

Políticas Públicas

2012, Volumen 5, N° 1

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

INDICE

Francisco Javier Anzuátegui Roig

Derechos Humanos y Empresa en el Contexto
de la Internacionalización..... 3

Andrés Sanfuentes

La Concentración Productiva, la Otra Cara de la Desigualdad.....25

Luis Ortega

Políticas de "Fomento" en una Sociedad en Transición:
Desafíos y Obstáculos. Chile 1920-195535

Gonzalo D. Martner

La Crisis de la Educación Chilena.....51

Rainer M. Hauser

Cambio Climático y Diseño de Política Pública
(La reconfiguración tardía de la conciencia ausente)83

Breves de Política Pública

Una Reforma Tributaria Necesaria.....	95
Crecimiento y Reforma Tributaria	102
La OCDE, Chile y la Distribución del Ingreso.....	110
Chile: Mediciones de Pobreza.....	118
Alcances de la Nueva Ley de Pesca.....	126

Derechos Humanos y Empresa en el Contexto de la Internacionalización¹

Francisco Javier Ansuátegui Roig

Catedrático de Filosofía del Derecho

Universidad Carlos III de Madrid

Correo electrónico: fcojavier.ansuategui@uc3m.es

Resumen

A partir de las particularidades de la presencia de empresas españolas en América Latina, en este trabajo se propone una reflexión sobre la relevancia del enfoque basado en los derechos humanos a la hora de evaluar críticamente la acción empresarial y su responsabilidad social. Se ofrecen argumentos para reducir la distancia que tradicionalmente ha separado el discurso económico y empresarial, de un lado, y del discurso de los derechos, de otro. Constituyendo éstos el núcleo de la ética pública –a la que no debe sustraerse la acción empresarial– se exploran vías a través de las cuales pueda articularse el compromiso social de las empresas, especialmente relevante a la hora de colmar el “vacío moral” que, en opinión de diversos autores, se encuentra detrás de la crisis actual.

¹ Este texto tiene su origen en la conferencia pronunciada el 12 de abril de 2012 en el *Seminario Internacional sobre Ética en los Gobiernos y en los Negocios*, Cátedra de Ética de las Empresas y las Profesiones, Centro de Políticas para el Desarrollo, Facultad de Administración y Economía, Universidad de Santiago de Chile.

La especificidad de las empresas españolas en América Latina: algunos datos iniciales

Las exigencias éticas afectan a muy diversas esferas en el ámbito de la acción humana. Por ello, inciden de manera directa en un sector de la acción humana tan relevante como la actividad empresarial; en efecto, la empresa es un elemento básico de nuestras sociedades y de las estrategias de desarrollo humano. Pues bien, América Latina constituye un escenario privilegiado cuando aplicamos el discurso ético al ámbito empresarial, pudiendo ser un magnífico laboratorio en relación con dinámicas y decisiones que trascienden que no sólo afectan a este ámbito del planeta. Además, desde el punto de la acción empresarial española, América Latina concentra, como es sabido, parte importante del volumen de negocio de las corporaciones más relevantes.

En términos generales, América Latina constituye un contexto especialmente sensible cuando nos planteamos la cuestión de la repercusión social de la acción de las empresas (sean españolas o no). Son varios los elementos que nos permiten sustentar la anterior afirmación:

- a) Es un espacio geográfico y cultural con una importante riqueza en recursos naturales y dimensiones culturales.
- b) Es un espacio en el que hay una importante presencia de minorías étnicas y de pueblos indígenas. Estas poblaciones se desenvuelven en el marco, en muchas ocasiones, de una cosmovisión específica que incluye una espacial interpretación de las relaciones entre el sujeto, la comunidad, la Tierra, la naturaleza o el ecosistema. Existe una relación especial que crea lazos particulares con el medio ambiente y la naturaleza, que forman parte evidente del patrimonio a defender.
- c) Es un contexto en donde la desigualdad social y económica se ha podido percibir de manera cruda y evidente.
- d) Es un contexto en el que el pensamiento crítico se ha desarrollado de manera importante. Dicho pensamiento ha tenido expresión académica y también social y política. La iniciativa del Foro Social Mundial puede ser recordada al respecto.
- e) Estamos frente a países que mantienen un ritmo de crecimiento económico alto en los últimos años y que en la actualidad

constituyen una de las zonas del planeta en donde se concentra el crecimiento económico.

f) Son países que han sufrido en tiempos recientes crisis de institucionalidad y dictaduras pero que en la actualidad, en muchos casos, están embarcados en la vía de la democracia (con lo que ello implica –o debería hacerlo– respecto a las exigencias de los derechos humanos).

