

Políticas Públicas

2010, Volumen 3, N° 1

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

INDICE

Sergio Zorrilla

Terremoto y Tsunami: la Irrupción de Gaya..... 3

Braulio Carimán

Gobernanza, Redes y Políticas Públicas..... 19

Claudia Molina Henríquez

¿Hacia Dónde Va La Globalización? 31

Daniela Díaz Seguel

Democracia, Ciudadanía y Mujeres..... 45

Gonzalo D. Martner

Reformas a la Protección y Seguridad Social en Chile..... 61

Breves de Política Pública..... 95

Terremoto y Tsunami: la Irrupción de Gaya

Sergio Zorrilla

Profesor Universidad de Santiago de Chile

Correo Electrónico: sergio.zorrilla@usach.cl

Resumen

El terremoto/tsunami del 27 de febrero de 2010 fue rápidamente prolongado por un terremoto social. Este se expresó a través de saqueos y de la exacerbación de las angustias individuales, pero sobre todo, respecto de los discursos que intentaron interpretarlos, donde profusamente se habló de crisis moral y ausencia de valores. La irrupción del planeta vivo, Gaya, en la medida en que sobrepasa, en muchas ocasiones, lo que había sido previsto, dado nuestro desconocimiento de sus conexiones o simplemente ignorado por improbable, desnuda al Estado, su falta de lógica y eficacia.

Introducción

Nuestra preocupación se relaciona con el terremoto/tsunami del 27 de febrero pasado. Más precisamente sobre la significación de dicho acontecimiento, un poco más allá del trabajo periodístico y de la solución/aplicación de medidas técnico-políticas que parecen evidentes. Es decir, sobre la manera como inscribimos dicho acontecimiento en el contexto de nuestra historia y de nuestra sociedad y, ello, en íntima relación con temáticas semejantes o asociadas que agitan la comunidad internacional.

La tentativa de proponer una nueva lectura del terremoto/tsunami no implica, sin embargo, ignorar las múltiples huellas de

terror, sufrimiento y destrucción por él provocado. Y menos aún, la sensación de inquietud y escándalo generado por el fracaso y la fragilidad de las instituciones e instancias sociales y políticas instauradas teóricamente para funcionar frente a este tipo de catástrofes. El Estado y el gobierno fueron sobrepasados y las fuerzas armadas chilenas, en particular la armada, mostraron falencias que en tiempos de guerra habrían conducido a una derrota inevitable. La bahía de Talcahuano se convirtió en una verdadera casa de locos donde barcos y submarinos, cuyos costos permitirían la inmediata solución de problemas sociales agudos, se golpeaban con los diques y eran a penas salvados gracias a iniciativas heroicas de algunos. Como lo consignó el periódico *El Mercurio*, el buque Almirante Latorre soltó sus amarras y luego de navegar sin rumbo fijo en mar agitado, varó en algún lugar cercano de la costa.

El consuelo, respecto de lo dicho, si aquello además tuviera algún sentido, es que la mayor parte de los Estados enfrentados a situaciones similares son normalmente sobrepasados. El fracaso y la ineptitud del gobierno norteamericano, por ejemplo, durante el huracán Katrina en Nueva Orleans fue impresionante. La ausencia del Estado y de los equipos de socorro, así como del poderoso ejército de Estados Unidos, capaz de conducir guerras en los confines del mundo, duró varios días.

Tampoco conviene olvidar que el terremoto/tsunami fue rápidamente prolongado por un terremoto social. En el caso chileno este se expresó a través de saqueos y de la exacerbación de las angustias individuales, pero sobre todo, respecto de los discursos que intentaron interpretarlos, donde profusamente se habló de crisis moral y ausencia de valores. Claro que, conviene agregar inmediatamente, en muchos lugares del mundo, después de ciertas catástrofes, se producen habitualmente saqueos. En Estados Unidos, por ejemplo, dichos saqueos se produjeron luego de apagones de luz inusuales. Pero, sin duda, terremoto social y catástrofe social y, esto, por tres razones: cada vez que se produce una catástrofe son los más pobres que son golpeados más duramente. Esta catástrofe, por otro lado, es cercana a un terremoto social, cuando ciertos regímenes políticos han tenido éxito en ausentar al pueblo de los asuntos públicos, destruyendo las redes sociales y comunitarias que los aglutinan, exacerbando, en el contexto de un Estado empequeñecido, ya que las necesidades básicas son asumidas por

monopolios privados, las reacciones individualistas y de pánico. Pero, también, como eventual riesgo de que esta fragmentación social se profundice, bajo la forma de una disminución de lo común y lo comunitario y un aumento de la privatización y de sus normas y exigencias.

Naomi Klein (2008) da cuenta de este riesgo, a partir del huracán Katrina y del tsunami del 2004 en Asia. Cuenta, por ejemplo, que después de Katrina, Milton Friedman “fue uno de los que vio oportunidades en las aguas que inundaban Nueva Orleans... A sus noventa y tres años y, a pesar de su delicado estado de salud, el “tío Miltie”, como lo llamaban sus seguidores, tuvo fuerzas para escribir un artículo de opinión en *The Wall Street Journal* tres meses después que los diques se rompieran: “La mayor parte de las escuelas de Nueva Orleans están en ruinas – señalaba Friedman -, al igual que los hogares de los alumnos que asistían a clases. Los niños se ven obligados a ir a escuelas de otras zonas, y esto es una tragedia. También es una oportunidad para emprender una reforma radical del sistema educativo...” La idea de Friedman consistía en que, en lugar de gastar una parte de los miles de millones destinados a la reconstrucción y a la mejora del sistema de educación pública de Nueva Orleans, el gobierno entregase cheques escolares a las familias, para que éstas pudieran dirigirse a las escuelas privadas, muchas de las cuales ya obtenían beneficios y dichas instituciones recibieran subsidios estatales a cambio de aceptar a los niños en su alumnado”.¹ Y agrega Klein: “Antes del huracán Katrina, la junta estatal de Nueva Orleans se ocupaba de 123 escuelas públicas; después sólo quedaban 4”.²

La irrupción de Gaya

Después del terremoto/tsunami escuchamos interminablemente en los medios de comunicación el discurso según el cual los chilenos estamos habituados con terremotos y catástrofes y parecemos asumir resignadamente los sobresaltos de la naturaleza. Estos acontecimientos cíclicos, se escuchaba, están inscritos a

1 Klein (2008: 25)

2 Ídem, (2008: 26)

fuego y sangre en nuestra historia y siempre sabemos levantarnos y reconstruir. Sin embargo, este estar habituados con terremotos y catástrofes, luego de lo que ocurrió, es sólo aparente y relativamente falso, puesto que durante el último acontecimiento el terror y el sufrimiento no se atenuó ni desapareció y la ausencia de reflejos salvadores y acciones comunitarias creativas, como respuesta al caos que se instaura, demuestra que, después de un corto tiempo, todo ha sido olvidado, reprimido, condenándonos a develar, una y otra vez, las mismas fragilidades, los mismos errores y desatinos.

En la perspectiva anterior, es decir, del eterno retorno de la desgracia o del destino particular de un pueblo, con un extraño perfume Nietzscheano, me parece que es posible introducir otra interpretación del acontecimiento que nos ocupa, recogiendo los múltiples aspectos y significaciones del terremoto/tsunami de febrero. Esta otra interpretación yo la enuncio por medio de la expresión: "irrupción de Gaya". Esta relaciona nuestra propia catástrofe con otras que tienen lugar en el mundo y permite situarla en el contexto de lo que se denomina el "terremoto social" y de manera más precisa, en el ámbito de la política, o sea del necesario fortalecimiento de lo común y lo comunitario y de la extensión de las redes comunitarias que expresan la multiplicidad y complejidad de una sociedad como la nuestra.

Isabelle Stengers (2009) publicó un libro llamado *En el tiempo de catástrofes*, con un subtítulo ampliamente sugestivo: *Resistir a la barbarie que viene*.¹ Desde el comienzo del mismo señala que "vivimos tiempos extraños, un poco como si estuviéramos suspendidos entre dos historias que nos hablan de un mundo globalizado. Una de ellas nos es familiar. Ella está en consonancia con las novedades que provienen del frente de la competencia mundial y del crecimiento... Tiene la claridad de la evidencia en cuanto a lo que exige y promueve, pero esta marcada por una notable confusión en cuanto a sus consecuencias. En cambio, la otra (historia) podría ser calificada de distinta respecto de lo que está ocurriendo, pero ella es oscura en cuanto a lo que exige, a la respuesta a dar a lo que está aconteciendo".² Entre ambas historias se desliza la expresión "irrupción

1 Las traducciones de las diferentes citas que serán hechas son confiables en cuanto al contenido, lo que no impide que agregaré algunas expresiones que vuelven la lectura más fácil.

2 Stengers (2009: 9).

de Gaya”, lo que permite calificar una parte considerable de la historia sobre la competencia y el crecimiento como fuente y producción constante de barbarie, en particular cuando el capitalismo inscribe su auge y desarrollo en la lógica de las catástrofes y sufrimientos.¹ Y en la otra historia, la de la búsqueda de caminos de respuestas o de formas de resistencia, la “irrupción de Gaya” aparece como la ocasión de asumir los desafíos políticos, tanto locales como globales, que nos determinan.

La expresión Gaya o “planeta vivo” fue propuesta por James Lovelock y Linn Margulis a comienzo de los años 1970.² Reunieron en la expresión Gaya las lecciones de investigaciones que permitieron agrupar las relaciones y análisis que las disciplinas científicas tenían la costumbre de tratar separadamente, es decir: los vivientes, los océanos, la atmósfera, el clima, los suelos más o menos fértiles. Nombrar Gaya a esta agrupación de relaciones permitía insistir sobre aquello de lo cual dependemos, el planeta y la tierra, que a menudo ha sido definido simplemente como “dato”, esto es el cuadro globalmente estable de nuestras historias y cálculos. Lo que implica, en otras palabras, de un golpe, reconocer a Gaya como un “planeta vivo”, por lo tanto, como un “ser”, al contrario de una simple suma de procesos: “Ella está dotada no solamente de una historia sino que también de un régimen de actividad propia cuyos procesos que la constituyen están acoplados los unos a los otros de manera múltiple. La variación de uno tiene repercusiones... que afectan a los otros.”³

Hablar de Gaya y caracterizar como intrusión los desastres, pasados, actuales y futuros, es una operación pragmática. Nombrar Gaya no es necesariamente “decir lo verdadero, sino que conferir a lo que es nombrado el poder de hacernos sentir y pensar... En particular se trata de resistir a la tentación de considerar como un simple <<problema>> lo que (provoca) un acontecimiento, lo que nos pone frente a la cuestión”, lo que nos obliga a asumirla, más allá de nuestros deseos. “Pero también, permite instaurar la diferencia entre la cuestión impuesta y la creación de la respuesta. Nombrar Gaya como <<aquella que se entromete>> es caracterizarla también

1 Pensar, por ejemplo, en la emergencia de un capitalismo verde y en la teórica solución de hambre en el mundo a través de la introducción de los transgénicos, política recientemente adoptada por la FAO

2 Ver Lovelock (1985) y Margulis (2003).

3 Stengers (2009: 51-52).

como ciega... a las consecuencias de su intromisión".¹

En realidad, Gaya como horizonte de catástrofes naturales, de calentamiento global, de polución, de riesgos en el ámbito de la agricultura y de la alimentación e incluso de la vida de nuestros propios cuerpos, envenenados por toxinas o niveles inauditos de mercurio, por citar algunos ejemplos, es nombrar y enunciar una "forma inédita... de trascendencia: una trascendencia desprovista de las altas cualidades que permitían invocarla como arbitro o como garante o como fuente; una agrupación cosquillosa de fuerzas indiferente a nuestras razones y proyectos".²

Esta trascendencia que se entromete, instaura en el centro de "nuestras vidas una incógnita mayor y *que se encuentra allí para permanecer*. Esto es, lo que por otra parte, es lo más difícil de concebir: no existe un porvenir previsible donde ella nos restituya la libertad de ignorar; no se trata de un <<mal momento a pasar>> seguido de cualquier forma de happy end... No estaremos más autorizados a olvidar. Tendremos, sin cesar, que responder de lo que emprendemos frente a un ser implacable, sordo a nuestras justificaciones"³. En realidad, Gaya, no tiene necesidad de los humanos para seguir existiendo como un planeta vivo.

Las exigencias supuestas por la irrupción de Gaya

Una causa común

La irrupción de Gaya, expresada a través de sobresaltos y amenazas futuras, es un tema común para quienes comparten el planeta. Es un tema político central, en la medida en que la política, desde su nacimiento explícito en la antigua Grecia y aún más después del nacimiento del capitalismo, implica una manera específica de habitar la tierra, de relacionarse con Gaya, de consumir. Este tema atraviesa, por lo demás, completamente nuestras vidas individuales y colectivas.

Durante muchos años, el enfrentamiento fue intenso entre quienes tenían claridad sobre Gaya y su intrusión y los que negaban

1 Stengers, (2009: 49).

2 Stengers, (2009: 55).

3 Stengers, (2009: 55).

su importancia, oponiéndole el deseo, teóricamente compartido de manera universal, de más desarrollo, más competitividad y progreso. La novedad respecto de este enfrentamiento, que tiene por tema la irrupción de Gaya, estriba en el auge del capitalismo del desastre y en el descubrimiento que la crisis ambiental o de catástrofes como aquella vivida el mes de febrero de 2010, puede ser fuente de lucro y plusvalía, es decir, gracias y a través del nacimiento de un “capitalismo verde”. Lo jocoso y trágico, al mismo tiempo, es que quienes esgrimen el tema después de mucho tiempo, no tuvieron el más mínimo reconocimiento. Los “capaces” de gestionar la irrupción y la emergencia se reclutan tranquilamente en el ámbito de los burócratas y expertos que no hacía mucho negaban su pertinencia.

Sin embargo, para que el tema de la irrupción de Gaya sea adecuadamente enfrentado y se convierta en una causa común, con consecuencias para enfrentar las catástrofes, se precisa un trabajo político particular, sin duda a miles de kilómetros de distancia de lo que se ha entendido por política en los años gelatinosos de la concertación. Esta causa común o comunidad que reconoce e impone como tema crucial la irrupción de Gaya supone la instauración social, en la perspectiva de un referente insoslayable, de un arte olvidado: el arte de “poner atención y no olvidar la realidad de Gaya o más aún la ley secreta y, muchas veces desconocida, que relaciona los fenómenos los unos con los otros”. Se trata de aprender y de cultivar la atención, es decir, literalmente, de *poner* atención. Poner. En el sentido que dicha atención “... no se relaciona con lo que es a priori definido como digno de atención, sino que obliga a imaginar, a consultar, a considerar consecuencias”, estableciendo “conexiones entre lo que habitualmente tenemos la costumbre de considerar como separado... poner atención, en el sentido de... saber resistir a la tentación de juzgar”¹ o, de manera más precisa, de decidir en función de parámetros restringidos.

Este arte de “poner atención” está lejos de ser rehabilitado por el principio de precaución, a pesar que las protestas de industriales y sus aliados científicos dan una idea “de lo que significaría rehabilitarlo. Cuando se escuchan las protestas que continúan... contra dicho desgraciado principio” se siente un cierto pánico, a causa “del desprecio que ellos expresan en relación con una población definida

1 Stengers, (2009: 76).

como dispuesta a tener miedo de todo y de nada, reclamando el <<riesgo cero>>, como en razón de la buena conciencia de los que protestan; estas cabezas pensantes de la humanidad encargadas de llevar el tropel humano hacia el progreso. Puesto que este principio es aparentemente muy razonable: se trata de afirmar que no es necesario, para tomar en cuenta un riesgo grave y/o irreversible para la salud y el entorno, que este riesgo sea <<científicamente probado>>. Dicho de otra manera, lo que ha provocado tantas protestas se limita a enunciar que incluso si el riesgo no está probado, se debe poner atención”.¹

Y, sin embargo, es necesario agregar que el principio de precaución es bien tímido ya que se limita a reconocer a los poderes públicos el derecho de juzgar de una innovación y “no modifica en nada la lógica de la escena. La evaluación pertenece aún al mercado y no implica por lo tanto más que los criterios retenidos por el mercado. En cuanto a las condiciones de aplicación del principio ellos son extremadamente restrictivos. No sólo los riesgos deben relacionarse con la salud y el medio ambiente y no conciernen por lo tanto, por ejemplo, a las catástrofes sociales² que pueden provocar una innovación, sino que el principio indica que las medidas respondiendo a la consideración del riesgo deben ser <<proporcionadas>>. Se podría pensar que la proporción se ejercería sobre una evaluación de los beneficios de una innovación técnico-industrial por el <<interés general>>, puesto que es él que está en juego en el riesgo. Pero no, lo que pone en escena la proporción es la preocupación por los daños que van a provocar las medidas a aquellos que se benefician del derecho sagrado de emprender, de colocar en el mercado, de hacer circular”³

La irrupción de Gaya como causa común implica el término de la sacrosanta asimetría establecida en el universo capitalista o en el sistema-mundo en el cual vivimos, según Wallerstein (2006), entre productores/empresarios por un lado y el resto de la población. A lo menos sobre un cierto número de innovaciones que se relacionan con la irrupción de Gaya y con nuestro propio cuerpo, infinitamente

1 Stengers, (2009: 76-77).

2 Es una catástrofe social que el costo de un medicamento “eficaz” sea alto, ya que su introducción en un mercado como el nuestro acrecentará la desigualdad social respecto de la morbilidad y, simplemente, respecto de la esperanza de vida.

3 Stengers, (2009: 78).

conectado con otras formas de vida, como parte de la naturaleza dirigida por leyes desconocidas. La puesta en común de la irrupción de Gaya tiene entonces consecuencias políticas mayores, a lo menos en el ámbito de la igualdad respecto de las decisiones sobre el presente y el porvenir del espacio, del territorio, del mundo en el cual vivimos.

Sin embargo, no habrá “puesta en común” si somos incapaces de construir en función de los acontecimientos que nos remecen. En la interpretación de estos existe ya un desafío político. Pero no basta. Nuestros discursos intelectuales o intelectualillos solo pueden ser válidos para los militantes, en el entendido que estos existan. No habrá “puesta en común” si no se crean los dispositivos; en un lenguaje más chato, las creaciones orgánicas que permitan darle un sentido a esta “puesta en común”. La pregunta es: ¿cómo construir estos dispositivos de “puesta en común” desde el lugar de trabajo, desde el lugar donde se vive, de la manera como se produce y se consume?

Lo que es claro es que le corresponde a la “puesta en común” evitar las situaciones productoras de desigualdad, así como la mayor parte “de funcionamientos denominados <<igualitarios>>, aquellos que hacen de la igualdad un imperativo abstracto pretendiendo hacer tabla rasa de los procesos que ya han transformado siempre las diferencias en desigualdades. Así acontece en reuniones donde <<todo el mundo tiene derecho a expresarse>>. Aburrimiento, auto censura, efectos de terror, sentimiento de impotencia frente a los grandes... habladores; sin cesar cuestiones empantanadas en conflictos o rivalidades entre personas, deseo sórdido de que alguien tome <<la dirección de las cosas>>”. De lo que se trata es de “reunir los participantes alrededor de una <<causa común>, es decir, *tener éxito en lograr que esta causa tenga el poder de <<colocarlos en igualdad>>...* Una causa común dotada del poder de colocar en igualdad a aquellos que ella reúne no puede tener un portavoz. Ella es más bien del orden de una cuestión cuya respuesta depende de aquellos y aquellas que ella reúne y que ninguno de ellos puede apropiarse. O más precisamente, una cuestión *cuya respuesta sería un fracaso si uno de ellos se la apropia*”.¹ Le compete también a aquellos que buscan la instauración de un dispositivo igualitario evitar en todo momento “la repetición de una situación de tipo escolar, es

1 Stengers (2009: 179-180).

decir,... evitar reavivar los <<yo no comprendo nada>> producidos en la escuela”¹, permitiendo el empoderamiento de todos aquellos que se han convertido en sujetos sociales activos gracias a una causa común.

Los expertos

La determinación de Gaya como aquella que irrumpe, expresión de múltiples problemas que desafían, entre cosas, la política, reconoce el accionar de “los climatólogos, glaciólogos, químicos y otros que han hecho su trabajo y han logrado exitosamente poner en marcha la señal de alarma, a pesar de todos los intentos de asfixia, imponiendo <<una verdad que molesta>>, pasando por encima de las acusaciones que les fueron dirigidas: de haber mezclado ciencia y política o de estar celosos del éxito de sus colegas cuyos trabajos contribuyen a cambiar el mundo mientras que ellos se limitan a describirlo o, incluso, presentar como <<prueba>> lo que es solamente hipotético”². Supieron resistir. La determinación de la irrupción de Gaya permite, a quienes deseen continuar en dicha línea, enfrentar dos riesgos y desafíos mayores: uno circunstancial y actual que se relaciona cotidianamente con la irrupción de Gaya; el otro, presente desde hace bastante tiempo y que se expresa a través de la economía del conocimiento.

La nueva amenaza, presente desde el momento en que el mundo y sus gobernantes “aceptaron” la amenaza de Gaya, puede conducir a “la peor de las confusiones entre ciencia y política: que se pida a los científicos cómo responder, que se confíe en ellos para definir lo que conviene hacer... Es lo que, por otra parte, se está produciendo con otro tipo de <<científicos>>. Desde hoy son los economistas que se activan y en un modo que garantiza que la... (irrupción de gaya y la) cuestión climática va ser abordada bajo el ángulo de estrategias <<posibles>>, es decir susceptibles de generar una fuente de ganancia. Independientemente de tener que resignarse, en el nombre de las leyes de la economía... a una Nueva Orleans planetaria”³.

Para Stengers, “los economistas y otros candidatos a la producción de respuestas globales fundadas en la ciencia solo existen

1 Stengers (2009: 179).

2 Stengers (2009: 57).

3 Stengers (2009: 58).

como un poder de nocividad. Su autoridad sólo existe en la medida en que el mundo, nuestro mundo, permanece en lo que es, es decir, condenado a la barbarie. Sus <<leyes>> suponen, antes que nada, que <<nosotros>> nos quedemos en nuestro lugar, mantengamos los roles que nos han asignado. Conservemos el egoísmo ciego y la incapacidad congénita de pensar y de cooperar, que la guerra económica a raja y tabla sea el único horizonte concebible. Sería, por lo tanto, perfectamente inútil de <<nombrar Gaya>> si se tratase solamente de combatirlos. Pero de lo que se trata es de combatir lo que les procura su autoridad.”¹

La economía del conocimiento

En su libro, que hemos citado profusamente, Stengers vuelve específicamente sobre la economía del conocimiento. Inscribe la economía del conocimiento en la perspectiva del proceso constante y cada vez más profundo de privatización generado por el capitalismo. Asistimos, desde hace algunos años, en particular en Chile desde el golpe de Estado, a la privatización de servicios esenciales tales como el agua, la luz, la educación y otros, que tuvieron un papel desestabilizador y agravaron las secuelas del terremoto/tsunami y que, por cierto, muy pocos recordaron, en la avalancha de las críticas a Bachelet, que eran de propiedad privada. La producción del conocimiento se inscribe también en ésta lógica de la privatización. Este es considerado hoy como demasiado importante para dejar el “mínimo de autonomía a los investigadores, sometidos, además, al imperativo de establecer acuerdos con la industria y definir la obtención de patente como el éxito deseable por excelencia”²

El mismo proceso de privatización afecta, en nuestro país, a las instituciones de educación y, en particular, a las Universidades. Lo sobrecogedor es que también se borra y se atenúa la diferencia entre universidades privadas y públicas. Diferencias en los recursos disponibles y en el inmobiliario y, eventualmente, en el pago de aranceles, lo que permite el ingreso de estudiantes con menos recursos; pero la lógica, tanto en lo académico como en la investigación, es muy similar. Respecto de estas diferencias/similitudes, Pignarre señala que “muchos observadores han insistido sobre la importancia de la investigación financiada por fondos

1 Stengers (2009: 59).

2 Stengers (2009: 102).

públicos en la producción de medicamentos” y que, a pesar de los discursos que circulan, “las inversiones públicas mundiales son ciertamente más del doble de las inversiones privadas mundiales... Es sólo en el marketing que ella carece de competencias. Entre 1995 y 2001, sobre los 58 nuevos medicamentos contra el cáncer que fueron homologados, 50 surgieron de la investigación pública”.¹ Lo verdaderamente importante para nuestro propósito es que muchos académicos e investigadores continúan defendiendo “la idea que la división investigación pública/investigación privada es equivalente a la oposición entre investigación fundamental/investigación aplicada”.² Esta falsa división obscurece la lógica imperante en muchas instituciones públicas y protege a los investigadores públicos de un eventual cuestionamiento de movimientos de tipo reforma y, sobre todo, del posible involucramiento del público, en nombre del valor social de la investigación, en la determinación de objetivos comunitarios de investigación.

La economía del conocimiento y la privatización acelerada de fuentes públicas, fundamentales para la vida individual y colectiva, dan cuenta de una nueva distribución “entre lo que el Estado deja hacer al capitalismo y lo que el capitalismo hace hacer al Estado... El Estado deja al capitalismo poner mano sobre lo que fue definido como formando parte del dominio público y el capitalismo endosa al Estado la tarea sagrada de perseguir aquellos que vulneran... el sacro santo derecho de propiedad intelectual”.³

El punto que conviene ser subrayado respecto de esta temática, que sobrepasa ampliamente el objetivo de nuestro análisis, es que la privatización no solo arrebató a la comunidad la propiedad de medios fundamentales de subsistencia, sino que de manera más radical, a través de la economía del conocimiento, destruye la producción de una inteligencia colectiva. “El capitalismo cognitivo no se apodera de lo inapropiable, sino que destruye lo que produce comunidad”⁴ o el conocimiento que toda comunidad está necesariamente llamada a producir. Los ejemplos sobran: generalmente los capitales privados y los públicos/privados promueven lo que produce ganancia; incluso, a menudo, muchos

1 Pignarre (2005)

2 Pignarre (2005).

3 Stengers (2009: 102).

4 Stengers (2009: 109).

investigadores se ven obstaculizados en sus trabajos por el pago de patentes de productos y seres vivos que han sido previamente patentados. Los investigadores contratados por las industrias farmacéuticas, por ejemplo, no ven el interés de confrontar sus hipótesis con sus colegas, lo que destruye el espacio común donde se produce el conocimiento. La industria les asegura su currículo y su respetabilidad, ya que sus trabajos serán publicados profusamente en revistas que ella misma subvenciona.

Convertir la irrupción de Gaya en causa común o devolver a la comunidad la capacidad de imponer su presencia o de trabajar en pos de su autonomía implica también enfrentar el imperialismo del capitalismo cognitivo. La respuesta a la irrupción de Gaya necesita, sin duda, del "aporte de científicos, técnicos, juristas, pero no de aquellos que trabajan bajo el dominio de la economía del conocimiento, ni tampoco de aquellos que se definen, de una manera u otra, por el menosprecio de la <<gente>>".¹

En conexión con lo dicho, Stengers planea una expresión que vale la pena ser recordada: "ecología de las prácticas". Esta expresión se aplica a varios niveles. Frente a la persistencia, por ejemplo, en las sociedades actuales de prácticas (otras prácticas terapéuticas) y creencias diferentes, respecto de las cuales el Estado juega un papel legitimador/represor, la ecología de las prácticas busca desmontar y suprimir "una ecología de predadores (jueces) y de presas (juzgados)"... Se trata que "el conjunto de las practicas sean capaces de rechazar ser juzgadas en términos generales"² como supersticiones y actitudes irracionales.

Pero, aún más importante, la ecología de las prácticas, en la perspectiva de la puesta en común de causas comunes, de la interfase entre especialistas y la gente, "implica...que ninguno de los idiomas especializados, que son parte constitutivas de un <<asunto público>>, pueda pretender definir la manera como el problema debe plantearse públicamente. El lenguaje de los asuntos públicos no debería admitir ninguna posición neutra, sino que instalar una cultura activa, exigente, cáustica en el sentido que se atacaría a toda amalgama, donde impondría a todos los protagonistas presentarse en los términos que explicitan lo que obliga (la causa común) y no con pretensiones de una legitimidad que debería imponerse a

1 Stengers (2009: 113).

2 Stengers (2006: 173)

todos”.¹ La discusión de la gente, los conceptos que ella es capaz de forjar en el contexto de la situación, reuniendo lo diverso que otros mantienen separado, coloca a los expertos frente a la exigencia y al deber de definirse respecto de lo común. La legitimidad que les ha concedido el Estado, a través de sus funciones y oficinas, aparece en este nuevo contexto sólo como una parte de lo que los define.

Si por una u otra razón los cultivadores de una práctica “no pueden entenderse <<sobre el fondo, como humanos de buena voluntad, la cuestión que se plantea gira en torno de lo que... puede asegurar la posibilidad de alcanzar un acuerdo... ya que no se puede contar sobre el acontecimiento”.² Este acontecimiento, por ejemplo el terremoto/tsunami, al margen de las víctimas directas, puede ocurrir en el ámbito del capitalismo salvaje, en un mundo saturado de medios de comunicación y por lo tanto manipulado, interpretado y reintroducido en las estrategias más diversas y perversas. Pero conviene no olvidar que es siempre necesario asumir el desafío de “un lenguaje publico, sin el cual arriesgamos la guerra civil”³, sea ésta implícita, en el contexto de los explotados y los que sufren, o explícita.

El Estado

La irrupción de Gaya y de las constantes catástrofes naturales y sociales plantea también la temática del Estado. El Estado, en principio, como poder acumulado de la sociedad, es siempre necesario. Pero, en la mayoría de los Estados actuales y “frente a la irrupción de Gaya, *es necesario no fiarse del Estado*. Se trata de abandonar el sueño de un Estado protector del interés de todos, especie de dique contra los <<excesos>> de lo no comunitario, lo que permitiría denunciarlo porque ha traicionado su misión... Me parece en cambio más interesante... caracterizar lo que el Estado hace a sus diferentes prácticas, hace a aquellos que se activan a su servicio. Sabemos que esta actividad se traduce a menudo por la producción de reglas y normas (de calidad, de seguridad, etc.) ciegas a las localidades y a los saberes denigrados como <<tradicionales>> y por la eliminación correlativa de lo que no es conforme, estandarizado,

1 Stengers (2006: 245).

2 Stengers (2006: 245).

3 Stengers (2006: 245).

de lo que resiste a una <<evaluación objetiva>>... En cambio, el servicio del Estado exige que no exista vacilación, define toda vacilación como una amenaza del orden público, como una amenaza de desmovilización”¹

La irrupción de Gaya, en la medida en que sobrepasa, en muchas ocasiones, lo que había sido previsto, dado nuestro desconocimiento de sus conexiones o simplemente ignorado por improbable, desnuda al Estado, su falta de lógica y eficacia. Piénsese en las vacilaciones para declarar la alerta tsunami. Vacilación inaceptable para el Estado, que debía tomar decisiones claras y distintas. Si en este caso se hubiera simplemente aplicado el principio de precaución, muchas vidas se hubieran salvado. Y muchos de aquellos que se salvaron lo lograron gracias a la aplicación de saberes ancestrales y comunitarios. O piénsese también en la falta de respeto de ciertas normas de seguridad en construcciones de todo tipo. El desprecio de las propias normas da cuenta del equilibrio precario entre crecer y progresar a cualquier precio y la real consideración de la amenaza siempre latente de la irrupción de Gaya.

