo para la plantilla electoral, a pesar de que la cantidad de partidos era menor. Sin lugar a dudas, el hecho de haber perdido el plebiscito de 1988 influyó sobre ese

sector político para trazar adecuadamente una estrategia que compensara aquella derrota. Lo anterior se vio reflejado durante toda la campaña, ya que la derecha siempre estuvo enfrentada al dilema de determinar la distancia que debía adoptar respecto a la identificación con el régimen de Pinochet (Cañas, 1997: 279-280).

El 14 de diciembre de 1989, después de más 16 años, se realizaron las primeras elecciones competitivas (en el régimen de Pinochet) para elegir a parlamentarios y al presidente de la república. La campaña electoral y el proceso mismo de la elección contó con todas las condiciones básicas que exigen los comicios competitivos, es decir: existió libertad de información y de reunión; la gente tuvo información y tiempo suficiente para poder elegir a sus candidatos; el País no se encontraba bajo ningún estado de excepción; existieron apoderados partidarios en los lugares de votación; el TRICEL funcionó con normalidad; existían registros electorales. En síntesis fue una elección competitiva.

Patricio Aylwin, el candidato de la oposición obtuvo el 55,17% de los votos emitidos siendo elegido Presidente de la República, Hernán Büchi alcanzó el 29,4% de los sufragios, mientras que Francisco Javier Errazuriz sólo obtuvo el 15,43% de los votos. En el Parlamento la Concertación obtuvo 22 senadores y 69 diputados, la lista de la Izquierda no logró elegir senadores, y dos de sus candidatos a diputados fueron elegidos. La derecha logró elegir a 16 senadores y 49 diputados, pero su poder en el Parlamento se vio aumentado con la incorporación de los senadores designados que representaban cerca del 20% del Senado. Así, la derecha contaba con 25 senadores, lo que le otorgaba la mayoría en el Senado. A pesar de que la derecha era la minoría política, electoral y social en el país, tenía una gran capacidad de veto en el Parlamento. Lo anterior significó que toda reforma a la Constitución o ley que implicara alguna transformación heredada de la dictadura o que permitiera avanzar en la profundización democrática debía ser negociada con la derecha, la democracia de los acuerdos debutaría en el escenario político chileno.

El Sistema Electoral Binominal

Las elecciones son el método democrático para la designación de las autoridades públicas que corresponden a una forma de participación política y constituyen una importante fuente de legitimación dentro del sistema político. Estas permiten: a) expresar la confianza de los ciudadanos en los candidatos electos; b) representar las opiniones e intereses de un conjunto de votantes; c) canalizar los conflictos políticos mediante procedimientos pacíficos. De ahí deriva la importancia del sistema electoral, en tanto que éste regula y establece las normas mediante las cuales se determinan los límites, territorial o poblacional, de las circunscripciones; las condiciones y exigencias para las candidaturas; el mecanismo de votación; y el método de conversión de votos en escaños (Nohlen, 1998: 11-18). En el caso chileno existen importantes cuestionamientos al sistema electoral, principalmente con relación a los límites de las circunscripciones y al método de conversión de votos en escaños.

Los Límites de las Circunscripciones Electorales: ¿Qué Criterio?

Durante el régimen militar se implementaron una serie de cambios en la división político-administrativa del territorio del país¹⁸. El objetivo principal de esta reforma consistía en lograr una descentralización efectiva de la acción del Estado y una mayor integración de los sectores más aislados del país. Es así como se crearon nuevas unidades territoriales, las regiones, modificándose los límites geográficos así como la cantidad de las que ya existían, denominadas provincias. También se cambiaron las atribuciones y la forma de designar a las autoridades de estas nuevas unidades territoriales. Después de estas reformas, Chile quedó dividido en 12 regiones más la Región Metropolitana¹⁹, constituidas por provincias, que aumentaron de 25 a 51 y están conformadas a

¹⁸ Estos cambios se implementaron en 1976 y se basaron en el informe y propuesta que elaboró la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), que fue creada en 1974 por el régimen de Pinochet.

¹⁹ El 19 de diciembre del 2006 el Congreso nacional de Chile aprobó la creación de dos nuevas regiones: la Región de Arica y Parinacota y la Región de los Ríos. Lo anterior implica que actualmente Chile está dividido en 15 regiones.

su vez por las comunas. No se estableció un criterio para definir el número de provincias por región y de comunas por provincia. Las autoridades de estas unidades territoriales son el intendente para las regiones, el gobernador para las provincias y el alcalde en el caso de las comunas, los dos primeros tipos de autoridades son designados por el presidente de la república quien es elegido democráticamente.²⁰

En la actualidad existen 53 provincias integradas por 346 comunas. La disparidad entre ellas es destacable, por ejemplo, las provincias con más comunas son Santiago con 32, Temuco y Chillán con 21 y Rancagua con 17, mientras que, en el otro extremo, hay 7 provincias con solo dos comunas (Arica, Parinacota, El Loa, Chañaral, Coyhaique, General Carrera y Última Esperanza). La gran mayoría de las provincias fluctúan entre 3 y 6 comunas.

Es evidente que estos cambios en la división político-administrativa del territorio nacional tuvieron repercusiones sobre la delimitación geográfica de los distritos y circunscripciones electorales. Antes del régimen militar, cada provincia era un distrito electoral excepto la provincia de Santiago (que se dividía en 4 distritos) y Ñuble (que estaba constituida por 2 distritos), hecho que se justificaba porque eran las provincias con el mayor número de habitantes. Chile estaba constituido por 29 distritos electorales, los cuales elegían a un número variable de diputados que fluctuaba entre 2 y 18 (según la cantidad de habitantes), generando una Cámara de Diputados de 150 miembros.

En cuanto a los senadores, estos se elegían por agrupaciones senatoriales, que totalizaban solo 10 en todo el país. El Senado estaba constituido por 50 miembros, el número de senadores elegidos por agrupación también era variable y dependía del número de habitantes. La Constitución de 1980 estableció un número diferente de diputados y senadores al que existía antes del régimen militar, esto significó que la Cámara de Diputados disminuyó a 120 miembros y el Senado a 38 por elección democrática y 9 por

²⁰ La ley establecía que los alcaldes serían designados por el presidente de la república al igual que los gobernadores e intendentes. Sin embargo, en 1992 se aprobó una ley que permite que estos sean elegidos democráticamente. Es importante destacar que el sistema electoral binominal no opera para la elección de alcaldes ya que se elige un único alcalde, por lo tanto hay un solo cupo en disputa. Asimismo, en 2002 se aprobó una reforma para la elección de los concejeros comunales y alcaldes, lo que ha permitido que sectores políticos y sociales que no se encuentran en la Concertación Democrática o en la Alianza puedan ser elegidos. Ejemplo de lo anterior es que en las elecciones de alcaldes del 2004, la alianza del Partido Comunista y el Partido Humanista lograron obtener 4 alcaldes, y que actualmente haya 32 alcaldes independientes. Ver www.elecciones.cl

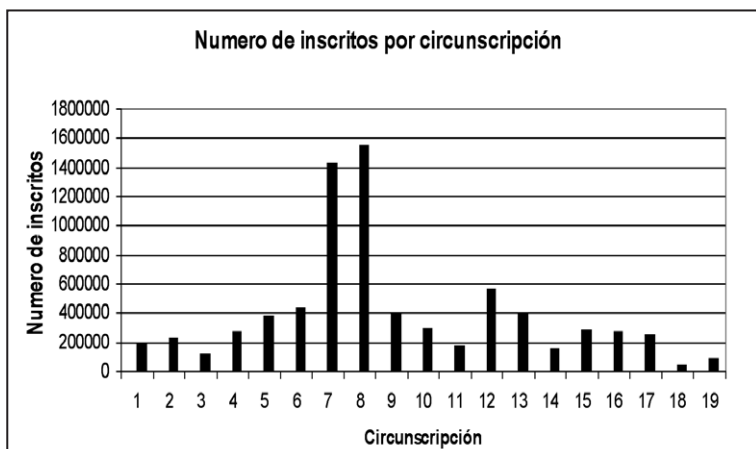
designación. Así, resultó evidente que tanto la nueva división político-administrativa del país, como el número de parlamentarios determinado por la Constitución influiría sobre la estructura del nuevo mapa electoral.

Al observar los límites geográficos del mapa electoral para la elección de senadores, se puede constatar que cada una de las regiones político-administrativas corresponde a una circunscripción senatorial a excepción de las regiones V, VII, VIII, IX, X, así como la Región Metropolitana. Esto es debido a que la cantidad de habitantes de éstas es considerablemente mayor que en el resto de la regiones. En las regiones antes mencionadas existe una circunscripción senatorial adicional lo que significa que hay un total de 19 circunscripciones. Sin embargo, se pueden observar diferencias sustanciales entre la cantidad de electores que existen entre las distintas circunscripciones senatoriales (ver cuadro N°1). Si se comparan las 5 circunscripciones con más inscritos con las 5 con menos inscritos se constata que las primeras sobrepasan a las segundas por más de 9,75 veces. Pero más interesante aún es comparar la circunscripción 18 (Región XI) que tiene 56.160 inscritos, con la circunscripción 8 (Región Metropolitana Oriente) que registra 1.564.148 ciudadanos.²¹ Aquí se observa que el voto de un ciudadano que sufraga en la XI vale 27,3 veces más de aquel que vota en la Región Metropolitana Poniente. Esto parece demostrar que el voto en Chile no es igualitario en cuanto a la elección de senadores²², a pesar de que la Constitución de 1980 lo establece²³.

²¹ Según los datos disponibles en la rúbrica de información territorial del sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional de la República de Chile. Ver www.bcn.cl

²² Esto sin considerar la "elección" de los senadores designados y vitalicios.

²³ El artículo N°15 de la Constitución Política de Chile establece que: "... en las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario y secreto. Para los ciudadanos será además obligatorio...". Además, las elecciones parlamentarias se consideran como votaciones populares. El artículo N° 19, inciso N°2 dice: "La constitución asegura a todas las personas: la igualdad ante la ley. En Chile no hay personas ni grupos privilegiados...", parece ser que existe una contradicción entre la Constitución y la ley que permite esta delimitación de las circunscripciones senatoriales.

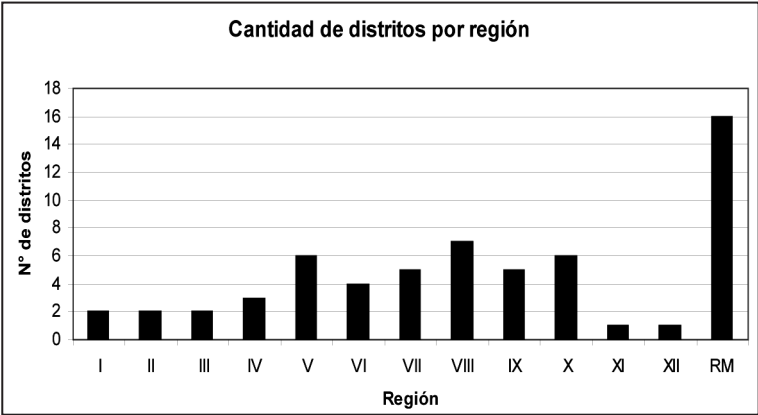
Cuadro N°1

Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en www.elecciones.gov.cl

Se puede pensar que el criterio que prevaleció para los límites de las circunscripciones senatoriales fue básicamente el de la división político-administrativa del país en regiones. Lo anterior significa que los senadores son representantes de unidades territoriales, en este caso las regiones, y que para disminuir en alguna medida la gran diferencia poblacional que existe entre las regiones se decidió aumentar al doble las circunscripciones con más habitantes. A pesar de esto último, y como se ha mostrado, sigue habiendo una gran desigualdad entre las circunscripciones.

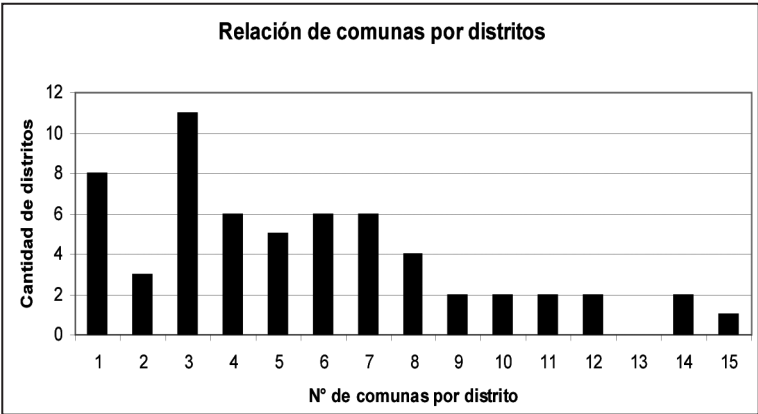
En lo que se refiere a los límites de los distritos que permiten elegir a los diputados, la situación se revela aún más arbitraria. El cuadro N°2 muestra como el número de distritos por región es variable, en un extremo se encuentran las regiones de Aysen (XI) y de Magallanes (XII), que tienen un solo distrito y en el otro extremo la Región Metropolitana que contiene 16 distritos (en todos los distritos del país se eligen 2 diputados), el único criterio que se puede observar es que los distritos no son interregionales.

Cuadro N°2



Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en www.elecciones.gov.cl

Cuadro N°3



Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en www.elecciones.gov.cl

De la misma manera, tampoco encontramos que exista alguna relación entre provincia y distrito, como ocurría antes del régimen militar, ya que la cantidad de distritos (60) es mayor que la cantidad de provincias (53). Más improbable aún es establecer una relación entre el número de comunas y los distritos, en el cuadro N°3 se puede constatar que existen distritos constituidos por una sola comuna, pero también hay distritos donde el número de comunas es superior a 10.

En lo que se refiere a inscritos por distrito, se puede constatar que la desproporción no es tan abismal como en el caso de las circunscripciones senatoriales. La diferencia más extrema tiene lugar en el distrito 20 (Cerrillos, Maipú y Estación Central) que es 5,4 veces mayor que el distrito 59 (Aysén). Si se comparan los 5 distritos con más inscritos, con los 5 con menos inscritos se constata que los primeros superan a los segundos en 3,67 veces. En diciembre del 2005 (última elección de diputados) 8.220.897 ciudadanos estaban inscritos en los registros electorales, lo que significa que en promedio un diputado representa a 68.507 (8.220.897 inscritos/120 diputados) ciudadanos. Sin embargo, como se puede observar en el cuadro N°4, sólo el 61,6% de los distritos se acercaba a este promedio.

Cuadro N° 4



Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en www.elecciones.gov.cl

A diferencia del sistema electoral que existía en Chile antes de la dictadura, el sistema binominal no considera ningún tipo de mecanismo que permita redefinir la cantidad de escaños asignados por circunscripción electoral. Esto puede tener un impacto negativo en aquellos distritos donde ha habido aumentos significativos en el número de habitantes. En un estudio realizado por la Universidad Diego Portales, se puede constatar cómo este fenómeno ya se está produciendo en algunos distritos como el distrito 16, que aumentó de 233.969 a 454.969 habitantes, es decir un incremento del 94,8%; el distrito 29, que experimentó un crecimiento en el número de habitantes de 333.629 a 712.941 personas, lo que equivale a un 113,6%; y el distrito 56, que pasó de 135.694 a 349.590 habitantes o sea un aumento del 157,6%, el incremento porcentual más espectacular en la cantidad de habitantes por distrito (Cantillano y Navia, 2004: 14).

Finalmente, se puede afirmar que los límites de los distritos no responden a criterios territoriales (comunas o provincias), o poblacionales (número de habitantes inscritos por distrito). Una de las hipótesis que se impone con fuerza con relación a los límites del mapa electoral, es que este fue diseñado en función de los resultados del plebiscito del 5 de octubre 1988, con el objetivo de favorecer al sector político (la derecha política chilena) que apoyó al régimen de Pinochet. En todo caso se puede constatar que el principio de igualdad del voto esta seriamente vulnerado con la actual distribución de las circunscripciones electorales.

El Método de Asignación de Escaños: ¿A Quien Verdaderamente Beneficia?

En Chile el sistema electoral contempla cuatro métodos de elección para la asignación de los cargos de representación popular. En el caso del presidente de la república se utiliza el uninominal de mayoría absoluta; los alcaldes son electos mediante el uninominal de mayoría relativa; para los miembros de los Concejos Comunales opera un sistema proporcional de mayoría con circunscripciones comunales plurinominales; y finalmente, los parlamentarios (senadores y diputados) son electos mediante un sistema proporcional de listas en circunscripciones binominales. De los cuatro métodos,

el único que es constantemente cuestionado por un importante sector de la población, es el que se utiliza para la elección de los parlamentarios y que se conoce como sistema binominal.

El sistema binominal establece la asignación de 2 escaños por circunscripción electoral, independientemente del número de habitantes de estas unidades territoriales. Los candidatos deben ser parte de una lista y esta no puede presentar más de 2 candidatos por circunscripción. Los escaños son asignados a los candidatos más votados de las listas más votadas, para ser específicos el primer escaño es asignado al candidato más votado de la lista más votada y el segundo escaño es para el candidato más votado de la segunda lista más votada. Sin embargo, si la lista más votada duplica en votos a la segunda lista con más votos, la primera obtiene los dos escaños. Esta manera de asignar los cupos parlamentarios genera principalmente cuatro problemas.

Primero, existen situaciones en las que un candidato que obtuvo la segunda mayoría personal de votos dentro de la circunscripción no es elegido ya que su lista no es una de las dos listas más votada. Un ejemplo de este tipo de situación se puede constatar en las elecciones senatoriales de 1989 donde los candidatos de la lista PAIS -tercera lista más votada-, Fanny Pollarolo, Luís Maira, y Jorge Insunza no fueron elegidos a pesar de que su votación individual fue superior a la de los candidatos elegidos.

Segundo, muchas veces los dos candidatos de una misma lista obtienen la primera y segunda mayoría individual de votos respectivamente, pero como la suma de los votos de estos dos candidatos no es superior al total de votos de la segunda lista más votada, solo es elegida la primera mayoría individual de esta lista. La mayor cantidad de estos casos se dio en las elecciones parlamentarias de 1989. En la memoria colectiva de los chilenos aún está presente cómo el senador Jaime Guzmán (UDI) fue elegido a pesar de obtener 175.325 votos menos que el candidato de la concertación, Ricardo Lagos.