Si pensamos en particular en las empresas españolas, tenemos que ser conscientes de algunas circunstancias específicas. Por una parte, existen razones históricas y culturales que explican y justifican vinculaciones específicas entre España y Latinoamérica. Esas razones están detrás de la existencia de especiales relaciones e intereses políticos. Pero, además, hoy en día podemos pensar en razones “coyunturales” que implican la identificación en Latinoamérica de un relevante espacio de posibilidades comerciales y económicas, que aumenta en importancia en un momento de dificultad como el actual.

A lo anterior, y de acuerdo con los datos recopilados por el *Programa RSE de la Fundación Carolina*¹, podríamos añadir que las inversiones españolas en la región tienen características muy específicas que afectan la percepción que se tiene de ellas. Así, el período de grandes inversiones es significativamente breve, y se concentra a finales de la década de los noventa. Durante esos años, los países receptores fueron principalmente cuatro —Argentina, Brasil, Chile y México— que acumularon en torno al 75% de la inversión extranjera directa. Estamos en presencia de una gran concentración de inversión en países muy concretos en un plazo muy breve de tiempo. Además, las empresas inversoras también fueron pocas. Tan sólo siete empresas —Repsol, Telefónica, BBVA, Santander, Iberdrola, Endesa y Gas Natural— acumulan el 95% de la inversión extranjera directa en la región y, aproximadamente, el 30% de sus inversiones se realizó exclusivamente en 1999. La inversión se ha producido en sectores particularmente sensibles para la ciudadanía (sistemas bancarios y servicios públicos - energía, agua-) que tienen un impacto directo en la cotidianeidad de la población latinoamericana. Peo la sensibilidad es también política, ya que estamos pensando en sectores en los que anteriormente (es el caso de servicios de infraestructura), la actividad era desarrollada por empresas públicas,

¹ Casado y Roser (2009).

ofreciendo unos servicios en relación con los cuales la población se consideraba titular de derechos.

Según el citado estudio de la Fundación Carolina, la presencia de las empresas españolas ha generado críticas, desde el momento en que han ocupado, con un carácter semimonopolístico mercados relevantes, en los que han conseguido amplios márgenes de beneficio. Qué duda cabe que la percepción sobre la actividad de las empresas españolas de enmarca en un contexto que trasciende su concreta actividad. Pensemos en que estamos ante sociedades que tras la Guerra Civil española y durante la dictadura franquista recibieron a gran parte del exilio y de la emigración española. Esta circunstancia ha permitido una profundización en los lazos familiares que, por razones históricas más lejanas en el tiempo, ya existían. Por otra parte, la llegada de las empresas españolas a Latinoamérica a finales de los años noventa del siglo pasado se ha producido en una época de despliegue económico español directamente relacionado con la participación española en los mecanismos de integración europeos.

Todas estas circunstancias han generado un discurso ciertamente exigente y expectante respecto a la acción de las empresas españolas. Así, se espera de las empresas españolas que fortalezcan su aportación al desarrollo local sostenible, a las alianzas público-privadas y a la transferencia de innovación y tecnologías limpias; que sean más activas apoyando las cadenas de valor locales y fomentando la investigación y el desarrollo orientado a la generación de valor social; que rijan sus actividades por los estándares de su país de origen, y no por los estándares locales; y que sean transparentes, promuevan la inclusión económico-productiva y fomenten servicios a los sectores marginados. Creo que en este punto lo importante es señalar que, ciertamente, muchas de estas expectativas o exigencias se articulan en forma de reivindicaciones de derechos.