La gobernabilidad

Un último punto merece ser subrayado. Desde hace un cierto tiempo escuchamos a los <<cientistas políticos>>, o simplemente a los <<opinólogos>>, declinar en todos los tiempos la palabra gobernabilidad y la identificación de un actor privilegiado: *stakeholders*. Las últimas reuniones de los diferentes gobiernos para enfrentar la irrupción de Gaya, en particular sobre el calentamiento global, han terminado en fracasos estrepitosos. En realidad, sin el deseo de ir más lejos, convendría simplemente afirmar que “la gobernabilidad dice bien su nombre, ella traduce bien la destrucción de lo que implicaba un responsabilidad colectiva en cuanto al porvenir, es decir, la política. Con la gobernabilidad no se trata más de política, sino que de gestión y primeramente de gestión de una población que no debe inmiscuirse en lo que la afecta”². Esta teórica gobernabilidad es una falsedad y un obstáculo en la puesta en común de la irrupción de Gaya y es un deber denunciar los discursos que la sostienen y se sostienen de dicha expresión.

1 Stengers (2009: 91-92).

2 Stengers (2009: 66).

Hasta aquí, por razones de espacio, nuestra tentativa de re-leer el terremoto/tsunami desde la perspectiva de la irrupción de Gaya. Sería necesario, sin duda, para dar más peso al argumento desarrollado, mostrar la conexión entre muchas de las afirmaciones hechas y lo acontecido durante el terremoto/tsunami. Este trabajo pueden emprenderlo quienes lean este texto y lo encuentren pertinente. En todo caso, la interpretación propuesta más arriba, además de permitir comprender muchos de los acontecimientos acaecidos, nos procura referentes suficientemente explicitados para orientar nuestro accionar, tanto desde un punto de vista práctico como intelectual.

Referencias

Klein, Naomi. 2008. *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. Barcelona: Paidós.

Margulis, Lynn. 2003. *Una revolución en la evolución: Escritos seleccionados*. Valencia: Universitat de Valencia.

Lovelock, James. 1985. *Gaia, una nueva visión de la vida sobre la Tierra*. Barcelona: Ediciones Orbis.

Pignarre, Philippe. 2005. *L'avenir menaçant de l'industrie pharmaceutique*. Disponible en http://martinwinckler.com/article.php3?id_article=675.

Stengers, Isabelle. 2006. *La vierge et le neutrino. Les scientifiques dans la tourmente*. Paris: Les Empêcheurs de Penser en Rond/Le Seuil.

Stengers, Isabelle. 2009. *Au temps de catastrophes. Résister à la barbarie qui vient*. Paris: Les Empêcheurs de Penser en Rond/La Découverte.

Wallerstein, Immanuel. 2006. *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción*. Madrid: Siglo XXI Editores.

Gobernanza, Redes y Políticas Públicas

Braulio Carimán

Profesor Universidad de Santiago de Chile

Correo Electrónico: braulio.cariman@usach.cl

Resumen

El propósito de este artículo es explorar las características, implicancias y desafíos que el protagonismo de las redes plantea para el análisis de políticas públicas, en el entendido que la gestión estratégica de redes comprende aspectos tan diversos como la interacción en distintos niveles y etapas de una multiplicidad de actores, públicos y privados, en redes políticas que se configuran en coordinaciones interorganizacionales que buscan generar o rescatar cuotas de legitimidad, participación y gobernabilidad. Con el esquema conceptual de las redes de políticas públicas y la gobernanza se pretende, además, dar cuenta de la nueva reconfiguración de los roles y funciones del Estado y la administración pública frente a las nuevas demandas de participación, democratización, inclusión, empoderamiento y accountability que exigen las sociedades modernas, más educadas y exigentes que las de antaño. No obstante estos aspectos que tenderían a profundizar la democracia y generar espacios participativos en el diseño, decisión, implementación y evaluación de las políticas públicas, algunos analistas advierten sobre el peligro de considerar a las redes como una panacea social y política.

Estado y sociedad postindustrial: la sociedad red

La época, era o momento histórico en el cual nos encontramos suele describirse por diversos teóricos, cientistas sociales, profetas o "gurús" como la "era de la información" o, incluso, con el más ostentoso título de "sociedad del conocimiento". No obstante, la historia nos muestra que todas las sociedades humanas

se han basado en la información y el conocimiento como fuentes de poder, riqueza y significado.

Lo que distinguiría entonces a esta “era” de otras es que la nuestra estaría fuertemente ligada al poder inherente que poseen las tecnologías de la información y la comunicación en el marco de un nuevo paradigma socio-técnico (el informacionalismo, de acuerdo a M. Castells, 2006) basado en el aumento exponencial de la capacidad de procesamiento, almacenamiento y difusión de la información y de la comunicación humanas, gracias al desarrollo de la microelectrónica, el software, la ingeniería genética y la nanotecnología.

Este paradigma socio-técnico constituiría la base de la sociedad red, caracterizada como una estructura social compleja compuesta de redes auto-configurables, auto-reprogramables, flexibles y adaptables (en el marco de las diferentes geometrías y geografías de poder), potenciadas por las tecnologías de la información y de la comunicación.

No obstante, a pesar de la centralidad de la revolución tecnológica, los orígenes de la sociedad red no serían sólo consecuencia de esta, sino más bien tiene múltiples causas que responderían a la coincidencia histórica de factores económicos, sociales, políticos y culturales que permitieron, en su momento, la emergencia de nuevas formas de organización social que prevalecieron y se extendieron aprovechando la oportunidad histórica ofrecida por el informacionalismo.

Precisando, en los orígenes de la sociedad red convergerían: a) la crisis y reestructuración del industrialismo (capitalista y estatista), b) la emergencia de los movimientos sociales y culturales de fines de los años sesenta y c) la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación. De la reestructuración de las empresas surgió la economía global (capitalismo informacional); de la oposición a sus consecuencias sociales, económicas, políticas y culturales, surgieron los nuevos movimientos sociales y de la globalización y el protagonismo de las redes nació la crisis del estado nación.

Esta correlación de transformaciones se habría producido, fundamentalmente, después de la segunda guerra mundial; particularmente a fines de los años sesenta, cuando el modelo de producción del capitalismo industrial, que alcanzó la cúspide con la administración científica y la producción en serie (fordismo), entró en una fase de descomposición acelerada debido, entre otras razones,

a las crisis energética, el desarrollo tecnológico y la nueva realidad socio-política que se fue configurando durante el período de Guerra Fría.

Esta fase de transformación, que se caracterizaría por el tránsito del industrialismo al pos-industrialismo, supuso una reorientación productiva desde un modelo centrado en la oferta (producción indiferenciada y masiva) hacia un modelo centrado en la demanda (producción diferenciada y dirigida a nichos específicos). Para efectos del tema que nos preocupa, esta reorientación tuvo, a su vez, un correlato en la gerencia y en las propias administraciones públicas con el tránsito desde la administración científica y burocrática, la planificación centralizada, la importancia de la jerarquía, el control y la regulación, hacia la gestión de interdependencias, la orientación a la demanda, la coordinación, la horizontalidad y la colaboración en contextos de multiplicidad de actores interrelacionados en modelos de redes.

Con este escenario, el marco conceptual de la misma ciencia política experimentó ajustes relevantes al cambiar el foco desde la centralidad de la jerarquía al protagonismo de la coordinación horizontal, modificando la matriz político-institucional del Estado, las administraciones públicas y las políticas públicas. En la matriz burocrática, el aspecto fundamental era el mismo acto de autoridad que decidía la agenda pública y política, prescribiendo los cursos de acción desde la maquinaria administrativa del Estado.

En cambio en el nuevo paradigma lo relevante sería el proceso de articulación y decisión y, particularmente, los resultados de la acción (o inacción) pública respecto de las cuales existiría un creciente nivel de control social (*accountability*) de parte de actores sociales diversos que representan intereses divergentes con los que el poder político debe crecientemente interactuar configurando un entorno donde la sociedad civil organizada emerge como actor protagónico y el estado, a su vez, se muestra cada vez más fragmentado y difuso a tal punto que se instalan con fuerza conceptos como “gobierno vía terceros”, “estado en la sombra” o “estado subcontratista” en el marco de un esquema conceptual tan impreciso como acomodaticio: la gobernanza.

Gobernanza y sociedad red

Desde hace unas décadas abundan en la ciencia política referencias a procesos sociopolíticos que estarían sentando las bases de una nueva modalidad de ejercicio del poder político y de la misma función de gobernar. Estos procesos estarían referidos a la crisis o reestructuración del estado de bienestar, la crisis del modelo tradicional de la administración pública y su progresiva sustitución por modelos de gestión pública (nueva gerencia pública, postburocracia, gerencialismo), la crisis del estado-nación en el marco de los procesos de globalización y la crisis de la democracia liberal-representativa.

La acción conjunta de cada uno de estos aspectos sería el sustento de otra crisis (la crisis de las formas tradicionales de gobierno), que estaría, a su vez, auspiciando el establecimiento de un concepto de definiciones aún dispersas: la gobernanza. La gobernanza, en tanto concepto amplio que permitiría aprehender los múltiples procesos de cambio político, de la gestión pública, de las relaciones intergubernamentales y de la democracia, se estaría articulando como un “modo emergente de regulación social” o una “modalidad específica de interacción entre el estado y la sociedad”.

Así, la gobernanza se estaría consolidando como el marco analítico de un entorno político signado por una complejidad creciente asociada a la dimensión cognitiva (el conocimiento y la información se encuentran absolutamente dispersos), el sentido de autoridad (la fuerte interdependencia entre actores diversos difumina el sentido de la autoridad vertical y enfatiza la corresponsabilidad y la persuasión), las externalidades (los asuntos están cada vez más interconectados y su acotación a ámbitos territoriales y temáticos específicos es cada vez más difícil) y los intereses, valores y preferencias (que en contextos de multiplicidad de actores, se expanden infinitamente) que estarían en juego en los confines sociopolíticos de la sociedad red.

En definitiva, sería posible caracterizar a la gobernanza tanto como un **estilo de gobierno**, caracterizado por la coordinación horizontal y por la interacción entre el estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales de fronteras difusas donde el resultado dependería de la capacidad de los propios actores para definir un

espacio común y movilizar recursos de toda naturaleza o como un **proceso de coordinación social** de actores, públicos o privados, dirigido a lograr metas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la auto-regulación y la incertidumbre y donde ninguna elite política-administrativa monopolizaría la acción y decisión políticas sino que estas corresponderían al resultado de procesos de coordinación entre los actores.

O como “estilo de gobierno” o como “proceso de coordinación social” la gobernanza estaría provocando una serie de efectos en la dinámica política relacionados con: a) la intensificación de la sectorización y de la diferenciación de políticas y de administraciones, b) la participación de un número mayor de actores políticos en el proceso de políticas públicas, c) la extensión del campo de las políticas públicas, d) la descentralización y fragmentación sociopolítica del estado, e) la difuminación de las fronteras entre lo público y lo privado, f) la extensión de la intervención privada en áreas tradicionalmente públicas, g) la transnacionalización de las políticas nacionales y, h) los crecientes niveles de auto-organización de actores privados.

De lo expuesto anteriormente es posible inferir que el esquema de interpretación que da cuenta del carácter horizontal e informal de los intercambios que se generan en las estructuras sociales y políticas propias de la gobernanza es la noción de “red” ya que la teoría de la gobernanza enfatizaría, fundamentalmente, en la diversidad de actores (sus múltiples interpretaciones, significados e intereses), en sus interrelaciones (dinámica de interacciones) y en sus pautas de comportamiento (complejidades e interdependencias).

En definitiva, la gobernanza se articularía a través de redes de políticas que adquieren la forma de áreas semi-institucionales con su propia estructura de coordinación y de resolución de problemas, lo que estaría suficientemente refrendado por la investigación empírica que da cuenta de la proliferación de redes de políticas en las que distintos actores coordinan sus intereses a través de procesos de negociación no jerárquica y donde los gobiernos utilizan mecanismos “suaves” (*soft*) para influir en las acciones de los otros actores.

No obstante, el carácter o la dimensión idealizada de la gobernanza como un modelo de auto-regulación de los diversos intereses representados por múltiples actores, la práctica política plantea una serie de dudas e inquietudes en relación a los efectos y características de los arreglos sociales que se articulan bajo su

paraguas. En primer lugar, ¿cómo incentivar la participación de los actores relevantes?, ¿cómo fomentar las relaciones de cooperación y de consenso?, ¿cómo tomar decisiones en redes diversas y asimétricas?. Más aún, ¿cómo justificar la inclusión de actores sin legitimidad electoral en los procesos decisionales o cómo garantizar la transparencia y la responsabilidad política en estas redes decisionales?. En definitiva, ¿cómo se evita la captura del estado de parte de redes que limitan la participación en el proceso (definiendo roles, actores, temas, agendas, intereses) y sustituyen la responsabilidad política por el “gobierno privado”?

Las interrogantes planteadas forman parte de enfoques críticos que sustentan la idea de que la gobernanza funcionaría como un instrumento intelectual e ideológico que tendría como objetivo sustituir al poder político al presentar al mercado como la instancia de regulación social por excelencia y al reconocer un papel determinante a los actores no estatales que interactúan en distintos niveles, privilegiando las pautas de coordinación y auto-organización (haciendo ineficaz cualquier intento de organización y control estatal).

En definitiva, la gobernanza denotaría una forma de gobernar lejos del poder del estado o con el creciente protagonismo de actores no estatales, incluyendo, por cierto, a la sociedad, pero particularmente a aquellos actores con mayor capacidad de influencia política, social y cultural, es decir, sería nada más y nada menos que el renacimiento camaleónico de un corporativismo político de nuevo cuño que contaría con la venia o complicidad activa del mismo estado y los actores políticos en el marco de la democracia liberal-representativa.

Aparte de cualquier interrogante y duda de mayor calado, la gobernanza puede ser interpretada de acuerdo a la funcionalidad e intencionalidad que deseen imprimir los mismos actores: la gobernanza podría poseer tanto una clara orientación elitista como participativa. Una gobernanza elitista estaría relacionada con redes altamente restrictivas en su acceso, fuertemente cerradas en su composición, escasamente inclusivas, capturadas por los intereses mejor organizados y poco responsables frente al público. Una gobernanza participativa, por su parte, se caracterizaría por redes altamente permeables, muy plurales internamente, inclusivas socialmente, transparentes y altamente participativas.

El Estado y la sociedad red

Hasta ahora, una palabra que se ha repetido con insistencia en el marco de la gobernanza y el nuevo paradigma socio-técnico del informacionalismo es la palabra “red”. La palabra “red” es usada en un amplio abanico de áreas tan diversas como la microbiología, la ecología, la informática o las ciencias sociales. Es tan extendido su uso que ella pareciera condensar en sí misma el paradigma de la complejidad. Particularmente, en psicología social el concepto “red” hace alusión al universo relacional de una persona, es decir, al conjunto de relaciones y estructuras de apoyo socioafectivo que cada uno posee.

La “red” como unidad de análisis surge en las ciencias sociales como una objeción de fondo al individualismo metodológico y al estructuralismo. Tradicionalmente, las representaciones estructurales se referían a las élites y las relaciones al interior de las mismas, identificando bloques sociales que mantenían relaciones de alianza y conflicto (por ejemplo, el marxismo insistía persistentemente en la lucha de clases), impidiendo vincular la teoría con los niveles micro-sociales. No obstante, crecientemente los estudios antropológicos, micro-sociológicos y políticos se enfocaban en los fenómenos sociales y políticos locales (como el clientelismo y el caudillismo). En este contexto, y sin abandonar el enfoque de conflicto, la ciencia social se reinventaba en la acción colectiva y los movimientos sociales que, alejados de la matriz estructuralista, se orientaban hacia la dimensión sociocultural relevando los temas de identidad y valores culturales (o contraculturales, en su caso) hasta desembocar en el marco conceptual del capital social, la lógica comunitaria y las redes.

No obstante, y a pesar de lo difundido del uso del concepto “red”, su comprensión es aún dispersa y ambigua: buena parte de lo escrito respecto a las redes se ha limitado a la noción metafórica implícita más que a un hecho verificable empíricamente. Una de las líneas de investigación empírica sobre el particular está relacionada con los trabajos desarrollados a partir de las redes sociales y la investigación política aplicada que se nutre fundamentalmente de la discusión clásica entre pluralistas y elitistas (o neo-corporativistas), donde los elementos analíticos claves son los juegos de poder entre los diversos actores con intereses divergentes que establecen reglas

y pautas de interacción e interdependencia mutua, en entornos complejos e inciertos, que tienen como resultado el establecimiento de flujos de recursos (en relaciones que van desde la estructura de cuasi-mercado a la cuasi-jerarquía) y una lógica de intercambio horizontal, coordinación y colaboración.

El análisis de *policy networks*

En relación a la estructura del Estado y las políticas públicas, es posible entender a las redes como patrones de relaciones complejas y dinámicas creados entre las instituciones estatales (o públicas) y los actores sociales que interactúan en cada ámbito de las políticas públicas, generando procesos de toma de decisiones basados en el consenso y la coordinación, según las capacidades y estrategias de los diversos actores. De esta manera, las redes envuelven a un conjunto seleccionado, persistente y estructurado de organizaciones que establecen relaciones diferenciadas de acuerdo al nivel de institucionalización (estable/ inestable, voluntarias/no voluntarias), al alcance de la red en la hechura de políticas (sectorial/transectorial), al número de participantes (restringida/abierta), a la distribución del poder (disperso/concentrado), a la función principal y a la frecuencia de interacción de las mismas.

De acuerdo a lo señalado anteriormente las redes constituirían una nueva forma de articulación de las relaciones Estado-Sociedad. La literatura especializada hace referencia a un marco conceptual específico (*policy networks*) para caracterizar la emergencia y centralidad actual de las redes en los procesos de elaboración de políticas públicas. En este enfoque se define a las redes como “patrones de interacción más o menos estables entre actores interdependientes articulados en torno a problemas y/o programas de políticas públicas”¹ o como el “estudio de los vínculos entre los actores públicos y privados de carácter corporativo que toman parte en el desarrollo de las políticas”².

El término *policy networks* podría relacionarse con acepciones tan diversas como “redes de políticas públicas”, “entramado de

1 Klijn, 1998.

2 Petrizzo. 2004.

políticas”, “redes de actores políticos” o “redes centradas en política” (aunque ninguno de estos términos por sí solos da cuenta de la integralidad del término), representando, en definitiva, un intento de la ciencia política para analizar la relación entre el contexto y el proceso en la hechura de políticas (*policy making*). Lo cierto es que la dimensión teórica del *policy networks* comprende un amplio espectro de estudios y desarrollos teóricos que se centran en las relaciones de intercambio entre los entes gubernamentales, organizaciones privadas y entes semipúblicos, las estructuras y modelos de intermediación de intereses, los mecanismos que guían los intercambios de recursos y de información, los instrumentos específicos de gestión, las formas de negociación, los comportamientos y los compromisos entre los actores.

Precisando, el enfoque de *policy networks* es producto de la confluencia entre sociología organizacional (organización racional, enfoque de contingencia y teoría interorganizacional), ciencia política (pluralismo, neocorporativismo y subsistemas y comunidades) y ciencia de políticas públicas (actor racional, racionalidad limitada, modelo de proceso multiactoral) y ha sido abordado por la literatura desde vertientes cuantitativas (centradas en el análisis de estructuras sociales) y vertientes cualitativas (orientados hacia los procesos, los discursos y el contenido de las interacciones). En particular, el enfoque de *policy networks* se sustenta en la teoría interorganizacional, el modelo de procesos y los subsistemas y las comunidades, donde los aspectos fundamentales son la interdependencia de recursos, la diversidad de actores y la durabilidad de la interrelación entre los actores.

De la teoría interorganizacional rescata la noción de la organización como una parte de un subsistema mayor del que depende para su subsistencia (análisis de sistemas y dependencia de recursos): el entorno de las organizaciones es el hecho analítico fundamental. Del modelo de procesos toma la noción de que la política pública es el resultado de la interacción entre la diversidad de actores que intentan influir en el proceso político a lo largo del cual cambian las preferencias y las percepciones de estos: el contexto de incertidumbre y complejidad es el dato básico. De los subsistemas y comunidades incorpora el dato empírico de que en el proceso político los actores con poder real de influencia y decisión son generalmente escasos y reducidos: a pesar de la teoría, la realidad entroniza a las élites y el corporativismo.

Redes de políticas públicas

El enfoque del *policy networks* brinda una orientación conceptual y un soporte teórico sólido para analizar las políticas públicas en contextos de multiplicidad de actores que interactúan en entornos complejos e inciertos en un amplio campo de políticas y, más precisamente, apunta hacia el estudio de los vínculos entre los actores públicos y privados involucrados en el desarrollo de las políticas. El desarrollo teórico de este enfoque se ha sistematizado en dos escuelas: la europea continental y la anglosajona. La escuela europea continental asume a las redes políticas como una nueva forma de gobernanza construida sobre la base de una multiplicidad de actores que poseen recursos e información asimétricos. En este marco las redes políticas son una forma específica de interacción pública-privada en política pública que pueden reducir los costos de transacción y crear incentivos para la producción, difusión y socialización de información y recursos en sociedades altamente fragmentadas y entre un número creciente de actores que participan en la movilización de recursos políticos ampliamente dispersos. En este sentido, el enfoque de *policy networks* puede constituir una potencial respuesta a los problemas de eficacia de las políticas públicas.

Por su parte, la escuela anglosajona centra su análisis en la intermediación de intereses entre los actores y considera genéricamente a las redes como un conjunto de interacciones entre grupos de interés y el Estado y cuya lógica de funcionamiento tiene como propósito coordinar los recursos materiales o simbólicos dispersos entre una multiplicidad de actores en el diseño e implementación de políticas públicas. Así las redes son analizadas como entramado de actores (institucionalismo centrado en actores) y donde las instituciones son concebidas como estructuras de oportunidades y restricciones en ámbitos sectoriales o plurisectoriales en distintos niveles. Esta escuela ha provisto de un campo fértil a la discusión entre elitistas y pluralistas. Desde la trinchera elitista (o neocorporativista) se enfatiza en los contactos regulares entre los actores y la generación de "subsistemas" o "subgobiernos" en los que la mayoría de las decisiones rutinarias son tomadas por un grupo limitado de personas en áreas específicas de políticas públicas,

configurando verdaderos “triángulos de hierro” en el ciclo de la hechura de políticas (el término caracteriza a una fuerte relación de cooperación entre grupos de interés específicos).

Desde la trinchera de los pluralistas se enfatiza en la participación de múltiples actores en sectores o subsectores de políticas específicas de acuerdo a tipologías que van desde redes de relaciones difusas que tienen un número significativo de actores que establecen relaciones de consulta en una relación asimétrica (*redes temáticas, redes profesionales, comunidades epistémicas*) hasta redes de relaciones más estrechas y estables de un número limitado de actores que se articulan en torno a intereses convergentes en áreas de políticas específicas y con un nivel de interdependencia vertical basada en la responsabilidad compartida y en interacciones densas entre los actores (*comunidades de políticas*).

Al margen de las contribuciones de las escuelas europea continental y anglosajona, el enfoque de *policy networks* se enmarca en la nueva economía institucional donde lo relevante son los costos de transacción, los derechos de propiedad y las asimetrías de información. En este marco, las redes pueden ser analizadas como un instrumento útil para equilibrar las asimetrías de poder que existen entre los distintos actores (mediante la lógica de la cooperación, el intercambio de información, la comunicación y ejercicio de la influencia recíproca) y reducir los costos de transacción al proveer de una base común de conocimientos, experiencia y orientación a los actores.

Referencias

Blanco, Ismael; Gomá, Ricard. 2006. “Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma”. *Politika, Revista de Ciencias Sociales*, N° 2, Universidad del País Vasco, pp. 11-27.

Börzel, Tanja. 1997. Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea. Disponible en: http://www.unap.cl/p4_unap/docs/cursosociologia/policy_networks.pdf. Consultado el 06/06/08.

Castells, Manuel. 2006. “Informacionalismo, redes y sociedad red: una propuesta teórica”. En *La sociedad red: una visión global*. Castells, Manuel, editor. Madrid: Alianza Editorial, pp 27-75.

Klijn, Erik-Hans. 1998. ‘Policy Networks: An Overview’. En *Managing Complex Networks*. Kickert, W. J. M. y Koppenjan, J.F., editores. London: Sage Publications.

Mayntz; Renate. 2000. Nuevos desafíos de la teoría de la governance. Disponible en: <http://www.iigov.org/id/article.drt?edi=187626&art=187660>. Consultado el 27/05/2008.

Petrizzo Páez, Mariángela. 2004. Redes e institucionalización: vinculando evidencias empíricas y redes políticas. Disponible en: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/ivmesahis/Portoroz%20Petrizzo%20Paez%20Paper.pdf>. Consultado el 06/06/08.

Ruano de La Fuente, José. 2002. "La gobernanza como forma de acción pública". *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública*. Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre.

¿Hacia Dónde Va La Globalización?

Claudia Molina Henríquez

Profesora Universidad Tecnológica

Correo Electrónico: claudia.molina@usach.cl

Resumen

La globalización, es decir, el proceso caracterizado por la liberación de los mercados y una creciente interdependencia cultural y económica, tiende hacia la regulación y la protección de las áreas de comercio tanto nacionales como regionales, lo que afecta directamente a las empresas exportadoras. Revisando la definición de “globalización”, se intenta responder si ha aumentado el movimiento transfronterizo de bienes, servicios, capitales y personas desde el fin de la Guerra Fría y si la globalización puede ser regulada.

Globalización

Una de las múltiples definiciones sobre la globalización existentes es la de “proceso(s) que agrupa la transformación(es) de la organización espacial de las relaciones sociales y de las transacciones, generando flujos y redes, transcontinentales o interregionales, de actividad, interacción y poder.” (Held y otros, 1999:483). Aunque esta definición se podría aplicar a cualquier momento de cambio en el curso de la historia, lo que diferencia al período que se inicia al finalizar la Guerra Fría es lo que algunos denominan “nueva globalización” (Castillo, 2006:7) caracterizado por una mayor interconexión, tanto por la aparición de Internet y de la televisión satelital, como por la disminución de los costos y tiempos de transporte. Esta nueva plataforma tecnológica le ha dado a este proceso de cambio una mayor velocidad, profundidad e instantaneidad en su difusión. Es probable que no quede lugar en el mundo donde existan sujetos que no hayan sido afectados por la globalización, es decir, por una mayor interdependencia económica y cultural.

En el imaginario común, la globalización es asociada con grandes transnacionales, migraciones masivas, un aumento de la diversidad cultural y un acelerado deterioro del medioambiente. Una búsqueda entre los trabajos académicos recientes de áreas como Relaciones Internacionales, Economía Política, Filosofía Política, Sociología y otras ciencias sociales, arroja muchísimos títulos que contienen la mentada palabra. En ellos este término refleja desde la encarnación de todos los miedos hasta la solución de los problemas que eternamente han preocupado a la humanidad. Por ejemplo:

- Miedo a perder la identidad que nos diferencia de los “otros” al convivir en un mismo espacio social personas con distintos bagajes culturales (Cortina, 2005) y la homogeneización de los bienes, productos y servicios disponibles al aumentar la concentración de las industrias.¹
- La causa de la creciente desigualdad económica entre regiones e individuos (Palma, 2006b).
- La explicación de la disminución de la remuneración del trabajo a escala global, aprovechando las facilidades de comunicación que ofrece Internet y el desarrollo de sistemas computacionales de control de flujos de trabajo a distancia (Samuelson, 2004; Bhagwati, 2004, entre otros).
- La razón del aumento de la cesantía en industrias tradicionales por su traslado a regiones transfronterizas donde los salarios son más bajos, gracias a la disminución de los costos del transporte (Bernstein, 2004).
- El origen del aumento del comercio a escala global a partir de la década de 1990 por la disminución de la importancia de la distancia geográfica en el comercio bilateral (Coe, Subramanian y Tamirisa, 2007).
- La explicación del aumento de la productividad y del consumo en el mundo como un todo, dejando hasta el momento relegada

¹ La forma más fácil de superar las barreras regulatorias para entrar en mercados externos es comprar empresas ya instaladas. A partir de la década de 1990, las fusiones, adquisiciones y franquicias internacionales han aumentado de tal forma que es posible encontrar las mismas marcas en distintas y distantes ciudades del globo. En el caso de las empresas de comercio minorista, entre los años 1990 y el 2000 los montos transados en este tipo de fusiones y adquisiciones transnacionales aumentó de US\$ 1.700 millones a US\$ 18.000 millones anuales (Castillo, 2006:17).

al cajón de los viejos temores infantiles la vieja teoría maltusiana.¹

A comienzos del año 2003, en una conferencia sobre los desafíos de la globalización, Stanley Fisher comentó que había *googleado*² la palabra ya aludida, sola y en combinación con otros términos, y observado cuantos enlaces arrojaba el motor de búsqueda. He vuelto a repetir el ejercicio con los resultados que se observan en la tabla 1.

Además de constatar la sorprendente multiplicación de enlaces en poco más de cinco años, *globalización* y *medioambiente* aparecen como los términos combinados con mayor presencia en la red en ambas búsquedas. Junto con ello, la dupla *globalización* y *multinacional* es la que más veces ha aumentado su mención asociada en el mismo período de tiempo.

Bienes y servicios

La tasa de crecimiento promedio de la economía mundial “*disminuye generalizada, significativa (aunque lentamente)*”, concluye Gabriel Palma en su análisis comparativo de los años post 1980 con el período “*pre globalización*” entre 1960 y 1980 (Palma, 2006a:68). Esta caída es notoria.

1 La teoría maltusiana plantea que la población crece más rápidamente que los recursos alimenticios necesarios para sustentarla (Malthus, 1798).

2 Googlear es un neologismo referido al uso del motor de búsqueda Google, www.google.com, para la pesquisa en Internet de información disponible sobre algún tema en particular.

Tabla 1: Enlaces con término “globalización” en Google

Término buscado	2003	2008	Variación
Globalization	1.600.000	31.600.000	+ 19 veces
Anti-globalization	80.000	759.000	+ 9 veces
Globalization inequality	500.000	1.730.000	+ 3 veces
Globalization environment	700.000	10.700.000	+ 15 veces
Globalization labor standard	200.000	1.110.000	+ 5 veces
Globalization multinational	50.000	1.960.000	+ 39 veces
Globalization cultural diversity	70.000	596.000	+ 8 veces
Globalization IMF	180.000	1.560.000	+ 8 veces

Fuente: a) Datos de la muestra del año 2003 en Fischer (2003:3); b) Datos de la muestra del año 2008: Cantidad de enlaces arrojados en página principal del motor de búsqueda www.google.co el 18 de agosto del 2008 en el primer intento de búsqueda para cada combinación de términos en lengua inglesa.