Tercero, puede darse el caso que una lista supere en el doble de la votación a la segunda lista más votada y por lo tanto obtiene los dos escaños de esa circunscripción electoral. En este tipo de situaciones el sistema se transforma en un sistema mayoritario. Si una lista obtiene más del 67% de los votos emitidos no cabe ninguna duda que obtendrá los dos escaños de esa circunscripción,

lo anterior significa que la lista tendrá una sobrerrepresentación del 33% y que este mismo porcentaje de la población de esta circunscripción no tendría representación en el parlamento. Este fenómeno se ha producido en mayor medida para la elección de diputados²⁴, en donde la lista no ha superado el 65% en la mayoría de los casos.

Cuarto, la barrera de entrada para los independientes es muy alta, ya que los obliga a constituir una lista que obtenga más del 30% de la votación, desincentívalo cual desmotiva la participación de candidatos independientes a alguna de la coaliciones políticas ya consolidadas dentro del sistema político chileno. Ejemplo de lo anterior es que solo 5 candidatos independientes han sido elegidos diputados en las elecciones para diputados entre 1989 y 2005, mientras que los 595 restantes han sido candidatos por alguna coalición política. En cuanto al Senado, la situación es aun más grafica, entre 1989 y 2005 sólo un candidato independiente ha sido elegido senador²⁵.

Al observar el cuadro N°5 que muestra los resultados de las 5 elecciones a diputados realizadas entre 1989 y 2005, se puede constatar que en promedio las 2 coaliciones más grandes concentran más del 98,5% de los diputados electos entre 1989 y 2005, esto a pesar de que su votación media es de 89,4%. Con un sistema de asignación de escaños proporcional a nivel nacional, el conjunto de las otras coaliciones políticas estaría en condiciones de elegir, en promedio, 10 diputados en cada una de las 5 elecciones que han tenido lugar entre 1989 y 2005.

²⁴ En las cinco elecciones para diputados que se han realizado entre 1989 y 2005, la listas de la Concertación Democrática (coalición de gobierno) han logrado en 39 oportunidades duplicar la lista de la Alianza (oposición de derecha), solo en 5 oportunidades la Alianza ha logrado duplicar la lista. Ver www.elecciones.gov.cl

²⁵ Los diputados electos son: Hosain Sabag (1989), Samuel Venegas (1997), Rosa González (1997), Iván Paredes (2001) y Marta Eliana Isasi. El único senador independiente elegido es Carlos Bianchi en 2005.

Cuadro N°5

Coaliciones	% votos obtenidos 1989	% diputados electos 1989	% votos obtenidos 1993	% diputados electos 1993	% votos obtenidos 1997	% diputados electos 1997	% votos obtenidos 2001	% diputados electos 2001	% votos obtenidos 2005	% diputados electos 2005
Concertación Democrática	51,49	57,5	55,4	58,33	50,51	57,5	47,9	51,67	51,76	54,17
Alianza	34,18	40	36,67	41,67	36,26	39,16	44,27	47,5	38,72	45
Juntos podemos mas*	5,31	1,67	7,82	0	10,4	0	6,35	0	7,41	0
Otras coaliciones**	7,14	0	0	0	2,14	1,67	0,06	0	1,17	0,83
	1,88	0,83	0,11	0	0,69	1,67	1,42	0,83	0,94	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de información disponibles en www.elecciones.gov.cl

*Los porcentajes asignados a esta coalición en la elecciones precedentes al 2005, corresponde a la suma de los porcentajes obtenidos por los partidos Comunista y Humanista actuales partidos integrantes de la coalición Juntos podemos mas.

** Los porcentajes representan la suma de todas las coaliciones diferentes a la Concertación Democrática, la Alianza y Juntos podemos más.

Cuadro N°6

Coaliciones	Diferencia % entre votos y escaños 1989	Diferencia % entre votos y escaños 1993	Diferencia % entre votos y escaños 1997	Diferencia % entre votos y escaños 2001	Diferencia % entre votos y escaños 2005	Promedio diferencia % entre votos y escaños 1989-2005
Concertación Democrática	6,01	2,93	6,99	3,77	2,41	4,4
Alianza	5,82	5	2,9	3,23	6,29	4,6
Juntos podemos mas	-3,64	-7,82	-10,4	-6,35	-7,41	-7,1
Otras coaliciones	-7,14	0	-0,47	-0,06	-0,35	-1,6
Independientes	-1,05	-0,11	0,98	-0,59	-0,94	-0,3

Fuente: Elaboración propia a partir de información disponibles en www.elecciones.gov.cl

En este mismo sentido, el cuadro N°6, nos permite observar más claramente que no es solamente la coalición de la derecha política chilena (la Alianza) la única que se beneficia con el método de asignación de escaños del sistema electoral, la coalición de gobierno (Concertación Democrática) también obtiene una importante cuota de sobrerrepresentación.

En definitiva, después de analizar la manera como están estructurados los límites de las circunscripciones electorales (diputados y senadores) y observar los efectos que produce el método de asignación de escaños, en términos de representación de las coaliciones en el parlamento ente 1989 y el 2005, estamos en condiciones de decir que este sistema electoral no favorece un enclave autoritario. En efecto, el sistema en su conjunto no es un enclave autoritario institucional aunque el sistema binominal no permita que un significativo sector político y social tenga representación en el parlamento; que haya sido diseñado por el régimen autoritario y por lo tanto su origen no cuente con una legitimidad democrática; que existan algunos parlamentarios electos mediante este sistema que actúen como enclaves autoritarios actorales; y que durante gran parte del proceso de consolidación democrática el Senado contó con senadores designados por el régimen de Pinochet que se convirtieron en enclaves autoritarios actorales.

Comentarios finales

La dictadura de Pinochet se suma a la larga lista de regímenes autoritarios que intentaron buscar algún tipo de legitimación por parte de la ciudadanía mediante el voto. El mecanismo utilizado por el régimen fue el de los plebiscitos, alternativa elegida principalmente a partir de dos supuestos. Por una parte, la dictadura tenía la convicción de que era muy difícil que la oposición encontrara un consenso respecto a cómo actuar frente a estos referéndums. En ese sentido el régimen no se equivocó, ya que ese fue el caso de la “Consulta” de 1978 y el plebiscito de 1980. Por otra parte, el régimen creyó que el haber logrado una supuesta “estabilidad” social y política, derivada de la despolitización de la sociedad chilena,

junto con un mejoramiento relativo de las cifras macroeconómicas del país, tendría por efecto un respaldo de la población a estos plebiscitos. En este sentido, el régimen acertó para los referéndums de 1978 y 1980.

La "Consulta" de 1978 fue un plebiscito que en ningún caso fue competitivo, pero que le entregó una cierta legitimidad electoral al régimen, según los partidarios de los militares. Asimismo, el resultado favorable de la "Consulta" permitió que Pinochet consolidara su liderazgo al interior del régimen y se transformara en la única autoridad del gobierno que contó con un respaldo "claro" por parte de la ciudadanía. Este plebiscito también le dio a la dictadura una idea del grado de organización y la base de apoyo social y político de la oposición al régimen. Por último, este referéndum confirió al gobierno los argumentos para justificar que contaba con el apoyo de la población para establecer una nueva institucionalidad.

El plebiscito de 1980, al igual que la "Consulta" de 1978, no contó con las condiciones necesarias para clasificarlo como competitivo. En este referéndum se aprobó una nueva constitución política, que determinó el nuevo marco político-jurídico en Chile. Igualmente, estableció los tiempos, mecanismos y procedimientos de la transición a la democracia. También, otorgó a la dictadura la posibilidad "constitucional" de mantenerse en el poder hasta marzo de 1990. Finalmente, el triunfo del régimen tuvo un impacto sobre el conjunto de partidos políticos de la oposición, en la medida en que los obligó a adquirir una posición más clara y menos sectaria respecto a las estrategias que pudieran inducir un cambio democrático.

No cabe duda de que el triunfo por parte de la conjunto de la oposición en el plebiscito del 5 octubre de 1988 permitió acelerar el proceso de transición a la democracia, estableciendo una fecha a corto plazo para elegir al presidente de la república y a los parlamentarios. De la misma forma, a partir de este referéndum se estructuró la coalición política más estable en la historia republicana: la Concertación. El triunfo de la oposición y el respeto de los resultados por parte del régimen hizo que la opción de la transición pacífica vía la negociación se impusiera en el sistema político chileno. A diferencia de los plebiscitos que habían tenido lugar antes durante la dictadura, este cumplió con gran parte de las exigencias

necesaria para que pudiera ser considerado como competitivo.

En cuanto al plebiscito de 1989 que tuvo por objetivo aprobar el conjunto de reformas a la Constitución que negoció la Concertación y Renovación Nacional con el régimen, este sirvió para legitimar la Constitución de 1980, así como las condiciones y los límites de la acción del primer gobierno democrático. En este referéndum, a diferencia de los otros tres anteriores, tanto el régimen, la derecha política, como la oposición, se movilizaron para que el conjunto de la ciudadanía votara por el SI. Este plebiscito también se puede considerar como competitivo.

En lo que se refiere al sistema electoral que logró imponer el régimen de Pinochet, no cabe duda que ha servido para excluir del Parlamento a los sectores más radicales del sistema político chileno. La presencia en el Congreso de una gran cantidad de parlamentarios (senadores y diputados) que han actuado como enclaves autoritarios actorales ha hecho más lento el avance en el proceso de desarticulación de los enclaves autoritarios institucionales. Además, existe un importante sector de la ciudadanía que percibe que el actual sistema electoral no es justo y cree necesario modificarlo de tal manera que el Parlamento sea un reflejo lo más cercano posible de la expresión de los votos emitidos por los chilenos en las elecciones respectivas.

Si bien existen numerosas propuestas de reforma al sistema electoral, la última presentada por un grupo de trabajo presidido por Edgardo Boeninger y designado por el ministro del interior Andrés Zaldivar, creemos importante que se consideren algunos elementos para una posible reforma. Primero, que la cantidad de escaños por circunscripción electoral debería estar en directa relación con la cantidad de ciudadanos inscritos en esa unidad territorial en el caso de los diputados. Para los senadores, estos deberían ser representantes de las regiones, pero su número debería aumentar en aquellas regiones donde el número de inscritos supere en más de tres veces el promedio de ciudadanos por escaño a escala nacional. Esta modificación significaría en los distritos que sólo 24 de un total de 60 se mantendrían como distritos binominales, 19 se transformarían en uninominales y los 17 restantes serían plurinominales. Así, la izquierda extra-parlamentaria podría obtener 5 diputados y disminuiría la sobrerrepresentación de la Concertación y de la Alianza.

El segundo elemento a considerar es el hecho de que no debería cambiarse el límite de los actuales distritos y circunscripciones para senadores, ya que podría generar un fenómeno de resistencia debido a una percepción de desconfianza que existe en la ciudadanía, que vería que los nuevos límites irían en beneficio de algún partido político y/o coalición y en detrimento del resto de actores del sistema político. Además, sería oportuno incorporar algún mecanismo que permita corregir cada determinado periodo de tiempo la cantidad de escaños por circunscripción.

En tercer lugar, la cantidad de escaños por distrito o circunscripción senatorial debería depender del número de ciudadanos inscritos en esa unidad territorial y no en función del número de habitantes. Esto sería un incentivo para que los ciudadanos se inscriban, ya que en la medida que una circunscripción tenga más inscritos puede tener más escaños asignados. Así, se potenciaría local y regionalmente a los partidos políticos para que los ciudadanos se inscriban y participen en las elecciones.

Por último, creo que no debería ampliarse el número de diputados en un primer momento, o menos aún crear escaños para asignarlos en función de un sistema proporcional nacional. Lo anterior es debido a que la población percibiría el aumento de los cupos como un método para generar más puestos para el personal político y como un desvío de recursos públicos hacia aquellas esferas del Estado que no son prioritarias según la opinión pública. Además, la pregunta obvia que emerge es ¿A quién debería rendir cuentas los parlamentarios electos mediante este sistema, a los ciudadanos o a los partidos políticos?

Referencias

Andrade Geywitz, Carlos. 1991. *Reforma de la Constitución Política de la Republica de Chile 1980*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica.

Allamand, Andrés. 1999. *La Travesía del desierto*. Santiago de Chile: Aguilar.

Auth, Pepe. 1994. "Elecciones presidenciales y parlamen-

tarias 1993: Análisis de sus resultados". *Documento de Trabajo* N° 213. Centro de Estudios Públicos. Marzo.

Aylwin Azócar, Patricio.

1998. *El reencuentro de los demócratas. Del golpe al triunfo del NO*. Santiago de Chile: Ediciones Grupo ZETA.

Barrios, Harald. 1995. "Las elecciones en los procesos de transición y consolidación democrática en América latina durante los años ochenta y noventa". En *Democracia y neocrítica en América Latina en defensa de la transición*. Madrid: Vervuent Iberoamericana..

Boeninger, Edgardo. 1997. *Democracia en Chile, Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.

Cantillano, Priscilla; Navia, Patricio.

2004. *Representación y tamaño de los distritos Electorales en Chile, 1988-2004*. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, ICSO-UDP, Santiago de Chile.

Cañas Kirby, Enrique. 1997. *Proceso Político en Chile. 1973-1990*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.

Carrasco Delgado, Sergio.

1987. *Alessandri. Su pensamiento constitucional*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.

Cavallo, Ascanio; Salazar Manuel; Sepúlveda, Oscar.

1998. *La Historia oculta del Régimen Militar*. Santiago de Chile: Ediciones la Época.

Crespo, Ismael. 1995. "¿Hacia donde van las democracias latinoamericanas?" En *Los límites de la consolidación democrática en América latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Gobierno de Chile. 1990. *Memorias de gobierno 1973-1990, Tomo I Político Institucional*. Santiago de Chile.

Escalona, Camilo. 1999. *Una transición de dos caras. Crónica crítica y autocrítica*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Garreton, Manuel Antonio.

1997. "Revisando las transiciones democráticas en América Latina." *Nueva Sociedad*, N° 148, Caracas.

Garreton, Manuel Antonio.

1995. *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las demo-*

cratizaciones. México: Fondo de Cultura Económica.

Gutiérrez Bermejo, Hernán. 1991. "Análisis comparativo del sistema de partidos y las elecciones generales en Chile 1989." *Estudios Internacionales* N° 93 Enero-Marzo, Santiago de Chile.

Hermet, Guy; Rouquié, Alain; Linz, Juan. 1986. *¿Para qué sirven las elecciones?*. México: Fondo de Cultura Económica.

Huneeus, Carlos. 2002. *El régimen de Pinochet*. Santiago de Chile: Editorial Sudamericana.

Linz, Juan; Stepan, Alfred. 1996. *Problems of Democracy. Transition and Consolidation*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Molin José, Enrique; Hernández, Janeth. 1999. "La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores. El efecto de los organismos electorales, el sistema de partidos y las actitudes políticas." En *Cuadernos de CENDES*. Año 16, segunda época, N°41.

Nohlen, Dieter. 1998. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, Dieter. 1995. *Elecciones y Sistemas electorales y partidos*. México: Fondo de Cultura Económica.

O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe. 1994. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones Tentativas sobre las democracias inciertas*. Madrid: Ediciones Paidós.

Rojo Torrealba, Andrés. 2004. "Los legados institucionales del autoritarismo en América latina: el caso chileno." *Política y Gestión*. Vol.XI, N°1.

Sznajder, Mario. 1998. "Legitimidad y poder político frente a las herencias autoritarias: transición y consolidación democrática en América Latina". *Estudios interdisciplinarios de América latina y el Caribe*. Vol.4, N°1.

Moulian, Tomás. 1998. *Chile Actual, Anatomía de un mito*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Crecimiento y Desigualdad: el Caso de Chile

Gonzalo D. Martner

*Profesor de Economía, Departamento de Gestión y Políticas Públicas,
Universidad de Santiago de Chile*

Correo Electrónico: gmartner@usach.cl

Resumen

La desigualdad de los ingresos afecta al crecimiento de diversas maneras. Se recoge el argumento de que la fuerza motriz de la acumulación de capital fue en la industrialización temprana el capital físico, cuya desigualdad de dotación canalizó los recursos hacia individuos cuya propensión marginal a ahorrar era mayor, contribuyendo al crecimiento. Actualmente, el crecimiento es impulsado por el capital humano, con menores economías de escala y mayores retornos: la desigualdad de su distribución es entonces perjudicial para el crecimiento. Se diagnostica, a su vez, los niveles de desigualdad en Chile y la posibilidad de redistribuir los ingresos, incluyendo utilizar los excedentes temporales del cobre en un fondo permanente de disminución de la desigualdad.

Abstract

Income inequality is related to growth in several ways. It is argued that physical capital was the force behind capital accumulation in early industrialisation, and that its unequal distribution concentrated on individuals with higher marginal propensity to borrow contributed to growth. Growth is now promoted by human capital and its higher returns and lesser scale economies. The levels of income inequality in Chile are described and the possibility of redistribution policies are explored, including a permanent fund against inequality created with copper incomes.

Key Words: Income inequality, growth, redistribution policies in Chile.

Suponiendo que la competencia fuera perfecta en los mercados realmente existentes y que las fallas en la asignación de recursos a través del mercado pudiesen ser corregidas a cabalidad, lo que sabemos dista bastante de la realidad, cabría no obstante seguir a Paul Samuelson (1989: 234) cuando afirma que “la economía más eficiente del mundo puede generar una distribución de los salarios y de la propiedad que ofendería al defensor más acérrimo de los libres mercados” y “podría dar lugar a una situación de desigualdad general, de niños malnutridos que crecerían y tendrían hijos malnutridos y de perpetuación de la desigualdad de las rentas y de la riqueza una generación tras otra”.