Desde un punto de vista amplio, el contexto en el que debemos desarrollar nuestra reflexión es el de la internacionalización de las empresas. En realidad, considerando que la empresa es El resultado de la iniciativa humana, el contexto no es sólo el de las empresas y la de las relaciones económicas y mercantiles, sino la de las relaciones humanas (y sociales) en general; la de nuestra consideración de nuestra existencia. Pues bien, como vamos a ver, el discurso sobre la internacionalización de los derechos va de la

mano de la internacionalización de las empresas. Las empresas en su organización y actuación son una realidad que no puede permanecer ajena a las dinámicas de los derechos. Lo cual no quiere decir que, necesariamente, las dinámicas que caracterizan nuestro mundo y que posibilitan la internacionalización de las relaciones humanas generen necesariamente dinámicas favorecedoras de la internacionalización de los derechos y de la libertad. En este punto cabe llamar la atención en este punto sobre el poco cuidado con el que en ocasiones se afirma un nexo automático entre globalización e internacionalización (o para ir más lejos, universalidad) de los derechos. Una deficiente comprensión o una comprensión estereotipada de lo que supone la globalización lleva en ocasiones a confundirla con la universalización o con la universalidad de los derechos. Si la universalidad de los derechos se vincula al progreso moral, a un ideal de emancipación humana, la globalización no supone necesariamente universalidad de los derechos.

Desde un punto de vista general, Manuel Castells ha afirmado que globalización no es necesariamente sinónimo de internacionalización.¹ Es más, a veces parecería que las consecuencias de la globalización van en sentido contrario a las exigencias de la universalidad de los derechos: hay incompatibilidad entre la lógica del mercado (que es la que está tras la globalización) y la lógica de los derechos. Porque cuando se habla de globalización se está hablando, entre otras cosas, de un modelo económico y comercial que "impone necesariamente un orden global caracterizado por la libre circulación del capital (más que de cualquier mercancía) y el desarrollo de los elementos institucionales del libre mercado, que tiene como consecuencia una redefinición del Estado y sus funciones. Los rasgos más característicos, además de este último, serían: expansión del comercio multilateral, internacionalización y libre circulación de los mercados financieros y de la inversión extranjera, sociedad de la información y de la comunicación, mercado de trabajo mundial"² El proceso de globalización, así entendido, no implica globalización de los derechos, ya que "en la mentalidad que corresponde a los imperativos de la nueva economía, los derechos humanos, sobre todo en su faz de derechos económicos, sociales y culturales, deben

1 Castells (2000:5).

2 De Lucas(1998:3).

subordinarse a los imperativos del mercado y de la competencia mundial”¹. En multitud de ocasiones los derechos (sobre todo los sociales) son considerados mercancías –sometidos por tanto a las leyes del mercado- y no derechos. En definitiva, en el proceso de globalización entendido de la anterior manera, los derechos pueden perder su capacidad emancipatoria. Esto, entre otras cosas, porque la globalización, por lo menos en cuanto los derechos, no es global (pensemos en los derechos sociales), y tampoco lo es por lo que se refiere a determinadas partes del mundo (pensemos, por ejemplo, en África o en algunos escenarios de América Latina: ¿la globalización llega a ellos necesariamente en forma de derechos?).²

El carácter desafiante de la ética, los desafíos éticos de nuestras sociedades y la ética pública

Creo que es adecuado plantearse las cuestiones vinculadas a la ética en términos de desafíos o retos. Dicha adecuación no sería sino una directa consecuencia del carácter normativo, prescriptivo, de la ética, vinculada a la idea de deber. Desde este punto de vista, plantear el discurso ético siempre implica asumir la posibilidad de una distancia entre la realidad y la idealidad correcta o paradigmática, entre el ser y el deber ser, entre lo que hacemos y lo que deberíamos hacer. La ética (muchas veces, dada la brecha entre nuestras intenciones y nuestras acciones) se plantea en términos de retos, de dificultades, de compromisos. Los desafíos éticos pueden ser analizados tanto desde el punto individual como desde el punto de vista colectivo. Es evidente que la óptica que aquí nos interesa es la colectiva. Desde este punto de vista, las sociedades democráticas incluyen un sustrato moral compartido que no es sino expresión de lo que podríamos denominar el punto de vista moral asumido por el grupo. Creo que en este punto la distinción entre ética pública y ética privada puede resultar clarificadora³. La ética pública constituiría la base, la plataforma desde la cual las distintas éticas privadas o particulares pueden ser desarrolladas de acuerdo con las preferencias