Por otra parte, el análisis del índice de exportaciones sobre el PGB permite observar el porcentaje de la producción de un país orientado hacia los mercados externos. Al revisar sus fluctuaciones durante 1900-2000 (Gráfico 1), es posible observar que este índice comenzó a declinar al comenzar la Primera Guerra Mundial, llegando a su punto más bajo al término de la Segunda Guerra Mundial, con menos del 7% de exportaciones sobre PGB. En la década de 1950, se recuperó el máximo alcanzado antes de la Primera Guerra Mundial, con un índice cercano al 12%. Desde entonces se ha incrementado casi constantemente, alcanzando el año 2000 un 23%. Existen dos valles en esta línea ascendente. El primero corresponde a la década de 1960, cuando el modelo de industrialización por substitución de importaciones tuvo su mayor extensión. El segundo fue la década de 1980, cuando se combinó la crisis de la deuda externa de los países en desarrollo con la incertidumbre del período previo al fin de la Guerra Fría para las economías dependientes de la U.R.S.S.

Tabla 2: Tasa de crecimiento anual del PGB mundial

Período	1960-1980	1980-2004
Promedio	4.78	2.90
Desviación estándar	2.63	1.91
Coefficiente de variación	0.55	0.66

Fuente: Palma (2006a:2) con datos del Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial (WDI, 2005). Tasas de crecimiento en valores constantes en US\$ del año 2000).

Al analizar el período 1980-2004 en segmentos más cortos (Tabla 3) se puede apreciar que las economías desarrolladas presentan un menor crecimiento que el promedio mundial a partir de la década de 1990. Entretanto, las economías en desarrollo y en transición¹ son las que presentan un mayor crecimiento, en ambos casos superior al promedio mundial en el quinquenio 2000-2005.

Destacan Corea del Sur, Taiwán (o Taipei chino) y China, por el acelerado cambio estructural de sus economías al orientarse hacia los mercados externos. Los dos primeros a partir de la década de 1950 y el tercero a partir de las reformas impulsadas por Deng Xiaoping a fines de los años 1970.

Tabla 3: Tasas de crecimiento anual del PGB

Región, país o territorio	1980-90	1990-2000	2000-2005
Mundo	3.1	2.8	2.8
Economías desarrolladas	3.2	2.5	2.0
Economías en desarrollo	3.9	4.9	5.2
Economías en transición	-0.2	-4.5	6.2

Fuente: UNCTAD, Handbook 2006/07.

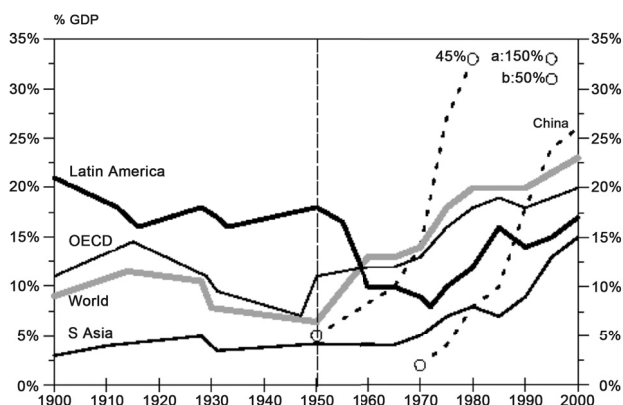
El cambio de la estructura empresarial de la economía china, la que ya a finales de los años 1990 exportaba más del 40% de su producción (Adhikari y Yang, 2002:22), se consolidó tras su ingreso a la OMC el año 2001, lo que no alcanza a reflejarse en el gráfico. Ser

¹ El grupo "Economías en transición" considera países para los cuales no existe información para los primeros años de la muestra por su inexistencia como tales. La lista está integrada por Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán, Bielorrusia, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Macedonia, Moldavia, Federación Rusa, Ucrania, Serbia y Montenegro. Se incluyen en este grupo los datos de Albania, Bulgaria, Rumania, la ex Yugoslavia y la ex U.R.S.S.

parte integrante de la OMC le permitió hacer uso de los mecanismos que este organismo ofrece para resolver disputas ante actitudes proteccionistas en los mercados de destino. En el período entre los años 2001 y 2005, China duplicó el valor total de su comercio exterior, donde las exportaciones se han incrementado más aceleradamente que las importaciones, triplicando su superávit comercial entre el 2004 y el 2005 (Xinhuanet, 2006).

Gráfico 1: Tendencia de largo plazo del índice de exportaciones sobre PGB, 1900-2000

S Asia: Sud Asia; K+T: Corea y Taiwán (Taipei chino); a: Singapur, Hong Kong y Malasia; b: Medio Oriente petrolero.



Fuente: Palma (2006a:21).

La distribución del flujo de comercio mundial no es equilibrada, siendo Europa la zona con mayor protagonismo, lo que se aprecia en la Tabla 4. La observación de los datos, tanto interregionales como intra-regionales, muestra que el comercio entre países europeos acapara un 32% del flujo total en 2005. El comercio cuyo origen o destino es Europa representa un 56% del total del comercio internacional. Esto ha llevado a Rawi Abdelal a afirmar que *"cómo le vaya a Europa, así le va a la globalización"*, al analizar su fase de desarrollo actual (Abdelal y Meunier, 2007:12)

Los servicios, aunque representan más del 60% de la producción y el empleo mundial (70% en el caso de los países de la

OCDE), no suponen más del 20% del comercio internacional total¹.

Aunque la globalización fue anunciada como un explosivo movimiento migratorio, entre los años 1990 y 2005 el número de migrantes internacionales disminuyó en 72 países, alcanzando los 190 millones de personas el año 2005. Desde el año 1990, la migración internacional² se ha mantenido bajo el tres por ciento de la población mundial.

Tabla 4: Migrantes sobre población mundial

Año	Población mundial (millones de personas)	Migrantes (millones de personas)	Migrantes sobre población mundial (%)
1990	5.263	154	2,93
2000	6.070	175	2,88
2005	6.453	190	2,94

Fuente: Tabla de construcción propia sobre la base de cifras de Naciones Unidas.

Capitales

El mercado de capitales es el más globalizado de los mercados pese a que su liberación fue frenada como consecuencia de la crisis asiática de los años 1997-98. La Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, OCDE, exige a los países miembros suscribir el Código para la liberación del movimiento de capitales³. En el caso europeo, la liberación comenzó tímidamente con la firma del Tratado de Roma el año 1957, el cual permitía el libre movimiento de capitales *“en la extensión necesaria para el buen funcionamiento del Mercado Común”*, con la condición de que no afectara la estabilidad

1 Según datos de la OMC en www.wto.org.

2 Por migrantes internacionales se entiende los que viven en un país distinto al de su nacimiento.

3 Código redactado en 1961, donde se excluyeron los movimientos de corto plazo. En 1989, cuando sus miembros acordaron que una cuenta de capitales abierta era *“una práctica propia de un país desarrollado”*, el código fue modificado para que no tuviese exclusiones.

de sus miembros. En junio de 1988, se definió que el libre movimiento de todos los capitales era necesario para el buen funcionamiento del Mercado Común. (Abdelal y Meunier, 2007:5).

El Consenso de Washington¹ proponía una liberalización de los mercados financieros. Asimismo, hubo un intento serio de reformular las reglas del FMI para obligar a sus miembros a liberar la cuenta de capitales. Ambas propuestas fueron abortadas antes de pasar al nuevo siglo, después del pobre crecimiento de América Latina en los años 1980 y 1990, sumado a la crisis financiera asiática. Las medidas ampliadas del Consenso incluyen hoy una apertura “prudente” de las cuentas de capitales, entre otras medidas orientadas a una liberalización regulada.

Aunque el mercado de capitales es el más abierto, economistas del FMI, el OCDE y otras instituciones financieras internacionales, recomiendan una “apertura” prudente y no apresurada de la cuenta de capitales. Sin embargo, el control de los flujos de capitales no puede ser muy efectivo con el creciente aumento del intercambio de bienes y servicios a escala global, y con ello unas cuentas corrientes abiertas y flexibles, como se constató en la crisis de 2008. Son muchas las oportunidades ofrecidas a los capitales para traspasar las fronteras controladas. Ejemplo de ello son las posibles facturaciones sobre o bajo el precio real y la definición de los precios de transferencias entre las divisiones de las transnacionales (Kelkar, 2004:7), así como el desarrollo de variados instrumentos financieros dentro o fuera de los sistemas bancarios.

Regulando la Globalización

El concepto de “globalización regulada”, término que penetró el discurso europeo a partir del año 1999² para referirse a la

1 .En 1989, cuando los países de América Latina enfrentaban aún serios problemas económicos por la crisis de la deuda externa, John Williamson del *Institute for International Economics*, IIE, acuñó el término “Consenso de Washington” al preparar un documento -que él consideraba que contaba con la anuencia tanto del “Washington político como del tecnocrático” - con diez reformas económicas que se debían aplicar en América Latina, orientadas a que la región pudiese crecer y enfrentar los pagos de su deuda externa (Williamson, 2004:4).

2 Concepto enunciado por Pascal Lamy, actual Director General de la OMC, ante el Parlamento Europeo al opositar para integrar la Comisión Europea de Co-

necesidad que algunos sentían de no dejar que el mercado asignara libremente los recursos, sino que hubiese una intervención de los Estados consensuada multilateralmente.

Desde entonces se ha ido construyendo un marco institucional de reglas multilaterales cuya administración se ha depositado en las organizaciones internacionales, muchas de ellas con existencia desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, reconocibles por sus acrónimos. Dentro de las globales está la ONU integrada por 192 países, la OMC¹ con 151 Economías², el FMI con 185 países, el BM con 185 países³. Entre las organizaciones regionales destacan la UE con 27 países, la OCDE con 30 países⁴, la APEC con 21 Economías, el ASEAN con 10 países⁵, entre otras.

El organismo internacional con mayor peso de los que intentan liberalizar en forma regulada los mercados de bienes y servicios es la Organización Mundial del Comercio, OMC. Este es un foro creado en 1994 al finalizar la Ronda Uruguay.⁶ Este organismo provee los mecanismos de arbitraje necesarios para el intercambio de bienes y servicios, no obstante adolece de los medios coercitivos para lograr que los más poderosos cumplan las sentencias adversas que resultan de los arbitrajes.

Aunque la OMC en una organización orientada a regular el comercio mundial⁷, su agenda intenta ampliar los acuerdos a partir

mercio.

1 Al 27 de julio del 2007 cuando se incorporó Tonga, sumaron 151. Hay 30 más en proceso de integrarse en los próximos cinco años. En: www.wto.org

2 Escribo "Economías" y no países porque la lista de miembros incluye al Taipei chino y a Hong Kong S.A.R.

3 Los Estados miembros del Banco Mundial son a su vez accionistas, siendo los cinco principales Francia, Alemania, Japón, Reino Unido y EE.UU.

4 Autodefinidos como "comprometidos a promover la democracia y la economía de mercado".

5 Integrada por Singapur, Tailandia, Malasia, Filipinas, Indonesia, Brunei Darussalam, Camboya, Laos, Vietnam y Myanmar.

6 Se llama *Ronda Uruguay* a las reuniones realizadas entre los años 1986 y 1993 por representantes de 123 países. En ellas se negociaron las nuevas políticas de comercio internacional de bienes, inversiones, servicios y propiedad intelectual, dadas las deficiencias que se habían identificado en el previo acuerdo mundial conocido como Acuerdo General de Tarifas de Comercio, GATT.

7 El primer párrafo del acuerdo afirma que las partes reconocen que: "*sus relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica deben tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de los ingresos reales y la demanda efectiva y a acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios*" (OMC, 1995:11).

de la Ronda de Doha¹. Pero no es un proceso fácil por la contradicción de los intereses en juego. Por ejemplo, los países industrializados abogan por lograr una mayor apertura de los mercados globales, protegiendo con barreras no-arancelarias sus mercados agrícolas y de industria ligera, principales productos ofrecidos por los países en desarrollo. O los intentos por liberar el comercio de servicio “*tipo 4*”², que se asocia al tema de las migraciones desde países con bajo ingreso *per cápita* a los que ofrecen mayores oportunidades.

Entretanto, la respuesta de corto plazo ante esta falta de acuerdos globales ha sido la firma de muchos acuerdos regionales y bilaterales de comercio e inversión. Sólo entre los países asiáticos se han firmado más de 70 acuerdos de este tipo desde comienzos de la primera década de este siglo³, limitando tanto la posibilidad de alcanzar un acuerdo global, así como la efectividad de las organizaciones internacionales tipo OMC.

La ciudadanía ante la globalización

Hay quienes afirman que las decisiones que han llevado a aumentar las medidas proteccionistas son resultado de la alta correlación existente entre el mercado del trabajo -tanto por el porcentaje de la población cesante como el valor pagado por el trabajo- con el grado de apoyo popular a una mayor apertura a la economía mundial. En el caso de la economía estadounidense, la que como un todo se ha visto beneficiada con la apertura de los mercados, el 96% de los trabajadores han visto su remuneración estancada o disminuida entre los años 2000 y 2005. Este hecho, sumado a que la desigualdad económica en ese país está hoy en el punto más alto

1 La Ronda de Doha, iniciada el año 2001, está orientada a lograr un desarrollo sustentable, incluyendo en sus negociaciones la relación de la reglamentación de la OMC con los acuerdos multilaterales medioambientales suscritos.

2 La prestación de servicios internacionales fue clasificada por la OMC en cuatro tipos según el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) que entró en vigor en 1995, tras concluir la Ronda Uruguay.

Tipo 1: Comprador y oferente no se desplazan durante la prestación del servicio.

Tipo 2: Consumo en el extranjero.

Tipo 3: Presencia comercial con filiales y subsidiarias.

Tipo 4: Oferente se desplaza al país del comprador.

3 The Economist, “The Japan syndrome”, Mayo 10, 2007.

desde la década de 1920, ha levantado voces proteccionistas entre quienes buscan votos para alcanzar posiciones de poder (Scheve y Slaughter, 2007).

Sin embargo, esa conclusión dista de la obtenida por Edwards (2006:603). Según los resultados de su trabajo¹, no tiene mayor grado de predicción la evaluación que una persona tenga sobre la marcha de su propia economía, si tiene trabajo o no, ni su afiliación política. Concluye que habrá una mayor probabilidad de que una persona muestre una actitud negativa frente a la globalización mientras menor sea su nivel educacional, posea menos habilidades, más resienta la vida moderna, más desconfíe del consumismo y del libre mercado, y lamente que el modo de vida tradicional vaya desapareciendo.

Las protestas en Seattle ante la Conferencia Ministerial de la OMC en noviembre de 1999² y el rechazo a la Constitución Europea del año 2005 por parte de los franceses y los holandeses, son señales de que un grupo importante de la población rechaza la apertura, regulada o no, de sus mercados.

Conclusiones

La globalización, es decir, el proceso caracterizado por la liberación de los mercados y una creciente interdependencia cultural y económica, tiende hacia la regulación y la protección de las áreas de comercio tanto nacionales como regionales. Uno de los principales promotores de la regulación de la globalización son los países de Europa, región que acumula el mayor porcentaje del comercio internacional. Por otra parte, la crisis asiática destacó la vulnerabilidad de las economías nacionales al ingreso de los capitales golondrina.³ Y, finalmente, las grandes migraciones previstas al comenzar este período de la historia no se han dado, pues aunque en muchas zonas

1 Encuesta realizada en 17 países desarrollados y no desarrollados el año 2002.

2 En Seattle, WA, EE.UU., se declaró Estado de Emergencia cuando entre 50.000 a 100.000 personas procedentes de distintos puntos del globo protestaron ante la reunión de la OMC. Las razones eran muchas y tan variadas como la cantidad de grupos organizados presentes. Las negociaciones de nuevos acuerdos se suspendieron, reanudándose el año 2001 en Doha, Qatar.

3 Los que permanecen plazos cortos en un mercado dependiendo de las especulaciones que existan de su mayor rentabilidad en relación con los otros mercados.

geográficas se ha facilitado el desplazamiento de personas a través de las fronteras, esto es sólo de paso, llegando a construirse muros reales para evitar las migraciones de largo plazo.

Sin embargo, la insatisfacción por la distribución desigual de los beneficios de la globalización, entre y dentro de los países, es una amenaza al desarrollo de una globalización regulada, la que precisa de la aprobación de la ciudadanía.

Por otra parte, el más lento crecimiento de la economía mundial desde 1990 ha tenido como efecto, en palabras de Pascal Lamy, el que *"hay[a] algunos indicios de que el proteccionismo comercial estaría aumentando, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo"*.¹ Dado que los acuerdos ya establecidos ante la OMC impiden que las nuevas barreras sean arancelarias, los países buscan nuevas formulas (no por ello novedosas) de proteger sus mercados locales.

La fragmentación de la cadena de valor en la producción y distribución de las transnacionales, así como de su propiedad accionaria, es una de las principales fuerzas que separa los intereses del Estado del de las empresas. La fragmentación mencionada es un incentivo al desarrollo de las PyMEx, pequeñas y medianas empresas exportadoras, al permitirles integrarse en procesos de producción y distribución globales con un menor costo, pues sólo asumen parte del costo directo de abrir un mercado en un nuevo destino, aunque este costo no es la única barrera que limita el proceso de internacionalización de las empresas.

1 Afirmación hecha en Shangai a fines del año 2006 con ocasión del quinto aniversario de la adhesión de China a la OMC. (Lamy, 2006).

Referencias

- Abdelal, Rawi y Meunier, Sophie.** 2007. The Paradox of Managed Globalization. Disponible en: www.princeton.edu/~smeunier/Abdelal%20and%20Meunier.pdf.
- Adhikari, Ramesh y Yang, Yongzheng.** 2002. "¿Qué significa el ingreso en la OMC para China y sus socios comerciales? *Finanzas y Desarrollo* (39)3. Septiembre. Disponible en: www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2002/09/pdf/adhikari.pdf.
- Bernstein, Aaron.** 2004. "Shaking Up Trade Theory". *Business Week*. Disponible en: www.citizenstrade.org/pdf/business-week_shakinguptrade_12062004.pdf.
- Bhagwati, Jagdish.** 2004. "The Muddles over Outsourcing". *The Journal of Economic Perspectives* 18(2). Disponible en: www.columbia.edu/~jb38/Muddles%20Over%20Outsourcing.pdf
- Castillo, Mario.** 2006. *Buenas prácticas internacionales. Comercio en países desarrollados*. Santiago de Chile: FUNDES.
- Coe, David; Subramanian, Arvind y Tamirisa, Natalia.** 2007. "The Missing Puzzle: Evidence of the Declining Importance of Distance". *IMF Staff Papers* 54 (1): 34-58.
- Cortina, Adela.** Europa Intercultural. 2005. Disponible en: www.clipmedia.net/ficheros/2005/11_nov/b7236.pdf.
- Edwards, Martin.** 2006. "Public opinion regarding economic and cultural globalization: evidence from a cross-national survey". *Review of International Political Economy*, 13 (4): 587-608.
- Fischer, Stanley.** 2003. Globalization and Its Challenges. Disponible en: www.iie.com/fischer/pdf/fischer011903.pdf.
- Held, David, McGrew, Anthony, Goldblatt, David y Perraton, Jonathan.** 1999. "Globalization". *Global Governance* 5:483-96.
- Kelkar, Vijay.** 2004. India: On the Growth Turnpike. Disponible en: <http://rspas.anu.edu.au/papers/narayanan/2004oration.pdf>.
- Lamy, Pascal.** China en el sistema multilateral de comercio: su función y la importancia de su participación. 2006. Disponible en: www.wto.org/spanish/news_s/sppl_s/sppl33_s.htm.
- Malthus, Thomas.** 1798. *An Essay on the Principle of Population*. 1798. Disponible en: www.econlib.org/library/Malthus/malPop.html.
- OMC.** Estadísticas de comercio internacional. 2007. Disponible en: www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2007_s/its07_world_trade_dev_s.pdf.
- Palma, Gabriel.** 2006a. Growth after Globalisation: a "Structuralist-Kalorian" game of musical chairs? Disponible en: www.un.org/esa/policy/backgroundpapers/palma_final_paper.pdf.
- Palma, Gabriel.** 2006b. Globalizing Inequality: "Centrifugal" and "Centripetal" Forces at Work. UN/DESA Working Paper N°35. Disponible en: www.un.org/esa/desa/papers/2006/wp35_2006.pdf.
- Samuelson, Paul.** 2004. "Where Ricardo and Mill Rebut and confirm arguments of mainstream economist supporting globalization". *Journal of Economic Perspectives* 18(3), pp. 135-146.
- Scheve, Kenneth y Slaughter, Matthew.** 2007. "A New Deal for Globalization". *Foreign Affairs* 86 (4).

The Economist. 2007. "The Japan syndrome". Mayo 10.

United Nations Conference on Trade and Development. 2007. *Handbook of Statistics*. Disponible en: www.unctad.org.

Williamson, John. 2004. "A Short History of the Washington Consensus". Disponible en: www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf.

Xinhuanet. Luces y sombras del comercio exterior de China. 2006. Disponible en: www.spanish.xinhuanet.com/spanish/2006-10/05/content_326282.htm.

Democracia, Ciudadanía y Mujeres

Daniela Díaz Seguel

Correo Electrónico: romualdalibre@hotmail.com

Resumen

Si el desarrollo de los derechos se ha centrado en lo público, los intereses constitutivos de las mujeres fueron excluidos por pertenecer al ámbito de lo privado. El supuesto con el que opera la ley establece en dicho ámbito el lugar de los afectos y la intimidad. De todos aquellos ámbitos donde el Estado se pretende neutral, el relativo a la sexualidad y la reproducción viene a ser la piedra de tope de las políticas democratizadoras. En Chile el Estado alojado en la falsa neutralidad pero descansando en argumentos religiosos, no ha reconocido los derechos sexuales y reproductivos como parte íntegra del reconocimiento ciudadano y de los derechos humanos, expresando así una clara inclinación discriminatoria en orden a perpetrar la dominación de las mujeres en el espacio privado.

Introducción

Una mirada a los debates sobre ciudadanía, mujeres y democracia en los feminismos de principios de siglo XXI conduce a cuestionar la noción *rousseauuniana* de contrato social -con todas sus inconsecuencias frente a la vida privada, al ámbito de lo doméstico, la sexualidad, la reproducción y al género- dejando en evidencia la necesidad de instalar debates públicos sobre la *ampliación* de los postulados clásicos del liberalismo ciudadano.

A partir de esta constatación, esta reflexión tiene por objetivo abordar el proceso de exclusión de ciudadanía que trajo consigo el Estado moderno, sobre todo a partir de la rígida dicotomía público/privado y la asignación de roles que dejó a las mujeres marginadas de la vida política y, por tanto, en una situación desventajosa en

la cultura. Asimismo, se pretende situar el debate actual en torno a la democracia, a partir de la demanda por los derechos sexuales y reproductivos, en tanto parece ser un caso emblemático en el proceso de democratización y un límite que ha operado en Chile en materia de igualdad, poniendo en tela de juicio valores centrales de la democracia como la justicia, libertad, autonomía, sentido de la privacidad y laicidad.

Estado-nación y exclusión de la ciudadanía femenina

En el marco de un paradigma normativo y hegemónico como el Estado liberal, el pacto social que da origen a la comunidad política moderna en Chile -como en el resto de América Latina- es tanto un contrato entre individuos *iguales* como además -según Carole Pateman- un *contrato sexual* en tanto consagra la marginación de las mujeres como sujetos políticos en razón de su sexo.¹

Sujetas a una desigualdad primigenia de carácter ontológico, la feminidad va a quedar fusionada, una vez más, con la naturaleza originaria, salvaje y desenfrenada, que debe ser domesticada, controlada y explotada socialmente. Tal como afirma Kemy Oyarzún: "La exclusión de las mujeres en el derecho a la ciudadanía no fue algo espontáneo y natural; antes bien, se manejó mediante estrategias precisas que fueron altamente resistidas. La inestabilidad dentro del espacio nacional producido por el aislamiento de las mujeres se controlaba por altos niveles de coerción ejercida sobre todo al nivel del cuerpo."²

El derecho, la legislación y la justicia jugaron -y juegan- un papel importante en este esquema de discriminación. La eficacia simbólica del discurso jurídico actuó en directa relación con la autoridad que se le concede como poder de nominación y de representación; dicha eficacia política se observa precisamente en lo que resulta como *sujetos gobernados*.

Concomitantemente, la construcción de la subjetividad deseable para el "proyecto de modernidad" se valió de la tecnología de la escritura como un discurso fundacional de frontera: "La palabra

1 Pateman (1995).

2 Oyarzún (2003:103).

escrita construye leyes, identidades nacionales, diseña programas modernizadores, organiza la comprensión del mundo en términos de inclusiones y exclusiones”.¹ De este modo, mientras el “sujeto de derecho” se inscribía con tinta en la Constitución, todos aquellos que no cumplieran con los requisitos de un tipo de subjetividad moderna quedaron *des-rostrificados* en el ámbito de la ilegalidad o como meros objetos de un derecho que los marginó.

El poder disciplinario de la Constitución atendió a las posibilidades de emergencia del sujeto masculino y, en particular, de un cierto tipo de sujeto masculino (varón blanco, católico, propietario y heterosexual) como único agente de la vida pública, espacio desde donde se terminará por legitimar la ley de todos y el sistema de normas que regirá las esferas de lo no visible, del espacio privado y de los afectos donde supuestamente no interviene ni legisla. Desde este ángulo, el proyecto nacional patriarcal de la ley no reglamenta al sujeto femenino: lo excluye de la vida pública convirtiéndolo en un *no ciudadano*.²

Así se comienza a vislumbrar una de las paradojas del liberalismo: por un lado liberaba a los individuos de los vínculos y dependencias *tradicionales*, permitiéndoles conquistar en el ámbito de la privacidad y el derecho a tener una vida personal autónoma y, por otro, marginaba a más de la mitad de la población de la vida política efectiva.

Lo público, lo privado, lo íntimo y lo político

Existe cierto consenso en que la distinción entre la esfera

1 Castro-Gómez (2003:148).

2 Existir fuera de la legalidad de la escritura significó para las mujeres la subordinación legal frente al varón, a través de la implantación del Código Civil (inspirado en el Código napoleónico) ya manifiesto en la Constitución de 1833. Esta jurisprudencia que rigió el país hasta 1925 (sin modificaciones trascendentes), significó, entre otras cosas, ser relegadas a la condición de menor (calidad), en virtud de un cuerpo que no les permitía hacerse responsables de sí mismas, de sus bienes y de sus hijos. El reconocimiento de derechos específicos de las mujeres en la Constitución Política trae consigo una nueva forma de organización discursiva que reorganiza las relaciones de poder en toda la sociedad y constituye el inicio de un proceso de transformación institucional a dos niveles: en lo ideológico y en lo político.

privada y la esfera pública ha operado como barrera simbólica y real en el ejercicio concreto de la ciudadanía, delimitando quienes podían ser miembros de la comunidad o quienes eran sujetos de derechos políticos del Estado y, por tanto, influyendo o *con-formando* el sentido de la democracia. Así pues, al interior de este cuerpo de posturas críticas desde las teorías de género y feminismos, la escisión en estos ámbitos de la vida que asumió la tradición política occidental ha sido una de las tensiones permanentes, por cuanto sigue apareciendo como una trama cultural que distingue territorialidades, jerarquías y posiciones entre hombres y mujeres.

Hannah Arendt¹, sitúa el problema de lo novedoso de esta invención a partir de una revisión histórica de *lo público, lo social y lo político*. Desde la Grecia clásica *lo público es lo político*, el espacio común de los hombres libres; en cambio, lo privado se percibía en torno a la propiedad o el dominio de un espacio particular habitado por sus dependientes, cosas, personas o especies que estaban *privados* de derechos políticos y promoción social.

El espacio público, trascendente por excelencia, es el espacio de aparición entre hombres *libres* que actúan y hablan juntos. Espacio de la *política* (entendiendo a ésta como el arte de la persuasión), de la *acción* (en tanto que capacidad de agencia) y, por tanto, del *poder*. Ser político en Arendt es alcanzar la libertad en un espacio público entre iguales en interacción con otros iguales. Para ello -para alcanzar la libertad y por ende ser político- debemos abandonar nuestra existencia privada: abandonar el hogar, el territorio familiar donde todo está asegurado y garantizado.²

Con la edad moderna y el Estado-nación, lo “social” emerge como una esfera que va a redefinir el accionar público, por cuanto se instala como *el* lugar donde los asuntos antes privados van a tener un espacio de circulación, agenciado desde la centralidad misma del Estado pero perdiendo también su carácter de tal. Es precisamente esta administración doméstica colectiva la que, de acuerdo a Arendt, no tiene sentido en el griego. Lo doméstico, el *oikos*, es el espacio de la necesidad (“hombres que viven juntos llevados por sus necesidades”) mientras que lo político supone la libertad, es decir no hay sujeción a la necesidad.

Nuestro moderno sentido de lo “social” tiene su arranque

1 Arendt (2002).

2 Birulés (1997:21).

desde la misma noción de lo privado: “La emergencia de la sociedad –el auge de la administración doméstica, sus actividades, problemas y planes organizativos- desde el oscuro interior del hogar a la luz de la esfera pública, no sólo borró la antigua línea fronteriza entre lo privado y lo político, sino que también cambió casi más allá de lo reconocible el significado de las dos palabras y sus significación para la vida del individuo y del ciudadano”¹

Así entonces, lo que era reconocible como privado en las coordenadas modernas quedó constituido por lo íntimo y en oposición a la esfera de lo “social”. Considerada extremo externo de los límites del gobierno, la idea de intimidad pasó a encarnar la tensión entre evitar la exposición pública o la intrusión gubernamental, por una parte, o la autonomía en el sentido de proteger la acción y decisión personal, por otra. El Estado liberal resuelve esta tensión identificando el umbral del Estado en un grado permisible en un dominio que se considera libre por definición: la esfera privada. Con este movimiento el Estado asegura una personalidad inviolable garantizando autonomía de control sobre la identidad del individuo, en donde el límite estará dado en torno al hogar, la sexualidad y el cuerpo, quedando al margen de sus alcances normativos.

El problema que plantea esta escisión es que si el desarrollo de los derechos se ha centrado en lo público, los intereses constitutivos de las mujeres fueron excluidos por pertenecer al ámbito de lo privado. El supuesto con el que opera la ley establece en dicho ámbito el lugar de los afectos y la intimidad. Naturalmente era un ámbito desprovisto de poder, aparentando una neutralidad política en relación a los eventos ocurridos en dicho espacio pero al mismo tiempo incidiendo en la conformación de un tipo de subjetividad femenina recluida, dependiente y vulnerable.