El mercado no corrige espontáneamente estas desigualdades descritas por Samuelson. El punto crítico en la materia es la desigualdad en la dotación de factores productivos y de derechos de propiedad, es decir la desigual distribución del poder económico. “El poder económico refleja una relación desigual, asimétrica, entre los distintos agentes económicos” en palabras de Assar Lindbeck (1975), definido este poder como la capacidad relativa de los distintos agentes, individuos e instituciones para dominar el uso de los recursos económicos, incluyendo el derecho de dirigir el trabajo ajeno (relaciones superior-subordinado). El poder económico está relacionado con los derechos de propiedad existentes en un sistema económico, es decir “los derechos de acumular, desacumular y disponer de los activos físicos y financieros (capital)”.

El capital y el trabajo como factores de producción en economías de mercado dan lugar a retribuciones bajo la forma de ingresos monetarios o en especie. En el caso del capital, los ingresos monetarios se presentan como intereses, utilidades o rentas y, en el caso del trabajo, como salarios directos o bien diferidos (en base a las cotizaciones de seguridad social, en particular). Estas retribuciones resultan ser ampliamente desiguales según la dotación, rendimiento e intensidad de uso de los factores que las originan. En la sociedad actual hay dotaciones desiguales entre los grupos sociales y entre los individuos que los componen tanto de capital físico y financiero como de grado de calificación del trabajo humano (capacidades, habilidades, conocimientos, estado de salud), así como desiguales posiciones en las distintas jerarquías sociales. El funcionamiento económico de mercado – en ausencia de correcciones desde la esfera pública- traduce estas diferentes dotaciones y posiciones en diferencias de ingresos.

¿Afecta la Desigualdad de Ingresos el Crecimiento de la Economía?

La desigualdad de los ingresos afecta al crecimiento de diversas maneras. Algunas políticas públicas pueden hacer entrar en conflicto ambos objetivos, como incrementar las utilidades medias en un caso (que puede aumentar el crecimiento aumentando la desigualdad) o ciertos impuestos inhibitorios de la inversión y el trabajo en el caso inverso (que pueden disminuir la desigualdad y afectar el crecimiento). Otras políticas pueden incrementar potencialmente el crecimiento y reducir la desigualdad, como la expansión de la educación en los grupos sociales de menores ingresos y calificaciones.

Una distribución del ingreso desigual que permita generar una capacidad de ahorro en un segmento de la población, puede beneficiar la acumulación de capital material. Por otro lado, esta distribución desigual reduce la acumulación de capital humano, al estar restringido su acceso a pocas personas que pueden invertir en sí mismas (muchas personas pueden usar el capital físico, solo cada persona puede usar sus capacidades humanas). El “producto marginal” del capital humano (el resultado del uso de una unidad adicional de este capital) disminuye conforme aumenta la cantidad que invierte en él una persona. En cambio, el producto marginal del capital físico aumentará en presencia de economías de escala, se mantendrá o disminuirá más lentamente. Normalmente, las personas más pobres y más numerosas invertirán en capital humano, que está más a su alcance. Las más ricas tenderán a invertir en capital material, pues la escala de sus ingresos excede con creces el costo de financiar su incremento de capital humano personal. Por ello, la propiedad del capital físico es más desigual que la de las capacidades humanas en las economías de mercado.

Si se redistribuye el ingreso de una persona rica a una pobre, la acumulación de capital humano aumentará porque la persona pobre invertirá en él, mientras la rica reducirá su inversión en capital físico. La producción total aumentará, ya que el producto marginal del capital humano en que invierte el pobre tiende a ser mayor que el del capital físico en el que invierte la persona rica.

La fuerza motriz de la acumulación de capital fue en la indus-

trialización temprana el capital físico: en esas circunstancias la desigualdad canalizó los recursos hacia individuos cuya propensión marginal a ahorrar era mayor, contribuyendo al crecimiento. En los períodos posteriores, el crecimiento es impulsado por el capital humano, y el retorno sobre el capital humano se incrementa: la desigualdad es entonces perjudicial para el crecimiento, siguiendo el argumento de Galor y Moav (2004).

El Caso de la Desigualdad en Chile

En países como Chile, a la desigualdad usualmente existente en economías de mercado en la posesión de los activos productivos (la tierra, el capital físico y el trabajo humano calificado) se agrega una fuerte heterogeneidad en las productividades, en donde la parte del sistema productivo conectada a los mercados y a las tecnologías globalizadas incrementa sus retribuciones salariales y no salariales de manera sustancialmente mayor que en los sectores tradicionales de baja productividad o bajo poder de mercado. Se viene arrastrando en Chile una persistente desigualdad de ingresos desde que en la década de 1970 se produjeron gigantescas transferencias de activos como fruto de la contrarreforma agraria y las sucesivas oleadas de privatizaciones realizadas en el período de dictadura militar de 1973-1989. Una débil institucionalidad reguladora, la globalización de los mercados y las recesiones de 1990 y 1999 fueron factores adicionales que contribuyeron al incremento de la concentración del capital productivo y financiero desde la recuperación de la democracia.

La más reciente encuesta de ingresos CASEN del Ministerio de Planificación revela una mejoría en la desmedrada situación distributiva chilena que es digna de destacarse. La distribución del ingreso autónomo por habitante entre el 20% más rico y el 20% más pobre, es decir medida sin las transferencias públicas distintas de las pensiones, era de 19,7 veces en 1990, se redujo a 18,9 veces en 1992 y desde entonces se incrementó hasta alcanzar 21,3 veces en 2003. Se reflejó a esa fecha un deterioro en la distribución del ingreso primario (el que emana directamente de la actividad económica) fruto del mal manejo de la crisis asiática y de sus efectos prolongados en el desempleo en Chile. La buena noticia es que

esta relación disminuyó a 19,3 veces en 2006, situándose en un nivel levemente inferior que el de 1990 y reflejando probablemente la mejoría reciente del empleo.

Precisemos que el “ingreso de mercado” es el que resulta de los ingresos del trabajo más los ingresos del capital de los miembros de la familia. Pero esto no considera, entre otros aspectos, las pensiones en tanto ingreso diferido o de reemplazo (que se cotizó en la vida activa para su uso en la vejez), lo que si se integra en el cálculo del “ingreso autónomo”. Una medición más amplia y pertinente es la del “ingreso disponible” que incluye los ingresos netos (descontando las cotizaciones obligatorias) del trabajo y del capital; los de reemplazo (pensiones, seguro de desempleo y enfermedad); las transferencias privadas (como las pensiones alimenticias); los otros subsidios monetarios (subsidio familiar, pensión asistencial y otros similares). Por otra parte, debe deducirse los impuestos directos (a la renta, a la herencia y territorial). Este resultado se divide por el número de miembros de la familia (o bien, para obtener una mayor precisión, en unidades de consumo equivalente, pues los niños consumen menos que los padres) para obtener el “ingreso disponible equivalente”.

Si se sustrae el pago del IVA sobre bienes y servicios consumidos y los impuestos especiales al consumo (tabaco, combustibles, lujo, en el caso de Chile), se obtiene el “ingreso disponible neto de impuestos al consumo”. Las presentaciones futuras de los datos de la encuesta CASEN debieran incorporar criterios de este tipo para mejorar los diagnósticos de la situación distributiva. A la vez, la presentación de las cifras por Mideplan no considera los ingresos por habitante sino los ingresos familiares sin considerar su número promedio de miembros por quintiles (que es la variable pertinente pues las familias más pobres son más numerosas y el mismo ingreso tiene que alimentar más bocas) o bien introduce de manera solo parcial algunos gastos y recaudaciones públicas, especialmente los más progresivos pero dejan de lado los proporcionales o regresivos. Este es el caso de la educación: se incluye el gasto en subvenciones escolares y los programas nutricionales pero no el gasto en educación superior.

Por su parte, la distribución del ingreso monetario o disponible por habitante entre el 20% más rico y el 20% más pobre, es decir el ingreso que en definitiva está en manos de los hogares y

personas y en el cual la discusión sobre la distribución del ingreso debiera fijarse primordialmente, era de 18,4 veces en 1990, con un deterioro hasta el año 2000 en que alcanzó 20,6 veces y una recuperación a 18,9 veces en 2003, reflejando el buen impacto de una cierta mayor focalización y expansión de los programas de transferencias monetarias. Aquí, de nuevo, la buena noticia es que esta relación disminuyó a 16,5 veces en 2006, reflejando probablemente la mejoría adicional de las transferencias a los más desfavorecidos y el efecto de programas como Chile Solidario.

No obstante, esta cifra sigue dejando al desnudo la enorme brecha de ingresos que persiste (así como la brecha en la posesión de activos productivos, que es mucho mayor).

¿Es posible redistribuir los ingresos en Chile?

Establecidos los elementos básicos del diagnóstico, hagamos ahora un ejercicio redistributivo estático con los datos de la encuesta CASEN de 2006: si por la vía tributaria y mediante subsidio directo a las personas de menos ingresos (por ejemplo, mayores asignaciones familiares y subsidios al empleo) se redistribuyera adicionalmente un 5% del ingreso monetario disponible por habitante que pertenece al 20% más rico hacia los que pertenecen al 20% más pobre, la relación entre sus ingresos promedio pasaría de las 16,5 veces mencionadas a 8,6 veces. Se alcanzaría así una cifra de desigualdad de ingresos como la de EE.UU. (aunque este país no es de los más igualitarios si lo comparamos con las 3,8 veces de Finlandia y Japón y las 4 veces de Noruega y Suecia).

Desde una perspectiva dinámica, este tipo de redistribución (que debiera organizarse desde los muy ricos a los que no tienen capacidad de ganarse la vida -niños, ancianos, discapacitados- o posibilidad de hacerlo porque están desempleados o enfermos) según los economistas liberales plantearía un problema de incentivos que disminuiría el crecimiento. Esta eventualidad no está probada en la literatura económica especializada (Piketty, 1997; Gerson, 1998; Tanzi y Zee, 1998; Slemrod y Bakija, 2004), mientras es importante la evidencia en sentido contrario ya citada: la desigualdad en economías basadas en capital humano disminuye el crecimiento.

Cuadro 1
Distribución del Ingreso por Quintiles Extremos, 1990-2006
(en pesos de noviembre de cada año)

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006
INGRESO POR HOGAR								
Quintil I								
Ingreso Autónomo	31.283	49.794	61.841	77.156	86.322	100.246	104.906	127.572
S u b s i d i o s	2.313	3.556	4.137	6.818	10.180	9.437	13.657	21.365
Monetarios								
Ingreso Monetario	33.595	53.350	65.978	83.973	96.502	109.683	118.562	148.937
Personas/Hogar	4,8	4,6	4,5	4,5	4,5	4,6	4,4	4,4
Quintil V								
Ingreso Autónomo	437.210		868.235		1.343.092	1.473.106		
S u b s i d i o s	698	717	612	764	642	740	918	1.441
Monetarios								
Ingreso Monetario	437.907		821.695		1.343.734	1.473.847		
Personas/Hogar	3,4	3,2	3,3	3,3	3,1	3,0	3,0	3,0
INGRESO PER CAPITA								
Quintil I								
Ingreso Autónomo	6.517	10.825	13.742	17.146	19.183	21.793	23.842	28.994
S u b s i d i o s	482	773	919	1.515	2.262	2.051	3.104	4.856
Monetarios								
Ingreso Monetario	6.999	11.598	14.662	18.661	21.445	23.844	26.946	33.849
Quintil V								
Ingreso Autónomo	128.591	204.997	263.101	346.703	433.255	491.035	507.855	558.241
S u b s i d i o s	205	224	185	232	207	247	306	480
Monetarios								
Ingreso Monetario	128.796	205.221	248.998	346.935	433.463	491.282	508.161	558.721

Fuente: elaborado por Lorena Araya y Gonzalo Martner a partir de Mideplan, Encuestas CASEN.

Cuadro 2
Indices de Distribución del Ingreso, 1990-2006

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006
INDICE 20/20 POR HOGAR								
Ingreso Autónomo	13,98	13,17	14,04	14,83	15,56	14,69	14,52	13,13
Ingreso Monetario	13,03	12,31	12,45	13,63	13,92	13,44	12,86	11,25
INDICE 20/20 PER CAPITA								
Ingreso Autónomo	19,73	18,94	19,15	20,22	22,59	22,53	21,30	19,25
Ingreso Monetario	18,40	17,69	16,98	18,59	20,21	20,60	18,86	16,51

Fuente: elaborado por Lorena Araya y Gonzalo Martner a partir de Mideplan, Encuentas CASEN.

En todo caso, lo que nadie objetaría pues no admite ningún problema de incentivos es crear un Fondo de Redistribución de una parte de los excedentes del cobre que gastara sus intereses sólo para este fin, simplemente porque la sociedad declara prioridad nacional atacar directamente la desigualdad. A los fondos de estabilización y de reservas de pensiones ya creados por la Ley de Responsabilidad Fiscal, se podría agregar este fondo de redistribución en una Ley de Responsabilidad Social, como el que se anunció el 21 de mayo de 2008 para financiar becas de educación superior. Los excedentes del cobre podrían alimentarlo de modo significativo, sin perjuicio de otras fuentes de incremento de los ingresos fiscales permanentes, y en especial el término de las exenciones tributarias vigentes que reflejan el poder de grupos de interés en el sistema político, dada la composición del parlamento y el alto quórum de aprobación de las leyes que abordan este tipo de materias.

Referencias

Galor, Oded; Moav, Omer. 2004. "From Physical to Human Capital Accumulation: Inequality in the Process of Development". *Review of Economic Studies*. 71, 1001-1026.

Gerson, Philip. 1998. *The impact of fiscal policy variables on output growth*. International Monetary Fund, Working Paper.

Lindbeck, Assar. 1975. *Desigualdad y política distributiva*. Barcelona: Oikos-Tau.

Picketty, Thomas. 1997. *L'Economie des Inégalités*. Paris: La Découverte.

Samuelson, Paul. 1989. *Economía*. México: MacGraw-Hill.

Slemrod, Joel; Bakija, Jon. 2004. *Taxing Ourselves: A Citizen's Guide to the Great Debate over Tax Reform*. Cambridge: The MIT Press.

Tanzi, Vito; Zee, Howell H. 1998. "Política fiscal y crecimiento a largo plazo", *Revista Internacional de Presupuesto Público*, 38, 1998.

Evaluación del Impacto del Sistema de Acceso Universal con Garantías Explícitas en los Prestadores Privados¹

René Fernández Montt

Profesor Carrera de Administración Pública, Universidad de Santiago de Chile. Analista de la Superintendencia de Valores y Seguros.

Correo electrónico: rafernandez@svs.cl

Resumen

El presente artículo realiza una evaluación de la reforma al sistema de salud iniciada en el período del Presidente Ricardo Lagos y busca determinar la probabilidad de que un paciente opte por el sistema AUGE GES para atender alguna de las patologías tipificadas en él. Los datos considerados para este estudio corresponden a dos importantes prestadores privados. Se utilizó dos modelos estadísticos multivariados para determinar la incidencia de las distintas variables en la decisión final de acceder o rechazar la atención vía AUGE GES.

Abstract

This article assesses the reform of the health system launched in the period of President Ricardo Lagos and seeks to determine the likelihood that a patient chooses the system AUGE GES to meet some of the pathologies it typified. The data considered for this study come from two major private providers. Two multivariate statistical models were used to determine the impact of different variables in the final decision of health consumption.

Key words: health system, public insurance, private health insurance.

¹ El presente artículo es una adaptación de Fernández Montt, René: "¿GES o no GES? Esa es la cuestión." Publicado en la Revista Española de Economía de la Salud.

Introducción

La principal reforma a la salud de los últimos años en Chile comenzó con la implementación del sistema AUGE² el 1 de julio de 2005. Este sistema incluyó en una primera etapa 25 patologías que debían ser cubiertas con costos mínimos para los pacientes si accedían al prestador que recibió la asignación de dicha patología. Como un segundo paso de dicha reforma, se implementó el programa GES³, que agrega 15 patologías, mientras se planteó cubrir 56 patologías en el 2007 y 80 en el 2010. En este estudio se determinará la probabilidad de utilización del sistema, tema sumamente interesante desde el punto de vista de proyectar utilidades para las ISAPRES⁴ y la incidencia para cada prestador de su red. Por otro lado, para el paciente tiene consecuencias en la disminución de los tiempos de espera en un importante número de prestaciones de salud.

Se utilizó los métodos PROBIT BINOMIAL y LOGIT BINOMIAL, con los que se analizó la probabilidad que existe para que un paciente acceda al sistema de salud AUGE GES o en su defecto lo rechace. Es importante señalar que los pacientes que requieran tratamiento para una patología especificada como AUGE GES deben ser informados de dicha opción por el médico tratante. El demandante de atención para patologías AUGE GES buscará la maximización de su satisfacción. Es así, como el demandante de salud, - que también podría ser llamado paciente o incluso cliente, - en búsqueda de la maximización de su utilidad personal elegirá aceptar alguna de las alternativas que le propone tanto su ISAPRE como FONASA⁵ para el tratamiento de las patologías AUGE GES.

En pos de la maximización de la utilidad, los pacientes afiliados a alguna ISAPRE optarán por la alternativa que maximice el nivel de satisfacción individual. Sin embargo, la elección de una alternativa en salud es una decisión compleja. El paciente considerará el precio, pero existirán ocasiones que ante un precio demasiado bajo optará por la opción de mayor valor, pues pudiera el paciente asociar menor precio con menor calidad de los insumos administrados o incluso menor prestigio del médico tratante.

² Acceso Universal a Garantías Explícitas.

³ Garantías Explícitas en Salud. Corresponde al nombre asignado a la segunda etapa del AUGE.

⁴ Institución de Salud Previsional, regulada en la ley N° 18.933.

⁵ Fondo Nacional de Salud regulado en el decreto ley N° 2.763 del año 1979.

Las variables que debiesen influir en la decisión de aceptar o rechazar el tratamiento con cobertura AUGE GES y que serán validadas en el modelo son el género del paciente; la comuna de origen del paciente, a través del Índice de Desarrollo Humano⁶; la ISAPRE; el estado civil; el diferencial de cobertura y la edad.

Después del inicio del Plan AUGE, en el sistema privado de salud la elección está limitada por la existencia de prestadores preferenciales, los que pueden o no estar entre los prestadores con que una determinada ISAPRE trabaja, obligando al paciente a optar. Si el paciente opta por un prestador distinto al definido como preferencial deberá asumir los costos de su atención; si opta por el prestador preferencial lo hace renunciando a su libertad de elección.