1 Gimbernat (2000:149).

2 Ramirez Cleves (2009).

3 Peces-Barba (1995).

individuales. Es evidente que este discurso implica una valoración positiva de la autonomía individual dentro del proyecto axiológico. Pues bien, los derechos constituyen el contenido esencial de esa ética pública. Una sociedad bien ordenada en lo que al reconocimiento y garantía de derechos se refiere, es una sociedad que sienta las bases para el desarrollo por parte de los individuos – en sus contextos sociales y culturales determinados- de sus planes de vida. Así, la ética pública constituiría el mínimo común compartido que asegura el respeto a las pretensiones morales individuales. Dichas pretensiones van a poder ser desarrolladas siempre y cuando no agredan a los demás en los respectivos desarrollos de sus pretensiones morales.

Los derechos y las libertades constituyen el núcleo de la ética pública de la modernidad, o si se quiere ser más específico y concreto, de las democracias modernas, de las democracias constitucionales. Qué duda cabe de que el término “derechos”, además de ser polisémico, está cargado por una muy importante dosis de emotividad. Esta circunstancia aconseja una cierta prevención frente al uso indiscriminado del término. No voy a recordar aquí las disputas doctrinales en torno al verdadero sentido del concepto de Derecho, que no sólo son expresión de concepciones generales sobre el Derecho, sino también sobre los criterios correctos de ordenación social. Sobre lo que sí quiero llamar la atención es sobre el, en ocasiones, uso indiscriminado y poco cuidadoso que se hace del concepto. En realidad, esta circunstancia no debería extrañar en el ámbito de las ciencias sociales, en donde trabajamos con conceptos y realidades interpretables y comprensibles de manera diversa, e incluso contradictoria. Sin ir más lejos, pensemos en el concepto de democracia. No me estoy refiriendo sólo al hecho de que en ocasiones el discurso de los derechos se vincule de manera poco fundamentada con políticas y acciones catalogadas como subversivas, sino al hecho de que es difícil encontrar un responsable político, religioso, cultural, que de manera pública se reconozca enemigo de los derechos; con independencia del verdadero significado de sus convicciones y de sus acciones. A lo sumo, nos encontramos con reivindicaciones de las especificidades culturales que se presentan como contrarias al discurso “occidental” de los derechos, o con propuestas que subrayan la prevalencia de unos derechos respecto a otros.

Los derechos, su reconocimiento y su respeto, hoy han llegado a constituir el referente de legitimidad de las organizaciones

sociales. El reconocimiento y respeto de los derechos y las libertades hoy son el elemento básico del discurso sobre la responsabilidad social (de los individuos, de las empresas, de las instituciones), son un criterio básico a la hora de poner en marcha mecanismos de rendición de cuentas y evaluar políticas públicas. En definitiva constituyen la referencia del "discurso moral de la modernidad". Y parece complicado encontrar argumentos que puedan justificar la exclusión del ámbito económico y empresarial de las exigencias morales de los derechos.

Derechos humanos y empresa

La relación entre derechos y empresa puede ser analizada desde diversas perspectivas. Qué duda cabe que las empresas tienen dimensiones internas u organizativas, y externas (relacionadas con su actividad en el mercado, en contextos de mayor o menor competencia) que están condicionadas (o al menos deberían estarlo) por exigencias de derechos y que también contribuyen a construir condiciones en las que se realiza el ejercicio de los derechos y las libertades. A nadie le extrañará que yo recuerde en este momento que gran parte de las normas jurídicas que tienen directa incidencia en la actividad ordinaria de una empresa -desde el Derecho laboral y sindical hasta las normas que protegen a usuarios y consumidores- forman parte del sistema de derechos. Por otra parte es cierto, como veremos, que la relación entre los derechos y la empresa está en la agenda de las organizaciones internacionales y de los foros académicos desde hace no demasiado tiempo, al menos en comparación con otros intereses.