Según ha planteado Catharine Mackinnon: “La intimidad es el valor último del estado negativo. Conceptualmente es hermética. Significa aquello que es inaccesible, inexplicable o no está explicado por nada más que sí mismo [...] Es personal, íntimo, autónomo, individual, fuente original y avanzada final del yo, sin género [...] Quejarse en público de la desigualdad en lo privado, contradice la definición liberal de lo privado”²

Esta rígida separación de esferas de los ámbitos de la vida

1 Birulés (1997:49).

2 MacKinnon (1995:339).

ha sido cuestionada por el movimiento político de mujeres, del mismo modo que el resto de los movimientos sociales de las últimas décadas del siglo XX, al proponer una concepción alternativa de la democracia. Una sociedad democrática que se extienda más allá del sistema político, mezclándose con la vida cotidiana de la comunidad, en la interacción y en la deliberación diaria que los sujetos deben experimentar para resolver sus problemas sociales.

De este modo, el lema del feminismo más radical de los años setenta "lo personal es político" no supone en ningún caso la negación de la distinción entre ambas esferas, sino que pone énfasis en la estrecha relación entre lo público y lo privado. Con ello, y desde el acuñamiento del concepto de *Género* por las ciencias sociales, se empezaría a consensuar esta relación como un elemento constitutivo de las relaciones sociales, basadas en diferencias que distinguen los sexos en donde priman relaciones de poder, el que se basa en la permanente construcción tanto del orden social en su conjunto como de subjetividades. En este sentido, lo público/privado es entendido como "politización de la subjetividad".

Destaca en esta corriente Kate Millet, quien planteó la noción de *Política sexual*¹, en donde las relaciones de poder entre los sexos son primordiales (y anteriores a la lucha de clases) para explicar diversas situaciones de dominación en las esferas pública y privada.

La idea principal de que la subordinación de las mujeres es una cuestión de poder y que éste no se ubica exclusivamente en los aparatos del Estado ni en los partidos políticos sino que se cuele en todo el espacio de lo social -hasta el espacio de lo privado y lo íntimo como el espacio de los afectos- fue abordado teórica y empíricamente por Julieta Kirkwood en Chile durante la década de los ochenta. Así pues, "La realización de la política es algo más que una mera referencia al poder de Estado, a las organizaciones institucionales, a la organización de la economía y a la dialéctica del ejercicio del poder; es también repensar la organización de la vida cotidiana de mujeres y hombres"²

Tal reconceptualización del poder entendido como relaciones sociales que circulan y fluyen entre los individuos, *microfísicamente*, es tanto una apuesta teórica como política pues trae como corolario la posibilidad de legitimar sujetos y prácticas que hasta entonces no

1 Millet (1975).

2 Kirkwood (1987:46).

fueron reconocidas.¹

Partiendo de esa reflexión, el feminismo realizó una conquista fundamental en la transformación de las relaciones de género, al instituir en el proyecto de transformación social un sujeto político que rompe históricamente con el retraimiento de la mal denominada *condición femenina*, proporcionando a las mujeres la posibilidad de romper con la condición de víctimas y de transformarse en individuos autónomos, lo que significa tener existencia propia dotada de derechos.

En este sentido se torna viable lo que Hannah Arendt definió como *el derecho a tener derechos*, en tanto exige un sujeto que delibere y tenga acción en la esfera política en la cual las decisiones sobre los intereses colectivos son adoptadas, sean estos intereses de naturaleza pública o privada. Siendo esto así, el ámbito privado iba a comenzar a actuar, paradójicamente, como instrumento político en los procesos de democratización social, siendo los asuntos sobre la violencia, los afectos, la sexualidad y la reproducción, de primer orden para el pleno ejercicio de la ciudadanía.

Derechos reproductivos: “Cuerpos autónomos, vidas soberanas”

La lucha por la legalización del aborto como parte íntegra de derechos sexuales y reproductivos, marchó de forma paralela a la deconstrucción de la vida privada y a la socialización de lo cotidiano, situando la autonomía, la soberanía sobre el cuerpo y la libertad sexual y reproductiva como asuntos políticos de primer orden para la consecución de la ciudadanía plena.

Lo que persiguieron los movimientos de mujeres y feministas desde la década del los sesenta fue sobre todo romper una fijación de identidad y de forma de inserción en el mundo que estaba directamente vinculada como construcción del orden patriarcal al cuerpo y a su capacidad reproductiva. Y es que, cuando se trata de maternidad, en la cultura occidental moderna predomina el mito del amor materno, como si se tratara de un sentimiento universal de todas las mujeres, o un hecho instintivo o natural, propio de la

¹ Véase Foucault (1998).

feminidad o de la naturaleza femenina. “La creencia biologicista o esencialista sostiene que el sentimiento maternal es parte del equipamiento genético, y que predispone a las mujeres para ser (“buenas”) madres. Según esta creencia, el sentimiento materno se manifiesta desde muy temprana edad, en la delicadeza y ternura de las niñas, en su inclinación natural”¹

Por ello la consigna “nuestro cuerpo nos pertenece”, que se extendió en la década de 1970, debe ser rescatada como un enunciado y lugar de constitución de existencia propia como individuo. Desde esos años la lucha por la despenalización del aborto en América Latina ha sido una constante y a partir de 1990 es objeto de una campaña regional. Con ello se instala el acceso legal al aborto como un asunto de democracia y de justicia social y, por tanto, se exige a los Estados su despenalización y la legitimación de todas las razones que tienen las mujeres para requerirlo.

Pese a esto, y ante las insistentes demandas en torno a la despenalización, desde el año 1989 en Chile ni siquiera contamos con una de las modalidades de la interrupción del embarazo denominada “aborto terapéutico”. El tema se actualiza y resulta atingente en la reciente campaña contra la decisión del tribunal constitucional en torno a la oposición de distribución de la píldora de anticoncepción de emergencia el año 2008. El slogan “cuerpos autónomos, vidas soberanas” manifiesta la falta de libertad, autonomía y dignidad de mujeres y hombres para tomar decisiones responsables sobre sus cuerpos, sexualidad y reproducción como parte intrínseca de su derecho humano a vivir una vida saludable.²

Esta discusión no deja de ser conflictiva y nos conduce a la pregunta por la democracia en relación a la libertad e igualdad para la consecución de autonomía. El problema que comporta esta relación está dada para Norberto Bobbio, debido a que la igualdad y libertad son valores antitéticos en su origen, en cuanto tienen sus raíces en concepciones del individuo y de la sociedad profundamente diferentes: “individualista, conflictiva y pluralista la liberal; totalizante, armónica y monista la igualitaria”³

1 Ávila (2004:36).

2 “Cuerpos autónomos, vidas soberanas. No al autoritarismo moral en Chile”, Declaración de movimientos sociales, junio 2009. Véase en: www.Observatorio-degeneroyequidad.cl

3 Bobbio (1996:7).

No obstante su recorrido histórico, siguiendo al mismo autor, “Los ideales liberales y el método democrático gradualmente se han entrelazado de tal manera que, si es verdad que los derechos de libertad han sido desde el inicio la condición necesaria para la correcta aplicación de las reglas del juego democrático, también es verdad que sucesivamente el desarrollo de la democracia se ha vuelto el instrumento principal de la defensa de los derechos de libertad”.¹

La idea liberal según la que el gobierno favorece la libertad cuando se encuentra al margen de las disposiciones sociales existentes es una postura filosófica conocida constitucionalmente como “libertad negativa”, la cual confiere el derecho a *poder hacer o ser lo que se quiere hacer o ser*.

Frente a la diversidad de posiciones en este sentido, las propuestas que actualmente se confrontan en el debate teórico aluden a que lo que en el fondo está en juego es una relegitimación del Estado constitucional, desde el momento en que el principio de *igualdad formal* se ha revelado como insuficiente para la consecución de la *igualdad real* en todos los ámbitos de la vida. Más allá de su acepción netamente normativa, la crítica apunta a ponderar la eficacia política del discurso jurídico, individualizando a quienes tienen *derecho a decir* (y a ser escuchados), por lo tanto reflejando valores, imaginarios, y discursos sociales que garantizan la eficacia en los sujetos gobernados.²

En este sentido, la propuesta de igualdad planteada hoy por el pensamiento feminista no tiene como idealización el modelo de la igualdad clásica, que como ya sabemos fue enteramente construida por los hombres y para una parte de ellos. Por el contrario, la posibilidad de que las mujeres alcancen la igualdad implica la tarea de deconstruir y transformar ese modelo dominante de igualdad que se presentaba como proyecto de un sujeto universal.

Es precisamente a partir de esta idea reciente, en torno a que los derechos no son universales si no se pueden expresar en

1 *Ibid.*

2 Al respecto, cabe señalar que las críticas que establece Michel Foucault al Derecho, han alimentado considerablemente muchas de las perspectivas feministas, al señalar la relación entre Ley, cuerpo y sujeto. Foucault señala que las prácticas judiciales, es decir la manera como las personas arbitran los daños y las responsabilidades, definen formas de saber, tipos de subjetividades y relaciones entre el sujeto y la verdad. En Foucault (2003:15-16).

femenino, que el concepto de derechos reproductivos ha cobrado existencia en relación con la ciudadanía. Desde esta perspectiva, quienes defienden el “derecho a decidir” postulan la maternidad como una decisión voluntaria y plantean el aborto como el último recurso de la libertad reproductiva ante un embarazo no deseado –o ante uno deseado y riesgoso- pero no se quedan ahí: a ello subyace la necesidad de cambiar el contexto social que condiciona la toma de decisiones de las mujeres y de los hombres. Así pues, la demanda por los derechos sexuales y reproductivos pretende la regulación del Estado sobre la vida reproductiva, tanto en proveer los beneficios sociales como en la institución de mecanismos legales, orientada por el derecho individual de elección -constitutivo de las condiciones de ser ciudadana o ciudadano- garantizando de esa forma que las personas estén habilitadas para hacer sus elecciones en este campo. “Todas las personas, niños y adultos, necesitan bienes e instrumentos materiales y simbólicos en el transcurso de su cotidianidad. Los derechos reproductivos se constituyen exactamente en un instrumento que se debe extender a la vida diaria de las personas, liberándolas de los yugos seculares que todavía son considerados, en muchos casos, como propios de la condición humana”¹

Por lo tanto, construir derechos en estos terrenos hace que el lugar de la reproducción no sea más el de lo *privado como privación* y que la sexualidad no sea regida por el principio de la represión; ambos aspectos interrelacionados en la experiencia de las mujeres. Reproducción y sexualidad comprendidas como campos dotados de ciudadanía. De modo que hablar de libertad de elección en el campo reproductivo implica que en términos concretos los eventos del embarazo, parto, anticoncepción, aborto, adopción, sean vistos como campos interrelacionados, en donde cualquier restricción a la libertad y a las garantías de alguno de ellos remite a la persona y sobre todo a las mujeres a un lugar de desigualdad y dominación.

Para que este reconocimiento se haga efectivo, y el Estado tome la responsabilidad de proveer los instrumentos que garanticen la libertad individual, se vuelve necesaria la garantía de un Estado laico que *desculpabiliza* las decisiones de las mujeres y respeta la libertad de opciones. Sobre esto trataremos a continuación.

1 Ávila (2000:79).

Democracia: deliberación y/o secularización

Pese a que en Chile la separación Iglesia-Estado tuvo lugar jurídicamente en 1925, el hecho que se trasladara la práctica religiosa al plano de lo íntimo no significa que haya perdido incidencia ni en la esfera pública ni en la sociedad en general. De hecho y en la práctica, el lugar de las comunidades religiosas en sociedades modernas influye en la formación de la opinión y voluntad pública, según explica Jürgen Habermas en un polémico artículo en torno a “la voz pública de la religión”.¹

En Chile los argumentos determinantes del aparato doctrinal patriarcal de la iglesia católica soportan las actitudes más reaccionarias, siendo uno de los mayores inconvenientes para la aprobación y reconocimiento de estos derechos. El accionar de la iglesia católica en particular y del resto de las instituciones religiosas en general, ha actuado por un lado presionando políticas sobre la acción del Estado canalizado por partidos políticos simpatizantes, en el sentido de interponerse a leyes y prácticas sociales que garanticen el acceso a los medios materiales y legales para la anticoncepción, para la práctica del aborto legal y para la prevención de enfermedades sexuales. Y, por otro lado, actuando directamente sobre la población, sobre todo femenina, a través del discurso doctrinario y represivo sobre la maternidad como lugar de realización y redención de las mujeres.

El debate ha estado centrado predominantemente entre quienes, sin asumir la responsabilidad cotidiana de su crianza, tienen el poder para impedir o favorecer que se den esos nacimientos y quienes los tendrán que asumir afectiva y económicamente en el día a día.² Sin embargo, los argumentos, han girado equivocadamente en torno a la noción de vida, de origen de la vida. Los movimientos en contra de la legalización del aborto mal denominados “pro-vida”, han levantado fuertes críticas a las posturas autonomistas postulando el aborto como un atentado a la vida en potencia del feto y, en tanto esta práctica sería una violación del principio constitucional del derecho a la vida, es completamente punible e inadmisible en el marco de un Estado de Derecho.

Más allá de las diversas posturas que en sociedades complejas

1 Habermas (2009b).

2 Lamas (2003).

y pluralistas como la nuestra se dan, en este razonamiento existe un equívoco argumentativo que lo torna inválido para una democracia laica. El equívoco es que el debate sobre el aborto fue desplazado del campo de las *libertades básicas* hacia una disputa simbólica sobre el inicio de la vida. Este fue un movimiento político estratégico que pautó el debate público en América Latina en la última década.

A raíz de esta constatación, no ha sido pretensión de este ensayo elaborar un debate en torno a la noción de la santidad del óvulo sino, por el contrario, poner de relieve que este tipo de argumentaciones morales demuestra un claro intento de limitación de la democracia cuando se ignora el sentido laico del Estado y se restringe las libertades básicas en nombre de valores religiosos. “Confiar en que una respuesta a la pregunta sobre “¿cuándo se inicia la vida humana?” solucionará el dilema del aborto es creer que éstos deben ser los términos argumentativos del debate (...) La narrativa del milagro de la creación de la vida humana en la fecundación es una narrativa válida para algunas comunidades morales, lo que no significa que deba ser el fundamento moral para el debate sobre el aborto en una sociedad plural y laica. Y, en términos de ética pública, ése es un falso problema”.¹

La pregunta que le sigue a esta afirmación parece clara: ¿cómo articular consensos y construir proyectos de sociedad pluralista? ¿De qué manera conciliar argumentos valóricos como los religiosos con la demanda por libertades básicas en torno a derechos reproductivos?

En Habermas, la esfera pública hace su contribución a la legitimación democrática de la acción estatal operando como eje de cohesión social para articular voluntades individuales en una voluntad colectiva. Basado en la premisa que sociedades pluralistas como la nuestra resuelven los conflictos de manera discursiva (entendiendo por discursos los argumentos que inciden en la formación de preferencias), el filósofo alemán desarrolla el modelo de una democracia deliberativa. El espacio comunicativo situado entre el Estado y la sociedad civil, “entre los discursos institucionalizados por un lado, y el posicionamiento y las contribuciones espontáneas y cotidianas de los ciudadanos por otro”², opera eficientemente en la medida que los procesos comunicativos para la formación de la

1 Diniz (2008:3).

2 Habermas (2009a).

esfera pública política sean independientes del monopolio político o económico, así como estén también fuera de los dominios arbitrarios de las comunidades religiosas: “La política y la sociedad se basan en representaciones seculares fundamentadas de manera autónoma.”¹

Con ello, la admisibilidad de la religión en la esfera pública política en tanto que práctica privada es posible y se torna deseable en la medida que se utilicen argumentos o razonamientos seculares, es decir argumentos accesibles para aquellos que, formando parte de la comunidad política nacional, no forman parte de la comunidad en cuestión. De lo contrario, “las iglesias sobrepasarían las fronteras de una cultura política liberal si pretendieran alcanzar sus objetivos políticos de manera estratégica, esto es, apelando de manera directa a la conciencia religiosa. Pues entonces querrían influir en sus miembros en cuanto que creyentes y no como ciudadanos. Intentarían ejercer una coacción sobre las conciencias e imponer su autoridad espiritual en lugar de aquel tipo de fundamentaciones que en el proceso democrático sólo pueden llegar a ser eficaces porque superan el umbral de la traducción en un lenguaje comprensible para todos”²

La propuesta de Habermas es atingente a este debate por cuanto pondera la necesidad de traducir los lenguajes cotidianos a argumentos comprensibles dentro del marco de un Estado constitucional, cuestión en lo que vienen trabajando movimientos feministas a favor de conseguir la legalización del aborto a través del tránsito y la conformación de los derechos sexuales y reproductivos, concepto que aún no está del todo acabado, y que debe seguir siendo objeto de reflexión. En este sentido, parece ser que el sujeto político de nuestra sociedad de masas no es tanto el individuo del liberalismo como lo son los grupos sociales que desde los intereses de sectores privados influyen en decisiones políticas o desde las instancias políticas intervienen en la dinámica del mundo de la vida, con especial incidencia en el ámbito de la privacidad.

Con semejante aserto, la reciente elaboración de derechos que ha producido el feminismo permite posicionar estos asuntos en la vida política, en un lenguaje común propio de un Estado constitucional, como un asunto que afecta a la sociedad en su conjunto y no sólo a algunas mujeres. Pese a ello, todavía en la esfera

1 Habermas (2009b).

2 Habermas (2009b:6).

pública los derechos reproductivos son considerados como una demanda de las mujeres para las mujeres. Incluso los hombres que incorporan la defensa de esos derechos anuncian sus posiciones a partir de un compromiso con la defensa de los derechos de las mujeres. Los que están en contra, a su vez, también dirigen su discurso a las mujeres como si fueran las únicas implicadas.

Resulta relevante insistir en que el aborto es la expresión de un derecho reproductivo y, por lo tanto, fundamento en el derecho a la salud y en la autonomía de la voluntad: es ante todo una demanda por justicia en una democracia laica y prioritariamente una cuestión de derechos humanos y de salud pública.¹

La apuesta e invitación entonces es ampliar este debate, tanto para incorporar más personas a su defensa como para transformarlos en una cuestión de interés general.

Palabras finales

Es inevitable preguntarse acerca de los límites de los conceptos contractuales del liberalismo. Desde esta perspectiva, lo que aquí se ha planteado es una reflexión en torno a la falta de autonomía de las mujeres. Reflexión situada no como un proceso natural, progresivo, inevitable o irreversible, sino como un proceso discursivo con efectos materiales y políticos que se manifiestan tanto en la exclusión de la ciudadanía como en la ausencia de autonomía en los propios cuerpos de las mujeres. Esto ha sido evidente en las inconsecuencias de los postulados liberales en torno a la libertad y la igualdad y lo político percibido en torno a la dicotomía público/privado.

De todos aquellos ámbitos donde el Estado se pretende neutral, el relativo a la sexualidad y la reproducción viene a ser la piedra de tope de las políticas democratizadoras. Es por ello que la noción de autonomía -a la que subyace la idea de igualdad y libertad- invocada como demanda en la consecución la legalización del aborto, ha puesto en evidencia la necesidad de explicar dicha soberanía en términos de *Derechos*. Es evidente, como hemos visto, que el Estado laico debe ser garante de su cumplimiento.

¹ Diniz (2008).

No obstante, en Chile el Estado alojado en la falsa neutralidad pero descansando en argumentos religiosos, no ha reconocido estos derechos como parte íntegra del reconocimiento ciudadano y de los derechos humanos, expresando así una clara inclinación discriminatoria en orden a perpetrar la dominación de las mujeres en el espacio privado. En consecuencia, el Estado toma decisiones sobre nuestros cuerpos, como objeto de interpretaciones asociadas a patrones socio-culturales que consolidan relaciones de poder inequitativas. No parece justo. A las mujeres se les impone la maternidad, aún cuando su embarazo sea producto de una agresión sexual. Parece un crimen.

Referencias

- Arendt, Hannah.** 2002. "Lo público y lo privado". En *La condición humana*, Barcelona: Paidós.
- 2002. *¿Qué es la política?* 1997. Barcelona: Paidós.
- Ávila, María Betania.** 2000. Feminismo y Ciudadanía: la producción de nuevos derechos. Disponible en <http://www.convencion.org.uy/08Debates/Serias1/Beth%E2%80%9220%C1vila.pdf>.
- Avila, Yanina.** 2004. "Desarmar el modelo mujer=madre". *Debate Feminista*. Año 15, Vol. 30.
- Birulés, Fina.** 1997. "Introducción: ¿Por qué debe haber alguien y no nadie?" a Hannah Arendt, *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós.
- Bobbio, Norberto.** 1978. Democracia y dictadura. Disponible en <http://www.segured.com/index.php?article=366&od=2>.
- 1996. *Liberalismo y Democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castro-Gómez, Santiago.** 2003. "Ciencias Sociales, violencia epistémica y el problema de la invención del otro". En *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Ed. Edgardo Lander. Buenos Aires: CLACSO.
- Diniz, Débora.** 2008. Ética, aborto y democracia. Disponible en http://www.despenalizacion.org.ar/pdf/Hojas_Informativas/06_Diniz.pdf.
- Foucault, Michel.** 1998. *Microfísica del poder*. Madrid: Ediciones La Piqueta.
- 2003. *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Habermas, Jürgen.** 2009a. "La razón de la esfera pública". En *¡Ay, Europa!* Madrid: Editorial Trotta.
- 2009b. "La voz pública de la religión: respuesta a las tesis de Paolo Flores D'Arcais". *Claves de la razón práctica*. N°180.
- Kirkwood, Julieta.** 1981. *Tejiendo Rebeldías: Escritos feministas*. Santiago de Chile: CEM.
- Lamas, Marta.** 2003. "Aborto, derecho y religión en el siglo XXI". *Debate Feminista*. Año 14, Vol. 27, pp. 139-164.

MacKinnon, Catharine A. 1995. *Hacia una teoría feminista del Estado*. Madrid: Ediciones Cátedra.

Millet, Kate. 1975. *Política Sexual*. México D.F.: Editorial Aguilar.

Oyarzún, Kemy. 2003. "Imaginarios de género y relectura de la nación". En *Nación, Estado y cultura*. Ed. Alejandra Castillo y Grinor Rojo. Santiago de Chile: Ediciones de la Facultad de Filosofía, Humanidades y Educación, Universidad de Chile.

Pateman, Carole. 1996. "Críticas feministas a la dicotomía público/privado". En *Perspectivas feministas en teoría política*. Ed. Carmen Castells. Barcelona: Paidós, pp.31-52.

----- 1995. *El Contrato sexual*. Barcelona: Anthropos.

Reformas a la Protección y Seguridad Social en Chile¹

Gonzalo D. Martner

Profesor Titular Universidad de Santiago de Chile

Correo Electrónico: gonzalo.martner@usach.cl

Resumen

Diversas herencias del período de neoliberalismo extremo que vivió Chile entre 1973-1989 han carecido posteriormente de consenso en la sociedad chilena y han sido objeto de reformas, como la insuficiencia de los apoyos a los más pobres, especialmente en los períodos de alto desempleo, y la incapacidad del sistema de pensiones por capitalización individual de lograr los dos objetivos de todo buen sistema de pensiones: una cobertura amplia de la población de mayor edad y pensiones con una significativa tasa de reemplazo de los ingresos del trabajo en la vida activa. Este texto pasa revista a algunos de los mecanismos de compensación social frente a los ciclos económicos existentes y concluye que su magnitud es poco significativa, y revisa los fundamentos y problemas de la reforma previsional de 1981, así como los elementos básicos de la reforma de 2008 orientada a establecer un primer piso solidario financiado con impuestos en lógica de distribución de ingresos universales.

Introducción

Las alternativas de manejo de los riesgos colectivos (naturales y macroeconómicos) y de los riesgos individuales con

¹ Una versión de este texto fue preparada con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert con el título de "La Protección y la Seguridad Social bajo los Gobiernos de la Concertación: los Retos Actuales".

efectos agregados (desempleo involuntario, enfermedad sin recursos, vejez sin ingresos) son temas centrales de la agenda pública contemporánea. Las democracias maduras se han hecho cargo no sólo de la tarea tradicional del Estado gendarme (seguridad interna y externa, sistemas jurídicos y de justicia), sino también del desarrollo de infraestructuras, de la masificación de la educación, de los seguros sociales y de los subsidios a las familias y a las personas necesitadas, nuevas tareas públicas en economías mixtas que configuraron los llamados Estados de Bienestar que interactúan con las dinámicas de los mercados de productos y de factores de producción. En sus diversas variantes, en el siglo XX el desarrollo de la seguridad social se constituyó en una herramienta cada vez más utilizada por los Estados-Nación. La visión de Bismarck, nacida en la Alemania de la década de 1880 y basada en el aseguramiento de riesgos mediante la redistribución intertemporal obligatoria de una parte de los salarios en interés de los trabajadores cotizantes, requirió para funcionar de una economía asalariada relativamente homogénea y del criterio de orientar las transferencias en el contexto de la inserción en el trabajo. La extensión de la seguridad social en las economías periféricas ha ocurrido con rasgos de este tipo, dado su carácter de economías con trabajo asalariado informal y precario extendido y se ha circunscrito con frecuencia al sector formal de la economía y a los grupos corporativos más fuertes en su seno. La visión británica de Beveridge, desarrollada en medio de la Segunda Guerra Mundial, admite en cambio las transferencias hacia los menos favorecidos en sus capacidades, fundando una noción de "solidaridad social" y no solo de "seguridad social", dando lugar a mecanismos más extendidos de asistencia que los que derivan solo de la redistribución en el tiempo de los ingresos del trabajo. La visión asociada a Thomas Paine, y sus propuestas tempranas de distribuir entre todos los habitantes las rentas de la tierra, dieron lugar a la corriente "universalista e incondicional" del Estado de bienestar (Van Parijs y Vanderborght, 2006). Estos últimos enfoques han adquirido mayor actualidad con los programas de transferencias condicionadas o universales sustentados en la recuperación de la renta de los recursos naturales.

La seguridad social en un sentido restringido puede definirse como una combinación de seguro social frente a los riesgos socioeconómicos que enfrentan los trabajadores asalariados y de asistencia social a personas en necesidad, en que el Estado provee

transferencias de ingresos o acceso a bienes específicos que se relacionan con la ocurrencia de eventos no controlables asociados a riesgos contingentes que enfrentan los individuos: la enfermedad, la invalidez, la vejez sin ingresos, el desempleo.

La noción de protección social trasciende los dispositivos de base estatal de transferencias de ingresos basados en el seguro social y en la transferencia de ingresos por carencia de recursos. También incluye el vasto mundo de las redes de ayuda familiar, los servicios sociales basados en el voluntariado y las iniciativas comunitarias de autoayuda de variado espectro, muchas de ellas sustentadas en prácticas de reciprocidad¹.

En la sociedad chilena se aplicó entre 1973 y 1990 sistemáticas políticas públicas fuertemente restrictivas de los dispositivos de seguridad y asistencia social, y más aun de toda estrategia más amplia de protección social o de políticas de seguridad socioeconómica, en nombre de las ideas liberales de mercado autoregulado guiado por incentivos individuales, de disminución del gasto de gobierno, de privatización de activos públicos y de desregulación de actividades y mercados, minimizando todo rol de las organizaciones sindicales y sociales. Estas ideas y políticas no contaban con el apoyo mayoritario de la sociedad. Se produjo con la recuperación de la democracia una activación de las políticas de protección a los más vulnerables, en el contexto de la herencia de una economía dinámica pero relativamente poco avanzada que no estaba en situación de absorber las situaciones de marginalidad económica, social y cultural estructural ni de abordar los vaivenes y ciclos productivos. En particular, fue aumentando el consenso en la sociedad chilena frente a dos legados del período de neoliberalismo extremo de 1973-1989: la insuficiencia de los apoyos a los más pobres, especialmente en los períodos de alto desempleo, y

1 Siguiendo a Standing (2004), de la Organización Internacional del Trabajo, "si la seguridad social se refiere a 'la gestión del riesgo social por o para el individuo', entonces puede decirse que la protección social, que incluye a la seguridad social, se refiere también a la 'protección de lo social': solidaridad civil, gremial y social. Todo sistema de protección social puede concederle a la seguridad social un papel amplio o mínimo, como sucede en la mayoría de los países en desarrollo de bajo ingreso nacional. La seguridad socioeconómica es aún más amplia. Además de abarcar la protección del ámbito social de transferencias y servicios, se refiere también a 'la protección económica de lo social', introduciendo la economía en la sociedad a través de estructuras de sistemas de regulación, protección y distribución que limitan la inseguridad social y económica, reducen las desigualdades y proporcionan pautas de oportunidades".

la incapacidad del sistema de pensiones por capitalización individual establecido en 1980 de lograr los dos objetivos de todo buen sistema de pensiones: obtener una cobertura generalizada de la población de mayor edad y hacerlo con una significativa tasa de reemplazo de los ingresos del trabajo en la vida activa.

Reducido al segmento más pobre de la población venía operando en Chile desde el período 1973-1989, y en algunos casos desde mucho antes, dispositivos de subsidio de desempleo, de asignación familiar, de subsidio único familiar y de pensión asistencial y de pensión mínima de escaso monto y cobertura. A partir de 1990 sucesivas transformaciones en los dispositivos de ayuda y seguridad social se fueron agregando hasta conformar un esbozo de sistema de protección social. Se cambió el subsidio de desempleo por un seguro de desempleo en 2002, se cambió la estructura de la asignación familiar para beneficiar a los asalariados de ingresos más bajos, se amplió el subsidio único familiar y se estableció un bono solidario en 2003, y se cambió la pensión asistencial por una pensión básica y un aporte solidario en 2008. Más ampliamente, se estableció el programa Chile Solidario, concebido para que las familias con menores niveles de ingresos puedan “construir un puente hacia sus derechos” de un modo directo en su relación con el Estado, con un sistema de monitoreo de las situaciones familiares y de sus progresos, con flexibilidad en los instrumentos y prioridad en el acceso a los sistemas de apoyo social. En este trabajo se analizará estas sucesivas transformaciones y se vinculará su impacto con el del ciclo económico. Una segunda parte se ocupa de la reforma al sistema de pensiones de 2008, que estableció un primer pilar no contributivo de las jubilaciones más allá del universo de personas indigentes, en base al diagnóstico generalizado de que la vulnerabilidad de las personas de edad que no pueden obtener ingresos requiere de algún sistema de pensiones básicas al margen de la contribución en la vida activa, pues tanto razones de equidad como de incertidumbre fiscal, de incentivo a la subdeclaración de ingresos en el contrato de trabajo o directamente a la informalidad de la relación laboral, justificaban un cambio en el sistema vigente desde 1980 al menos en este aspecto.