Los ingresos para las ISAPRES, como para los prestadores serán diferentes de acuerdo a la decisión de acceder al GES o rechazar dicha cobertura. Además, el costo para el paciente también dependerá de esa decisión fundamental.

Los datos que se utilizaron para este estudio corresponden a todos los pacientes que accedieron a tratamiento para alguna de las patologías especificadas como AUGE GES entre julio del 2005 y mayo del 2006 en dos de los más importantes prestadores privados de salud.

Para evaluar la probabilidad de acceso al sistema AUGE GES, los datos se clasificaron en torno a la variable dependiente (Y_1^*) en "GES" o "No GES", según hayan acogido este plan o lo hayan rechazado. Los datos utilizados corresponden a 332 pacientes de los cuales, 83 rechazaron tratar su patología por AUGE GES, accediendo por ello a su plan individual de salud. Las variables que fueron consideradas en este estudio fueron determinadas en base a la importancia explicativa que poseían en la variable dependiente. Dos de ellas debiesen tener un alto nivel explicativo para el comportamiento decisional de los pacientes:

- a. IDH (Índice de Desarrollo Humano) (X_2): Se obtuvo la Comuna de residencia de cada uno de los pacientes presentes en este estudio y se consideró el Índice de Desarrollo

⁶ Índice de Desarrollo Humano obtenido desde el estudio "Las Trayectorias del desarrollo humano en las comunas de Chile", investigación realizada por la División Social del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y el Equipo de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Humano, obtenido de la investigación “Las trayectorias del Desarrollo Humano en las comunas de Chile (1994.2003)” realizada por el MIDEPLAN y el PNUD.

- b. Diferencial de Cobertura (X_5). Esta variable corresponde a la diferencia entre el arancel cubierto por la ISAPRE en el plan particular de cada uno de los pacientes y lo que cubriría o efectivamente cubrió GES para dicha canasta. Esta variable consideró un valor en pesos chilenos por cada paciente.

Resultados

El Histograma y algunas estadísticas básicas para las variables que se han considerado en este estudio se presentan a continuación.

La variable dependiente ($Y1^*$)

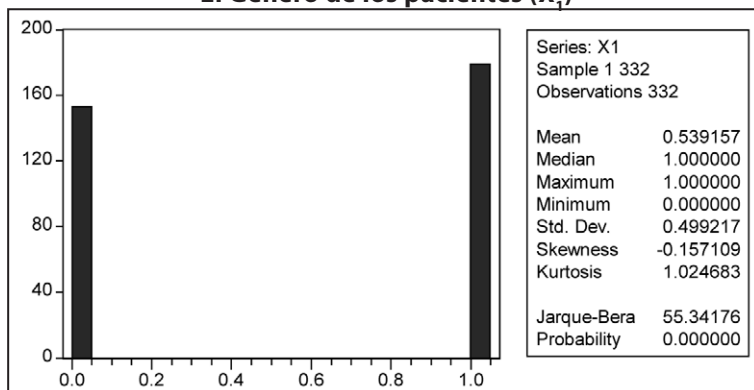
La variable dependiente ($Y1^*$) considera 83 pacientes que rechazaron tratar su patología por AUGES, accediendo por ello a pago de acuerdo a su plan individual de salud. Por el contrario, 249 pacientes decidieron tratar su problema de salud por la cobertura GES.

El género de los pacientes (X_1)

Para la variable X_1 que contiene los datos de género de los pacientes del estudio y que por ello fue considerada una variable Dummy⁷ que señala 0,0 en el caso de que el Sexo del paciente sea masculino, mientras que considera 1,0 si fuese femenino. Así, podemos observar que la población femenina es mayoría, resultado que es consecuente con la composición genérica del país.

⁷ Diferencia monetaria obtenida del reproceso de las cuentas para los pacientes GES si hubiesen accedido a tratamiento vía Cuenta Abierta y de los pacientes que rechazaron el GES si lo hubiesen aceptado.

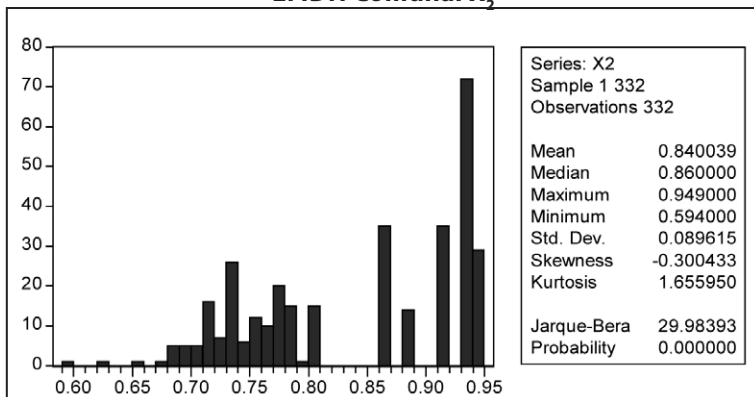
Figura 1
El Género de los pacientes (X_1)



El IDH Comunal (X_2)

La variable X_2 corresponde al IDH de la comuna de cada uno de los pacientes considerados para este estudio. Es posible observar que los 72 pacientes de Las Condes poseen un IDH elevado y son un porcentaje importante (22,36%) del total de pacientes. Cabe consignar que se utilizó el IDH promedio para las variable ingreso, salud y educación, pues poseía un mayor poder explicativo sobre la variable dependiente.

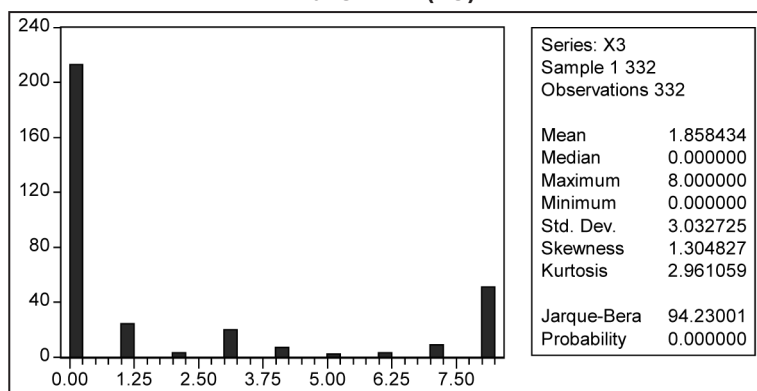
Figura 2
El IDH Comunal X_2



La ISAPRE (X_3)

Esta variable agrupa a los pacientes de acuerdo a la ISAPRE de cada uno de los pacientes. Así, la gran mayoría de los pacientes pertenecen a BANMÉDICA⁸ y a Vida Tres. Estas ISAPRE poseen asignadas una importante cantidad de patologías GES a los prestadores de salud estudiados y es por ello que una gran cantidad de los pacientes pertenecen a ellas.

Figura 3
La ISAPRE (X3)



El Estado Civil (X_4)

La variable X_4 agrupa a los pacientes de acuerdo su Estado Civil. El 50,9% de los pacientes son casados, mientras que el 45,65% son solteros. El porcentaje restante se divide entre los pacientes divorciados o viudos.

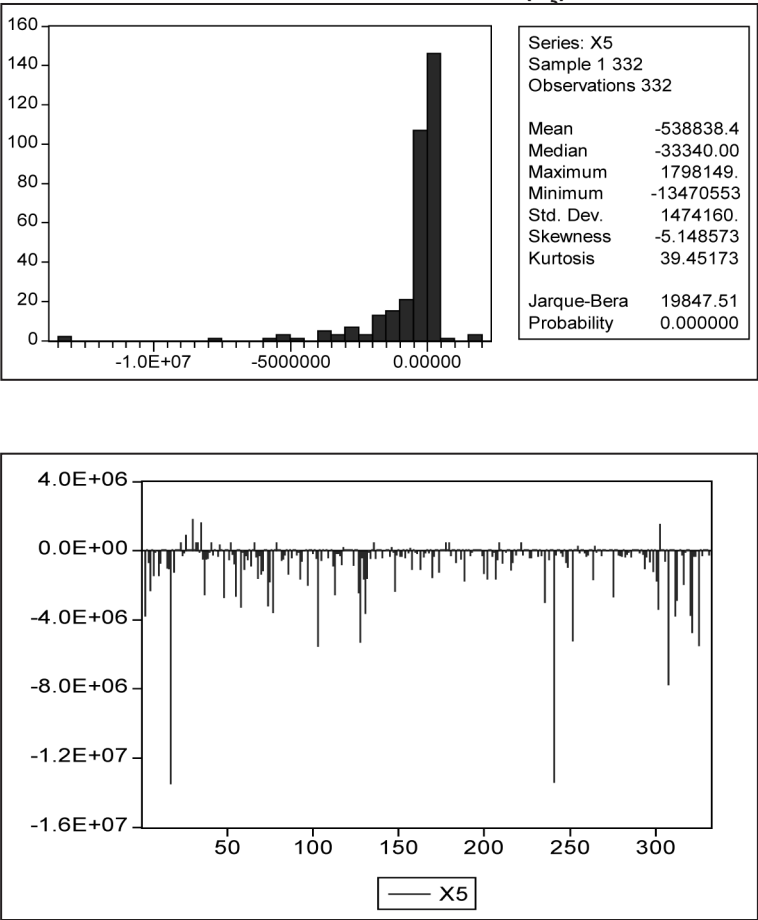
El Diferencial de Cobertura (X_5)

La variable X_5 se ha denominado Diferencial de cobertura. Posee un alto nivel explicativo sobre la variable dependiente. Lo anterior es absolutamente lógico, pues esta variable considera la diferencia monetaria (en pesos chilenos) entre el valor cobrado al paciente y lo que hubiese pagado si hubiese optado por la otra

⁸ El 64,16% de los pacientes considerados para este estudio pertenecen a la ISAPRE BANMÉDICA, lo anterior se sustenta en que el prestador pertenece a la red de esta ISAPRE para varias de las patologías GES.

opción. Entendiéndose que un paciente rechazó la cobertura GES, el Diferencial de Cobertura se calculará entre el costo real y lo que hubiese pagado con la cobertura GES. Ahora, para el caso de un paciente que fue tratado como paciente GES, la diferencia se calculó entre el costo real y lo que hubiese pagado por cuenta abierta.

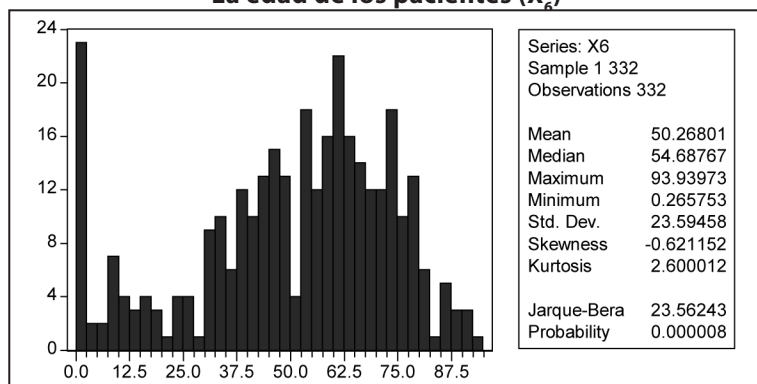
Figura 4
El diferencial de cobertura (X_5)



La edad de los pacientes (X_6)

La variable X_6 considera la edad de los pacientes. Así podemos ver como el paciente con mayor edad posee más de 93 años y el menor posee algo más de 3 meses. La edad promedio es superior a los 50 años.

Figura 5
La edad de los pacientes (X_6)



Estimación del Modelo

Se ha considerado la utilización de los métodos PROBIT BINOMIAL y LOGIT BINOMIAL. Estos métodos son los adecuados para el tratamiento de la información que se ha recolectado en las dependencias de los prestadores en cuestión y facilitan el análisis de las variables que inciden en la decisión de aceptar o rechazar la cobertura AUGES, mediante la variable dependiente binomial Y_1^* .

Las variables independientes que, en principio, se han considerado en la especificación del modelo PROBIT y LOGIT estimados han sido: Género del paciente, IDH Comunal, ISAPRE del paciente, Estado civil, Diferencial de Cobertura y la Edad.

Dado las variables definidas con anterioridad la ecuación a estimar mediante los Métodos PROBIT y LOGIT es:

$$1^*(GES)=0 + 1X1(\text{Género}) + 2X2(\text{IDH})+3X3(\text{Isapre}) +4 (\text{Estado Civil})+ 5X5 (\text{Diferencial de Cobertura}) + 6X6 (\text{Edad})$$

Se estimaron las ecuaciones utilizando el programa EVIEWS 4.1 por medio de los métodos PROBIT y LOGIT. Ambos métodos han otorgado resultados similares. Así, al analizar las tablas que se encuentran a continuación tenemos que ninguna de las variables es no significativa. Las variables escogidas explican el comportamiento de la dependiente en un 71,39% según el Método PROBIT y en un 71,55% según el Método LOGIT.

Probit Binomial: La presente tabla muestra como la Probabilidad de cada una de las variables es menor a 0.05, por lo tanto, se encontrarían fuera del área de rechazo y se considerarán significativas para estimar el comportamiento de la variable dependiente (Y_1^*). También es posible observar como el McFadden R-squared indica un 71.39%, sinónimo de que las variables que hemos incluido en este modelo explican en ese porcentaje a Y_1^* . Es asombroso el alto nivel explicativo encontrado en la Variable X_2 (IDH).

Logit Binomial: La presente tabla muestra como la Probabilidad de cada una de las variables es menor a 0.05, por lo tanto, se encontrarían fuera del área de rechazo y se considerarán significativas para estimar el comportamiento de la variable dependiente (Y_1^*). También es posible observar como el McFadden R-squared indica un 71.55%, sinónimo de que las variables que hemos incluido en este modelo explican en ese porcentaje a Y_1^* . Nuevamente, observamos el alto nivel explicativo de la Variable X_2 (IDH), variable clave y quizás uno de los mayores aportes de nuestro trabajo.

Tabla 1
Variable Dependiente Y1*

Dependent Variable: Y₁*				
Method: ML - Binary Probit (Quadratic hill climbing)				
Date: 07/24/06 Time: 01:05				
Sample: 1 332				
Included observations: 332				
Convergence achieved after 12 iterations				
Covariance matrix computed using second derivatives				
Variable	Coefficient	Std. Error		Prob.
C	-43.99989	9.661210		0.0000
X ₁	0.679949	0.288194		0.0183
X ₂	48.46603	10.39609		0.0000
X ₃	0.111670	0.042332		0.0083
X ₄	-0.358637	0.153023		0.0191
X ₅	-1.42E-06	5.68E-07		0.0124
X ₆	-0.022710	0.008142		0.0053
Mean dependent var	0.250000	S.D. dependent var		0.433666
S.E. of regression	0.225389	Akaike info criterion		0.363929
Sum squared resid	16.51008	Schwarz criterion		0.444157
Log likelihood	-53.41216	Hannan-Quinn criter.		0.395924
Restr. Log likelihood	-186.6953	Avg. log likelihood		-0.160880
LR statistic (6 df)	266.5662	McFadden R-squared		0.713907
Probability(LR stat)	0.000000			
Obs with Dep=0	249	Total obs		332
Obs with Dep=1	83			

Tabla 2
Variable Dependiente Y1*

Dependent Variable: Y₁*				
Method: ML - Binary Logit (Quadratic hill climbing)				
Date: 07/24/06 Time: 01:07				
Sample: 1 332				
Included observations: 332				
Convergence achieved after 12 iterations				
Covariance matrix computed using second derivatives				
Variable	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	-80.31174	18.30680	-4.386990	0.0000
X ₁	1.206966	0.525029	2.298857	0.0215
X ₂	88.33838	19.73633	4.475928	0.0000
X ₃	0.210649	0.078449	2.685180	0.0072
X ₄	-0.635932	0.270426	-2.351592	0.0187
X ₅	-2.51E-06	1.02E-06	-2.473899	0.0134
X ₆	-0.040081	0.014557	-2.753443	0.0059
Mean dependent var	0.250000	S.D. dependent var		0.433666
S.E. of regression	0.224063	Akaike info criterion		0.362136
Sum squared resid	16.31644	Schwarz criterion		0.442365
Log likelihood	-53.11456	Hannan-Quinn criter.		0.394131
Restr. log likelihood	-186.6953	Avg. log likelihood		-0.159984
LR statistic (6 df)	267.1614	McFadden R-squared		0.715501
Probability(LR stat)	0.000000			
Obs with Dep=0	249	Total obs		332
Obs with Dep=1	83			

Conclusiones

El plan AUGÉ GES se encuentra en etapa de expansión y la demanda es influida por el aumento de las patologías cubiertas en cada prestador, pues se basa en una decisión técnica. La ley obliga a todos los médicos a informar al paciente que posee una patología contemplada por el plan AUGÉ GES.

Las patologías de alto costo, dentro de las que se encuentran los tratamientos oncológicos, tienen mayor probabilidad de ser atendidas vía AUGÉ GES, pues son necesarias varias y costosas sesiones de quimioterapia como tratamiento. Es por ello que la variable Diferencial de Cobertura es significativa, pero obtener los datos para su cálculo implica una gran dificultad. Esta variable debiese ser un gran aporte al estudio de la demanda hospitalaria.

En cambio, las atenciones ambulatorias, como por ejemplo algunas afecciones respiratorias, donde los beneficios del GES no tienen una incidencia monetaria tan significativa, poseen una mayor probabilidad de NO en la variable Y_1^* (GES).

Otra variable interesante es la correspondiente al IDH. Esta variable es sumamente significativa y explica en gran medida la decisión del paciente en cuanto a acceder a la cobertura GES o de rechazarla y acceder a la cuenta abierta: mientras mayor es el IDH mayor es la probabilidad de rechazar el GES. Un IDH alto supone que el paciente tendrá un nivel alto de ingresos, de salud y de educación.

Las variables analizadas en esta investigación explican en más del 71% el comportamiento de la variable dependiente. Si bien es cierto este resultado se remite a los prestadores estudiados y no es necesariamente equivalente con los resultados que se obtendría en el país, la metodología empleada puede ocuparse en otras instituciones con diferentes enfoques.