Pues bien, creo que hoy el discurso de los derechos y de los valores debe ocupar un lugar importante en el análisis y evaluación de la actividad empresarial, y económica en general.

En ocasiones se ha podido pensar que el lenguaje de los derechos era extraño al de la empresa o al de la economía, pudiendo afirmarse que estábamos frente a diferentes universos conceptuales: el mundo de la empresa es el del mercado, el del contrato, la transacción, el interés, la oferta y la demanda, el beneficio, la mercancía; el discurso de los derechos estaría alejando de esta semántica ya que, en primer lugar, la noción de derecho es contradictoria con la de

mercancía y, por otra (y en directa relación con lo dicho) los derechos se excluyen de la transacción, constituyendo el mejor argumento, el más poderoso, en la negociación social, política y jurídica. Autores relevantes en la filosofía jurídica como Bobbio, Ferrajoli o Dworkin han puesto de relevancia esta dimensión cuando se han referido a los derechos como núcleo de la esfera de lo indecible, de lo no negociable, o como triunfos frente a las mayorías.

Esta dicotomía entre derechos y mercancías ha podido explicar el diferente rumbo del discurso de los derechos y del discurso económico. Pero lo que estoy reivindicando en este momento es que el discurso de los derechos debe formar parte del argumentario económico y empresarial.

Entiéndase que no estoy señalando que no se haya sido consciente de las implicaciones éticas de este sector de la actividad humana. Tenemos los ejemplos de Aristóteles, Locke, Hume, Smith, Mill o Marx. En todo caso estoy llamando la atención sobre el carácter paralelo que en ocasiones se ha podido predicar de los criterios de valoración que se aplicaban a la actividad humana vinculada a los negocios respecto de los que se predicaban en otros ámbitos de su comportamiento. A partir de esta constatación, podríamos plantearnos tres cuestiones: a) ¿por qué ello ha sido así?; b) ¿Puede seguir siendo así?; c) ¿Debe seguir siendo así?

Ciertamente, no se trata de desarrollar un discurso “paniusfundamental” en el que se afirme que todas las justificaciones de los comportamientos sociales se reconducen a los derechos, más allá de los cuales todo carece de explicación. Pero lo que sí parece cierto es que las grandes decisiones estratégicas que se adoptan en las organizaciones humanas tienen una importante incidencia en el ámbito de los derechos. De alguna manera asistimos a una difuminación de la tradicional distinción entre lo público y lo privado. Durante mucho tiempo –como veremos– se pensó que los derechos afectaban a las relaciones verticales entre individuos y poderes públicos, configurándose los ámbitos privados como ámbitos de exclusión al respecto. Actualmente, la posición de los derechos en las Constituciones y en los textos de Derecho internacional, y la ampliación del concepto de Poder, nos obligan a modificar el argumento.

a) ¿Por qué ello ha sido así?

La reflexión que desde el punto de vista individual o desde los grupos en los que nos integramos hacemos respecto a los valores y a las exigencias de la moralidad adquiere sentido en los contextos en los que nos desenvolvemos. Eso siempre ha sido así y dudo mucho que pueda dejar de serlo. Pues bien, en sus orígenes, los derechos fueron considerados operativos en las relaciones verticales que se establecían entre la autoridad que ejerce el Poder político (en términos modernos hablamos de Estado) y los individuos. Y ello, no por un especial reconocimiento de una específica dignidad del Poder político (desde Hobbes sabemos de su carácter instrumental y artificial) sino por el hecho de que es precisamente eso, Poder. Si nos tuviéramos que referir a las funciones que las reivindicaciones de los derechos han tenido a la largo de la historia, entre las más relevantes nos encontramos con la limitación a la que un sistema de reivindicación, reconocimiento y garantía de derechos somete al Poder. Sólo sometiendo a límites y a controles al Poder se pueden salvaguardar las exigencias de la dignidad humana y de los derechos que le son consustanciales. Y durante mucho tiempo el Poder potencial y realmente lesivo era el Poder del Estado, el Poder ejercido por la autoridad política.