Los estabilizadores fiscales y la protección social

Los estabilizadores automáticos suavizan las fluctuaciones cíclicas a través de su efecto en la demanda agregada. Cuando la economía se encuentra en una fase contractiva o recesiva, la menor actividad económica genera una disminución de los ingresos fiscales, mientras que el mayor desempleo aumenta algunos gastos públicos.

El ingreso disponible privado puede así disminuir menos de lo que lo hace el PIB, limitándose el efecto contractivo sobre la demanda agregada, el crecimiento y el empleo. Por tanto, el saldo presupuestario empeora en esta fase estimulando la economía y facilitando la recuperación económica. En sentido contrario, en épocas de expansión se generan mayores ingresos públicos y menor gasto en subsidios, lo que permite reducir o eliminar el déficit público.

El ciclo económico chileno, mirado en perspectiva de largo plazo, incorpora vaivenes significativos de la magnitud del producto interno, del empleo y de los ingresos, como se observa en el gráfico 1 en el último medio siglo. Luego del convulsionado período 1970-1973, la economía entre 1974 y 1989 se orientó a una drástica apertura comercial y financiera y al desarrollo exportador, con privatización de empresas públicas y disminución del tamaño del Estado, con una tasa de crecimiento promedio de algo inferior al 3% anual, una tasa de inflación anual promedio de 19% y una tasa de desempleo superior al 13%. Entre 1990 y 1999 se duplica la tasa de crecimiento, la inflación se reduce a tasas de un dígito y el desempleo baja a cerca de 7%. Entre 2000 y 2010 la tasa de crecimiento cae por debajo del 4% promedio, el desempleo se incrementa a 9% y la inflación disminuye a un 3% anual promedio. Estas tendencias de largo plazo de la economía chilena se acompañan de ciclos marcados, cuyos momentos más álgidos en los últimos 40 años han sido las fuertes recesiones de 1975 y 1982-83, la recesión moderada de 1999, además de cambios de tendencia negativos en el ciclo de intensidad importante en 1965, 1972 y 1990 y recientemente con ocasión de la gran recesión mundial de 2009.

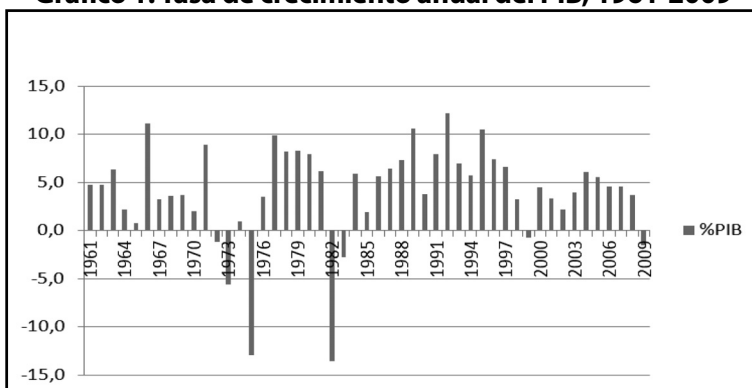
Ello ha llevado a los sucesivos gobiernos desde 1990, pero especialmente desde 2000, a establecer un mecanismo anticíclico en la política fiscal y a mantener una flexibilidad en la política cambiaria para procurar absorber los choques externos que impactan con

rapidez una economía pequeña y crecientemente abierta como la chilena. En el contexto de la política fiscal de “superávit estructural” establecida por el gobierno de Ricardo Lagos y luego de “balance estructural” hacia fines del gobierno de Michelle Bachelet, han emergido en magnitudes todavía modestas en Chile gastos públicos “estabilizadores de ingresos” frente a caídas de empleo y remuneraciones de los sectores más vulnerables.

La política pública incluye diversos mecanismos de compensación social frente a variaciones en ciclo económico que deterioran el empleo y los ingresos del trabajo no vinculados a límites presupuestarios específicos, y que la ley de presupuestos suele denominar “excedibles”, junto a otros dispositivos de ayuda social. Las políticas públicas sociales compensatorias del ciclo económico se pueden diferenciar en dos categorías: las “automáticas” y las “discrecionales”. Entre las primeras destaca el tránsito hacia un nuevo sistema de seguro de desempleo que dejará obsoleto el limitado mecanismo de subsidio de desempleo existente hasta 2003 y el complementario mecanismo de jubilación anticipada que lo sustituye para las personas de más edad que enfrentan el desempleo, peligroso en tanto disminuye la pensión a la que alternativamente el que acude al mecanismo obtendría si tiene disponible un seguro de desempleo propiamente tal.

El subsidio y el seguro de cesantía

El subsidio de cesantía está siendo reemplazado progresivamente desde fines de 2002 por un sistema de seguro de desempleo, que provee un mecanismo decreciente de reemplazo del salario por cinco meses. El subsidio de cesantía se otorgaba hasta por doce meses, distribuido por las municipalidades con fondos públicos, con un monto fijo (no vinculado al salario previo), de muy bajo monto y decreciente a partir de los 91 días de aplicación (entre 1985 y 1990 su monto era de 6 mil pesos en los primeros tres meses, de 4 mil en los tres meses siguientes y de tres mil en el semestre final del subsidio; en 2008 los montos eran de 17,3 mil, 11,6 mil y 8,7 mil pesos respectivamente).

Gráfico 1: Tasa de crecimiento anual del PIB, 1961-2009

Fuente: Banco Central de Chile.

El número de beneficiarios (cabe recordar que el acceso al subsidio era a petición del interesado, sobre la base de demostrar un despido basado en la interrupción del contrato de trabajo y por tanto abarca sólo al sector formal de la economía) se casi duplicó entre 1998 y 2002, siguiendo la coyuntura del desempleo, como se observa en el cuadro 1, para luego descender progresivamente, aunque la tasa de cobertura (proporción de cesantes con acceso al subsidio) se mantuvo estable en una proporción de menos de uno de cada diez afectados.

El seguro de cesantía, a partir de su puesta en marcha a fines de 2002, ha tenido un número de cotizantes que ha crecido a raíz de la obligatoriedad del mecanismo para los nuevos contratos de trabajo, abarcando a cerca de 4 millones de personas a diciembre de 2009, aunque los que han cotizado en algún momento en el nuevo sistema son más numerosos. Los beneficiarios, por su parte, han crecido en términos absolutos y en proporción de los cotizantes. Hacia 2005 su número era ya superior a la de beneficiarios del subsidio de cesantía en 2002. El impacto de este mecanismo de seguro de mantención de ingresos en coyunturas de mayor desempleo se va demostrando como considerablemente mayor que el del mecanismo previo de subsidio, constituyéndose en el primer “estabilizador automático” de la evolución macroeconómica de magnitud significativa. No obstante, la cobertura de los cesantes permanece alrededor del 20%,

lo que manifiestamente debe llevar a revisiones de las condiciones de acceso de los cotizantes, especialmente en el caso de las faenas temporales, y a ampliar la cobertura del sistema y el número de cotizantes.

Cuadro 1: Cobertura de desempleo, 1998-2009

Año	Beneficiarios Subsidio Cesantía	Beneficiarios Seguro Cesantía	Cotizantes Seguro Desempleo	Desempleados	Tasa de Cobertura Desempleo
1998	27.290	-	-	357,36	7,6
1999	49.024	-	-	591,25	8,3
2000	46.231	-	-	581,79	7,9
2001	51.341	-	-	597,83	8,6
2002	48.484	-	66.253	605,00	8,0
2003	nd	19.084	1.338.337	608,39	nd
2004	33.663	44.690	1.879.623	659,42	11,9
2005	21.224	65.008	2.434.669	632,2	13,6
2006	15.813	76.536	3.924.053	541,18	17,1
2007	11.789	85.455	3.248.460	485,92	20,0
2008	9528	113.326	3.589.914	557,02	22,1
2009	9842	129.977	3.736.682	702,91	19,9

Fuente: A partir de Dirección de Presupuestos, Superintendencia de Pensiones, Superintendencia de Seguridad Social e Instituto Nacional de Estadísticas.

El Subsidio Único Familiar

Los subsidios sociales que se aluden a continuación están sujetos a los límites de disponibilidad presupuestaria anual para financiar los respectivos programas, concentrados en las familias de menores ingresos. Por tanto, su vínculo con el ciclo económico es menos directo que en el caso de los mecanismos anteriormente descritos y está más sujeto a la decisión discrecional de la autoridad gubernamental en cuanto a la cobertura que puedan alcanzar y

la intensidad de su capacidad de compensación social frente a un deterioro de la coyuntura económica y del empleo.

El Subsidio Único Familiar (creado en 1980) es el equivalente de la asignación familiar que se otorga por carga familiar a los asalariados bajo contrato, pero que en este caso se entrega, de acuerdo a las disponibilidades presupuestarias y a la decisión discrecional de la autoridad, a las personas en situación de pobreza que no perciben ingresos del trabajo y en función del número de hijos menores, por embarazo o por discapacidad (dado que una persona puede acumular factores de asignación del subsidio, los beneficiarios son menos que los “causantes”: menores, recién nacidos, embarazadas, madres, inválidos, discapacitados mentales). Este mecanismo, como se observa en el cuadro 2, tuvo más bien un comportamiento “procíclico” en el período de crisis de 1998-2000, recuperando su cobertura a partir de 2001, con un permanente incremento desde esa fecha y con un fuerte aumento “anticíclico” en la crisis de 2008-2009. Este mecanismo de subsidio discrecional, asimilable a lo que se conoce como “transferencias condicionadas” en el lenguaje de los programas sociales, se ha constituido así en un “estabilizador discrecional”, abarcando un universo considerable de personas, aunque representa un gasto de relativa baja magnitud, del orden de 240 millones de dólares en 2009.

Complementariamente a este subsidio, el nuevo Programa Chile Solidario, en aplicación progresiva desde 2002, atiende mediante una gama de políticas públicas a un universo potencial de 225 mil familias identificadas en situación de extrema pobreza de acuerdo a la encuestas de ingresos CASEN, es decir cuyos ingresos no alcanzan a cubrir el costo de la canasta estándar de alimentación familiar, identificadas localmente. El deterioro de la situación del empleo probablemente incrementó el número de familias que califican para una política de este tipo, que incluye un subsidio especial de solidaridad de carácter temporal (denominado Bono Solidario). En 2002 cubrió a cerca de 42 mil familias.

Cuadro 2: Cobertura del Subsidio Único Familiar

Año	Causantes
1998	944.738
1999	905.277
2000	872.002
2001	887.593
2002	943.121
2003	936.919
2004	938.219
2005	953.896
2006	987.124
2007	1.051.377
2008	1.312.484
2009	1.726.270

Fuente: Ministerio del Trabajo.

La Pensión Asistencial

La pensión asistencial se otorgaba hasta junio de 2008, es decir antes de la reforma previsional del gobierno de la Presidenta Bachelet, a aquellas personas de bajos ingresos (cercanas al nivel de la indigencia) que no disponen de derechos previsionales y son mayores de 65 años, hasta su fallecimiento, así como también a las personas discapacitadas. La asignación a nuevos beneficiarios se determinaba por los intendentes regionales, previa identificación de demandantes por los municipios, y según la disponibilidad presupuestaria que determinaba cada año nuevos cupos por región. Este subsidio se debe entender como relativamente vinculado al ciclo económico en tanto el deterioro del empleo y los ingresos habilita a más personas para acceder a la pensión asistencial. El examen de la evolución desde 1998 arroja una tendencia al incremento de este subsidio, el que será reemplazado por uno de mayor cobertura y mayor monto a partir de la reforma de 2008.

Entre 1998 y 2002 se produjo un incremento del número de pensiones asistenciales otorgadas, aunque en cantidades muy pequeñas y especialmente por razones de invalidez y discapacidad mental. En septiembre de 2004 se diferenció el monto de la pensión asistencial según personas menores de 70 años, entre 70 y 75 años y mayores de 75 años. A partir de 2005 se produce un incremento considerable de los beneficiarios.

Cuadro 3: Pensión Asistencial, 1998-2008

Año	Vejez	Invalidez	Discapacidad Mental	Total
1998	162.204	169.075	14.141	345.420
1999	163.338	170.404	17.003	350.745
2000	165.373	173.787	19.653	358.813
2001	167.358	177.507	22.522	367.387
2002	167.212	179.926	24.780	371.918
2003	165.150	180.921	26.641	372.712
2004	162.804	181.465	28.569	372.838
2005	175.143	189.922	33.313	398.378
2006	189.150	197.794	37.395	424.339
2007	206.661	205.016	41.207	452.884
2008	228.065	212.327	44.982	485.374

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social.

Así, en el caso de los sistemas de ayuda social pública cuya cobertura es discrecional de la autoridad, se concluye de la experiencia del último decenio que estas han tendido a asimilarse a la filosofía de la regla de balance estructural en materia de equilibrio presupuestario, que activa con mayor automaticidad la ampliación de las coberturas (y a la inversa, su restricción en situaciones de mejoría del acceso al empleo) de las ayudas sociales públicas. La aspiración para el futuro es la de constituir una “regla de compensación social” combinada con la del equilibrio fiscal de largo plazo. La maduración de la política social chilena permitiría en plazos prudentes entrar a una etapa de definición más precisa del derecho a la ayuda social pública en determinadas condiciones de deterioro de la situación del empleo y de los ingresos familiares, para enfrentar con coherencia la mantención de la cohesión social en condiciones externas adversas y en las etapas bajas del ciclo económico, de modo que la regla fiscal incluya parámetros de variabilidad del gasto público social “automático” y del gasto en ayuda social pública.

La reforma al sistema de pensiones y la protección a los más pobres

Una ampliación sustancial de los mecanismos de protección capaz de mejorar la situación de los sectores de menores ingresos y de mayor vulnerabilidad de inserción social probablemente supondría una simplificación de la actual gama de mecanismos de transferencia de ingresos a los más pobres y definir una política de ingreso básico garantizado con dos mecanismos fundamentales, como suele ocurrir en los países con sistemas avanzados de protección: el primero concentrado en los niños (sobre la base de una prioridad valórica, con además alta rentabilidad social, pues tiene un fuerte carácter preventivo de posteriores dificultades educativas o de conducta social) y el segundo orientado a las personas de más de 65 años para asegurarles una vejez con un mínimo de dignidad.

El resultado de la encuesta CASEN 2009 revela que es especialmente relevante priorizar el tema de la transferencia de ingresos a la infancia, pues la pobreza en los niños es muy superior al promedio, lo que refleja a su vez que los hogares más pobres tienen

más hijos. Un primer mecanismo debiera consistir en otorgar a cada niño de las familias de menos ingresos un importante *subsidio a la infancia* hasta que complete la educación media, a ser percibido por la madre y con la condición de asistir a la escuela y a revisiones médicas periódicas, y ser de un monto sustancialmente mayor al actual Subsidio Único Familiar. Este nuevo esfuerzo adicional se agregaría al muy positivo incremento ya en curso del sistema de cuidado infantil y educación pre-escolar, así como de la alimentación complementaria infantil. El orden de magnitud del costo de un nuevo subsidio a la infancia de 30 mil pesos mensuales para 1,5 millón de niños de familias en situación de bajos ingresos sería inferior a un 1% del PIB.

Un segundo criterio de homologación a las democracias sociales avanzadas debiera ser el de otorgar a una amplia mayoría de los adultos mayores una *pensión básica garantizada*¹. Esto es parte sustancial de la reforma propuesta por el gobierno de Michelle Bachelet a fines de 2006, que ha considerado pertinente sostener la necesidad de la adopción de un *sistema de pensión básica* (no contributiva y financiada con impuestos, aplicable a todos los residentes en el país durante el ciclo de vida activa exceptuando a los de más altos ingresos) como primer pilar solidario del sistema de pensiones, combinado con un sistema contributivo de capitalización individual reformado en tanto segundo pilar y con el sistema de complemento de ahorro voluntario con descuento tributario a la renta (cotizaciones voluntarias, depósitos convenidos con empleadores, depósitos de Ahorro Previsional Voluntario) en tanto tercer pilar. Este esfuerzo aún en fase de maduración no ha estado ajeno a la menor prevalencia de pobreza en los adultos mayores que en el promedio de acuerdo a la medición de 2009.

La lógica de los sistemas de pensiones

Quienes disponen en la edad avanzada de suficientes activos propios con sus respectivos rendimientos, incluyendo rentas vitalicias provistas por seguros privados, no requieren de sistemas públicos de pensiones. Un sistema obligatorio de pensiones tiene el objetivo

1 Siguiendo a Larry Willmore (2006), en base al sistema existente en Nueva Zelanda desde 1940, pero también en Bolivia y Ciudad de México más recientemente, y en general los sistemas de pensiones básicas existentes en múltiples países.

genérico de asegurar a los ciudadanos algún tipo de ingresos en la vejez y de modo específico unos ingresos de reemplazo (salario diferido) a quienes han vivido de su trabajo una vez que dejan de obtener ingresos salariales por retiro de la vida activa. Se obtiene así una redistribución intertemporal de los ingresos en el ciclo de vida y se otorga seguridad frente a la imposibilidad de prever el momento de la muerte. Se programa el uso de ahorros mediante la técnica de la renta vitalicia o se establece un vínculo colectivo entre generaciones, en la que la generación activa paga pensiones a la pasiva.

Los sistemas contemporáneos de pensiones suelen incluir, simplificando, tres “pilares”. El primer pilar, normalmente financiado con recursos tributarios y no necesariamente atado a contribuciones durante la vida activa, tiene el propósito de asegurar una pensión básica a quienes no tienen otros ingresos en la vejez, o bien complementarlos si estos son muy bajos. El segundo pilar, el sistema contributivo obligatorio, tiene dos objetivos propios: lograr la máxima tasa de cobertura posible del universo de asalariados y trabajadores independientes y lograr una tasa de reemplazo de los ingresos al momento de terminar la vida activa que no implique un brusco empobrecimiento, suavizando la curva de la capacidad de consumo a lo largo de la vida y redistribuyéndola desde la edad productiva a la vejez. Un tercer pilar, el que incentiva tributariamente el ahorro voluntario, viene a complementar, con el esfuerzo individual adicional, los ingresos en la vejez.

Cualquiera sea el sistema de pensiones que cada país ha adoptado, son generalizadas las preocupaciones y los debates públicos sobre los efectos fiscales y macroeconómicos de la evolución demográfica y de las importantes ganancias en las expectativas de vida experimentadas con pocas excepciones en las últimas décadas. En 2005, un 7,4 por ciento de la población tenía más de 65 años (15,5 por ciento en los países desarrollados y un 5,5 por ciento en los en desarrollo), mientras las proyecciones medias de la ONU prevén un fuerte cambio en la situación hacia 2050, con una proporción de 16,1 por ciento de mayores de 65 años (26,2 por ciento en el mundo desarrollado y un 14,6 en aquel en desarrollo). En el caso de Chile, la cifra era de 7,9 por ciento en 2005 y la proyección de 18,9 por ciento para el año 2050, es decir una situación intermedia.

Habrá inexorablemente cada vez más personas de edad avanzada por persona económicamente activa en el futuro. Pero

esto no es necesariamente una catástrofe, como a veces se plantea en el debate público. Existe una secuencia a considerar que matiza el “pesimismo demográfico”. En efecto, después de que la fertilidad comienza a declinar y antes de que se manifieste la tendencia al envejecimiento promedio de la población, la proporción de personas en edad de trabajar aumenta en relación a la dependiente y de edad avanzada. Esto genera un potencial para un auge en el ingreso per cápita conocido como “ventana de oportunidad demográfica” y “primer dividendo demográfico”. Una mayor proporción del producto nacional puede dedicarse a la inversión sin sacrificar el consumo. A la vez, a medida que la población envejece se presenta un potencial “segundo dividendo demográfico” si la población de más edad ha ahorrado en su vida activa y dispone de más riqueza que las generaciones más jóvenes, con la consecuencia de incrementar la riqueza per cápita. La anticipación de una vida más larga induce a una parte de la población, además, a ahorrar más durante su vida, reforzando el efecto descrito. Con la menor fertilidad, las personas pueden asignar una mayor parte de sus ingresos a su propio consumo, con un potencial incremento del ahorro. Así, fruto de todos estos efectos, la riqueza per cápita puede incrementarse durante la transición demográfica en la que la población envejece (Lee, Lee and Mason, 2007).

Además, si la productividad del trabajo multiplicada por el número de trabajadores se incrementa a una tasa superior que la de los pensionados, el desequilibrio creciente entre personas activas y pasivas puede compensarse o al menos atenuarse. En teoría, para un sistema contributivo obligatorio aplicar un modelo de capitalización individual o uno de reparto intergeneracional se justifica o no si el crecimiento proyectado de la masa salarial es inferior o superior al rendimiento proyectado de las cotizaciones capitalizadas (Blanchet, 1998)¹.

1 De acuerdo a Dimson, Marsh y Staunton (2002), que analizaron retornos accionarios reales para 101 años en 16 países, a pesar de una gran variabilidad según períodos y países y de dificultades metodológicas variadas en las mediciones, se puede considerar que estos son muy riesgosos comparados con los retornos de los bonos gubernamentales y que son poco probables retornos acumulados en 20 años superiores a 2,5% real anual.

Comparación de sistemas de pensiones

Si la población que trabaja crece a la tasa n y los salarios crecen a la tasa s , entonces por cada peso de contribución obligatoria en edad de trabajar los trabajadores reciben en la vejez una jubilación que depende del crecimiento de la masa salarial:

$$m = (1+n) (1+s)$$

El retorno sobre la inversión del sistema de reparto corresponde al crecimiento de la masa de cotizaciones salariales. Si i es la tasa de interés de los activos invertidos en capitalización, representando el retorno sobre la inversión de cada peso depositado en el sistema, entonces para el trabajador es mejor, aunque más riesgosa, la capitalización en caso que $i > m$, o es más conveniente el sistema de reparto si $i < m$.

La evolución más probable en un país en transición demográfica como Chile es que la fuerza de trabajo agregada continúe creciendo hacia el 2050, y así lo hará también la masa salarial, de no mediar una caída de la productividad y de los salarios medios. A más largo plazo, la fuerza de trabajo activa eventualmente disminuirá, como es el caso de la evolución reciente de Europa (con una fuerza de trabajo que será probablemente menor en 2020 que en la actualidad) y otros países desarrollados en los que ya prevalece una muy baja natalidad, poniendo el destino de las pensiones en manos de los incrementos de productividad de la fuerza de trabajo o de inmigraciones masivas de población activa. En efecto, en el otro componente de la ecuación, se confrontan las visiones pesimistas u optimistas sobre la productividad: si los pesimistas tienen razón, debe tomarse acciones desde ya para evitar presiones fiscales insostenibles originadas en pagos crecientes de pensiones.

Este enfoque, o variantes de él, es el que llevó a los economistas neoliberales durante la época de Pinochet a eliminar prácticamente cualquier compromiso intergeneracional en materia de pensiones al cambiar un sistema de *beneficios definidos* a uno

de *aportes definidos* y de incertidumbre sobre los beneficios, con excepción de una pensión asistencial de bajo monto para la población mayor de 65 años en condición de indigencia y un aporte fiscal para obtener una pensión mínima para los participantes en la seguridad social con un mínimo de 20 años de cotizaciones.

La necesidad de la reforma al sistema de pensiones en Chile

La información disponible mostraba hacia 2005 que los cotizantes a los diversos sistemas de pensiones civiles vigentes en el país representaban un 65,9% de los trabajadores ocupados y 61,3% de la fuerza de trabajo total. Si bien dicha cobertura es superior en alrededor de diez puntos porcentuales respecto de la observada en 1980, es similar a la registrada a mediados de los años setenta y es en todo caso insuficiente para los estándares de una sociedad moderna.

El total de pensionados de cargo fiscal hacia 2005 era de poco más de 1,7 millones de personas, de las cuales 223 mil eran pensionadas por discapacidad o enfermedad mental. Las pensiones mínimas beneficiaban a unas 527 mil personas provenientes del sistema antiguo de reparto, con un costo del orden de 0,8% del PIB. Las pensiones mínimas beneficiaban a unas 51 mil personas en el sistema de AFP como complemento de la pensión capitalizada. Las pensiones asistenciales (que incluyen las pensiones por discapacidad y enfermedad mental) beneficiaban a cerca de 400 mil personas, con un gasto equivalente a un 0,3% del PIB. Nótese que esta cifra es inferior al gasto en pensiones de las FF.AA., que representaba un 1,1% del PIB, cuyas pensiones promedio más que duplicaban a las pensiones promedio civiles.

Según la información de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) de Mideplan, la cobertura del sistema de pensiones entre la población mayor de 65 años se había mantenido en torno al 76% entre los años 1992 y 2003. Sin embargo, las pensiones de carácter contributivo habían disminuido su cobertura, siendo reemplazadas por las pensiones asistenciales no contributivas. En la práctica, junto a la nueva capitalización individual, se construyó un sistema que mantiene en un largo período de transición (hasta 2030 para las cotizaciones y hasta 2050 para los beneficios) el pago de las pensiones a quienes jubilaron en el sistema antiguo o jubilarán de acuerdo a sus normas y el pago al momento de jubilar de un bono

de reconocimiento de las cotizaciones realizadas en dicho sistema para los que se trasladaron al nuevo.

Cuadro 4: Chile, Pensionados 2005

Tipo de pensiones	Nº	Gasto (Millones de US\$)	Monto promedio (US\$)	%PIB
Total general	1.712.051	-	-	-
1. AFP	329.530	-	-	-
2. Sistema antiguo	984.143	3.733	316	2,7
<i>INP</i>	826.380	2.277	230	1,6
<i>Capredena</i>	98.679	924	781	0,7
<i>Dipreca</i>	59.084	531	750	0,4
<i>(Mínimas)</i>	<i>(526.874)</i>	<i>(1.132)</i>	215	<i>(0,8)</i>
3. Asistenciales	398.378	361	75	0,3
<i>Vejez</i>	175.143	-	-	-
<i>Invalidez</i>	189.922	-	-	-
<i>Deficiencia mental</i>	33.313	-	-	-

Fuentes: Superintendencias de Seguridad Social y de AFP y FMI para PIB.

Esto ha representado desde 1981 a 2003 un déficit promedio del orden de 5,7% del PIB (un 4,4% para las pensiones civiles). A esto se agrega un esquema de “reparto”, no ya de asalariados activos a pasivos sino de contribuyentes a amplias categorías de pasivos que no obtienen la pensión mínima o que no han contribuido al sistema y obtienen una pensión asistencial, con un costo fiscal de 0,3% del

PIB en 2005. Estas han pasado a cubrir del 7,7% al 18,6% del total de los adultos mayores. Este enorme costo de la transición de un sistema a otro, más allá de los méritos respectivos, suele no mencionarse con suficiente nitidez a la hora de evaluar la reforma del sistema de pensiones de 1981.

Además, desde el abandono del sistema de pensiones por reparto y su reemplazo por uno de capitalización, ha permanecido una fuerte interrogante sobre la magnitud de las pensiones futuras en Chile. Estas dependen crucialmente de la densidad o estabilidad en el tiempo de las cotizaciones (siempre amenazadas por la pérdida temporal del empleo o insuficiente constancia de los autoempleados) y de la rentabilidad de los fondos. Según la *Encuesta de Protección Social* de 2002, la relación años cotizados/años de historia laboral es de solo 51% para los trabajadores dependientes. Hasta ahora los fondos de capitalización han contribuido a reanimar el mercado de capitales (y a concentrarlo) y han mantenido una rentabilidad promedio relativamente satisfactoria (del orden de 10%), rentabilidad que disminuye si se considera los fuertes costos administrativos existentes.

A pesar de la cuasi eliminación de los *beneficios definidos*, propio de la seguridad social clásica, se ha desarrollado una controversia sobre el peso presupuestario de largo plazo de la combinación de incertidumbres vinculadas al desempeño financiero de los fondos de pensiones, la evolución del mercado de trabajo y la densidad de las cotizaciones individuales a lo largo del ciclo de vida del trabajador que gatillan las pensiones mínimas (con 20 años de cotizaciones al menos) y asistenciales (para personas sin derechos previsionales y con bajos ingresos). Las proyecciones oficiales mostraban que del total de la población adulta mayor el grupo cubierto por una pensión contributiva se reduciría de 65% a 50% en 2020, y que alrededor de un 60% de los pensionados del sistema de AFP obtendría una pensión igual o inferior a la pensión mínima garantizada por el Estado. Por su parte, proyecciones de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) mostraban que el 46% del flujo anual de nuevos pensionados del sistema de AFP entre los años 2020 y 2025 tendría una pensión inferior a la mínima y sin acceso a la garantía estatal, y que este grupo sería a razón de 65% compuesto por las mujeres mayores. El diagnóstico cada vez más compartido era que el esquema actual de

AFP llevaría con el envejecimiento de la población inevitablemente a una caída de las pensiones individuales promedio, a un incremento obligado de las cotizaciones o a una edad de jubilación más tardía (Arenas de Mesa, 2004).

Sustentabilidad de un sistema con pensión universal

Después de la destrucción de los *beneficios definidos*-propios del sistema de reparto con lógica de solidaridad intergeneracional- en manos de la dictadura militar (con la excepción notoria del sistema aplicable a las FF.AA.) y de los economistas neoliberales, volver a introducir al menos algún nivel de *beneficios garantizados universales* en materia de pensiones parece ser el nuevo consenso que emergió en la sociedad chilena al iniciarse el siglo XXI. Afianzar en el largo plazo un sistema de protección social con una *pensión universal garantizada uniforme* (o *básica*, si se limita a una proporción de los adultos mayores si no se quiere incorporar en el dispositivo a las personas más ricas¹) tiene el mérito de ser de muy simple administración y legibilidad colectiva: por el sólo hecho de tener más de una determinada edad, la sociedad otorga como un derecho unos ingresos modestos para la vejez, financiados mediante impuestos, de preferencia progresivos o al menos proporcionales a los ingresos. Se incluye así automáticamente a las mujeres y a los trabajadores informales, es decir a los más frecuentemente excluidos de los sistemas de pensiones basados en las relaciones salariales, no estigmatiza a los beneficiarios y mantiene los incentivos para ahorrar para la vejez. Este enfoque aspira a eliminar la incertidumbre individual sobre el piso de ingresos que se dispondrá en la vejez. Para el fisco también permite despejar en parte la incertidumbre respecto a la magnitud del gasto que implica mantener un primer piso solidario con parámetros fijos en vez de sujetos a la evolución de la pobreza y de la cobertura, densidad y rentabilidad de las cotizaciones obligatorias.

1 Dado que su aporte vía impuesto a la renta al menos proporcional sería mayor que el beneficio, no existe necesariamente una justificación para dicha exclusión. Para los mayores de 65 años más ricos la pensión universal podría en todo caso ser deducida ex-post al momento de la declaración de impuestos, evitando las complicaciones y costo administrativo de la elegibilidad de la asignación ex-ante según ingresos demostrados por debajo de un determinado límite.