Desde el punto de vista de la salud privada, en base al perfil de sus pacientes los prestadores podrán calcular quienes se atenderán vía AUGÉ GES (lo que implica un menor ingreso, pues la cobertura estatal obliga a las instituciones privadas a cobrar un arancel de referencia menor al privado) versus quienes se atenderán por su plan individual de salud (asunto que implicaría un mayor ingreso, pero un mayor riesgo por incobrabilidad para los mismos presta-

dores privados.)

Desde el punto de vista de la salud pública, esta metodología sirve para apreciar con mayor detalle las características de quienes están accediendo a las garantías estatales y apreciar con mayor precisión quienes están quedando descubiertos voluntariamente de estas garantías.

Existe aún un poco menos del 29% de la variable dependiente por explicar. Entendiendo que es una decisión compleja y que dos individuos con idénticas características consideran y ponderan los factores en distinta medida, debido por ejemplo a una apreciación dispar para los distintos prestadores, sería interesante realizar algún estudio futuro en esa línea de investigación.

Un asunto que aún se encuentra en análisis legales de uno de los prestadores considerados para este estudio corresponde a la necesidad de informar al paciente que de renunciar a la cobertura GES se está renunciando implícitamente al CAEC⁹. De informarse este punto al paciente en el momento de la decisión, probablemente disminuiría el número de pacientes que rechacen la cobertura GES.

⁹ Cobertura Adicional para Enfermedades Catastróficas.

Referencias

C. Aedo y C. Sapelli. 1999. "El Sistema de Salud en Chile: Readecuar el Mandato y Reformar el Sistema de Seguros". *Estudios Públicos* 75.

D. Filmer, J. S. Hammer, y L. Pritchett. 2002. "A Prescription for Health Policy in Poor Countries", *World Bank Research Observer*, 17 (1):47-66.

M. Gaynor y D. Haas-Wilson. 1999. "Change, Consolidation, and Competition in Health

Care Markets," *Journal of Economic Perspectives* 13 (1): 141-64.

P. Zweifel y F. Breyer. 1997. *Health Economics*. Oxford: Oxford University Press.

Scott, David H. 1994. "The Regulation and Supervision of Domestic Financial Conglomerates". *Policy Research Working Paper* 1329, The World Bank.

Desafíos de la Regulación Pública de la Educación Superior Chilena

Germán Sanhueza Muñoz

Profesor de Políticas Públicas del Departamento de Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Santiago de Chile.

Correo electrónico: gsanhuez@usach.cl

Resumen

El artículo describe el actual sistema de educación superior chileno y analiza las políticas educacionales del gobierno, principalmente en lo relacionado con la creación de una institución gubernamental que se preocupe de la certificación y aseguramiento de la calidad de las actividades académicas que desarrollan las instituciones de educación terciaria.

Abstract

The present article describes the main elements associated with the public policies in higher education, including the creation of a normative and institutional frame allowing the certification of quality of academic activity in higher education institutions in Chile.

Key words: Public Policy, education, asymmetries of information.

Introducción

Desde la perspectiva de los desafíos que está asumiendo el Estado Chileno, se ha situado como una prioridad nacional el ámbito de la educación, bajo un prisma de cuestionamientos respecto a la calidad del sistema educacional y a las brechas en el acceso y la igualdad de oportunidades para recibir una educación de excelencia.

Esta prioridad se expresa en un aumento considerable en los recursos públicos asignados al sector, una propuesta de un nuevo marco normativo del sistema educacional y la creación de nuevas instituciones fiscalizadoras y reguladoras, tales como la Superintendencia de Educación.

El sistema de educación superior chileno, por su parte, ha sufrido importantes transformaciones en los últimos 25 años y necesita un marco normativo pertinente para los actuales tiempos y una institucionalidad que permita que todos y cada uno de los integrantes del sistema puedan cumplir satisfactoriamente con sus fines y propósitos institucionales.

El Sistema de Educación Superior Chileno

Descripción del Actual Sistema de Educación Superior Chileno

Su definición esta dada por la Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza LOCE, promulgada el 10 de marzo de 1990. En su artículo 29° indica que el Estado reconocerá a las siguientes instituciones de educación superior:

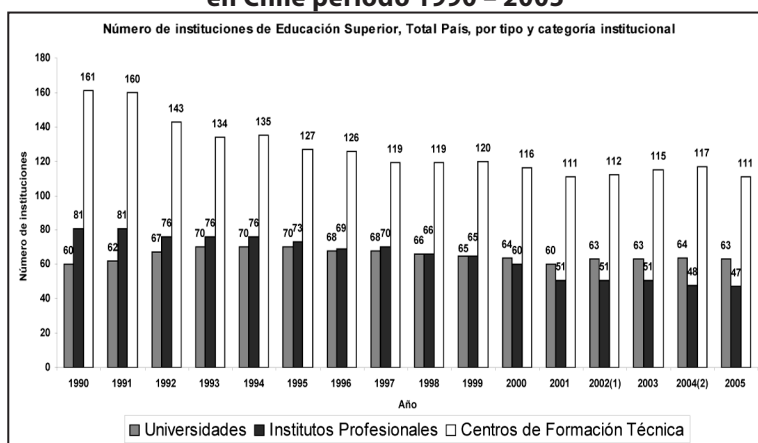
- Universidades
- Institutos Profesionales
- Centros de Formación Técnica y
- Academias de Guerra y Politécnicas: Escuela de Armas especialidades de las Fuerzas Armadas, la Escuela Técnica de la Dirección General de Aeronáutica, e Instituto Superior de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile.

Las universidades, los institutos profesionales y los centros de formación técnica estatales sólo pueden crearse por ley. Las universidades que no tengan tal carácter, deberán crearse conforme a

los procedimientos establecidos por la ley, y serán siempre corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro.

En virtud de esta definición y según datos oficiales de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, la evolución que ha tenido el sistema de educación superior en los últimos años, se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 1
Evolución del número de instituciones de educación superior en Chile período 1990 – 2005



Fuente: División de Educación Superior, Ministerio de Educación.

En 1990 existían 302 instituciones de educación superior, de las cuales 60 eran universidades (estatales y privadas), representando un 19,86% del total de instituciones; por su parte, existían 81 institutos profesionales, equivalente al 26,82% del total del sistema y los centros de formación técnica eran 181, representando el 59,93%.

En el año 2005 se evidencia una serie de cambios en el número de instituciones que conforman el sistema. Para ese año, el total de instituciones asciende a 221, es decir hubo una disminución de instituciones de educación superior respecto del año 1990 de un 26,83%.

Por una parte las universidades suman 63, lo que representa

un 28,5% del actual sistema. Por su parte los institutos profesionales son 47, lo que representa un 21,26% y finalmente los centros de formación técnica alcanzan los 111 establecimientos, representando un 50,2% del total actual.

Tabla N° 1
Número y variación porcentual de instituciones de educación superior en Chile período 1990- 2005

Tipo de Institución	Año 1990	Año 2005	Variación %
Universidades	60	63	5 %
Institutos Profesionales	81	47	-41,98%
Centros de Formación Técnica	161	111	-31,06%
TOTAL	302	221	-26,82%

Fuente: Elaboración propia

En los últimos quince años, ha existido una considerable variación de las instituciones de educación superior en nuestro país. En el caso de las Universidades esta variación no es considerable, aunque es importante decir que han dejado de funcionar en este período alrededor de diez instituciones, algunas por el cierre de sus actividades académicas y otras por fusionarse o pasar a pertenecer a un nuevo conglomerado institucional. Sin embargo la situación más delicada se puede visualizar en a nivel de institutos profesionales y centros de formación técnica. En el caso de los institutos profesionales, hubo una variación negativa de un 41,98% y en el caso de los centros de formación técnica de un 31,06%.

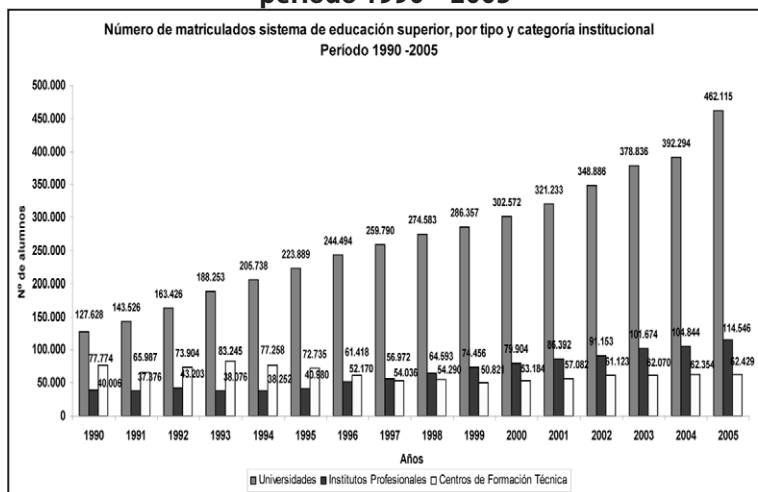
Estamos analizando el caso de instituciones de educación superior, que en algún momento otorgaron títulos técnicos, profesionales y grados académicos. ¿Qué ocurre con esos títulos técnicos y profesionales otorgados por estas instituciones que ya no existen? , ¿Qué ocurre con los grados académicos otorgados?, ¿Qué ocurre con la validación de un título profesional de una institución que ya no existe?

Todas estas preguntas no hacen más que reforzar la importancia que tiene para el país el que exista un Estado regulador, con importantes atribuciones y prerrogativas, de una actividad tan relevante como la educación superior.

Matrícula del sistema de educación superior

En el período 1990 -2005 ha existido un importante crecimiento de la matrícula del sistema de educación superior, explicado principalmente por el gran crecimiento de la matrícula de las universidades.

Gráfico N° 2
Evolución de la matrícula del sistema de educación superior
período 1990 – 2005



Fuente: División de Educación Superior, Ministerio de Educación.

En 1990 había matriculados 247.398 alumnos en el sistema. De estos, 127.628 correspondían a la matrícula de universidades, lo que representaba un 51,58% del total de matrícula del sistema. Por su parte los institutos profesionales aportaban con 40.006 alumnos lo que representaba un 16,17%. Por último, los centros de formación técnicas tenían una matrícula que ascendía a 77.774 alumnos, representando un 31,43% del total en ese año.

En el año 2005, estos datos sufren un considerable cambio. La matrícula total asciende a 641.095 alumnos. De estos, 462.115 corresponde a universidades lo que representa un 72,08% del total. Por su parte los institutos profesionales registran una matrícula de 114.546 alumnos, equivalente al 17,86%. En último término se

encuentran los centros de formación técnica, con una matrícula de 62.429 alumnos, representando un 9,73%. A modo de resumen, se presenta la siguiente tabla de número y variaciones porcentuales de la matrícula total del sistema de educación superior entre los años 1990 y 2005:

Tabla N° 2
Número y variación porcentual de matrícula de alumnos
en las instituciones de educación superior en Chile
1990- 2005

Tipo de Institución	Año 1990	Año 2005	Variación %
Universidades	127.628	462.115	362,1%
Institutos Profesionales	40.006	114.546	286,3%
Centros de Formación Técnica	77.774	62.429	-19,7%
TOTAL	247.398	641.095	259,1%

Queda de manifiesto el explosivo aumento del número de alumnos del sistema de educación superior, especialmente en lo relacionado con el número de alumnos en las universidades. En 1990 había 127.628 en este tipo de instituciones, mientras que en el año 2005 este número asciende a 462.115, presentando un variación de un 362,1%. En el caso de los institutos profesionales esta variación también es considerable. De 40.006 alumnos en 1990, se llega a un número de 114.546 en el año 2005, con un aumento de 286,3%. Sin embargo en el caso de los centros de formación técnica, la situación es distinta. En el año 1990 la matrícula alcanzaba a 77.774 alumnos, mientras que en el año 2005 este número descendió a 62.429 matriculados, lo que arroja una disminución de un 19,7%.

Este aumento del número de alumnos que se encuentra en el sistema conlleva mayores demandas de financiamiento de los aranceles, tanto de recursos públicos como privados, debido al nivel socioeconómico de los alumnos que están ingresando al sistema de educación terciaria.

Crecimiento Inorgánico del Sistema de Educación Superior. Desregulación del Sistema

A contar del inicio de la década de los 80, en nuestro país se produjo un importante y sostenido crecimiento del sistema de educación superior. La principal explicación a este fenómeno es el marco legal y normativo, que fue establecido por el Gobierno Militar, en donde se sentaron las bases para propender la participación del sector privado en la creación y mantención de instituciones de educación superior.

Este crecimiento del sistema se manifiesta especialmente en la creación de un sinnúmero de Universidades. Es preciso señalar que la legislación en este ámbito, planteaba la posibilidad de dar origen a una Universidad ofreciendo a lo menos dos carreras de tipo universitario.

Desde esta perspectiva, resulta importante precisar que la creación de estas instituciones no estaba necesariamente sujeta a un marco regulatorio que permitiera establecer estándares estrictos para la creación y sobretodo la mantención del proyecto educativo de estas instituciones. Es por esta razón que se precisa que el sistema crece en forma inorgánica y en un ambiente de desregulación gubernamental.

Sin lugar a dudas que esta situación de proliferación de instituciones, incide positivamente en ampliar considerablemente la cobertura del sistema, elemento que antes de la década señalada, daba posibilidades de acceso a un sector muy minoritario de la sociedad chilena, principalmente hacia el sector medio – alto y alto (quintiles cuatro y cinco).

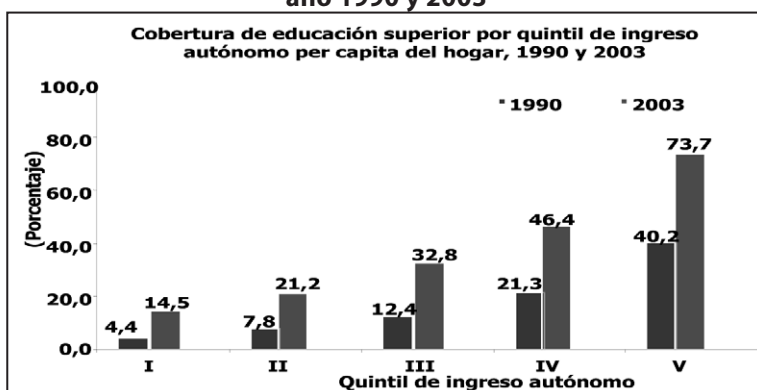
Esta oferta creció considerablemente en programas académicos y carreras profesionales que necesitaban poca inversión de capital inicial, las que pasaron a denominarse por quienes estudian la evolución de las políticas en educación superior en nuestro país, como las carreras de “tiza y pizarrón”. A modo de ejemplo se puede mencionar el importante crecimiento de las vacantes ofrecidas en carreras tales como Derecho, Periodismo, Ingeniería Comercial, Psicología, por mencionar las carreras más tradicionales.

Sin embargo, esta amplia oferta académica, no estaba sustentada correctamente por una información pública que estuviera a disposición de los actores involucrados y que permitiera tomar

decisiones racionales en donde hay una importante cantidad de recursos públicos y privados involucrados. Más sensible aún se torna esta situación, cuando consideramos que en la última década ha existido un crecimiento importante del acceso de alumnos al sistema de educación superior, provenientes de los estratos socioeconómicos medios y medios bajos.

En el siguiente gráfico, se muestra la evolución de la cobertura en educación superior comparativamente para los años 1990 y 2003.

Gráfico N° 3
Cobertura de educación superior por quintil de ingreso
año 1990 y 2003



Fuente: Ministerio de Educación.

Como se puede observar, el aumento de la cobertura en los todos los quintiles de ingreso, aumentó significativamente. Es necesario destacar el aumento de la cobertura para los tres primeros quintiles de menores ingresos. En el año 1990 la cobertura en educación superior para el quintil más pobre (quintil 1) era de un 4,4%, mientras que en el año 2003 es de un 14,5%, es decir un aumento de 10,1%. Por su parte el siguiente quintil (quintil 2) en el año 1990 tenía una cobertura de 7,8%, aumentando en el año 2003 a un 21,2%, es decir un aumento en la cobertura de un 13,4%. En el caso del siguiente quintil (quintil 3) de un 12,4% de cobertura en 1990 pasó a un 32,8% en el año 2003, es decir un aumento de 20,4%.

Es importante enfatizar esta situación, por cuanto estos quintiles de ingreso son lo que mayores demandas generan en cuanto a las ayudas estudiantiles de crédito y becas. Por tal razón, resulta indispensable asignar los recursos financieros de la forma más eficiente posible, sobre la base de que los demandantes de educación superior reciban una formación de calidad y que les permita contribuir al desarrollo del capital humano del país, ser un foco estratégico de movilidad social y mejorar la competitividad de Chile en el concierto internacional.

Distorsiones del Proceso de Toma de Decisiones de los Actores Involucrados en la Educación Superior por Asimetrías de la Información

¿En qué situación concreta es posible determinar un problema de asimetría de la información en la educación superior en nuestro país? ¿Qué implicancias tiene en el proceso de toma de decisiones de los actores involucrados en el sistema de educación superior?

Estas dos interrogantes resultan esenciales en las fases finales de esta investigación, ya que necesitamos ejemplificar de la forma más concreta las situaciones y efectos que conlleva el fallo de mercado de las asimetrías de la información en este sector.

En primer término, se enuncian los principales elementos sobre los cuáles se han generado condiciones de asimetrías de la información en la educación superior en Chile, y que han sido objeto de análisis e intervención en los últimos años por las autoridades gubernamentales del país:

No existe información equitativa entre oferentes y demandantes en el sistema de educación superior. En este punto es preciso señalar que los demandantes de educación superior (este punto centrado esencialmente en lo que concierne al inicio de estudios en una carrera técnica o profesional) no cuentan con un núcleo sólido de información que les permita tomar la decisión más óptima, referida a su futuro profesional y a la elección de una institución educacional-

Esta situación queda de manifiesto en lo que respecta a aspectos tales como información corporativa institucional, información de situación económico – financiero – patrimonial, cuerpo académico y análisis de pertinencia de los programas y carreras ofrecidas. La información de las carreras técnicas y profesionales es difusa: Los programas académicos, carreras técnicas y profesionales cuentan con una información escasa y difusa respecto de aspectos centrales tan importantes como: Condiciones de creación de la carrera, autoridades, cuerpo académico, inserción laboral de los futuros profesionales, posibilidades de prosecución de estudios más avanzados, entre otros aspectos.