No obstante, antes de continuar cabría llamar la atención sobre los peligros de una interpretación unidireccional y simplista que sólo viera en el Poder estatal un peligro en relación con los derechos y no un actor necesario y principal a la hora de “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sea reales y efectivas; (y de) remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”, siguiendo la letra del artículo 9.2 de la Constitución Española de 1978. Sólo así podemos entender la responsabilidad histórica del Poder democrático en la construcción del Estado social de Derecho, que hasta ahora se nos ha demostrado como la más alta conquista en lo que a la materialización jurídica y política de la dignidad humana se refiere.

Pero volviendo a la acción limitativa de los derechos y de las libertades respecto al Poder estatal, lo cierto es que esa limitación se fundamenta en que el Estado es Poder, es decir una realidad con capacidad de condicionar los comportamientos ajenos, la libertad de

los otros. Es precisamente por eso por lo que constituye un peligro que como tal debe ser vigilado. En perspectiva tradicional, el Poder de la autoridad estatal es lo único que merece desconfianza.

a) ¿Puede seguir siendo así?

Como señalaba anteriormente, la reflexión sobre los derechos y los valores es contextual; es decir, evoluciona, no sólo con lo que podríamos considerar la progresión del pensamiento, sino también a partir de la recepción de *inputs* que provienen de la realidad.

La constatación de que las sociedades no son homogéneas -en lo que a la capacidad económica, de influencia y de decisión de sus miembros se refiere-, nos invita a reformular el concepto de Poder. El poder al que pretenden hacer frente los derechos y las libertades no es sólo el Poder del Estado entendido en términos políticos. Es también el poder de los otros individuos, de los particulares que en ocasiones pueden lesionar también los derechos y libertades ajenas. La ciencia jurídica y las jurisprudencias constitucionales a estas alturas han elaborado una sólida doctrina al respecto.

Las revoluciones industriales y las transformaciones económicas que se suceden con unos u otros perfiles, con mayor o menor intensidad, desde el siglo XIX, nos demuestran que la ampliación del concepto de poder con capacidad lesiva -o de mera influencia- en relación con los derechos y las libertades implica necesariamente una superación de la referencia al individuo aislado. Los últimos dos siglos nos han permitido asistir al nacimiento y desarrollo de las grandes corporaciones y empresas sin las cuales nosotros no podemos interpretar y entender nuestro mundo, el que nos ha tocado vivir. Y a estas alturas ya nadie puede dudar de que las empresas y corporaciones son poder y por tanto tienen posibilidad de condicionar los comportamientos ajenos. Pero téngase en cuenta de que no sólo debemos hablar de posibilidad, sino también de vocación, ya que de otra manera no podría entenderse su actuación en la producción de bienes, en la oferta de servicios, y su posición en el mercado. Y además, aunque no estamos en el ámbito del poder político "institucionalizado", lo cierto es que hoy las corporaciones -ya no hablo de los mercados- tienen de facto poder político evidenciado por la capacidad de influir en los procesos "institucionalizados" de toma de decisiones.

Por tanto, los derechos y los valores en los que aquellos se fundamentan constituyen una realidad a la que las empresas en su existencia y en su actividad no pueden permanecer ajenos. Ciertamente, la constatación de lo anterior no es sino un avance en las exigencias éticas de las sociedades democráticas. Asistimos, en este sentido, a una ampliación de los ámbitos en los que se reivindica la operatividad del discurso de los derechos.

b) ¿Debe seguir siendo así?

Si asumimos la centralidad de los valores y de los derechos en nuestras propuestas de organización social, la respuesta a la pregunta debe ser necesariamente negativa.

Creo que es complicado encontrar argumentos aceptables en relación con la exclusión de la actividad de la empresa (entendida en sentido amplio) respecto a las exigencias y a los desafíos de los derechos humanos. De la misma manera que, más allá del caso que nos ocupa, también es complicado encontrar esa justificación. A no ser que se reivindique la insularidad de la empresa en relación con la moral y se afirme que la ética empresarial constituye un ámbito específico e inmune respecto a determinadas exigencias.