Se podrá argumentar que de este modo se desincentivaría el ahorro para la vejez, puesto que existiría un ingreso asegurado. En realidad, este esquema aminoraría los problemas de incentivo: en el margen, para complementar la pensión básica, todos estarían interesados en constituir ahorros adicionales asociados a la formalización contractual de las relaciones laborales o realizar ahorros voluntarios. Hoy, en cambio, para muchos no tiene sentido exigir un contrato al empleador, y de paso disminuir su remuneración líquida, al percibir que su pensión será la mínima legal, si tiene más de 20 años de cotizaciones, o directamente la asistencial, si no los tiene y su condición es de pobreza. Si además el potencial cotizante tiene algo de cultura financiera, constatará que el costo de administración (un sexto de los fondos descontados obligatoriamente del salario bruto) es en extremo elevado, lo que lo alejará también de la formalización contractual de su relación laboral.

**Cuadro 5: Proyecciones de Costo de Pensiones
Garantizadas en Chile**

Año	Pensión Garantizada/ PIB/Habitante (*)	% Pob +65 años	Costo en % PIB
		100%	
2006	0,27	7,9	2,1
2025	0,27	12,9	3,5
2050	0,27	18,9	5,1
		60%	
2006	0,27	4,8	1,3
2025	0,27	7,7	2,1
2050	0,27	11,3	3,1

Fuente: Elaboración propia a partir de proyecciones demográficas de la ONU y FMI para PIB.

(*) La pensión básica considerada para este cálculo es la pensión mínima vigente en 2005 para mayores de 75 años, es decir de 102.494 pesos mensuales, que en 2005 representaba un 27% del ingreso promedio anual por habitante en dólares estimado por el FMI.

Una estimación en otro trabajo (Martner, 2006) señalaba un incremento inicial del gasto en pensiones mínimas y asistenciales por vejez del orden de 1,1% del PIB si se aplicase una pensión básica universal que incrementara la pensión asistencial así como todas las pensiones mínimas hasta el nivel de las que se otorgaba a las personas de más de 75 años en 2005. Si se quisiera beneficiar con esta pensión sólo al 60% de menos ingresos de la población, entonces su costo sería de 1,3 % del PIB, es decir del orden de un 0,3% adicional.

En el largo plazo, si se quisiera mantener un valor de la pensión universal proporcional a una fracción del PIB por habitante, el incremento del porcentaje de población de más de 65 años en la población total haría que el esfuerzo fiscal debiera también incrementarse. Nótese que en cualquier sistema el costo de las pensiones se incrementará con el envejecimiento de la población. En todo caso, si mantener una pensión garantizada universal es considerado demasiado oneroso, en el cuadro 5 se observa los valores para una pensión básica que abarque solo a un 60% de los más de 65 años (1,3% en 2006 y 3% del PIB en 2050). Otra opción más restrictiva sería la de mantener el esfuerzo fiscal como proporción del PIB en el largo plazo, disminuyendo en el tiempo aquella de la pensión básica como proporción del producto por habitante, mediante una reajustabilidad solo por inflación, es decir sin incremento del valor real de la pensión básica.

Este tipo de opciones y sus múltiples variantes están llamadas a ser debatidas por el sistema político chileno, y sus costos presupuestarios no son disruptivos de la dinámica económica. Los montos involucrados son en la etapa inicial inferiores, y en régimen de largo plazo equivalentes al esfuerzo fiscal realizado hasta aquí para financiar la transición del sistema de reparto al de capitalización, reforma de fundamentos puramente ideológicos basados en una radicalidad neoliberal sin precedentes. No existe otro país en el mundo que haya hecho soportar a una misma generación el financiamiento tributario de las pensiones de sus padres y al mismo tiempo el financiamiento por capitalización de aportes de la propia: todos las naciones que han introducido mecanismos de capitalización individual lo han hecho *adicionalmente* a los esquemas de reparto o sustituyéndolos sólo en parte. Si Chile se adaptó en sus cuentas fiscales a esta situación (hasta 1990 a costa de romper en una ocasión la indexación por inflación de las pensiones y además

con la consecuencia de una grave disminución del gasto en salud y educación), la legitimidad de hacerlo innovando en un esquema de transferencias redistributivo y eficiente es bastante mayor.

La variable crucial no es la tasa de dependencia de inactivos respecto a activos, como suele escucharse y leerse, sino el ingreso por habitante. Mientras la pensión garantizada no sea extremadamente generosa (superior al PIB por habitante), el envejecimiento de la población no creará serios problemas, a menos que el PIB caiga de modo importante. En todo caso, si el nivel de gasto sobre PIB se considera excesivo en el futuro, el ajuste puede hacerse disminuyendo la razón pensión básica/PIB por habitante o aumentando la edad a partir de la cual se entrega el beneficio. Independientemente de la estructura tributaria existente, el esquema de pensión básica garantizada puede ser financiado mediante un aporte porcentual parejo aplicado sobre los ingresos totales de los contribuyentes (y no solo sobre el ingreso salarial, como es la cotización, que es el más regresivo de los métodos de financiamiento, pues no considera los ingresos del capital), fijado año a año en la declaración de renta de acuerdo al número de beneficiarios y el monto previsto del subsidio¹. Ingresos adicionales para la vejez se obtendrían de la cotización obligatoria sobre salarios e ingresos de trabajadores independientes, así como del ahorro voluntario individual o colectivo². No existen razones de peso para excluir la restitución en el futuro de un *sistema contributivo de reparto* en tanto segundo pilar del sistema de pensiones, manteniendo un sistema de *capitalización individual* solo como complemento de ahorro voluntario con descuento tributario a la renta (cotizaciones voluntarias, depósitos convenidos con empleadores, depósitos de Ahorro Previsional Voluntario) en tanto tercer pilar.

1 Sobre los fundamentos analíticos de las políticas de impuesto parejo-ingreso básico, ver Anthony B. Atkinson (1997).

2 Estos planteamientos toman en cuenta la regla que Malinvaud (1998) define en los siguientes términos: "Ciertas prestaciones sociales cubren los riesgos a los cuales están expuestos los asalariados a raíz de su empleo; otros cubren riesgos a los cuales están expuestos todos los residentes y los cubren entonces a casi todos en el mismo grado. En rasgos gruesos, las prestaciones vinculadas al empleo deben abarcar los accidentes del trabajo, las pensiones más arriba del nivel mínimo y las pérdidas de salario por enfermedad o cesantía. La legibilidad del sistema de financiamiento recomendaría que las prestaciones vinculadas al empleo sean financiadas por cotizaciones asentadas en el empleo, es decir sobre la masa salarial, mientras las otras prestaciones serían financiadas por la tributación-paratributación sobre los hogares".

La reforma del gobierno de Michelle Bachelet

La Reforma Previsional del Gobierno de Michelle Bachelet constituye un avance en la dirección indicada, aunque se diseñó con una dimensión de menor envergadura y quedó limitada a un gasto en régimen de 1% del PIB. Esta reforma se propuso reestructurar el actual régimen civil de pensiones, creando un Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) y modificando el sistema de AFP en temas como la cotización obligatoria de trabajadores independientes, el cambio en el sistema de comisiones, en el seguro de invalidez y sobrevivencia y en la licitación obligatoria de la cartera de nuevos afiliados, entre otros temas. Los principales beneficios de este nuevo sistema son la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS) y reemplazan al actual programa de pensión asistencial y gradualmente al programa de pensión mínima garantizada. A dichos beneficios acceden, en régimen, hombres y mujeres, a los 65 años de edad, que pertenezcan a los tres primeros quintiles de ingreso (es decir, el 60% de la población de menores ingresos).

Pensión Básica Solidaria y Aporte Previsional Solidario

A una persona que cumpla con los requisitos para acceder al Sistema de Pensiones Solidarias, que no pudo contribuir al sistema de capitalización obligatorio, y que no posee ningún otro tipo de pensión, el nuevo sistema le otorgará la Pensión Básica Solidaria. Se trata de una pensión que entrega el Estado a los que nunca han cotizado en algún sistema de pensiones. Esta pensión comenzó a regir el 1 de julio de 2008, con un valor de \$60.000 y el 1 de julio del año 2009 alcanzó el valor de \$75.000. Así, en el caso típico de una dueña de casa que no cotiza, y que sólo podía acceder a una pensión asistencial de \$48.000, puede obtener una pensión de \$75.000. Pueden solicitar una Pensión Básica Solidaria las personas de 65 años de edad, hombres y mujeres, que pertenezcan inicialmente al 40% más pobre de la población, siendo la Ficha de Protección Social el instrumento que se utilizará, durante los dos primeros años, para determinarlo. El número de beneficiarios aumentará hasta cubrir al 60% más vulnerable de la población. Se requiere tener un período mínimo de 20 años de permanencia (continuos o discontinuos) en el país. El monto de la Pensión Básica Solidaria de invalidez es de igual valor al de la Pensión Básica Solidaria de vejez, representando el mismo monto tanto para

invalidez parcial como total. Como se observa, la PBS constituye un gran avance en el monto y la cobertura de la anterior pensión asistencial. Los beneficiarios aumentaron en unas 125 mil personas en el primer año de aplicación.

Cuadro 6
Pensión Básica Solidaria y Aporte Previsional Solidario,
diciembre de 2009

Tipo de Pensión	Beneficiarios	Monto \$
PBS Vejez	398.828	31.098.135.497
PBS Invalidez	212.205	17.916.680.753
APS Vejez	237.978	6.063.286.133
APS Invalidez	8.766	808.060.161
Total	857.777	55.886.162.544

Fuente: Superintendencia de Pensiones.

El nuevo Aporte Previsional Solidario, en cambio, constituye un mecanismo inédito en el sistema chileno de complemento de las pensiones privadas y tiene por objeto incrementar las pensiones más bajas más allá de la anterior pensión mínima. Este beneficio decrecerá con el monto de las pensiones que se perciban, hasta extinguirse para las personas cuyas pensiones alcancen un monto determinado. Se trata de un suplemento que entrega el Estado a los que habiendo cotizado en algún sistema previsional, tienen pensiones inferiores a la pensión máxima con aporte solidario que la ley define. Este beneficio se entrega a partir de julio de 2008, fecha desde la que se garantiza una pensión máxima de \$70.000. En julio de 2009 el tope para la pensión aumentó a \$120.000, y así aumentará gradualmente hasta llegar a \$255.000 en 2011. Así, a partir de julio de 2008 a una persona que recibía una pensión de \$50.000 el Estado le aporta una diferencia hasta llegar a \$65.100 (descontado el 7% de cotización obligatoria de salud). Se aplican los mismos requisitos que se necesitan para optar a una Pensión Básica Solidaria.

Subsidio a las cotizaciones de los Trabajadores Jóvenes

Se creó además un subsidio a las primeras 24 cotizaciones de los trabajadores jóvenes, entre 18 y 35 años, cuyo ingreso mensual sea inferior a 1,5 veces el salario mínimo. En un aporte del Estado al empleador, equivalente a la mitad de la cotización de un salario mínimo y que opera como incentivo a la contratación, y un aporte directo a la cuenta de capitalización individual del trabajador joven por el mismo monto. Lo anterior permitirá alcanzar los siguientes objetivos: i) fomento del empleo juvenil, ii) mayor formalización y iii) aumento de la cobertura y de los fondos previsionales de los trabajadores jóvenes.

Bonificación por hijo para las mujeres

Esta medida otorga el derecho a todas las madres a recibir el beneficio de una bonificación monetaria por cada hijo nacido vivo, la que será depositada en su cuenta de capitalización individual a los 65 años de edad. La bonificación equivale al 10% de 18 ingresos mínimos mensuales, lo que al 1 de julio de 2009, al entrar en vigencia la reforma, correspondía a 300 mil pesos aproximadamente. El bono tiene una tasa de rentabilidad por cada mes completo, contado desde el mes del nacimiento del respectivo hijo y hasta el mes en que la mujer cumpla los 65 años de edad. Esta rentabilidad es equivalente a la rentabilidad nominal anual promedio de todos los Fondos Tipo C. En un aporte por cada hijo nacido vivo o adoptado para todas las madres chilenas, sin importar su condición social, laboral o económica, para mejorar sus pensiones. A este beneficio accederán todas las madres que se pensionen desde el 1 de julio de 2009. Dicha bonificación devengará una tasa de rentabilidad de un 4% real por cada año completo, contado desde el mes del nacimiento y hasta la edad de 65 años. En la transición, para los hijos nacidos con anterioridad al 1 de julio de 2009, se considerará el salario vigente a dicha fecha y el bono devengará intereses desde ese momento.

Obligación de cotizar de los trabajadores independientes

Durante los tres primeros años de aplicación de la ley (2008-2011) se realizará un proceso de educación previsional para que en forma gradual los trabajadores independientes se incorporen al sistema de pensiones. A partir del año 2012, todos los trabajadores independientes deberán cotizar por el 40% de su renta imponible, a

no ser que en forma expresa manifiesten lo contrario. Al año siguiente deberán cotizar por el 70% de su renta y en el año 2014, sobre el 100%. A partir del año 2015 será obligatorio para todo trabajador independiente sin excepción. Será obligatorio cotizar en salud a partir del año 2016, así como incorporarse al Seguro Social contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales. Se accederá así a las prestaciones de la ley contra riesgos y accidentes del trabajo, al Aporte Previsional Solidario, la asignación familiar y la posibilidad de afiliarse a las cajas de compensación. En el caso de los independientes que presten servicios con boletas de honorarios, el Gobierno podrá obligarlos a cotizar cuando se concrete la devolución de impuestos a través de la Operación Renta. Otra forma será al solicitar patentes, la entrega de certificados u otros trámites. Para el caso de trabajadores independientes que no entregan boletas de honorarios, sino que declaran por renta presunta, el Gobierno los incentivará a cotizar.

Licitación para la administración de Cuentas de Capitalización Individual

Los trabajadores que se incorporen por primera vez al sistema de AFP serán asignados, por un período de 24 meses, a la administradora que ofrezca la menor comisión en el proceso de licitación. Se deberá realizar una licitación anual para proveer el servicio de administración de cuentas de capitalización individual a los nuevos afiliados al Sistema Previsional. Se ha considerado la asignación obligatoria de los trabajadores que inician su vida laboral, dado que su bajo saldo acumulado determina que la variable precio sea la más relevante al momento de seleccionar una Administradora de Fondos de Pensiones. Este grupo de afiliados tiene el tamaño suficiente para cubrir la escala mínima eficiente de operación de una nueva AFP. El mecanismo de licitación reduce los costos de comercialización, haciendo posible la entrada de nuevos actores a la industria y generando un mecanismo que facilita la elección de Administradora, tanto para los nuevos afiliados, quienes tienen un menor conocimiento relativo del Sistema, como para aquellos afiliados que decidan traspasarse de Administradora. Los afiliados deberán permanecer en la AFP adjudicataria durante el período que establezcan las bases de licitación. Se eliminaron las comisiones fijas por cotización, retiros y transferencias de saldos de una AFP a otra.

Ampliación del Ahorro Previsional Voluntario

En 2001 se introdujeron modificaciones al ahorro previsional de carácter voluntario. Se permitió a los trabajadores complementar su ahorro obligatorio con aportes de naturaleza voluntaria que contemplan un beneficio tributario. Además, se permitió la participación de diversos actores del mercado de capitales para administrar dichos recursos. La reforma de 2008 introdujo el Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC), herramienta que permite que los ahorros voluntarios realizados por los trabajadores para mejorar su pensión sean complementados por sus empleadores mediante un acuerdo previo entre la empresa y sus trabajadores, con beneficios tributarios equivalentes a aquellos que se aplican al Ahorro Previsional Voluntario (APV), donde el afiliado puede rebajar directamente de su base imponible el monto equivalente en impuestos. Además, podrá elegir pagar los impuestos correspondientes al momento de hacer el aporte voluntario o al retirar los fondos del ahorro. Los aportes del empleador no constituyen una carga por cuanto son considerados gastos para producir renta.

Se agregó un incentivo para quienes perciben rentas entre \$400 mil y \$1,5 millón mensual y realizan ahorros previsionales voluntarios. Al pensionarse, recibirán un aporte estatal equivalente al 15% del monto ahorrado voluntariamente por el trabajador, con un tope anual de 6 UTM. El APV sólo beneficiaba a las rentas más altas que podían descontar impuestos.

Algunos desafíos para el futuro: la seguridad social, los sistemas de pensiones y el ingreso básico universal

Rentabilidades reales netas inferiores a 4% promedio anual empiezan a resultar críticas para el funcionamiento del sistema en Chile en materia de tasa de reemplazo. Está también en juego el manejo de los riesgos financieros en el tiempo, que están muy desigualmente repartidos entre generaciones. Una crisis bursátil, por ejemplo, otorga la oportunidad de adquirir activos depreciados, lo que será beneficioso para los jóvenes que tendrán ganancias de capital en sus cuentas en el largo plazo, pero perjudicial para los que van a jubilar a corto plazo. No se produce en el actual sistema una

mutualización de riesgos. A lo más se puede morigerar parcialmente el riesgo de quienes están por jubilar diferenciando diversos tipos de fondos (un mecanismo de este tipo se ha aprobado en 2002 en Chile), pero sin mutualización de riesgos entre generaciones.

Hacia un sistema de tres pilares

En este sentido, el sistema más cercano al óptimo es el de “reparto provisionado”, que combina la capacidad del sector público de ser un sólido “asegurador intergeneracional” y la de beneficiar a las pensiones del rendimiento de la inversión de fondos, estableciendo reservas financieras para cubrir los beneficios comprometidos. El objetivo para los sistemas de reparto es evitar el riesgo de ajustar el gasto en pensiones derivado del envejecimiento de la población solo a través del incremento de las cotizaciones obligatorias y para los sistemas de capitalización la incertidumbre sobre la tasa de reemplazo. Fondos de este tipo existen en Suecia desde 1960 y en Canadá y Francia desde la década de 1990 para financiar estructuralmente (se utiliza solo el producto financiero del fondo) parte de las pensiones por reparto. Esto le permite al fondo canadiense proyectar una estabilización de las cotizaciones en 2,5 puntos menos que los necesarios en ausencia de reservas. El fondo noruego alimentado con los ingresos del petróleo, por su parte, busca suavizar las fluctuaciones de ingresos y al mismo tiempo acumular recursos para financiar los gastos futuros vinculados al envejecimiento, con la proyección de alcanzar 120% del PIB en 2020. Fondos de reserva existen también en Japón, EE.UU y otros países, con roles menos delimitados. En Chile, la nueva ley de responsabilidad fiscal de 2009 establece que una parte de los excedentes fiscales debe alimentar un fondo de reserva de pensiones, lo que va en la dirección correcta y permitiría viabilizar un mecanismo como el descrito.

Adicionalmente, sin perjuicio de lo ya acumulado en las cuentas individuales y lo que pudiera seguir acumulándose sobre una base voluntaria, en un contexto de “tercer pilar” no obligatorio como el antes mencionado, una reforma futura debiera apuntar a que la cotización obligatoria alimente un nuevo “segundo pilar”, con un sistema de reparto provisionado que asegure una mejor combinación seguridad-rendimiento que la actualmente existente. Los derechos previsionales de reparto debieran construirse en base

a la historia de cotizaciones de cada trabajador (cuentas nocionales) que les permita participar en la proporción correspondiente de las cotizaciones recaudadas cada año, como en el actual sistema sueco.

Un régimen de pensiones que otorga derechos ciertos y dispone de reservas importantes para garantizarlos concentra las ventajas del reparto (buena mutualización de los riesgos financieros) y los de la capitalización (si el rendimiento es más elevado que el crecimiento de la masa salarial en el largo plazo), con ayuda de un sistema de capitalización individual de tercer pilar. Lo que está fuera de duda es la inconveniencia de mantener la incertidumbre de las pensiones por retiro programado, que pueden dejar en precaria situación a los que agoten sus recursos acumulados.

Hacia un ingreso básico universal

Más allá de garantizar ingresos en la vejez y de actuar frente a la pobreza infantil, la búsqueda de un reparto más equitativo de los ingresos que aquel que resulta de la posesión y uso de factores de producción y su rendimiento en los mercados (y en especial de aquellos ingresos de capital apropiados con poca legitimidad por pocos individuos por herencia o mediante ventajas no económicas), ha dado históricamente lugar a diferentes políticas redistributivas. Sus modalidades son especialmente variadas según las sociedades y usualmente se construyen sobre una base agregativa en el tiempo, lo que confiere con frecuencia a estas políticas complejidades administrativas y coberturas parciales a veces inequitativas y suscita debates periódicos sobre su legitimidad, así como sobre su condición de eventual factor de distorsiones en la asignación de recursos y de ineficiencia económica.

Dos fuentes de ingresos públicos tienen, sin embargo, una especial consistencia económica y legitimidad ética respecto a la alternativa de su apropiación privada: las "rentas ricardianas", distintas de la utilidad empresarial propiamente tal, provenientes de la explotación de los recursos naturales (y que tributariamente suelen tomar la forma de regalía), y los recursos generados por ese bien público que es el avance tecnológico y del conocimiento, cuya plena apropiación privada tampoco tiene fundamento racional, y que tributariamente se expresan en parte en el impuesto a las utilidades. Es legítimo que estos recursos colectivos sean apropiados, al menos en una proporción, por la sociedad y distribuidos a agentes

económicos distintos de quienes los posean privadamente. Nótese que no se emplea el concepto de *redistribución* para estos efectos (el procedimiento de transferir recursos ganados por unos individuos hacia otros individuos) sino el de *distribución* de recursos que pertenecen en propiedad a la sociedad en su conjunto.

Si la provisión de bienes públicos y la redistribución de ingresos son tareas públicas poco controvertidas (lo es más bien su magnitud), en una sociedad democrática tampoco debiera serlo que los recursos que en origen pertenecen a la colectividad sean distribuidos a la colectividad. Avanzar a un ingreso mínimo garantizado originado en una suerte de "dividendo universal" alimentado por las rentas mencionadas plantea el desafío de que estos sean distribuidos como recursos de subsistencia no condicionales: "dése a todos los ciudadanos un ingreso modesto, aunque incondicional, y déjenlos completar a voluntad con ingresos provenientes de otras fuentes".

La adopción de enfoques de este tipo supone seguir dando saltos cualitativos en la estrategia de mejoramiento de la protección social, especialmente relevante para quienes sufren de exclusión social y de bajos ingresos. Y supone superar las lógicas conservadoras para imaginar formas mejores de funcionamiento de la sociedad en base a nuevas modalidades de cooperación entre sus miembros que no sean incompatibles con la mantención del dinamismo económico sustentado en intercambios descentralizados. Y que sean capaces de otorgar un sustento de cohesión social a la democracia política.

Referencias

Acuña, Rodrigo; Iglesias, Augusto. 2001. "Chile's Pension Reform After 20 Years", Working Paper, N° 0129. The World Bank.

Arenas de Mesa, Alberto. 1999. "Efectos fiscales del sistema de pensiones en Chile: proyección del déficit previsional 1999-2037". Seminario Responsabilidades Fiscales en el Sistema de Pensiones. Santiago de Chile: CEPAL.

-----2000. *Cobertura previsional en Chile: lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado*. Serie Financiamiento

del desarrollo, N° 105. Santiago de Chile: CEPAL.

-----2004. "El sistema de pensiones en Chile: principales desafíos futuros". En *El sistema de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: evaluación y desafíos*. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo.

Atkinson, Anthony. B. 1997. *Public economics in action. The basic income/Flat tax proposal*. Oxford: Oxford University Press.

- Artus, Patrick; Virard, Marie-Paule.** 2006. *Comment nous avons ruiné nos enfants*. Paris: Editions La Découverte.
- Barr, Nicholas.** 2002. "Reforming pensions: myths, truths, and policy choices". *International Social Security Review*, 55 (2).
- 2004. "La seguridad de ingresos en la vejez y el papel del Estado", en *El sistema de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: evaluación y desafíos*. Organización Internacional del Trabajo, Santiago.
- Bertranou, François; Vasquez, J.** 2006. "Trabajadores independientes y el sistema de pensiones en Chile". *OITNOTAS*. n°1. Santiago: Organización Internacional del Trabajo.
- Blanchet, Didier.** 1998. « Le débat répartition-capitalisation: un état des lieux ». En *Retraites et Epargne, Conseil d'Analyse Economique du Premier Ministre*. Paris: La Documentation Française.
- Coeuré, Benoît. 2007. «Mettre les Fonds de Pension au Service de la Croissance». En *L'Economie Mondiale 2008*. Paris : Editions La Découverte.
- Corbo, Vittorio y Schmidt-Hebbel, Klaus.** 2003. "Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile". Seminario Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones.
- Davanne, Olivier.** 1998. "Eléments d'analyse du système de retraite français". En *Retraites et Epargne. Conseil d'Analyse Economique*. Paris: La Documentation Française.
- Dimson, Elroy; Marsh, Paul; Staunton, Mike.** 2002. *Triumph of The Optimists. 101 Years of Global Investment Returns*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gosta.** 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Feldstein, Martin.** 1998. "Introduction". En *Privatizing Social Security*. Ed. Martin Feldstein. Chicago: University of Chicago Press.
- Fox, Louise; Palmer, Edward.** 2003. "Pension reform in Europe in the 1990s: lessons for Latin America". *CEPAL Review*, 79.
- Gill, Indermit; Packard, Truman; Yermo, Juan.** 2005. *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Hassler, John; Lindbeck, Assar.** 1997. "Intergenerational Risk Sharing, Stability and Optimality of Alternative Pension Systems. Stockholm: Institute for International Economic Studies.
- Heller, Peter.** 1998. Rethinking Public Pensions Initiatives, *IMF Working Paper* 98/61.
- Hoffmann, Lutz; Bofinger, Peter; Flassbeck, Heiner; Steinherr, Alfred.** 2001. *Kazakstan 1993-2000. Independent Advisors and the IMF*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Holzmann, Robert; Hinz, Richard.** 2005. *Old Age Income Support in the 21st Century*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Holzmann, Robert.** 1997. World Bank perspective on pension reform. Disponible en <http://www.pensionreform.ru/files/24691/eng11.pdf>,
- Holzmann, Robert, et.al.** 2005. *Old-age Income Support in the 21st Century: an International Perspective on Pension Systems and Reform*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Kneller, Richard; Bleaney, Michael; Gemmel, Norman.** 1999. "Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries". *Journal of Public Economics*. 74.

- Lee, Ronald; Lee, Sang-Hyop; Mason, Andrew.** 2007. "Charting the Economic Lifecycle". NBER Working Paper. No. 12379.
- Martner, Gonzalo D.** (2006). "Reformas al sistema de pensiones y pensión básica garantizada". Universidad de Santiago de Chile. Documento de Trabajo 2006. N°4.
- Merton, Robert ; Bodie, Zvi ; Marcus, Alan.** 1987. "Pension Plan Integration as Insurance Against Social Security Risk". En *Issues in Pension Economics*. Eds. Zvi Bodie; John Shoven; David Wise. Chicago: University of Chicago Press.
- Mesa-Lago Carmelo.** 2004. "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina". *Revista de la CEPAL*. No 84.
- OECD.** 2007. *Pensions at a Glance*. Paris: OECD.
- 2005. *Estudios Económicos de la OCDE. Chile*. Paris: OECD.
- 2003. *Estudios Económicos de la OCDE. Chile*. Paris: OECD.
- Palme, Joakim.** 2005. "Features of the Swedish pension reform". *The Japanese Journal of Social Security*. Vol. 4. No. 1.
- Piketty, Thomas.** 1997. *L'Economie des Inégalités*. Paris : Editions La Découverte.
- Webley, Paul.** 2007. «Filling the gap between planning and doing: Psychological factors involved in the successful implementation of saving intention». *Journal of Economic Psychology*. Vol. 28. No 4.
- Riesco, Manuel.** 2006. "Algunos Principios Básicos a Considerar en el Diseño del Nuevo Sistema Previsional Chileno". Santiago de Chile: CENDA.
- Riesco, Manuel; Paiva, Cristián.** 2001. "Chile: Daño Previsional a EE.PP. en AFP". Santiago de Chile: CENDA.
- Social Security Administration. 2007. *Social Security Programs Throughout the World*.
- Standing, Guy.** 2004. "Globalización: las ocho crisis de la protección social". En *Política social y economía social. Debates fundamentales*. Ed. Claudia Dañan. Buenos Aires: Editorial Altamira.
- Schmidt-Hebbel, Klaus.** 2006. "Chile's economic growth". *Cuadernos de Economía*. Vol.43.
- Orszag, Peter R; Stiglitz, Joseph E.** 1999. "Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems". World Bank Conference New Ideas About Old Age Security, September 14-15.
- Tanzi, Vito; Zee, Howell.** 1998. "Política fiscal y crecimiento a largo plazo". *Revista Internacional de Presupuesto Público*, No 38.
- The World Bank.** 1994. *Averting the old age crisis*. New York: Oxford University Press.
- 2006a. "Chile: Opciones para Mejorar la Seguridad de Ingresos de la Tercera Edad". Washington, D.C.: The World Bank.
- 2006b. "The NDC Reform in Sweden: The 1994 Legislation to the Present". En *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington, D.C.: The World Bank.
- United Nations.** 2005. *World population prospects: The 2004 Revision*. New York.
- 2007. *World Economic and Social Survey: Development in an Ageing World*. New York.
- Uthoff, Andras.** 2006. "Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina". *Revista de la CEPAL*. N° 89.

Salvador Valdés-Prieto. 2004a. "Improving Mandatory Saving Programs". Background Paper for Regional Study on Social Security Reform. The World Bank.

-----2004b. "Justifying Mandatory Savings for Old Age". Background Paper for Regional Study on Social Security Reform. The World Bank.

Van Parijs, Philippe; Vanderborght, Yannick. 2006. *La Renta Básica*. Barcelona: Paidós.

Whitehouse, Edward. 2007. *Pensions Panorama. Retirement-Income Systems in 53 countries*. Washington, D.C.: The World Bank.

-----2000. "Administrative Charges for Funded Pensions: An International Comparison and Assessment". Social Protection Discussion Paper. No 0016. The World Bank.

Wilmore, Larry. 2006. "Universal pensions for development countries". IIASA, Laxemburg.

Breves de Política Pública

Los textos que se reproducen han sido publicados por el Centro de Políticas para el Desarrollo de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile con el propósito de promover el debate sobre diversos asuntos públicos.

La Reforma a los Seguros de Salud en Estados Unidos

Julio 2010, N°4

El presidente Barack Obama enfrenta una delicada agenda internacional y doméstica, con dos guerras en curso y temas como la crisis económica global y el gigantesco derrame de petróleo causado por BP en el golfo de México. No obstante, ha logrado una reforma histórica en un área en la que Estados Unidos no calificaba dentro de los países desarrollados modernos, reforma que vale la pena reseñar. El 24 de marzo de 2010 el presidente Obama pudo por fin declarar: "hoy, casi un siglo después del primer intento; hoy, tras casi un año de debate; hoy, después de que todas las votaciones hayan cuadrado; hoy, la reforma del seguro de salud se convierte en ley en Estados Unidos".