La información de posibilidades y condiciones de financiamiento de aranceles es limitada: Como habíamos expresado en párrafos anteriores, el aumento considerable de la cobertura de educación superior en los quintiles socioeconómicos de menores ingresos, trae consigo también un importante aumento en la demanda de créditos y ayudas estudiantiles. En este sentido, se puede observar que existe información difusa y limitada respecto de las posibilidades y condiciones de acceso a sistemas crediticios y las formas de pago de este financiamiento parcial o total de los aranceles.

Un elemento central del análisis, en esta sección, lo constituye el hecho de que estos elementos fueron parte del diagnóstico realizado, por parte de los actores involucrados en las políticas públicas en educación superior en Chile, especialmente en las directrices emanadas del Gobierno. En este análisis se considera lo planteado por Jaime Lavados (2006) que también realiza una mirada reflexiva de la situación presente y las perspectivas futuras de la educación superior.

La señal más precisa y concreta, que en este caso sustenta la afirmación de que existían asimetrías de la información en la educación superior chilena, lo constituye la creación de la Comisión Nacional de Pregrado CNAP, organismo creado en el año 1999 y que cumple importantes actividades de enlace entre el Gobierno, las instituciones de educación superior, los demandantes de educación superior y en definitiva la sociedad chilena en su conjunto. En virtud del planteamiento oficial de los fines y propósitos de la CNAP, mostramos la información que emana de la página web de la

institución que establece entre otros aspectos lo siguiente: ¹

“La Comisión Nacional de Acreditación (CNAP), se constituyó en marzo de 1999 (ver decreto supremo N°51/1999) y sus funciones son conducir procesos experimentales de acreditación de carreras e instituciones y diseñar y proponer el sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior. Su Presidente es don Iván Lavados Montes”.

“El objetivo principal del proceso de acreditación es asegurar la calidad ofrecida tanto a nivel programático como institucional, por lo que debe ser entendido como un sistema permanente, aplicado en ciclos preestablecidos. El tema de la calidad se encuentra en el centro de la agenda de prácticamente todos los sistemas de educación superior en el mundo. La calidad significa que sólo es posible su promoción y mejora con el concurso activo y el compromiso de los propios actores, es decir, una tarea compartida de las instituciones de educación superior. Por ello, el trabajo de la CNAP tiene como foco prioritario el desarrollo de la capacidad institucional de autorregulación y la integración de académicos y profesionales en el diseño de criterios y procedimientos de evaluación.”

“Las actividades que desarrolla la CNAP, se enmarcan en el Componente de Aseguramiento de la Calidad del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Superior (MECESUP), que lleva a cabo el Ministerio de Educación con el apoyo del Banco Mundial.”

“El Ministerio de Educación creó la CNAP garantizándole plena autonomía en el ejercicio de sus funciones, y su estructura es, a la vez, autónoma de las instituciones de educación superior objeto de la evaluación.”

La creación de esta institución gubernamental, pone de manifiesto la importancia de la interrogante planteada anteriormente, en lo referente a que la asimetría de la información en este sector, es profundamente nociva para todos los actores del sistema, por la envergadura de los recursos que pueden estar asignándose incorrectamente y los efectos que genera en un número importante de personas que por ejemplo, estudiaron en instituciones que hoy no existen y en carrera que tienen una escasa o nula inserción laboral y posibilidades de desarrollo profesional.

¹ Información extraída del sitio web www.cnap.cl

Desafíos de la Regulación Pública

Después de presentados todos los elementos asociados al estudio del problema de asimetrías de la información en el sistema de educación superior, y el importante rol que comenzó a jugar la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, desde finales de la década de los noventa en nuestro país, se hace necesario reforzar la importancia que reviste el que el Estado Chileno cuente con una institucionalidad fuerte y que permita regular correctamente esta área del sistema de educación superior.

En este sentido, es absolutamente necesario realizar una precisión importante. Cuando hablamos de capacidad reguladora fuerte del Estado Chileno en esta área, no nos referimos por ejemplo a que el Estado sea quién decide que programas o carreras técnicas o profesionales se ofrecen, cuantos cupos se asignarán, cuál será el monto del arancel por cobrar. En ningún caso es eso lo que queremos para nuestro sistema de educación superior.

Muy por el contrario, lo que se plantea es que exista una regulación pública en el sector, que permita nutrir a todos los actores del sistema, de un flujo de información validado, certificado y que permita que las decisiones se tomen por parte de particulares con la mayor cantidad de información disponible, propendiendo a la transparencia y al accountability, esto último debido a la gran cantidad de recursos públicos asignados al sistema de educación superior y que demandan una cuenta pública de su correcto uso a otros sectores de la sociedad chilena.

Marco Normativo e Institucional de la Certificación de la Calidad de la Educación Superior en Chile

La Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado CNAP, concluye sus funciones institucionales a contar del 17 de julio del año 2007. Esta situación se origina por la creación de un nuevo marco normativo e institucional de certificación de la calidad de los programas, carreras e instituciones de educación superior.

Este importante trabajo de certificación y promoción de la calidad de la Educación Superior estará a cargo de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA-Chile). Esta institución se crea en virtud

de lo contemplado en la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior N° 20.129, promulgada en octubre del 2006.

Esta ley, en su artículo N° 1 establece que el Sistema Nacional de la Calidad de la Educación Superior, cumplirá con las siguientes funciones:

De información, que tendrá por objeto la identificación, recolección y difusión de los antecedentes necesarios para la gestión del sistema, y la información pública

De licenciamiento de instituciones nuevas de educación superior que se realizará en conformidad a lo dispuesto en la ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza

De acreditación institucional, que consistirá en el proceso de análisis de los mecanismos existentes al interior de las instituciones autónomas de educación superior para asegurar su calidad, considerando tanto la existencia de la de dichos mecanismos, como su aplicación y resultados.

De acreditación de carreras o programas, que consistirá en el proceso de verificación de la calidad de las carreras o programas ofrecidos por las instituciones autónomas de educación superior, en función de sus propósitos declarados y de los criterios establecidos por las respectivas comunidades académicas profesionales.

De esta forma, queda de manifiesto, que el Estado Chileno, ha diseñado bases claras en sus políticas públicas en educación superior, respecto de la importancia del aseguramiento de la calidad de las instituciones de educación superior, de la importancia de la información pública y de generar condiciones de pertinencia entre las necesidades de desarrollo de nuestro país para las próximas décadas y la forma en que la educación superior genera las bases que sustente ese desarrollo, tales como capital humano, ciencia y tecnología, una sociedad más equitativa, entre otros importantes elementos.

Elementos Centrales de un Sistema de Información Pública para el Sistema de Educación Superior chileno

Centrándonos en el eje de la investigación realizada, y evidenciando la necesidad de que el Estado Chileno proporcione un marco normativo e institucional para el sistema de educación superior,

es necesario describir los elementos centrales que se consideran como base de un sistema de información pública para este sector educativo.

En este sentido y tomando consideración los fundamentos que sustenta Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, es preciso señalar que este sistema de aseguramiento de la calidad, trae consigo una importante labor de información pública, clara y basada en mecanismos transparentes de certificación de la situación real en que se encuentra un proyecto académico institucional y los programas académicos conducentes a títulos técnicos, profesionales y grados académicos.

Desde el punto de vista de la esencia y fundamentación de la política pública en educación superior, este sistema que propende a una información pública, como un bien accesible a todos los sectores de la sociedad chilena, debe contener criterios tales como:

- Transparencia en el suministro de información
- Accesibilidad a los núcleos de información institucional
- Pertinencia de la información para los distintos actores involucrados en el sistema de educación superior
- Aporte a la creación de una cultura de gestión de calidad de las instituciones de educación superior
- Aporte a la toma de decisiones de los actores del sistema, con información simétrica
- Mantención de una institucionalidad reguladora del sistema de educación superior

Sobre la base de estos criterios orientadores, se deben seguir instrumentalizando las políticas referidas a la articulación y campos de acción de las instituciones de educación superior.

Consideraciones Finales

Como hemos podido señalar durante el desarrollo de la presente investigación, el sistema de educación superior ha sufrido una importante cantidad de transformaciones en los últimos 25 años. Desde esa perspectiva, hoy hablamos de un sistema más

complejo, más diversificado y que necesita una especial atención desde el área de las políticas públicas.

Se ha declarado el siglo XXI como la sociedad del conocimiento, y en esa descripción se plantea el tremendo desafío de nuestro país, en orden a la creación de valor de capital humano, que sustente las perspectivas de desarrollo que como sociedad chilena nos hemos planteado, sobre la base de principios orientadores tales como la equidad, la igualdad de oportunidades, el respeto y la tolerancia entre las distintas corrientes de pensamiento de nuestro país y el apego a nuestras raíces que caracterizan nuestra identidad nacional.

Pareciera ser que en el contexto de la globalización, de la que somos testigos hoy en día, nuestro sistema de educación superior debe ser capaz primero que todo, de mantener absoluta pertinencia entre los grandes desafíos de país y la forma en que el sistema de educación terciario, sustenta este avance.

Hay bastantes tareas pendientes en este sector, por ejemplo lo relativo a ciencia y tecnología, al aumento sostenido en términos cuantitativos y cualitativos de la investigación y desarrollo en nuestro país, a la formación de investigadores de alto nivel en las más diversas áreas del conocimiento y a la conexión concreta entre los centros de investigación y los distintos sectores productivos. He aquí, una labor que no es sólo responsabilidad del aparato gubernamental, sino que también del sector privado. Qué duda cabe respecto de esta afirmación. La experiencia internacional de países desarrollados y emergentes, nos dan clara cuenta de esta materia que en Chile debe ser piedra angular de las políticas públicas.

Un elemento central que se hace necesario recalcar, es que no le sirve al país, que exista un grupo minoritario de instituciones de educación superior que alcance la excelencia institucional, que mantenga su prestigio, desde luego ganado en base a un importante esfuerzo de muchas personas durante muchos años. Lo que el país necesita es un sistema de educación superior fuerte, consolidado, articulado, en donde todas y cada una de las instituciones educativas de este sector, en la sumatoria, contribuyan al desarrollo del país. Nuevamente citando la experiencia internacional, queda de manifiesto que los países con altos niveles de excelencia en su educación superior, son aquellos que han logrado que el conjunto de instituciones, alcance reconocido prestigio interna-

cional y pongan en primera prioridad, los intereses de su país y de su sociedad.

Referencias

Destinobles, André. 2001. "Los mercados con información asimétrica: tema tratado por el Premio Nobel de Economía 2001". *Revista de la Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Puebla*, Número 19.

Lavados Montes, Jaime. 2006. *Los negocios universitarios en el mercado del cono-*

cimiento. Santiago de Chile: Editorial Comunicaciones Norreste.

Otter, Thomas; Cortez, Mónica. 2003. "Economía de la Información, sociedad de información, información periodística: Elementos compartidos hacia una información pluralista y equitativa". Fundación Konrad Adenauer Stiftung.

El Estudio de la Factibilidad Política de las Políticas Públicas

Mauricio Barra Ranni

Investigador Observatorio Políticas Públicas. Universidad de Los Lagos.

Correo Electrónico: mauriciobarra@ulagos.cl

Alejandro Santibáñez Handschuh

Coordinador Observatorio Políticas Públicas. Universidad de Los Lagos.

Correo Electrónico: asantiba@ulagos.cl

Pablo Ortiz Muñoz

Investigador Observatorio Políticas Públicas. Universidad de Los Lagos.

Correo Electrónico: pabloortiz@ulagos.cl

Resumen

Este trabajo se sitúa como un esfuerzo para presentar una metodología que aporta evidencia al supuesto teórico que a través de la definición de políticas públicas se puede analizar como opera el poder de decisión en los temas públicos de los actores en democracia. Incluye la variable política como elemento central para establecer escenarios posibles de resultados respecto de cómo se abordarían los problemas públicos por parte del Gobierno y el resto de los actores. Reinstala el concepto de factibilidad política e incorpora: el entorno político, la organización de la información política y los intercambios dentro de áreas específicas de acción Política como elementos centrales de atención del analista de políticas públicas. Se apoya en los trabajos de Arnold Melstner, Bardach y las reconsideraciones de Medellín para proponer una metodología sencilla, pero que reconoce que las políticas son el resultado de las particularidades del sistema político del cual emanan.

Abstract

This work is an effort to present a methodology that provides evidence to the theoretical assumption that through the definition

of public policies it is possible to identify how the decision making process works in democratic systems and the decision power of different actors. The political variable is a key aspect of this process. The concept of political feasibility includes the political environment, the organization of the political information and exchanges in specific areas of policy action."

Key Words: Public policies, political feasibility, methodology

Introducción

Los estudios sobre factibilidad política se refieren a la indagación respecto de los efectos políticos que conlleva la instauración de una u otra opción de política pública. Lo anterior supone analizar con cuidado y detenimiento, más que el problema, en específico el entorno y los aspectos políticos, ideológicos y valóricos que sirven como marco de un sistema político. La obtención de apoyo para los objetivos que se plantean en la política por concebir es un asunto esencial (Meltsner, 1992:369). Para Meltsner la factibilidad política está directamente vinculada con ajustes de intereses, apoyos, metas y valores y lo coloca como un requisito para el éxito de cualquier Política Pública. El estudio de la factibilidad política es una de las formulas para unir lo deseable con lo posible.

Meltsner nos sugiere que la ausencia de investigación sobre factibilidad política no había proliferado por la ausencia de metodologías adecuadas, puesto que la tradición sobre el análisis de políticas desde los cuarenta hacia adelante había caracterizado el estudio de las políticas públicas con los métodos racionalistas eminentemente econométricos y cuantitativos. Asevera, que es labor del especialista¹ en Políticas Públicas realizar el diagnóstico sobre el ecosistema político que acompaña un *issue policy*. Dror (1992) por su parte refuerza la afirmación de Meltsner cuando señala la necesidad de analistas de políticas públicas especializados tanto en el conocimiento de la técnica como en las tramas de poder. De esta forma los esquemas racionalistas clásicos pierden efectividad en la complejidad en la que el gobierno debe movilizarse. La necesidad de un enfoque que considere la variable política y la técnica fue la propuesta de Dror en Prolegómenos para las Ciencias Políticas.

En la misma línea, Eugene Bardach argumenta, que la tarea que los analistas racionalistas consideran esencial para formular Políticas, como la delimitación del problema, en la cual se sugiere el mayor cuidado para encontrar la solución óptima, no es la más

¹ Al respecto nos dice que la diferencia entre un analista de políticas públicas novato, de uno experimentado, es observar donde comienza su análisis. El ejemplo que coloca es sobre la adquisición de vehículos fiscales para un ejercicio presupuestario determinado. El novato abocaría todos sus esfuerzos en realizar cálculos para estimar la cantidad apropiada de acuerdo a los requerimientos de cada repartición, para cumplir con su misión. Un analista experimentado, por su parte, llamaría a los personeros que manejan la información de las estimaciones sobre el presupuesto para ese ítem, generaría consensos en torno al número adecuado de acuerdo al presupuesto para el próximo año, y generaría estrategias que acrecienta el nivel de apoyo de su propuesta entre el resto de reparticiones públicas.

importante, o cuando menos en la complejidad del mundo social y política no es el criterio preponderante (Bardach; 1992:221).

La tarea ardua en que se transforma encontrar el óptimo global, es eminentemente compleja y difícil de alcanzar. Asevera que encontrar ese óptimo se ve interpuesta por óptimos locales o suboptimización, esto es, que cada vez que se busque encontrar el ideal desde el punto de vista técnico nos alejara del óptimo global. Dicha situación se decanta por las limitantes que van colocando la dimensión política real y las presiones de los grupos de interés. Por tanto, esas presiones obligan al analista de políticas a subvaluar deliberadamente. Tal situación, plantea no es mala en si, puesto que ningún análisis en estas arenas se logra librar de tal situación, y de lograrlo su grado de efectividad será bajo (Bardach; 1992:220).

La definición del problema forma parte de otros procesos más amplios y que tienen un carácter de estructural en la sociedad y en el diseño político institucional, realizar esa tarea demanda un gran esfuerzo que obliga a evaluar la factibilidad del estudio² de esos componentes. La recomendación que realiza Bardach radica en el campo abstracto y cognitivo que poseen los problemas públicos, esto es, colocar como criterio para delimitar problemas y soluciones tentativas a través de políticas considerando que la materia prima de estos últimos son los sentimientos de aflicción³ o descontento por algún sector de la sociedad (Bardach; 1992:221) El valor de este argumento se encuentra en la sintonía de sobre qué y cómo percibe la ciudadanía un problema público. La definición del problema debe estar en armonía con lo que percibe la sociedad y se instala como un requisito de los regímenes democráticos. A diferencia del principio fundamental del racionalismo costo beneficio, en términos de utilidades y pérdidas económicas esta definición democrática de problemas exige replantear este principio considerando el grado de satisfacción e insatisfacción de los sectores de la sociedad que intervienen en la política pública.

² Bardach ilustra su aseveración utilizando el problema clásico de la salud. Nos dice que si hipotéticamente quisiéramos obtener la mejor solución para el sistema de costos de la red hospitalaria se debería estudiar también el nivel de demanda de los servicios médicos, la organización de la industria que sirve como proveedora y, estimar sus estrategias de liquidez si se quiere utilizar crédito u otra forma de pago, la dinámica del mercado del trabajo, el código fiscal, el avance tecnológico y el grado de investigación científica en cuanto a los medicamentos más requeridos para estimar en que momento descenderán los precios, entre otros elementos.

³ Por ejemplo se debería evaluar la intensidad y calidad de los sentimientos que el sector afectado tiene sobre el "issue" que los afecta. Si se estima que la crecida de ríos que están cerca de localidades pueden transformarse en un problema deberá recabar información sobre cuanta gente en la actualidad y futuro colocara como foco de su atención la crecida de ríos, por que razones y con que intensidad.

El requisito analítico de esta propuesta radica en despojarse de dos extremos nocivos: el primero y resultante de lo anterior es no darle importancia a lo que la ciudadanía define como problema, y lo segundo, la tendencia a sobredimensionar los que los especialistas definen como problema.

El cuidado debe colocarse en no caer en prácticas populistas, si se considera como contrargumento que entonces debería la ciudadanía definir sus propias políticas públicas. La pregunta que surge entonces antes esta formula es: ¿Cuales son los límites? Al respecto Bardach nos sugiere que estos límites se colocan por dos líneas conceptuales. La primera está en ¿Qué es incumbencia del gobierno?, aceptando que es una proposición abstracta que virtualmente no hay forma de no estar de acuerdo con ella, que hay problemas que no puede o no debe tocar (Bardach; 1992:228) y casos específicos en que si de hacerlo en que las razones son lo suficientemente fundadas y profundas para la intervención del gobierno. La segunda esta dada por los consensos sociales. Esto significa que si la Sociedad acordó enmarcar el quehacer productivo bajo la economía de mercado; esto le entrega al analista un soporte conceptual y normativo de cómo deberá abordar un problema para su posterior resolución. Por tanto, para que se legitime un problema deberá pasar esos filtros. De esa forma se evitara la multiplicidad de definiciones sobre lo que es un problema público, y así encuadrar las elecciones de políticas públicas de acuerdo a una concepción común de la realidad, considerando que los problemas públicos son constructos sociales producto de una serie de concepciones distintas y fractales sobre la realidad(Elder y Cobb; 1993:77). La definición de los aspectos antes mencionados y de los objetivos que se plantean las políticas emanadas del aparato gubernamental dependen en gran medida de la consideración de los aspectos relacionados a la naturaleza eminentemente política de las políticas públicas más que a una dimensión racional y técnica (Medellín, 2004).

El colombiano Medellín explora un aspecto que después de una aproximación analítica sobre el entorno que acompaña a los estudios de factibilidad política, puede surgir, cuando se coloca en el centro del esquema al entorno político. La pregunta que puede surgir es ¿Los regimenes políticos, condicionan la forma de estructurar las políticas públicas?, y más aun entonces, no sólo se

debe enfatizar el entorno político para lograr la efectividad de una política, puesto que el esquema de trama de intereses, actores y motivaciones puede llegar a consideraciones espurias, si es que no se conoce la especificidad de cada régimen político, por tanto surge la observación de readecuar los esquemas analíticos de acuerdo a las realidades políticas y sociales de cada sociedad.

Por tanto las políticas públicas no pueden ser entendidas como fines en si o variables independientes, si no más bien para logra un análisis que no descuide aspectos estructurales del sistema político debe considerar el tipo de régimen político y acción de gobierno del cual emergen. (Medellín; 2004: 8). No obstante, infiere Medellín, no basta con reconocer que las políticas públicas son variables dependientes del régimen político, y del aparato gubernamental, también es necesario establecer la gradualidad o intensidad de cómo los rasgos del régimen político se plasman en las políticas y como dan cuenta de las formas que manifiestan. Es decir, el grado y forma en que las tipologías de régimen político y los niveles de autonomía gubernamental condicionan la especificidad de los procesos gubernamentales. (Medellín; 2004:8)

Las particularidades de los procesos de estructuración en países como Bolivia, Colombia, Venezuela o Perú, denotan rasgos distintivos de sus propias dinámicas que tienen similitudes entre si, pero diferencias con otros países de la región, como Brasil, Chile o Argentina, que a pesar de no estar desarrollados tienen aspectos en sus entramados institucionales y sus interacciones políticas que le entregan una mayor estabilidad relativa en sus proceso de estructuración de políticas⁴. En el caso de los primeros una diluida capacidad institucional, resistencia institucional a la planificación y evaluación de las políticas publicas, desconexión entre los procesos de formulación y presupuestación, y una excesiva concentración del poder político, la usurpación de funciones en algunas reparticiones publicas, la inestabilidad en los cargos de gabinete o ministeriales junto con la tendencia a elaborar las agendas públicas conforme a los deseos de gobernantes autoritarios todos esos

⁴ En el cuadro N° 1 se profundiza sobre las disimilitudes en las características de los procesos de construcción de políticas públicas en América latina. Si se observa, se establece un ordenamiento en términos de "efectividad de las políticas públicas" en relación a seis variables que fueron sondeados a más de 200 especialistas en políticas publicas tanto del mundo académico y político de los países referidos. La variables considera un corte técnico(ejecución y cumplimiento, coordinación y coherencia, eficiencia) y otro político (estabilidad, adaptabilidad y orientación al interés público)

elementos se traducen en una inestabilidad en las políticas públicas lo cual entorpece la labor gubernamental (Medellín, 2004)

La diferenciación entre los países incluso de una misma región se puede medir por el grado de consolidación y estabilidad política que permiten que el Estado pueda desplegar herramientas para cubrir y actuar libremente en todo su territorio para que los miembros de la sociedad acepten y acaten los principios valores y mandatos contenidos en las políticas públicas. La manifestación del Estado a través de las políticas públicas permite conocer los rasgos del sistema político, niveles de concentración del poder, la formalidad o informalidad de las instituciones⁵, además de materializar la idea abstracta de Estado ante los ciudadanos por los productos que es capaz de generar.

Medellín condensa en cuatro las razones que justifican la importancia del régimen político para el estudio de factibilidad política de las políticas públicas. De esa forma su propuesta transita más allá de la mera consideración del entorno político para el análisis, abarca también la especificidad de cada entorno o régimen, el cual entregara de antemano una mayor capacidad para realizar escenarios prospectivos para las soluciones de políticas ante un problema en particular:

- El régimen político otorga orden a las relaciones entre el Estado y la sociedad. En ese sentido imprime y define valores y principios en las relaciones sociales que se dan entre ambos sectores, esta labor la materializa a través del ordenamiento jurídico que rige a esa sociedad en particular, ahí se encuentran en forma implícita los valores que imperan en el orden social implantado por el Estado. El otro dispositivo que utiliza es el entramado institucional, de esa forma se plasma los principios en ordenanzas,

⁵ Para O' Donnell (1996) los conceptos formalidad e informalidad en el proceso de estructuración de políticas públicas se asocia a los niveles en que la norma se lleva a la práctica por parte de las instituciones. Esta clasificación conceptual permite establecer los grados de predicción del comportamiento de los actores e instituciones que participan en la acción de gobierno. Cuando los niveles de formalidad son adecuados, esto es, estabilidad gubernativa, y política asegura una sintonía entre comportamientos de los actores involucrados y las expectativas que se habían generado de ellos. Cuando los niveles de formalidad son bajos (informalidad) se debe enfrentar la doble tarea de describirle comportamiento real, distinto de las expectativas que se habían producido en el sistema político, además de tratar de descifrar los patrones ocultos que hay detrás de esos niveles de informalidad. Por tanto la lógica de actores y trama de intereses solo tiene capacidad de pronóstico serio, en la medida que el régimen político tiene la formalidad instalada como un patrón de conducta por su institucionalidad.

estructuras y organizaciones específicas que ordenan de manera concreta el uso del poder.

- El régimen político se constituye en el generador de orden a nivel interno y externo. Es el factor que mantiene la cohesión dentro de la sociedad para que se mantenga como unidad armónica.
- El régimen político es el dispositivo mediante el cual el Estado invierte de poder y autoridad a los gobernantes y demás autoridades de gobierno.

Cuadro 1. Aspectos claves de las políticas públicas desde 1980

País	Estabilidad	Adaptabilidad	Ejecución y cumplimiento	Coordinación y coherencia	Orientación al interés público	Eficiencia	Índice general de políticas
Argentina	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Bolivia	Medio	Alto	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Brasil	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Alto
Chile	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Very Alto
Colombia	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio	Alto
Costa Rica	Alto	Medio	Alto	Medio	Alto	Alto	Alto
Rep. Dominicana	Medio	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio	Medio
Ecuador	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
El Salvador	Medio	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Bajo
Guatemala	Medio	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Bajo
Honduras	Alto	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio	Medio
México	Alto	Medio	Alto	Medio	Medio	Alto	Alto
Nicaragua	Medio	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Bajo
Panamá	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Paraguay	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Perú	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Uruguay	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio	Alto
Venezuela	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Bajo

Nota: Los aspectos claves de las políticas públicas se clasifican como "Alto", "Medio" o "Bajo" utilizando el análisis por conglomerados. En el caso de Chile, su índice de políticas es "muy alto" porque su desempeño fue superior al de los demás países.

Estas mediciones, cuyo propósito es captar aspectos de las políticas públicas de un país en los últimos veinte años o desde el retorno a la democracia, no son necesariamente las características de las políticas del gobierno actual.

Fuente: Extraído de IPES 2005, Ideas para el desarrollo en las Américas del Departamento de Estudios del BID, Volumen 8 del 2005.

- El régimen político es la organización funcional que ayuda a entregar materialidad al concepto abstracto del Estado. Imprime los rasgos característicos que a cada sistema político lo identifican, estabilidad, gobernabilidad, corrupción, concentración de poder, participación equidad. La manera en que la realiza es a través de los modos de gobierno como practicas culturales y las formas de gobernar como formas institucionales⁶(Bobbio; 1996:87).

Modelo para el Análisis de Políticas Públicas desde la Perspectiva de la Variable Política

En 1972 Meltsner publica “Political Feasibility and Policy Analysis” en la *Public Administration Review*. En este trabajo propone centrar el análisis en el entorno político más que en sacar cálculos extenuantes para visualizar la mejor alternativa de Política Pública. En su estudio observó que a pesar de que en las aulas de ciertas Universidades (como Harvard) en EEUU los programas de estudio en Ciencias Políticas y Políticas Públicas se centraban en las investigaciones de operaciones, análisis costo eficiencia y análisis de sistemas, no obstante concluye, que quienes se encuentran ocupando los puestos de alta dirección en el gobierno y enseñan en las aulas métodos sinópticos en la práctica utilizan métodos incrementalistas de ajuste de intereses y técnicas de lobby para conseguir que sus políticas sean aprobadas. El caso de Charles Schultze después de trabajar varios años en la toma de decisiones afirma “aquello en lo que el análisis logra mejores resultados en el campo académico en la esfera política es lo más difícil de conseguir”. James Schlesinger, senador de EEUU durante 1969, miembro del subcomité de seguridad nacional y operaciones internacionales afirmaba luego de salir de su mandato que en la formalidad todo el mundo está de acuerdo con el análisis exhaustivo, no obstante, es una tarea muy ardua lograr que esos análisis sean incorporados en la propuesta de políticas.

⁶ La desvirtualización de las formas de Gobierno, según Bobbio, se explica por las tensiones internas derivadas de las prácticas de un gobernante determinado dentro de un régimen político específico. Así la premisa de la filosofía política clásica se traduce en que las formas de Gobierno (entramados institucionales) se degradan por los modos de gobierno como resultado de la cultura de quien gobierna que se plasma en el lado nocivo o positivo de las practicas. La monarquía se degrada en tiranía, la aristocracia en oligarquía y la democracia en oclocracia.

El modelo de Meltsner se divide en dos grandes categorías, que a su vez dan paso a subcategorías específicas que sirven para que el analista utilice una metodología analítica basada en el método Delphi para evaluar la factibilidad de cada política pública. La primera categoría es la del entorno. Este entorno se transforma en área de acción de las políticas públicas.

El Entorno Político Relevante

La forma en que se operacionalizan es a través del esquema conceptual que debe trazar el analista, en donde examina una serie de alternativas condicionales de política. Se debe visualizar el nivel de apoyo o rechazo que convocara cada alternativa. Para lograr esa proyección se debe vincular las alternativas que maneja el analista con el entorno político relevante (Meltsner, 1992:371). En lo específico el vínculo se logra definiendo el espacio de política pública (policy space) y luego el área de acción de política pública (policy issue area).

El espacio de política es un área extensa donde se incluyen una serie de elementos políticos que permiten observar el panorama de los problemas que ahí surgen. Para Meltsner todo sistema político tiene un número determinado de espacios que se superponen unos a otros. Este espacio contiene un conjunto de agentes o actores que interactúan en torno a un problema público y se movilizan frente a las distintas alternativas de solución. Las especificidades de cada sistema político determina los espacios y sus rasgos distintivos, ello se traduce en el número de actores que participan y en el peso que tienen dentro de la discusión pública (Meltsner, 1992). Por ejemplo En el caso específico de Chile y la discusión de la Política Nacional de Acuicultura (2003) se puede identificar al Ministerio de Economía, la subsecretaría de pesca y el gremio del Salmón aglutinados en SalmonChile, como actores relevantes y gravitantes en el espacio general de Pesca, referidos al tema acuícola. La estimación de si los actores identificados en un espacio de política van a ejercer su influencia es un tema que se puede apreciar en el área de acción de política pública.

Si bien el espacio de política pública es una categoría conceptual que entrega los elementos más genéricos y básicos sobre el entorno político y los actores involucrados, el área de acción de po-

lítica pública delimita⁷ la realidad específica que está en el centro de la problemática pública y a su vez se transforma en el objeto de estudio. Es la parte del entorno que está directamente ligada con el análisis de la política pública (Gordon, 1998:208). Esta área se define a partir de los límites que traza el propio especialista utilizando el ejemplo del espacio de la Ley General de Pesca, hay diversas áreas de acción referidos al tema acuícola que lo conforman: la cuota de extracción, el calado de las embarcaciones, el fraccionamiento del borde costero, o el otorgamiento de concesiones entre otras. La definición del área de política conlleva la definición de otras áreas más específicas. Para el caso anterior, en la definición del borde costero se deben prever los mecanismos para diferenciar las áreas autorizadas tanto para la actividad industrial como para la artesanal. Algunos criterios que sirven para definir el área de acción de políticas son: *la sustancia, el grupo objetivo, el tiempo y la visibilidad* de la política pública en análisis.

Estos criterios se consideran como dimensiones específicas de análisis y son en detalle instrumentos conceptuales que sirven para la primera aproximación al entorno político de cada sistema.

La Sustancia se refiere al carácter de la política si pertenece al grupo de salud, educación, transporte, minería, pesca y acuicultura. Esa dimensión encuentra sus límites de acuerdo al número de espacios que existan. El grupo objetivo es un elemento complementario al primero y ayuda a especificar cual es la connotación e impacto de la política. Si tomamos el ejemplo de Meltzer sobre el espacio de la Salud y el área de acción del seguro médico se deberá detallar cual será la cobertura e impacto de esa política, ¿Cubrirá a toda la ciudadanía, solo a los ancianos, o a los jóvenes, etc.?

El Tiempo, es una dimensión que ayuda a ordenar la revisión de las políticas. Si bien existe situaciones que el gobierno debe normar de manera imprevista⁸ puesto, que no estaba en la agenda, existen otras materias que deben ser ordenadas anualmente o

⁷ Para Meltzer el área de acción dentro del espacio de política de salud puede ser la investigación biomédica, la construcción de hospitales o la prestación de servicios médicos.

⁸ El caso Blumberg en Argentina es ilustrativo de esa afirmación. En este caso un ciudadano de nombre Juan Carlos Blumberg sufrió el secuestro de su hijo y que luego fue asesinado. Él junto a familiares y el resto de la comunidad inició una serie de protestas en contra la inseguridad y la delincuencia. El 2004 las protestas que se habían generalizado en la provincia de Buenos Aires obligaron a Néstor Kirchner a incorporar la lucha contra la delincuencia en la agenda política, con lo cual se generaron las instancias para en tiempo record llevar a cabo una serie de reformas al código penal argentino. Para profundizar el estudio de la Movilización social y el diseño de políticas públicas se recomienda ver el trabajo ideas para el desarrollo en las Américas del departamento de estudios del BID, Vol. 8 del 2005.

en ciertos periodos de tiempo como por ejemplo la ley de presupuestos, otra materia es la grabación de impuestos o cuestiones relacionadas a las arcas fiscales. Así existen políticas que surgen producto de tensiones dentro de los espacios de políticas y otras que son producto de una programación establecida acorde a ciclos legislativos y a requerimientos de financiamiento.

La Visibilidad se refiere al grado de interés que despierta por parte de la opinión publica en general, esto es, más allá de los grupos directamente interesados por su connotación. Meltsner señala que por ejemplo el programa espacial norteamericano concitaba gran atención, por la visibilidad que tenia, puesto que estaba el contexto de carrera espacial de por medio, no obstante, hoy en día no tiene gran notoriedad para el publico en general.(Meltsner, 1992).

La Organización de la Información Política

La organización de la información política es la segunda gran categoría y da pie para una metodología que integra una serie de elementos conceptuales que se condensan en escenarios y la utilización de mappings. El diseño de estos mappings implica describir situaciones futuras e hipotéticas referentes a temas específicos, este diseño, nos dice Meltsner tiene más de arte que de ciencia y consiste en anotar una serie de categorías políticas que sirvan para realizar algunos pronósticos sobre el grado de apoyo o rechazo que genere una política. Estas categorías se colocan dentro del área de política y se revisan los nodos críticos. A saber las categorías son: *Actores, motivaciones, creencias, recursos, sitios e intercambios*.

Actores: La identificación de los actores que intervendrán en una Política es la primera labor del analista. Los espacios de política entregan pistas respecto de algunos actores que por su carácter institucional y funcional son obligatorios de considerar en el trazado analítico. Otros actores aunque no están investidos de autoridad ni poder autoridad, resaltan por la trascendencia y grado de influencia que obtienen por ser entidades de prestigio económico y social, gremios importantes de la empresa privada o del que hacer social como grupos ecologistas o defensores de los derechos humanos se encuentran en esa categoría. Los actores entonces según nos dice Meltsner puede ser "un individuo, un grupo, un comité, la administración pública o el mismo Estado (Meltsner, 1992:375). La amplitud conceptual que sugiere la definición de

actor, concede al analista la libertad de limitar su listado de actores de acuerdo a las circunstancias propias de cada discusión.