La legitimidad de la intervención pública en el campo de la salud no es cuestionada en casi ningún lugar en el mundo, con la excepción notable de Estados Unidos, país en el que el individualismo de mercado tiene una fuerte raigambre. No obstante, las razones para la intervención pública y la limitación del libre mercado en salud son poderosas.

Asimetrías de información. La insuficiente información de la población respecto de las consecuencias de sus decisiones en materia de salud obliga al poder público a intervenir sustituyéndose a las opciones individuales, a diferencia de los bienes privados normales. La puesta bajo tutela de los consumos ligados a la salud equivale a un reconocimiento de una responsabilidad de los individuos limitada por la asimetría de información y la toma en consideración de las externalidades positivas y negativas asociadas a los estados de salud individuales. Las asimetrías de información entre pacientes y

tratantes y entre tratantes y pagadores de las atenciones, han llevado universalmente al establecimiento de fuertes regulaciones de la oferta de servicios médicos. Esto incluye desde la estricta acreditación de profesionales habilitados para realizar las prestaciones hasta el modo de funcionamiento de los seguros que cubren el financiamiento de eventos de enfermedad.

Seguros médicos. La incertidumbre sobre el estado de salud futura constituye para toda persona la justificación primera para contratar un seguro médico. El mecanismo de mutualización de los riesgos es el fundamento de los mercados de seguros. Siendo la distribución global de los riesgos en una población bastante conocida, el seguro reparte el costo total esperado sobre el conjunto de los individuos asegurados. En materia de seguros médicos, dos principios se oponen respecto a la manera de realizar este reparto: el principio del seguro (o de neutralidad actuarial), que vincula las primas (o las cotizaciones) individuales al riesgo esperado, y el principio de solidaridad, que desconecta las primas de los riesgos individuales y los vincula a características observables como el ingreso. El principio del seguro es aplicado por las aseguradoras privadas (salvo cuando la regulación pública impone primas uniformes). El principio de solidaridad es la base de los seguros sociales o públicos de origen europeo, tanto en el modelo alemán heredado de Bismarck (financiamiento por cotizaciones salariales obligatorias) o el modelo británico inspirado por Beveridge (financiamiento por el impuesto).

Los problemas de eficiencia. Los seguros médicos, como toda actividad aseguradora, están confrontados al problema de que solo los individuos de alto riesgo se aseguren, mientras los de bajo riesgo prefieran no hacerlo en razón de un costo del seguro fundado sobre un riesgo promedio más importante que el suyo propio. En estas condiciones, el seguro no es viable financieramente o bien debe incrementar las primas y limitar el mercado. Si además el seguro logra informarse sobre los riesgos por clase de edad o grupo social, o incluso los riesgos individuales, y no se compromete en un seguro a largo plazo, explota su adquisición de información excluyendo los altos riesgos o imponiéndoles cotizaciones prohibitivas. Como el riesgo de transformarse en mal riesgo no es asegurable, las compañías no pueden ofrecer un seguro a largo plazo y van a seleccionar los riesgos y no cubrir a los que más lo necesitan. El mercado funciona mal o simplemente desaparece para una parte de la población.

Los problemas de equidad. La legitimidad de que todo ciudadano pueda tener acceso a un nivel adecuado de cuidados independientemente de su ingreso parece universalmente admitida. Desde este punto de vista, el seguro médico privado de tipo actuarial

reparte los riesgos entre una misma clase de riesgos. En cambio, un seguro en el que las primas son independientes del riesgo individual reparte los riesgos entre distintas clases de riesgo. Esta solidaridad entre pequeños y grandes consumidores de cuidados es de naturaleza redistributiva y conforme al principio de equidad. Desde el punto de vista de la equidad, las condiciones de acceso al seguro médico deben ser independientes del estado de salud y del riesgo esperado. El Estado debe intervenir produciendo por sí mismo el seguro, mutualizando los riesgos, o imponiendo reglas de cálculo de las primas y tasas de cobertura a compañías privadas conformes a este principio.

Los problemas del sistema de salud estadounidense

Alto costo, baja efectividad. Estados Unidos destina alrededor del 17% de su PIB a gastos de salud. Sin embargo, sus índices de mortalidad infantil y esperanza de vida son peores que los de otros países ricos que destinan un menor porcentaje de su PIB a esta área. Más aún, cerca de 50 millones de sus habitantes no cuentan con cobertura médica alguna. Según los OECD Health Data de 2009, a modo de comparación, Suecia, con un sistema público que en Estados Unidos es visto mayoritariamente como expresión de una especie de colectivismo inaceptable, destinó el 9% de su PIB a salud y logró una tasa de mortalidad infantil de 4.4 muertes por 1000 nacidos, contra una tasa de 6.6 muertes por 1000 nacidos en Estados Unidos, que sin embargo se encuentra en la frontera tecnológica en todos los ámbitos de la atención de salud.

Insuficiente cobertura. El sistema de cobertura de seguros de salud en Estados Unidos está basado en seguros colectivos voluntarios negociados a nivel de la empresa en condiciones muy variadas, mientras solo un 5,1% de los estadounidenses del norte contrata una póliza individual. El gobierno subsidia, desde los años sesenta, a las personas de rentas bajas (con el sistema Medicaid) y a los mayores de 65 años (con el sistema Medicare). Pero sobre todo, un 15 por ciento no tiene cobertura de seguro alguna. Del total de personas sin seguro médico, 35 por ciento son hispanos, 35 por ciento indígenas americanos, 18 por ciento afroamericanos y el 12 por ciento blancos. Así, la mayoría de los estadounidenses no ancianos y sus familias reciben cobertura de asistencia médica a través del seguro subsidiado por el empleador. Sin embargo, debido a que el seguro está ligado al empleo, los cambios laborales pueden precipitar la pérdida de la cobertura del seguro médico. Hasta ahora, si una persona o miembro de la familia cambia de trabajo, pierde

el trabajo, trabaja menos horas, se jubila antes de que comience la cobertura de Medicare, o se enferma, la cobertura de la que depende una familia entera puede desaparecer en un instante. Debido al miedo que provocan las consecuencias de la pérdida de cobertura, los estadounidenses generalmente toman decisiones en base al seguro médico sin tener en cuenta su calidad de vida o estado de salud. El “anclaje al trabajo” resultante, en el que las personas no pueden cambiar de trabajo por miedo a perder los beneficios de salud, ha tenido, según datos recopilados por el gobierno, un costo para las familias trabajadoras de 3.7 mil millones de dólares en concepto de salarios perdidos. No obstante, entre 2000 y 2009 el porcentaje de empresas que ofrecían cobertura de seguro médico a sus empleados se redujo de 69 a 60; en el caso de las empresas con menos de 10 trabajadores, la disminución fue aún mayor: del 57 al 46 por ciento. Uno de cada seis estadounidenses con seguro subsidiado por el empleador en 2006 perdió su cobertura en el 2008.

Discriminaciones. Según los datos del gobierno de Estados Unidos, con el sistema de atención médica previo a la reforma en 45 estados las compañías de seguros pueden discriminar a personas por sus afecciones preexistentes cuando tratan de comprar un seguro médico directamente a estas compañías en el mercado de seguro individual. Las aseguradoras pueden negarles cobertura, cobrarles primas más altas y/o rehusarse a cubrir esa afección médica en particular. Unos 12.6 millones de adultos no ancianos, el 36 por ciento de los cuales trataron de comprar un seguro médico directamente en una compañía de seguros en el mercado de seguro individual, fueron discriminados debido a una afección preexistente del 2004 al 2007. Los adultos mayores también tienen dificultades para encontrar una cobertura asequible. En 33 estados, se permite a las compañías de seguros, sin restricción de ningún tipo, cobrar primas más elevadas a los individuos mayores y los índices de rechazo de las compañías de seguros médicos son más del doble que los índices de rechazo para las personas de entre 60 y 64 en comparación con las de entre 35 y 39. Incluso para las personas con seguro, la cobertura no es siempre confiable. Cuando a una persona se le diagnostica una afección costosa, algunas compañías de seguro revisan el cuestionario inicial sobre el estado de salud de la misma. En los mercados de seguro individual de la mayoría de los estados, las compañías de seguro pueden cancelar retroactivamente toda la póliza si se olvidó de informar sobre una afección, incluso si la afección médica no está relacionada o si la persona desconocía la presencia de la afección en ese momento. La cobertura también puede revocarse para todos los

miembros de la familia, inclusive si sólo un miembro de la familia no informó sobre una afección médica.

Inflación de las primas de seguro. Las primas del seguro médico promedio adquiridas a través de un empleador han aumentado en más del 100 por ciento desde el año 2001. Las familias estadounidenses han destinado una creciente parte de sus ingresos en primas de seguro médico: en el 2009, la prima promedio para un plan familiar adquirida a través de un empleador es de 13,375 dólares, más del doble que la vigente en el año 2000. Las primas han aumentado tres veces más rápido que los salarios. Los costos de las primas son sólo una manera en que las familias estadounidenses cargan con los crecientes costos de la atención médica. Los deducibles, copagos y otros gastos de bolsillo en aumento también contribuyen a más gastos inasequibles para las familias. El deducible promedio para una familia aumentó en un 44 por ciento en sólo tres años para los planes de organizaciones de proveedores preferidos (PPO). Y las familias que compraron su seguro médico en el mercado individual enfrentan gastos en efectivo incluso mayores: aproximadamente un 60 por ciento más en deducibles y copagos que una familia que obtiene su seguro a través del empleo.

Deterioro de la atención sanitaria. Según el gobierno, el continuo aumento en los costos de atención médica está obligando a un número creciente de estadounidenses a permanecer sin cobertura sanitaria o bien a obtener una cobertura de menor calidad, o peor aún a ser víctimas de agobiantes deudas de atención médica o directamente no recibir los servicios de atención que necesitan. La cantidad de personas en las familias trabajadoras que gastan más del diez por ciento de su ingreso en atención médica se ha elevado a más del triple. Una encuesta reciente indicó que 72 millones de personas, o sea el 41 por ciento de los adultos que no son ancianos, acumularon deudas por servicios médicos o tuvieron dificultad en pagar las facturas médicas durante el último año, y el 61 por ciento de los mismos contaba con seguro médico. Como consecuencia de los costos en aumento, las familias estadounidenses se privan de exámenes y controles médicos regulares, omiten medicamentos y evitan otras medidas de prevención, tengan seguro o no. En 2007, el 45 por ciento de adultos no ancianos informaron que tenían dificultades para obtener la atención que necesitan debido al costo, desde el 29 por ciento en el 2001. Incluso entre los adultos asegurados, más de un tercio dijo que tenía dificultades. La situación

es peor para las familias que no tienen acceso a una cobertura de seguro asequible. Las personas sin cobertura de seguro tienen menos probabilidades de recibir atención preventiva, más probabilidades de ser hospitalizados por afecciones que se podrían haber prevenido, y más probabilidades de morir en el hospital que las personas aseguradas. Se estima que la falta de seguro médico provoca la muerte prevenible de decenas de miles de personas cada año. Los niños sin seguro tienen menos acceso a las consultas regulares, inmunizaciones, servicios odontológicos básicos, y medicamentos recetados. Y las familias sin cobertura de seguro deben enfrentar cargas financieras mayores y luchar por satisfacer sus necesidades básicas y pagar sus facturas médicas, problemas que rápidamente generan una deuda médica.

Las claves de la reforma

Un debate polarizado. Es este contexto, y con el antecedente de que el gobierno de Clinton fracasó en el intento y de una larga resistencia de los grupos de interés involucrados prácticamente durante todo el siglo XX para establecer un sistema de seguridad social en salud en nombre de las libertades individuales, se produjo el debate sobre la reforma al actual sistema de salud en Estados Unidos. Los detractores actuaron con un grado de virulencia pocas veces visto y también con eficacia, pues la opinión pública se dividió sobre el proyecto y resintió el argumento de su alto costo fiscal. La aprobación parlamentaria final fue muy estrecha (219 votos contra 212 en contra en la Cámara de Representantes), sin ningún voto republicano y con defecciones de demócratas de cierta magnitud, a pesar de las múltiples concesiones respecto del proyecto original, y en particular respecto de la creación de un seguro público. La idea original de Barack Obama era la de incluir en la reforma la opción de un seguro público (para un 5% de la población, aproximadamente), pero eso fue rechazado durante el debate en el Congreso. Un seguro exclusivamente público al estilo europeo es de difícil implantación en un país de las dimensiones de EE UU y no cuenta con suficiente apoyo popular por razones de carácter cultural, histórico y político. El objetivo de la reforma aprobada en marzo de 2010 ha sido para la Casa Blanca el de reducir los costos generales del sistema, extender los cuidados de salud a cada estadounidense y asegurar que sean

accesibles para todos. Junto a estos amplios principios, Obama también ha establecido varias reformas específicas para la industria que quiere ver implementadas. El gobierno quiere evitar que las aseguradoras rechacen a sus clientes con condiciones preexistentes; poner un tope a la cantidad de cobros menores que las aseguradoras puedan hacer a sus miembros; poner un freno a las aseguradoras para que dejen de quitar la cobertura a miembros que se enferman de gravedad y que no rechacen renovar la cobertura a clientes seriamente enfermos; obligar a las aseguradoras a cubrir cuidados preventivos completos; prohibir topes anuales o de por vida a las cantidades que los miembros puedan reclamar e impedir que las aseguradoras cobren más sobre la base del género. La reforma sanitaria, con un costo de 938.000 millones de dólares en 10 años, se centra en ayudar económicamente a las familias que no pueden pagar las primas de seguro actuales y en frenar los abusos de las aseguradoras. Éstas son algunas de las claves de la nueva legislación:

Avances en la cobertura. Con esta reforma el Gobierno asume el papel de intermediario entre el público y las compañías privadas y se responsabiliza de que la cobertura sea adecuada y más amplia, aunque no universal. La ley aprobada obliga a todos los ciudadanos norteamericanos y residentes legales a disponer de un seguro médico a partir de 2014 o pagar una multa si no lo hacen. Como la mayor parte de la población es asegurada por la empresa en la que trabaja, hasta ahora al perder el trabajo se perdía también el seguro. Con esta ley, los desempleados recibirán ayuda para comprar un seguro en una bolsa que se creará para ese fin. A su vez, las empresas estarán obligadas a ofrecer seguro a sus trabajadores. Habrá ayudas para las pequeñas empresas que no puedan afrontar este gasto por peligro de quiebra. La reforma proporcionará a las pequeñas empresas créditos impositivos para ayudarlas a ofrecer seguro médico a sus empleados. Esto hará que la atención médica sea más asequible para las pequeñas empresas y sus trabajadores, disminuyendo las primas a los empleadores a tanto como el 50 por ciento, fortaleciendo y afianzando la cobertura subsidiada por el empleador. Para ayudar a las personas de rentas más bajas, el Estado subvencionará a todas aquellas familias con ingresos anuales inferiores a 88.200 dólares o individuos con ingresos hasta 29.300 dólares anuales. La Oficina de Presupuesto del Congreso calcula que 32 millones de personas sin seguro contarán con asistencia sanitaria en los próximos años.

Quedan fuera entre 15 y 20 millones de personas, en su mayor parte inmigrantes irregulares. El Gobierno puede eximir también de la obligación del seguro a ciertos colectivos por razones religiosas o étnicas. Se calcula también que un grupo significativo quede sin cobertura por vivir en la marginalidad.

Ventajas para los que ya tienen seguro. La reforma mejorará las condiciones de las actuales pólizas privadas. Las compañías no podrán rechazar a un cliente por sus condiciones médicas preexistentes o expulsarlo al contraer una enfermedad de larga duración. Esto permitirá asegurar a miles de enfermos de sida o a mujeres con cesáreas previas. La reforma evitará que cualquier aseguradora niegue una cobertura en base a un problema de salud subyacente, incluyendo información genética. Pondrá fin a la discriminación consistente en cobrar más a las familias que tienen un miembro con alguna enfermedad y limitará las diferencias en las primas según la edad. Evitará que las compañías de seguro cancelen o reduzcan la cobertura si un miembro de la familia está enfermo. La reforma fijará un límite en las obligaciones de pago que imponen las compañías de seguro con relación a los gastos en efectivo y deducibles. La reforma asegurará que los estadounidenses cuenten con opciones de seguro médico transferibles, lo que dejará en libertad a los que se sientan atrapados en empleos por el miedo a perder el seguro y brindará seguridad a millones de personas que pierden sus empleos y la cobertura cada año. El intercambio del seguro médico unirá los planes dentro de un solo mercado para que las familias puedan comparar precios y planes. La reforma garantizará que todos tengan opciones para elegir un seguro médico asequible y de calidad ante la eventualidad de pérdida o cambio de empleo, mudanza o enfermedad.

Disminución de costos. El gobierno estima que las diversas regulaciones del sistema privado de seguros incluidos en la reforma permitirán una disminución de los costos de atención médica. Por cada un 1 por ciento de disminución se incrementaría el ingreso familiar en 6,800 dólares hacia el 2030, sobre la base de reducir las primas y limitar los gastos en efectivo que salen del presupuesto familiar. La reforma del seguro médico produce un "intercambio" o mercado en la competencia de seguros que reducirá el precio de las primas. La Oficina de Presupuesto del Congreso calcula que las reformas disminuirán el precio de las primas de un plan similar en el

mercado individual entre un 7 y 10 por ciento. Para aquellas familias que reciben mayor asistencia, la Oficina de Presupuesto del Congreso estima que, con la reforma, el promedio de primas será inferior a la mitad de lo que sería sin ella. La reforma reducirá los costos al mejorar la coordinación de cuidados, reducir los errores médicos y fomentar planes de salud más efectivos. Se ha estimado que el costo del papeleo innecesario del seguro es de entre 23 y 31 mil millones de dólares por año. Al simplificar y estandarizar el papeleo y computarizar los registros médicos, la reforma ahorrará miles de millones de dólares cada año. Las reformas para mejorar la eficiencia y calidad del sistema de atención médica, como reducir las rehospitalizaciones evitables, fomentar la coordinación de la atención y racionalizar los planes de salud, podrían ahorrar hasta \$3,000 por persona hacia el 2019. Las primas también son altas debido, en parte, al "impuesto encubierto al seguro" de más de 1,000 dólares en cada plan familiar para cubrir los costos de atención médica no pagados de las personas sin cobertura: ésta carga se aliviará de manera significativa con la ampliación de la cobertura.

Entrada en vigencia de la reforma. Las medidas más relevantes, como las subvenciones a los no asegurados o la obligación de las aseguradoras de aceptar a todos los enfermos, empezarán a aplicarse en 2014. Se ha argumentado que técnicamente es imposible que el sistema asuma de una vez 32 millones de nuevos usuarios.

Esta brecha de entrada en vigencia será utilizada por los movimientos conservadores para procurar derribar más adelante la ley. Pero los estadounidenses apreciarán algunas ventajas antes de 2014: entre las medidas que entraron en vigor con la firma de la ley hay algunas muy importantes como la prohibición de que las aseguradoras rechacen por condiciones médicas preexistentes a los menores de 19 años, la autorización de que los hijos puedan permanecer en el seguro de sus padres hasta los 26 años o las ayudas a los jubilados para pagar las medicinas.

Cobertura Sanitaria en Estados Unidos

Tipo de seguro	Millones de personas	% de la población
Sin Seguro	45,7	15,3
Póliza individual	15,3	5,1
Medicaid (rentas bajas)	37	12,4
Medicare (más de 65)	42	14,1
Seguros de empresa	158	53,1

Fuente: OCDE.

Pobreza: Los Resultados de la Encuesta CASEN

Julio 2010, N°5

La pobreza monetaria medida por Mideplan a través de la Encuesta CASEN recientemente dada a la publicidad registró un aumento de 1,4 puntos porcentuales entre 2006 y 2009. La proporción de la población que vive con ingresos inferiores al doble del costo de una canasta alimentaria básica había bajado sistemáticamente en las últimas dos décadas desde un 45,1 por ciento en 1987 a un 13,7 por ciento hacia 2006, pero experimentó hacia fines de 2009 un incremento al 15,1 por ciento de la población.

A raíz de este resultado, no parece prudente ni ecuánime minimizar el esfuerzo social de los últimos años, ni tampoco reaccionar con una actitud defensiva del tipo “siempre supimos que la lucha contra la pobreza es larga” o que “esto se debe a que en 2009 subió el desempleo y el precio internacional de los alimentos”, lo que traduce la idea de que este incremento de la pobreza era inevitable.

Se puede sostener lo contrario, dado que el país había acumulado reservas fiscales y holguras macroeconómicas considerables para ser utilizadas precisamente en situaciones de emergencia para evitar incrementos en la pobreza de los grupos más vulnerables frente a caídas en el ingreso real por aumento del desempleo y/o de los precios de los alimentos y otros bienes básicos.

Parece pertinente plantear la hipótesis según la cual se pudo actuar con mayor prontitud en materia de política monetaria, cambiaria y fiscal y con mayor profundidad frente a la grave crisis de 2008-2009. De hecho, el país exhibe uno de los comportamientos menos exitosos en Sudamérica frente a la crisis mundial reciente, solo acompañado en la recesión por Venezuela y Paraguay. Según los datos del FMI para 2009, Argentina, Uruguay, Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia y Brasil sufrieron una desaceleración, pero lograron al menos evitar una recesión.

El Banco Central proyectaba a inicios de 2009 que Chile no tendría una recesión, y retrasó la baja en las tasas de interés, en circunstancias en que finalmente el PIB cayó en un -1,5 por ciento en 2009. El plan de estímulo fiscal, si bien de una amplitud importante, resultó también tardío. Esta falta de capacidad de anticipar y contrarrestar las caídas en la actividad económica ya se había

observado hace una década de manera relativamente similar frente a la crisis asiática.

A la luz de los resultados, la lección parece ser que los responsables de la política económica en Chile deben abandonar sus reflejos conservadores y asumir más allá de dogmas el carácter anticíclico que debe tener la política monetaria y fiscal. No haber utilizado en plenitud y con audacia los instrumentos de los que el país se había dotado no ha estado ajeno al incremento de la pobreza que hoy lamentamos.

Entre las lecciones a sacar está que el programa Chile Solidario creado por el Presidente Lagos y que apoya a los 200 mil familias de menores ingresos, parece haber estado en condiciones de contener el nivel de indigencia, medido como el porcentaje de familias cuyos ingresos son inferiores al costo de una canasta de alimentación básica: aunque aumentó levemente, es cinco veces menor que el existente en 1987.

Por su parte, la reforma a las pensiones impulsada por la Presidenta Bachelet contribuyó a que la pobreza medida por Mideplan afecte solo al 8,9 por ciento de los mayores de 60 años, la mitad menos que al resto de la población. Se debe perseverar por ese camino y seguir extendiendo y aumentando la Pensión Básica Solidaria.

Muy preocupante resulta en cambio que la pobreza monetaria alcance aún al 24,5 por ciento de los jóvenes menores de 3 años o al 21,5 por ciento de los niños entre 4 y 17 años. Si bien es cierto que el Subsidio Único Familiar se extendió durante 2009 de 1,3 a 1,7 millones de causantes, su monto, al igual que el de la Asignación Familiar, es insuficiente frente al desafío de contener la pobreza monetaria. Por su parte, el seguro de cesantía solo cubrió a uno de cada cinco cesantes en la crisis reciente. No es de extrañar que entre los cesantes la pobreza haya alcanzado un 51%. El dispositivo creado en 2002 debe fortalecerse, así como la creación directa de empleo, que mostró su fortaleza para evitar aumentos de la pobreza en la crisis de 1999-2000.

El país debe además revisar la metodología de medición de la pobreza. Ninguna metodología cubre todas sus facetas, según muestra la experiencia comparada y especialmente la de los países de la OCDE. La medición vigente de la pobreza monetaria absoluta con la canasta de alimentos de 1988 no debe suprimirse sino

complementarse con mediciones adicionales utilizando una canasta de consumo básico actualizada, como ya lo había realizado el actual Ministro de Hacienda Felipe Larraín en un trabajo académico reciente.

También debe utilizarse líneas de pobreza relativa (como las que calcula la Unión Europea, con líneas de 40%, 50% y 60% del valor de la mediana de los ingresos por unidad de consumo o la que calcula la CEPAL con 50% de la mediana per cápita) y así enriquecer la percepción de esta realidad multifacética. La medición de la pobreza absoluta en el largo plazo no hace sino recoger el efecto del crecimiento sobre los ingresos de las familias.

Especial relevancia tiene para definir políticas compensatorias apropiadas la medición por tramos de edad, por estructura familiar y por tipo de inserción laboral, pues la experiencia comparada indica que los niños, las familias uniparentales y las personas solas son las más expuestas a la pobreza. Asimismo, la experiencia comparada –y las investigaciones de panel existentes en Chile– demuestran que la rotación de personas que entran y salen de situaciones de pobreza es muy alta, por lo que fortalecer la protección social frente a los ciclos económicos y del empleo sigue siendo una tarea crucial de las políticas públicas de las que son responsables los gobiernos.

Pobreza monetaria absoluta y relativa, 1990-2009

Año	% Población bajo la línea de pobreza	% Población bajo la línea de indigencia	Pobreza Relativa: % de personas con ingreso per cápita menor al 50% de la mediana
1990	38,6	13,0	20,4
1994	27,6	7,6	20,3
1996	23,2	5,7	20,3
1998	21,7	5,6	21,0
2000	20,2	5,6	20,3
2003	18,7	4,7	19,5
2006	13,7	3,2	18,5
2009	15,1	3,7	-

Fuente: Ministerio de Planificación y CEPAL para pobreza relativa, en base a encuestas CASEN.

Evolución del Subsidio Único Familiar

Año	Causantes
1998	944.738
1999	905.277
2000	872.002
2001	887.593
2002	943.121
2003	936.919
2004	938.219
2005	953.896
2006	987.124
2007	1.051.377
2008	1.312.484
2009	1.726.270

Fuente: Ministerio del Trabajo.

La Desigualdad de Ingresos

Agosto 2010, N° 6

La evaluación de la distribución de los ingresos en Chile sigue siendo polémica. El gobierno ha puesto el énfasis en la evolución entre 2006 y 2009 de la relación entre los ingresos autónomos (al margen de subsidios) del 10% más pobre y del 10% más rico de las familias, que ha mostrado un incremento de la distancias distributivas entre estos dos segmentos de la población. Esta manera de presentar las cosas permite al actual gobierno afirmar que el anterior no redujo la brecha en la distribución primaria del ingreso sino que la agravó.

Esta apreciación es una parte de la realidad, pero es incompleta. Resulta de constatar la severa disminución en el último trienio de los ingresos autónomos de los miembros de las familias de menores ingresos, es decir básicamente de los que provienen del empleo remunerado y no pone el énfasis debido en la comparación de los ingresos monetarios totales, los que incluyen los subsidios en dinero que el Estado entrega a las familias, es decir las pensiones asistenciales y el subsidio único familiar, entre otros.

Algunos personeros del anterior gobierno resaltan la difícil coyuntura del empleo y las remuneraciones en 2009. Indican que si se considera la distribución del ingreso monetario total de las familias, el coeficiente que mide las diferencias entre todos los perceptores de ingresos, y no solo entre los extremos, no presenta cambios. Más aún, señalan que se constata una mantención o una leve mejoría si se mide el ingreso per cápita de las familias, y por tanto se considera su número de miembros. Esta presentación es la que usualmente utiliza la CEPAL en su Panorama Social de América Latina (ver cuadro). Las familias más pobres son más numerosas.

Se entiende que se valida así la eficacia de las políticas anteriores de redistribución hacia los más pobres, que logran efectivamente corregir el deterioro en la distribución primaria del ingreso. Esta apreciación es correcta, pero se no utilizaba la medida per cápita en la presentación estándar de los anteriores gobiernos, probablemente porque las diferencias de ingresos entre quintiles resultaban más bajas que en los cálculos de la CEPAL (ver nuevamente el cuadro anexo).

¿De qué ingresos estamos hablando?

Es recomendable, entonces, definir una pauta de evaluación y presentación que permita a los ciudadanos saber a qué atenerse, habida cuenta de la calidad de la información obtenida de encuestas de ingresos que suelen subestimar los más altos.

Es relevante determinar en primer lugar el tipo de ingresos monetarios cuya distribución se busca medir, teniendo en cuenta que estos ingresos monetarios reflejan solo una parte del nivel de vida de las familias. La medición apropiada de este aspecto de la calidad de vida es la del “ingreso disponible del hogar”, según se describe en el recuadro. Los ingresos del trabajo más los ingresos del capital de los miembros de la familia son los ingresos obtenidos en la actividad económica de mercado. Luego debe agregarse las transferencias privadas (como las pensiones alimenticias) y las transferencias públicas. Y debe sustraerse los pagos por impuestos a los ingresos y a la propiedad de las personas. Pero no todas las familias tienen el mismo número de miembros, por lo que debe dividirse el ingreso familiar por este número. Y considerar que unos y otros miembros de la familia consumen cantidades diferentes. La “escala de consumo equivalente” de Oxford atribuye una unidad de consumo al primer adulto, 0.7 a los siguientes y 0.5 a los menores de 14 años. La escala de la OCDE atribuye también una unidad de consumo al primer adulto, pero solo 0.5 a los siguientes y 0.3 a los menores de 14 años.

Si se sustrae a este “ingreso disponible equivalente” el pago del Impuesto al Valor Agregado sobre bienes y servicios consumidos y los impuestos especiales al consumo (tabaco, combustibles), se obtiene el “ingreso disponible neto de impuestos al consumo” o, para simplificar, “ingresos después de impuestos”.

Estos son los ingresos monetarios de los que efectivamente disponen las familias. La encuesta CASEN no realiza este ejercicio de medición de los ingresos sino de manera muy incompleta. Peor aún, cuando considera los subsidios no monetarios solo incluye los más redistributivos (como la subvención escolar en educación básica y media) y no los más regresivos (como los aportes a la educación superior). Una cuantificación del nivel de vida que incluya los bienes y servicios subsidiados por el gobierno debe considerarlos sin sesgos.

Mediciones de desigualdad

Solo después de determinar cuáles son los ingresos efectivamente disponibles es posible analizar cómo se distribuyen. Una primera forma de clasificar el ingreso disponible de los hogares es agruparlo en fractiles (normalmente deciles o quintiles) y establecer coeficientes entre los ingresos promedio de los extremos escogidos.

La relación 10/10 o bien 20/20 se encuentra entre las más usadas para contrastar el número de veces que representa el ingreso disponible promedio del grupo más rico respecto al grupo más pobre, según la definición que se adopte. Se puede así realizar comparaciones intertemporales en cada país, para medir la evolución de la desigualdad, o bien de carácter internacional, para establecer una comparación entre países en un momento dado del tiempo. Según el Banco Mundial, esa relación 20/20 es alrededor de 2000 del orden de 6:1 en los países de ingreso alto.

En los países en desarrollo, la desigualdad varía según la región: es de 4:1 en Asia meridional; 6:1 en Asia oriental y Oriente Medio y Norte de África; 10:1 en África al sur del Sahara y 12:1 en América Latina. En Chile era en 2006 de 16:1 según la metodología de ingreso per cápita del hogar empleada por la CEPAL en base a la encuesta CASEN. En Brasil, la relación era de 26:1 y en Uruguay de solo 10:1 en 2008.

De los Ingresos Ganados al Ingreso Monetario después de Impuestos

Ingresos del trabajo ganados por los distintos individuos miembros del hogar
 + Ingresos del capital
 + Transferencias monetarias privadas
 + Transferencias monetarias sociales
 - Impuestos directos
 = Ingreso disponible/Número de adultos equivalente (o unidades de consumo)
 = Ingreso disponible equivalente
 - Impuestos indirectos
 = Ingreso disponible neto de impuestos al consumo (Ingreso después de impuestos)

Otra forma de medir la desigualdad de ingresos se puede obtener a partir de la llamada Curva de Lorenz, ideada en 1905. Se trata de un gráfico de concentración de la distribución de la riqueza superpuesta a la curva de la distribución de frecuencias de los individuos que la poseen. Su expresión en porcentajes es el índice o coeficiente de Gini, ideado por el estadístico italiano Corrado Gini hacia 1912. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 corresponde a una perfecta distribución igualitaria (todos comparten los mismos ingresos) y 1 corresponde a una perfecta desigualdad (una persona acumula todos los ingresos).

Este coeficiente resume la curva de Lorenz, que se define en el eje horizontal por los porcentajes de la población ordenados de los más pobres a los más ricos y en el eje vertical por la masa de ingresos que totalizan los hogares. La sensibilidad del coeficiente de Gini no depende de la magnitud de los niveles de ingreso sino del número de personas entre los extremos.

Buscar la mejor aproximación posible a la desigualdad de nivel de vida mediante la medición del ingreso disponible per cápita sigue siendo el criterio más seguido para calcular la situación distributiva. Los coeficientes de Gini calculados para los ingresos disponibles en diferentes países varían entre 0,20 y 0,65. Según los datos recopilados por el Banco Mundial, los países latinoamericanos receptores de ayuda oficial al desarrollo registran un coeficiente promedio de Gini de 0,51. El coeficiente de Gini promedio para los países en desarrollo del continente africano es de 0,45. Los países asiáticos receptores de ayuda son los que menor desigualdad de ingresos registran, pues el coeficiente de Gini para esta región es de 0,38.

Para Chile es de 0,52 en 2006 según la CEPAL y de 0,53 para 2006 y 2009 según Mideplan. La distribución del ingreso en Chile medida de este modo ha permanecido estable entre 2006 y 2009, aunque sigue estando entre las más altas de América Latina y del mundo.

Distribución del ingreso per cápita y de los hogares, 1990-2009

Año	CEPAL Ingreso Per Cápita del Hogar 20/20	CEPAL Gini	Mideplan Ingresos Monetarios del Hogar 20/20	Mideplan Gini	Mideplan Ingresos Autónomos del Hogar 20/20
1990	18,4	0,55	13,0	0,56	14
1994	17,9	0,55	12,4	0,55	14
1996	18,6	0,55	13,6	0,56	14,8
1998	19,7	0,56	13,9	0,57	15,6
2000	19,5	0,56	13,3	0,58	14,5
2003	18,4	0,55	12,8	0,56	14,5
2006	15,7	0,52	11,5	0,53	13,1
2009	-	-	11,9	0,53	15,6

Fuente: Ministerio de Planificación y CEPAL, en base a encuestas CASEN.

La Tributación Minera: Herencias y Desafíos

Agosto 2010, N°7

Chile tiene una de las menores tributaciones mineras en el mundo. El gobierno de Sebastián Piñera propuso, como parte del financiamiento de la reconstrucción, un incremento por dos años del impuesto especial a la minería vigente desde 2005 con una nueva tasa para dos años aplicada a las utilidades operacionales de entre 4% y 9%. Como las empresas mineras están acogidas a una invariabilidad del tributo hasta 2017, la moneda de cambio es ampliar esa invariabilidad hasta 2025, de modo que las empresas acepten pagos voluntarios por unos 600 millones de dólares durante 2011 y 2012.

La invariabilidad tributaria no existe en ningún país maduro. En Chile está vinculada al decreto Ley 600 de promoción de la inversión extranjera de 1974. Su resultado fue la progresiva llegada de inversiones extranjeras en la minería y una cuasi ausencia de tributación. La situación hizo crisis cuando Exxon vendió en 2002 la Minera Disputada de Las Condes y se fue de Chile después de 24 años sin haber prácticamente tributado por utilidades finales, mediante el juego contable permitido por la depreciación acelerada, precios de transferencia subvalorados (20-30%) y abultados pagos de intereses a las casas matrices. Se disminuye así las utilidades tributarias, al punto en este caso de hacerlas inexistentes.

El gobierno de Ricardo Lagos propuso en enero de 2004 modificar la ley de concesiones mineras y establecer una regalía ("royalty") de hasta un 3 % de las ventas. Esto fue rechazado en ambas Cámaras del Congreso en julio y agosto de 2004. Finalmente, el gobierno logró en junio de 2005 aprobar una nueva ley de impuesto especial en base a las utilidades imponibles operacionales del explotador minero. Ya no se trató de una regalía, si se entiende por tal un pago proporcional al valor de las ventas. Se estableció en cambio una tasa de tributación de un 5% sobre las utilidades operacionales (para evitar la manipulación de las utilidades finales) aplicable a las explotaciones mineras de más de 50 mil toneladas y que obtienen un margen operacional de al menos un 8%. Para montos de explotación inferiores, la tasa se fijó entre 0,5% y 4%. Este pago es adicional al impuesto normal aplicable a todas las empresas (primera categoría y adicional).

En 2008 y 2009 se recaudó por este concepto 662 y 302 millones de dólares provenientes de la minería privada. El problema, sin embargo, es que las fuerzas entonces opositoras en el parlamento obtuvieron en 2005 la permanencia del mecanismo de invariabilidad tributaria, junto a una rebaja del impuesto adicional que se aplica a la repatriación de utilidades de 42% a 35% para que las empresas acogidas a la invariabilidad tributaria previamente existente en virtud de la legislación sobre inversión extranjera adoptaran la nueva normativa. Quedó en suspenso la posibilidad de cambiar normas en la materia sino hasta tres gobiernos más. Y esto ocurrió precisamente cuando se producían cambios muy relevantes en la industria del cobre. La invariabilidad congeló una situación en extremo favorable para la minería privada. Representa un privilegio exorbitante para las empresas que explotan un recurso no renovable que pertenece a todos los chilenos y es una anomalía democrática manifiesta.

En julio de 2010, la actual oposición votó en contra de la propuesta del gobierno de Sebastián Piñera de incrementar voluntariamente la tasa de tributación especial a la minería a cambio de aumentar la invariabilidad hasta cuatro gobiernos más, evitando legislar en la materia. Hoy se reactivan los debates para un eventual acuerdo entre gobierno y oposición, tal vez en consonancia con quienes consideran riesgoso para sus intereses que el tema permanezca abierto a futuras modificaciones. Recordemos que se prevé una década de altos precios del cobre, que podría llevar a una monumental transferencia de utilidades al exterior.

Una mirada retrospectiva lleva a concluir que el país viene cometiendo error tras error en este tema. Primero José Piñera vació de contenido la nacionalización lograda por Salvador Allende en 1971, al establecer las concesiones indefinidas de las pertenencias mineras que incluso la constitución de 1980 señala como de exclusiva propiedad pública, incentivando inversiones privadas en el área sin pago por el recurso (ver Fernandois y otros, 2009). Luego, en democracia, pese a las advertencias de Radomiro Tomic, se mantuvo el carácter indefinido de las concesiones. Se tornó predominante la idea de que se debía favorecer con urgencia la explotación privada de cobre porque este recurso perdería valor en breves plazos por la emergencia de sustitutos como la fibra óptica. Sabemos hoy que el consumo ha seguido en expansión y que las economías emergentes son grandes demandantes de cobre hoy y en el futuro, con su

respectivo impacto en los precios. ¿Bien para Chile entonces? Si, en el caso de las mayores utilidades para la proporción menor al 30% de la producción de CODELCO, y para la recaudación del impuesto minero que logró el gobierno de Ricardo Lagos.

Y excepcionalmente bien para los accionistas de las compañías del sector, que están beneficiándose de una renta no originada en la actividad empresarial sino en la apropiación de un recurso del subsuelo no renovable, es decir de un bien natural escaso que pertenece a la Nación chilena.

Un tributo a la renta originada en la explotación de un recurso escaso no renovable (argumento de la renta de Harold Hotelling) o en la producción en condiciones de alta ley del mineral comparativamente a otros productores (argumento de la renta diferencial de David Ricardo) basado en el pago por el valor del volumen físico extraído, es una opción con fundamentos válidos (ver Figueroa, 1999, y Banco Mundial, 2007).

En algunos países desarrollados regalías de este tipo llevan la tributación a las utilidades a niveles de 40-60% en la minería. Se puede argumentar que la regalía es una modalidad que afecta la inversión privada por el impacto de los períodos de precios bajos. Pocos señalan, en cambio, que la tributación a las ganancias extraordinarias no afecta a la inversión minera, salvo que en los parámetros de la decisión de invertir se establezca tasas de retorno muy inusuales.

Los precios elevados de los recursos naturales han generado discusiones en diversos países. Por ejemplo, la primera ministra de Australia, Julia Gillard, anunció en julio de 2010 un acuerdo con los representantes de las compañías mineras BHP, Rio Tinto y Xstrata sobre un nuevo impuesto a los recursos naturales, poniendo fin así a una agria disputa que duró dos meses después que su antecesor, Kevin Rudd, propusiera un cambio audaz a la legislación minera con un nuevo impuesto de 40% a las ganancias extraordinarias.

El acuerdo establece una tasa para la extracción de petróleo y gas del 40%, y para el mineral de hierro y el carbón una tasa de 30% a partir de julio de 2012. El impuesto se aplicará a las utilidades que excedan a un equivalente a un retorno de 12% sobre las inversiones, en lugar de 6%. Con los cambios respecto a la propuesta inicial, el gobierno recaudará unos US\$ 1.360 millones menos que los US \$ 10.900 millones del plan original.

¿Por qué no aplicar un esquema semejante en Chile, donde están presentes las mismas compañías mineras? Australia posee los mejores yacimientos de hierro, Chile los de cobre.

La principal consultora en materia de precios del cobre (CRU) prevé un precio superior a tres dólares la libra en los próximos cuatro a cinco años. Con ese precio, el margen operacional de Escondida y de las empresas del Consejo Minero, excluida Codelco, superaría el 60% en el primer caso y el 40% en el segundo. Estas son cifras astronómicas. De esos datos se infiere que una propuesta rigurosa y justificada es la de un impuesto como el que prevaleció durante un tiempo en Zambia para las ganancias extraordinarias derivadas de los altos precios del cobre, que en su momento recibió el apoyo del Banco Mundial: una tasa sobre utilidades de 25% para un precio entre 2,5 y 3 dólares la libra; de 50% para un precio de más de 3 y hasta 3,5 dólares la libra y de 75% para un precio superior a 3,5 dólares la libra. ¿Por qué no pensar también en un régimen como el noruego, que grava la explotación privada del petróleo con un royalty de entre 8 y 16% de las ventas, además de un impuesto a las ganancias de 78%?

Adicionalmente, no existen razones suficientes para mantener el carácter indefinido de las concesiones mineras, que al ser tales no son sino una transferencia gratuita ilegítima de derechos de propiedad.

Pero la opción australiana, que debe ser refrendada aún por un nuevo parlamento, y la de Zambia, que no logró perdurar, o la ya consolidada de Noruega, chocan en Chile con el problema jurídico de la invariabilidad tributaria.

Ello no impide que se establezcan desde ya reglas más exigentes como las descritas para las nuevas inversiones y para las actuales a partir de 2018, con un incentivo en tasas menores para las compañías que se acojan desde ya a ellas. Lo que no cabe desde el punto de vista del interés nacional es ampliar la invariabilidad a cambio de una recaudación temporal menor. Es una idea digna de considerar establecer para 2018 en adelante un impuesto a las utilidades extraordinarias de todas las empresas no pymes (definidas como las utilidades operacionales que excedan el 30% de los ingresos por venta), propuesta por el ex Presidente de Codelco Juan Villarzú, fijando una tasa marginal del 30% cuando las utilidades extraordinarias se sitúen entre más del 30% y el 40% de las ventas; una tasa del 40% cuando las utilidades extraordinarias se sitúen

entre más del 40% y el 50% de las ventas y finalmente una tasa de 50% con utilidades por encima del 50% de los ingresos por ventas. Con un precio del cobre de tres dólares la libra, las mineras privadas quedarían afectas a sobretasas de 50% en Escondida, y de 30% y 40% en el resto de las compañías. Tributarían unos dos mil millones de dólares anuales.

En definitiva, cualquier combinación de mecanismos que llegara a gravar solo un 45% de las utilidades extraordinarias (llevando del 13% al 30% la tributación total sobre ventas) permitiría recaudar más de dos mil millones de dólares al año.

Esto no paralizaría la inversión privada dada la naturaleza de lo gravado: las utilidades extraordinarias originadas en precios crecientes de un recurso natural no renovable.

Resultados de la Gran Minería Privada (en millones de US\$)

Resultados	2008	2009
Ventas	25.524	24.066
Utilidades Operacionales	12.357	11.832
Margen Operacional	48,4%	49,2%
Impuesto a la Renta	2.768	1.920
Utilidades “Normales” (*)	7.657	7.220
Utilidades “Extraordinarias” (**)	4.700	4.612
Eventual Tributación a las Utilidades Extraordinarias (***)	2.079	2.035

Fuente: Consejo Minero y Juan Villarzú, Exposición en Fundación Chile 21, 11 de agosto de 2010.

(*)Utilidades operacionales hasta un 30% de los ingresos por ventas.

(**)Utilidades operacionales que exceden el 30% de los ingresos por ventas.

(***)Aplicación de una tasa marginal del 30% a las utilidades operacionales entre más del 30% y el 40% de las ventas; una tasa del 40% a las utilidades extraordinarias entre más del 40% y el 50% de las ventas y una tasa de 50% a las utilidades operacionales superiores al 50% de las ventas.

Referencias

- Fernandois, Joaquín; Bustos, Jimena y Schneuer, María José. 2009. *Historia Política del Cobre*. Santiago de Chile: Ediciones Centro de Estudios del Bicentenario,.
- Figueroa, Eugenio.1999. "Basic Issues in Rent Creation and Taxation in Natural Resource Sectors", *Economic Rents and Environmental Management in Mining and Natural Resources Sectors*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, University of Alberta.
- The World Bank. 2007. *Royalties Mineros. Un Estudio Global de su Impacto en los Inversionistas, el Gobierno y la Sociedad Civil*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.

El Conflicto Mapuche: Antecedentes Históricos

Agosto 2010, N°8

En las últimas semanas, con escaso impacto en los medios de comunicación, el “conflicto mapuche” ha llegado a un nuevo episodio con la huelga de hambre de miembros de esa etnia procesados o condenados bajo la ley anti-terrorista. Este conflicto que se agudiza no puede entenderse solo desde la perspectiva del orden público y se inscribe en la historia de Chile.

La colonización española en América Latina se desarrolló en un contexto de conquista violenta, motivada por la apropiación de un vasto territorio, con sus metales preciosos, su tierra agrícola y sus nuevos productos. Los conquistadores requerían subordinar una fuerza de trabajo numerosa y capaz de explotar la riqueza minera y el potencial agrícola para beneficio propio y de la Corona española, lo cual se tradujo, en medio de fuertes crisis sanitarias, en un derrumbe demográfico de los pueblos originarios en el primer siglo de colonización. No obstante los episodios periódicos de resistencia indígena, la conquista logró consolidar el dominio español durante tres siglos en un vastísimo territorio, en el que se conformaron sociedades mestizas, aunque fuertemente estratificadas, dominadas por la minoría europea y con presencia amplia de poblaciones indígenas (Carmagnani, 2004).

En Chile, los españoles llegaron en el siglo XVI a un territorio habitado por cerca de un millón de personas, de etnias diversas y con predominio de lo que se conocería más tarde como pueblo mapuche. Este llegó a habitar entre el río Choapa en el norte y la isla de Chiloé en el sur y evolucionó incluso hacia las pampas argentinas, sin perjuicio de la presencia aymara y de los atacameños en las pampas del norte, de los changos en la costa norte, de los chonos de Chiloé al sur, y de cuatro pueblos que habitaban el extremo austral del país, los sélknam, los aónikenk, los yámana y los kawéskar. Los mapuche del norte detuvieron primero la expansión del imperio Inca. Luego resistieron la conquista española, lo que se conoce a través del poema épico “La Araucana”, en el que Alonso de Ercilla describe la magnitud del conflicto y la eficacia militar indígena. En Chile se produce entonces lo que en ninguna otra parte de América Latina: la derrota y muerte en combate del conquistador y gobernador

español, Pedro de Valdivia, en 1553, y una prolongada resistencia bélica de los mapuches. Esto no impidió la derrota de los ejércitos de Lautaro en 1557 y luego de sus sucesores dada la superioridad de la tecnología militar española (en especial el arcabuz y la pólvora).

En los primeros cincuenta años de contacto con los españoles se habría producido la muerte de dos tercios de la población originaria de Chile y la destrucción de la sociedad ribereña organizada en aldeas en los ríos del sur con carácter pescador y recolector, pero también agrícola (Bengoa, 2003).

Durante los tres siglos de la colonización hispánica, el conflicto se estabilizó en un “modus vivendi” con el pueblo mapuche, cuyos diversos jefes de familias extendidas al sur del río Bío-Bío pactaron con la Corona una relativa autonomía a través de “parlamentos”, el más conocido de los cuales fue el de Quilín celebrado en 1641. Este pacto estableció el Bío-Bío como frontera, comprometiéndose los mapuches a dejar a los misioneros católicos predicar en su territorio.

Junto a intercambios y escaramuzas, el territorio mapuche en el centro-sur del país se mantuvo bajo el dominio de este pueblo sin estructuras políticas estables, con una economía basada originalmente en la pesca y recolección y más tarde en una cierta explotación ganadera de su territorio, pero que nunca llegó a estar organizado en un Estado-nación ni adoptó los sistemas agrícolas andinos basados en el riego que suponían algún grado de centralización. Se trata de comunidades familiares sin nobleza, organización administrativa o capacidad de construir infraestructuras estables sino con jefaturas políticas territoriales de familias extendidas y jefaturas militares temporales.

Al concluir el dominio hispánico, en el contexto de las guerras napoleónicas y de la descomposición de la corona española, emerge el dominio de los criollos que eran los actores directos de la ocupación de los territorios indígenas y de la explotación económica de sus poblaciones.

En el ideario de los próceres de la independencia de Chile existió, sin embargo, una visión romántica sobre el mundo indígena. Los libertadores latinoamericanos, muchos de los cuales se agruparon en la “Logia Lautaro”, entendían que este mundo fue objeto de un desplazamiento y despojo. Esto se tradujo en un enunciado emancipador también para el mundo indígena. Bernardo O’Higgins estableció al proclamarse la independencia en 1819 la

libertad de los indígenas y su igualdad con el resto de la población chilena. Los mapuche siguieron viviendo en sus territorios al sur del Bío-Bío con sus autoridades y formas de vida. Por su parte, el extremo sur, aunque pretendido por los españoles, no había sido verdaderamente ocupado por la Corona y se mantuvo en la práctica como territorio indígena hasta avanzado el siglo diecinueve. Si bien el Chile republicano estableció en 1843 una guarnición en el estrecho de Magallanes, fue a través de alianzas con la población indígena que la influencia chilena en la Patagonia creció de lado y lado de la cordillera, en especial mediante el comercio de ganado. Hasta la década de 1870 Chile reclamaba para sí toda la Patagonia al sur del río Negro. La guerra de Chile con Perú y Bolivia de 1879-84 cambió la situación. En el lado argentino se gatilló la llamada Conquista del Desierto por el general Roca: las fuerzas argentinas ocuparon los territorios indígenas hasta el río Negro, en una campaña iniciada días después de la declaración de guerra de Chile a Bolivia.

A esta presión por el lado argentino se agregó por el lado chileno que el gobierno en 1866 había declarado como fiscales las tierras indígenas y dado inicio a distribuciones a colonos y criollos en medio de la conformación de una economía cerealera orientada a la exportación a California y Australia y de la construcción del ferrocarril.

La ocupación militar definitiva de la Araucanía comenzó en 1881. El ejército chileno, una vez conquistados los territorios del norte a Bolivia y Perú, fue orientado al desplazamiento violento de los mapuches de sus territorios. Se puso en marcha el proceso de radicación en reducciones a través del otorgamiento de "títulos de merced" en unas 510 mil hectáreas (el 6 por ciento de su territorio ancestral), generalmente las de peor calidad. El resto de las tierras, las más ricas, fueron entregadas a colonos nacionales y extranjeros, a título gratuito en el caso de estos últimos. Dadas las concepciones eurocéntricas de la élite de la época, se entendía que había que traer a Chile alemanes, y también franceses e italianos, que podían colonizar la selva templada del sur y transformarla en un territorio agrícola. El resultado fue desplazar a las poblaciones mapuches de buena parte de su territorio ancestral.

Se estima que la mitad de los mapuches fueron desplazados hacia zonas de la costa y la montaña. Dejó así de existir el tradicional territorio indígena con una cierta autonomía de hecho. En el extremo sur, cuya población indígena alcanzaba a fines del siglo XIX unas diez

mil personas, se produjo un exterminio en el siglo XX: los sélknam y aónikenk terminaron por desaparecer, en tanto los yámana y kawéskar apenas sobrevivieron.

Dos conflictos permanecen fruto de este proceso de "conquista interior". El primero es que una parte de la población indígena no recibió títulos, y sin embargo siguió residiendo en los mismos lugares. Durante más de un siglo hubo un choque permanente con quienes iban recibiendo títulos legales de parte del gobierno de manera legal o fraudulenta.

También se instaló un conflicto con el Estado chileno respecto de las propias tierras entregadas a los indígenas. Las comunidades mapuches recurrieron con frecuencia ante los tribunales con documentos de mercedes de tierra otorgados por el Estado de Chile, en contraste con lo progresivamente establecido en sentido contrario por los registros de propiedad de bienes raíces de manera frecuentemente poco ortodoxa en beneficio de terratenientes no indígenas. Se cambió el carácter de un tercio de esas mercedes de tierra, aumentando la expoliación de la población mapuche (Bengoa, 2006). Estas situaciones han sido y son la fuente de un conflicto que no proviene ya de la conquista del territorio mapuche de origen colonial, sino que tiene origen en la conducta del Estado chileno.

Este proceso se entronca en el siglo XX con dos grandes corrientes en el mundo indígena. La primera busca la integración a la institucionalidad tradicional y conservadora del país en distintos ámbitos junto a una defensa de sus derechos adquiridos. Otra parte se vincula con movimientos que se identifican con el ideario socialista y laico que proviene de Europa y forma parte de organizaciones sindicales y partidos políticos de izquierda. Este proceso no estuvo exento de una cierta incompreensión mutua, que favoreció una inclinación electoral hacia la derecha.

En los años sesenta se inició el proceso de la reforma agraria destinado a redistribuir tierras del gran latifundio tradicional en beneficio de los trabajadores de la tierra. El tema indígena se subsumió en el tema campesino. El proceso se aceleró desde 1967, y muy en especial en el período de Salvador Allende, que culmina una rápida reforma agraria. Se produce además un fenómeno de tomas ilegales de tierras.

El presidente Allende es derrocado por una dictadura militar que produce una contra-reforma agraria drástica y una represión

violenta en las zonas donde se habían producido las mayores movilizaciones autónomas de campesinos y de indígenas, con el resultado de muertes, fusilamientos, exilios y la desarticulación de las organizaciones de campesinos e indígenas. En el año 1979 se estableció la desaparición del trato diferenciado de la propiedad territorial indígena para subdividir las comunidades y entregar títulos de propiedad individual, que, sin embargo, solo podían ser objeto de venta 20 años después de entrados en vigencia los Decretos Leyes 2568 y 2750. Se produce en una década la disolución legal de la casi totalidad de las comunidades.

La vuelta a la democracia incluyó la búsqueda de un nuevo trato con los pueblos indígenas. La nueva coalición elaboró, antes de asumir el gobierno, una propuesta que asumía como válidos muchos de los planteamientos formulados por las organizaciones indígenas en octubre de 1989 en Nueva Imperial, en el Encuentro Nacional Indígena con el candidato presidencial Patricio Aylwin. En él se suscribió un Acta mediante la cual los representantes de los pueblos originarios se comprometían a apoyar los esfuerzos del futuro gobierno en favor de la democratización del país y a canalizar sus demandas a través de los mecanismos institucionales. La coalición de gobierno, a su vez, se comprometía a obtener el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, crear una Corporación Nacional de Desarrollo Indígena con la participación activa de estos pueblos, y crear una Comisión Especial con participación de los distintos pueblos para estudiar una nueva legislación sobre la materia. El balance más de 20 años después es que en tanto las organizaciones del mundo mapuche presentes cumplieron su palabra, el Estado chileno no la cumplió sino de manera incompleta, especialmente por la negativa de la oposición en el parlamento a otorgar el reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas. No obstante, se consolidó la propiedad indígena de la tierra y se creó la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena que contempla dos mecanismos: un consejo elegido por las comunidades y un director nombrado por la Presidencia de la República, que a su vez administra un fondo nacional de tierras y aguas. Se generaron así las condiciones para satisfacer al menos parcialmente las demandas ancestrales de reconocimiento de derechos sobre parte de las tierras indígenas.

Se configuró entre tanto una nueva generación de dirigentes indígenas, una parte de la cual asumió posturas radicales, identificada

con la idea de la vuelta a la comunidad perdida y la creación de una Nación Mapuche. Un grupo asumió incluso la lógica de la “acción directa” con tomas de fundos, quemas de casas y de propiedades forestales, con la consecuencia de acusados que están en prisión bajo proceso o condena. En este tema hay dos visiones. Una plantea que no se ha actuado con suficiente energía para mantener el orden público y se ha permitido un retroceso del Estado de Derecho y que por tanto se debe acentuar la represión. Otra visión subraya que se trata de una situación de conflicto frente a derechos no reconocidos, que existen personas que sienten que sus derechos están siendo violados y que están siendo acusados de hechos no constitutivos de delitos terroristas, sin cuya invocación estarían en libertad.

La prudencia indica que, junto con hacer prevalecer el respeto a la ley democrática en condiciones no discriminatorias, y por tanto sin recurrir a las leyes antiterroristas de origen dictatorial de dudosa legitimidad, es necesario al menos que la democracia chilena ofrezca al mundo indígena un reconocimiento constitucional aún pendiente, participación de representantes propios en el parlamento, la conformación de nuevas comunas con predominio indígena y de instituciones representativas propias, junto a programas masivos de desarrollo de los territorios indígenas y de la educación y salud interculturales.

Referencias

- Bengoa, José. 2006. *Historia de un conflicto: El Estado y los mapuches en el siglo XX*. Santiago de Chile: Planeta.
- Bengoa, José. 2003. *Historia de los Antiguos Mapuches del Sur*. Santiago de Chile: Editorial Catalonia.
- Carmagnani, Marcello. 2004. *El otro occidente. América Latina desde la invasión europea hasta la globalización*. México: Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas. Serie Ensayos.

Instrucciones para los autores

La Revista "Políticas Públicas" es una publicación académica del Centro de Políticas para el Desarrollo del Departamento de Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile orientada al análisis en el marco de las materias de Estado, Gobierno, Políticas y Gestión Pública.

Los artículos que aparecen en la revista son solicitados por los editores o los editores asociados. Sin embargo, se invita a académicos, investigadores y profesionales interesados en los temas vinculados con las políticas públicas y la administración del Estado a remitir sus artículos a la dirección señalada para la correspondencia para su inclusión en la misma.

Con este propósito, para facilitar la presentación, consideración y publicación de los trabajos, se ha preparado la información y orientaciones siguientes que deben entenderse como guía a los futuros colaboradores que envíen artículos.

1. La extensión máxima de los artículos debe ser de 30 páginas (13.000 palabras, aproximadamente).
2. Toda colaboración deberá venir precedida de una página en la que aparezca, además del título del trabajo, el nombre del autor, una breve reseña biográfica (200 palabras, aprox.), su afiliación institucional y su dirección postal, electrónica y página web. Se solicita acompañar un resumen.
3. Las citas o referencias a trabajos de otros autores, deben consignarse según los formatos siguientes, dependiendo del caso:

Apellido del autor (año de publicación: página de la cita). Ejemplo: Miranda (2004: 458)

Apellido del autor (año de publicación). Ejemplo: Miranda (2004)

4. Las notas al pie de página deben restringirse a lo estrictamente necesario, reservándose únicamente para hacer aclaraciones o ampliaciones sobre alguna idea contenida en el texto.
5. Las referencias bibliográficas deben contener con exactitud toda la información de los trabajos consultados y citados (nombre del o de los autores, título completo incluido subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación; si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondiente).

6. Los cuadros y gráficos que sean indispensables para la comprensión del texto deben consignarse en blanco y negro, sin tramas ni sombreados.

Se sugiere la siguiente presentación (en orden alfabético de apellido):

-Artículo de un libro (el título del libro va en cursiva):

Aquina, Herman; Bekke, Hans. 1993. "Governance in Interaction: Public Tasks and Private Organisations." En *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Jan Kooiman, editor. London: Sage Publications, pp. 59-88.

-Artículo de una revista (el título de la revista va en cursiva):

Avritzer, Leonardo. 1993. "Além da Dicotomia Estado/Mercado." *Novos Estudos CEBRAP*. 36, pp. 277-93.

-Documento no publicado (no se coloca el título en cursiva y se indica "documento no publicado"):

Amaro, Nelson. Diciembre 1997. "Hacia una Cultura de Participación". Documento no publicado, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Tegucigalpa.

-Ponencias presentadas a eventos (deben especificarse también los siguientes datos: nombre del evento, instituciones patrocinadoras, ciudad y fecha en que se llevó a cabo)

-Documento de trabajo (no se coloca el título en cursiva y se indica "documento de trabajo"):

Cameron, Stephen V. 1998b. "The Dynamics of Educational Attainment for Blacks, Hispanics, and Whites." Documento de Trabajo, Columbia University Department of Economics, Septiembre.

-Documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet (deben indicar el URL respectivo y, de ser posible, la fecha de la consulta, días-año):

Congress of the United States. Congressional Budget Office. 2006. The Long Term Budget Outlook. Disponible en: <http://www.cbo.gov/ftpdocs/69xx/doc6982/12-15-LongTermOutlook.pdf>. Consultado el 5-5-2007.