La forma en que interactúan entre sí, se marca por la postura que van adoptando frente a una alternativa. Por tanto el grado de polarización que surga entre ellos definirá el grado de apoyo o rechazo a cierta política (Gordon; 1997). Esa situación debe ser manejada de acuerdo a la habilidad del especialista para establecer los escenarios posibles. Lo importante de considerar es que el proceso que se genera de esa interacción es dinámico y cambiante, debido a los intereses en juego, sobre quien gana y pierde más con la aprobación de una tentativa de política. Esa situación marcará la intensidad en la que ejercen presión. Respecto a lo abstracto que puede resultar definir o medir la intensidad con la que intervienen los actores. Robert Dahl infiere que esas intensidades son necesarias para engranar las disputas por el poder dentro de los grupos en disputa. Si bien la intensidad resulta compleja, es por que es resultado de las sensaciones que son variables intervinientes que solo se pueden medir, si así se quisiese con la observación de las variaciones conductuales entre una situación inicial frente a una política y su postura final (Dahl, 1989:124)

Las Motivaciones: Este es un elemento particular que no puede ser observado como una variable independiente. Como lo señala Gordon (1998) depende del tiempo y lugar en el cual se encuentra el actor. Las motivaciones que pueda tener el representante del gremio de pequeños productores artesanales versus el representante de la gran industria, serán distintas en términos sustantivos, puesto que al primero sus condiciones estructurales objetivas condensadas en su educación su nivel de endeudamiento, su habilidad o capacidad para hacer Lobby, determinará una cosmovisión distinta, y también sus necesidades.

Así, queda en evidencia que las motivaciones son los objetivos, metas y deseos que se traza un actor en relación a un tema. Como lo señala Novillo (2004) las motivaciones son el motor del proceso de políticas públicas. La motivación de un actor condiciona en forma categórica el intercambio o transacción que tendrá que realizar otro actor para conseguir apoyo y formar coaliciones en torno a sus intereses. De esta forma es el especialista el que debe ser capaz de desentramar que es lo que motiva a un actor a mantener una posición determinada y no otra. Esa identificación es una labor

difícil para el analista pero no así para el político que sabe moverse dentro de las lógicas de poder, puesto que a través de ese mecanismo logra formar bloques para conseguir sus intereses. El obstáculo que puede surgir para realizar dicha tarea es que algunos actores especulen con su posición a fin de conseguir beneficios colaterales o externalidades, incrementando su capacidad negociadora.

Las Creencias: Se señalo antes que los actores manifiestan su grado de polarización o aceptación hacia una política pública por las motivaciones que poseen. No obstante, un elemento que le entrega contenido y ayuda a entender esas motivaciones son las creencias que estos tienen. Dentro de las cosmovisiones de los actores que se plasman en sus practicas discursivas aparecen palabras como: *"libertad"*, *"propiedad privada"*, *"comunitarismo"*, *"igualitarismo"*, *"descentralización"* o *"gobernabilidad"*, ellas a través de un análisis de contenido nos pueden aportar datos respecto de las creencias⁹ que motivan a un actor. Algunas veces estas creencias se pueden condensar en una ideología política en otras, donde el pensamiento no es tan estructurado, son una serie de conceptos inconexos pero que sirven de marco de referencia para ese actor. Las creencias por tanto refuerzan lo que se pide o defiende, y reafirman los medios y métodos para obtenerlo o conservarlo.

Meltsner advierte que no solo se deben categorizar los actores con sus respectivas motivaciones, puesto que por si solas no serán capaces de entregar los elementos que permitan dilucidar la intensidad con la cual van a intervenir. En el caso de los derechos humanos, las agrupaciones adscritos en ese movimiento, no temerán en volcarse a las calles a cualquier costo puesto que la dignidad humana se defiende a cualquier precio y esta por sobre las razones de Estado.

Los Recursos: Edwin Klijn (1998) nos sugiere que dentro del ciclo que sigue una política está acompañado por una serie de agentes que interactúan entre si por la interdependencia de re-

⁹ El caso de Mcnamara ex Secretario de la cartera de defensa se puede apreciar la gravitancia de las creencias en la definición del apoyo a una iniciativa u otra. En los sesenta la construcción del avión militar TFX suponía la elección entre dos compañías: La Boeing y General Dynamics Grumman. Mcnamara creía fuertemente en el comunitarismo y era un férreo defensor de los criterios racionalistas, esa razón lo hizo inclinarse por la segunda compañía para mandar a construir esa compañía. Con eso trataba de en vez de construir 2 aviones uno para la marina y otro para la aviación uno para ambas, cautelando los principios de comunitarismo y el ahorro de costos. No obstante la Fuerza aérea y la marina no estaban de acuerdo puesto que ellos querían contar cada uno con su avión, sin considerar los costos. Para ellos su independencia estaba por sobre los costos. En definitiva Mcnamara eligió esa compañía no por información consistente sino por el ahorro en costos que le reportaba esa decisión.

cursos. Fleury (2002) refuerza la idea anterior añadiendo que las políticas públicas son el resultado de consecutivas interacciones entre actores que cuentan con una serie de recursos como: poder, posición social, legitimidad, conocimiento, información y dinero (Fleury; 2002:7) El español Subirats se adhiere a esa proposición afirmando que los recursos que están presentes dentro del ciclo de políticas son los políticos, organizativos, cognitivos y normativos.

Meltsner por su parte nos dice que los recursos satisfacen las motivaciones, teniendo en consideración esa relación, la lista de recursos es tan amplia como las motivaciones de los hombres. Para salvar el obstáculo conceptual que puede significar enumerar recursos que pueden ir desde el amor hasta el poder, Meltsner propone una lista de recursos genéricos de categoría política que se traducen en recursos específicos que pueden ser adaptados de acuerdo a la realidad que se enfrente el analista.

Cuadro N° 2
Recursos utilizados por los actores de las Políticas Públicas

RECURSOS GENÉRICOS	RECURSOS ESPECÍFICOS
Materiales	Un empleo bien remunerado
Simbólicos	Pertenecer a un comité del Parlamento.
Físicos	Violencia en las calles
Posiciones	Oficina de la Presidencia
Información	Experiencia en Lobby
Habilidades	Capacidad de generar coaliciones

Fuente: Arnold Meltsner. “La Factibilidad Política y el análisis de Políticas” pp. 380.

Los Sitios: El sitio de la política es el lugar físico o simbólico donde se toman las decisiones esenciales. El sitio permite delimitar y acotar el estudio, puesto que ahí se procede a ubicar la acción en curso y se procede a analizar los actores en cuanto a sus motivaciones, creencias y recursos con los cuales disponen. En el sitio el analista debe realizar mapas políticos donde se indican las posibles posiciones que las fuerzas en juego irán adoptando en torno a la

política propuesta. El obstáculo conceptual que puede surgir se podría constituir si el sistema político en donde se aplica esta metodología posee una dispersa y numerosa estructura institucional. De ser así ¿Cómo se podrían definir los sitios decisivos? Meltsner atiende ante ese inconveniente argumentando que no se parte por definir los sitios por sí mismos, sino a los actores. Esa categoría entrega los elementos necesarios para delimitar el sitio donde se contextualizar la acción. Otro aspecto a considerar es la realización de varios bosquejos de escenarios posibles, en ellos se van dilucidando los hipotéticos sitios en donde se realizara la acción, en virtud de ello el analista debe escoger algunos sitios y se dedica a circunscribirlos a la discusión. La tarea puede resultar no muy compleja en ciertas políticas cuando la acción está bien delimitada, en otras puede ser que la tarea sea algo más engorrosa.

Cuadro N°3
Mapa Político indicativo de las posiciones de las Fuerzas Políticas

<i>Política Específica: Impuesto estatal sobre la propiedad en beneficio de los colegios públicos.</i>		
<i>Sitio: Comisión parlamentaria de Educación.</i>		
Partidarios	Indiferentes	Opositores
Superintendente de Educación Pública	Gobernador	Asociación de Contribuyentes
Distritos escolares pobres	Distritos escolares estándares	Distritos escolares particulares de grandes ciudades.
Asociación de profesores	Público en General	Legisladores de derecha
Legisladores Progresistas		Grupos de interés de grandes productores y petroleros

Fuente: Arnold Meltsner, "La Factibilidad Política y el análisis de Políticas" p.p.381

Los Intercambios: Posterior al análisis estático a través de mapas aproximativos de los actores y sus rasgos distintivos, como creencias, motivaciones y recursos, que nos permiten sacar algunos elementos de análisis que nos sirven para estimar cual podría ser su forma de interactuar con el resto de actores y su grado de apoyo a rechazo a la política propuesta, queda la tarea de dinamizar los esquemas para captar la realidad política que permita realizar los cálculos de los posibles resultados que produciría la política. Gran parte de la noción de cambio y movimiento de posiciones se realiza por el intercambio de recursos entre actores, ello se observa en la conformación de coaliciones, negociaciones y adaptabilidad de acuerdo a los consensos sociales que sirven de marco de referencia para la discusión. (Meltsner; 1992). En este punto es cuando el analista debe ser capaz de diseñar una propuesta que concite el apoyo político necesario.

La advertencia que hace el autor esta dada por la dificultad que podría atravesar al analista al momento de proyectar los intercambios entre actores que esconden sus posiciones para negociar con quienes le entreguen mayores recursos que satisfagan sus necesidades. Para salvar dicho obstáculo recomienda la utilización de atajos para definir los intercambios que se producirían en la escena política. Un mecanismo sería identificar un actor central de tipo legislativo que buscara formas de concitar apoyo, otro sustituto pueden ser herramientas ya probadas en la ciencia política como el análisis de lista de legisladores o la investigación por sondeo.

La consideración de las políticas públicas debe contemplar la posibilidad de error. Para minimizar esa probabilidad Meltsner sugiere la utilización de análisis de sensibilidad como instrumento para minimizar la incertidumbre. Para realizar ese análisis se procede a alterar una variable, y visualizar los efectos que eso trae para el esquema general. De esta forma se amplía la gama de información sobre posibles escenarios (1992). A pesar de la utilización de una serie de dispositivos para evitar el error el analista, asevera el autor, debe considerar la posibilidad de error, y que el precio de su labor es minimizar las equivocaciones al máximo. Queda instalado de manera implícita que la tarea de estudio del analista es compleja y repetitiva y debe ser capaz de articular tanto la variable técnica

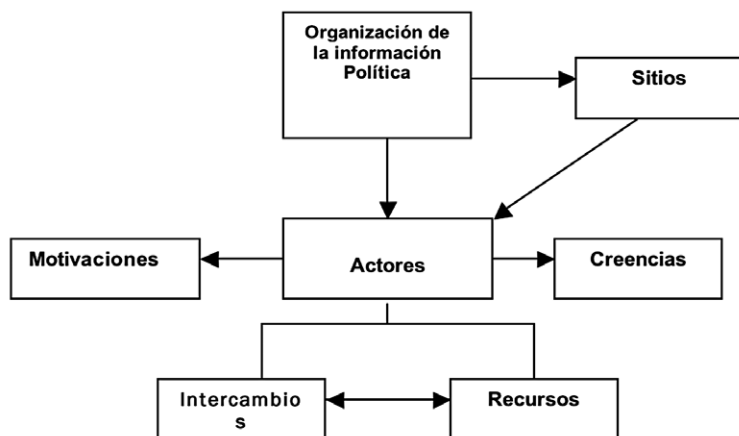
como la política en su análisis. La sensibilidad política del analista es un elemento central en este esquema que pretende una conversión de los modelos matemáticos a los centrados en la Ciencia Política.

Cuadros N° 4
Caracterización de las motivaciones, recursos y creencias de los actores

<i>Política Específica: Impuesto estatal sobre la propiedad en beneficio de los colegios públicos.</i>			
<i>Sitio: Comisión parlamentaria de Educación.</i>			
Partidarios	Creencias	Motivaciones	Recursos
Super-intendente de Educación Pública	Equidad, acceso a oportunidades, movilidad social	Reconocimiento social Reconocimiento partidario Probable candidatura.	Autoridad. Votos oficialistas.
Legisladores progresistas	Educación otorgada por el Estado.	Congruencia con las bases ideológicas del partido, Capital electoral.	Capacidad de Lobby, Votos en el parlamento.
Opositores	Creencias	Motivaciones	Recursos
Grupos de interés de granjeros y petroleros	Respeto irrestricto a la propiedad privada Acumulación de la riqueza	Salvaguardar el capital y propiedad.	Votos de la derecha. Apoyo de la confederación de producción. Medios de comunicación.
Distritos escolares particulares	Derecho de recibir igual aporte de subvención que los colegios públicos.	Mantener estándar de calidad en la educación que otorga.	Apoyo de parlamentarios de derecha.

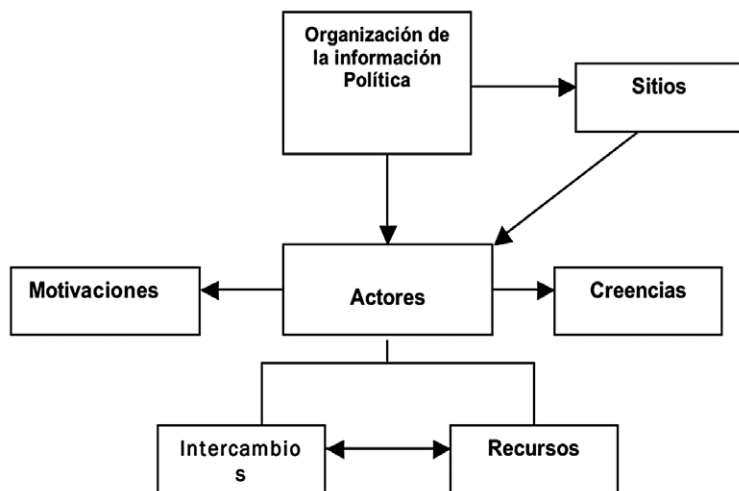
Fuente: Elaboración Propia.

Cuadro N°5
Esquema de conceptos sobre la categoría de organización de la información Política



Fuente: Elaboración Propia

Cuadro N°6
Esquema de conceptos sobre la categoría del entorno político



Fuente. Elaboración Propia

Conclusiones

El recurrente tema del poder y como observarlo, describirlo y abordarlo es una tarea que las distintas disciplinas asociadas a la Ciencia Política han tratado de abordar desde sus particulares ópticas. Las políticas públicas en ese contexto observa como se manifiesta el poder legítimo en la confrontación de actores. La tradición racionalista, cercana al conductismo, había heredado todo el instrumental y técnicas cuantitativas plasmadas en estudios probabilísticos, proyección de escenarios en base a variables cuantificables y estudios econométricos que fueron utilizados como medios para fundamentar y otorgar mayor validez a las conclusiones sobre el análisis de políticas públicas.

No obstante, abordar el fenómeno del poder no deja de ser un tema complejo y más aun cuando se aleja de la perspectiva institucionalista. La metodología presentada brinda un marco referencial y genérico que sirve para entender como se procesan las iniciativas de políticas públicas y como se despliegan recursos tanto cognitivos como materiales y políticos en torno a ellas. Este esquema analítico pretende integrar material para apoyar la fase de construcción de políticas públicas que es donde se puede observar y establecer generalizaciones respecto de que actores pueden influir e incidir en la definición de una política pública. Así se podría avanzar en operacionalizar las variables presentadas en esta metodología y aportar evidencia traducida en indicadores del grado de participación e incidencia de dispersión del poder en la toma de decisiones en los temas de la agenda pública y de gobierno.

En la actualidad un tema pendiente a desarrollar por parte de la investigación en las políticas públicas como campo académico es una metodología que sirva como herramienta para apoyar los procesos de la alta dirección pública y la acción gubernamental para la toma de decisiones. El ciclo de las políticas públicas más allá de un esquema fásico y estático comprendido por el origen, la construcción, la gestión y la evaluación, de las políticas, comprende una serie de variables provenientes de la economía, la política, el poder, la técnica, la ideología, la sociedad, la ética social, la cultura, las instituciones y las personas. Esta aproximación se esboza como un esquema metodológico que serviría para comprender

la fase de construcción (diseño y formulación) de políticas, que a juicio de los autores, es la etapa más compleja del ciclo de políticas donde convergen la dimensión técnica y la política (Santibáñez, Barra, Ortiz; 2006) . Para resumir, las políticas públicas pueden ser vistas como el espejo sobre el cual se refleja la capacidad de los gobernantes para generar gobernabilidad democrática y legitimidad. Este esfuerzo no pretende ser más que un primer paso que sea fortalecido por el debate y la investigación teniendo como norte apoyar a la toma de decisiones gubernamental dentro del diseño político institucional del país.

Referencias

Aguilar, Luis. 1992. *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

----- 1992: *La Hechura de las Políticas*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

----- 1993: *La Implementación de las Políticas*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

----- 1993: *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Investigación. 2005. *La Política de las Políticas Públicas*, Serie Ideas para el Desarrollo de las Américas, Volumen 8.

Bardach, Eugene. 1999. *Los Ocho Pasos para el Análisis de*

Políticas Públicas: Un Manual para la Práctica. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Bardach, Eugene. 1992 *Problemas de la Definición de Problemas en el Análisis de Políticas*; en Aguilar Luis (comp.); *La hechura de las políticas*; Editorial Miguel Ángel Porrúa; México, segunda antología.

Bobbio, Norberto. 1996. *El Filósofo y la Política*. México: Fondo Cultura Económica.

Dahl, Robert. 1989. *La Democracia y sus Críticos*. Barcelona: Editorial Paidós.

Dror, Yehezkel .1992. *Prolegómenos para las Ciencias de Políticas*. en Aguilar L.; Op. Cit.

Elder Charles y Cobb Roger. 1992. *"Formación de la Agenda. El Caso de la Política de los Ancianos"*. En Luis Aguilar Villanueva(comp.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*; Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.

Lahera, Eugenio. 2002. *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Medellín, Pedro. 2004. *La Política de las Políticas Públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de*

frágil institucionalidad. Chile: Serie políticas Sociales, CEPAL Naciones Unidas.

Meltsner, Arnold. 1992. *La Factibilidad Política y el Análisis de las Políticas* en Luis Aguilar (comp.). México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

O' Donell, Guillermo. 1996. "Otra Institucionalización". *Barcelona: Revista la Política, Revista de estudios sobre el Estado y la Sociedad*, N°2.

Santibañez, Barra, Ortiz. 2006. "Algunas Aproximaciones sobre el análisis de políticas públicas en Chile". *Revista Chilena de Gobierno y Empresa*, Segundo Semestre N° 2. Universidad de los Lagos.