El “compromiso moral” de las empresas puede justificarse a través de determinadas vías. En esta ocasión me voy a referir a dos: la vía de la legitimación y la vía de la rentabilidad.

En relación con la primera, con la vía de la legitimación, se trata de plantear la pregunta de hasta qué punto las empresas, en tanto que centros de poder e influencia, no necesitan legitimarse en el sentido de ofrecer argumentos en relación con la aceptabilidad de su actividad. Tomarse en serio el discurso de los valores y de los derechos supone asumir determinadas exigencias morales. Y en este sentido, la aceptabilidad de la actividad va a venir determinada por la capacidad de la empresa a la hora no sólo de no crear o generar problemas o violaciones directas de derechos y libertades, sino también a la hora de demostrar efectiva capacidad de promoción y de creación de condiciones económicas y sociales favorables en relación con las exigencias de la dignidad humana. Es este un punto en el que constatamos que las empresas son (pueden ser) auténticos “agentes de justicia”, (secundarios en relación con los agentes primarios que serían los Estados) que compartan en este ámbito

capacidades¹, a partir de una idea de la justicia que sería resultado de la confluencia de una diversidad de agentes caracterizados por sus diversas capacidades para contribuir de una manera diferente a la estipulada por planteamientos tradicionales.

Ciertamente, los problemas cotidianos asociados al funcionamiento de una empresa tienen mucho que ver con aspectos de derechos tras los cuales hay dimensiones más profundas y complejas de lo que pudiera parecer. Pensemos, por ejemplo, en las posibilidades que una empresa (extranjera o no) en un país como Chile puede tener a la hora de disminuir los impedimentos vinculados a la existencia de barreras culturales, generar empleo, poner en marcha mecanismos o dinámicas de participación social y cultural, crear una cultura sensible en relación con el medio ambiente... Y tras todas estas dimensiones se encuentra una determinada percepción de ciertos valores y derechos, de su operatividad social y en definitiva un determinado discurso sobre su universalidad. Estamos hablando, en definitiva, de la responsabilidad de la empresa a la hora de crear bienestar y estabilidad social. Y otros objetivos –no sólo de la empresa sino de cualquier otro tipo de organización- de existir, serían poco confesables en tanto que difícilmente aceptables o compatibles. Deberíamos ser conscientes de que, dado que el poder genera responsabilidad, si hoy las empresas tienen más poder que nunca, también son más responsables de las consecuencias de sus acciones.

La segunda vía es la de la rentabilidad. No voy a hablar aquí de beneficio (legítimo en todo caso) sino de rentabilidad, entendiéndolo como un concepto más amplio que no sólo incluye aspectos directos o exclusivamente traducibles a dimensiones cuantitativas. Pues bien, la cuestión es que las políticas respetuosas y comprometidas con los derechos y las libertades, es decir comprometidas con una ética en particular son más rentables que aquellas desarrolladas de espaldas a este compromiso ético. Esta es una conclusión a la que se llega si se reconoce, como lo hace Amartya Sen, que los derechos (todos, no sólo las libertades negativas, también los derechos económicos, sociales y culturales) son factores de crecimiento económico, auténtico motor del desarrollo económico y social.² En definitiva, la política más productiva desde el punto de vista económico acaba

1 O'Neill (2001:180).

2 Sen (2000).

siendo aquella respetuosa con los derechos. Aunque sólo sea por la capacidad que las políticas de empresa tienen a la hora de general aceptación, bienestar y estabilidad social.

Escenario de crisis y “vacíos éticos”

Sabemos que la crisis que vivimos es la más importante que ha sufrido la economía mundial desde 1929. Conocemos la magnitud de la crisis a través de las cifras que medios de comunicación y expertos nos trasladan cotidianamente. Dichas cifras nos sirven de elemento de interpretación de la realidad. Sin embargo, la crisis también puede ser interpretada como consecuencia de lo que has sido considerados “vacíos éticos”, observables en el comportamiento de los agentes económicos clave. Así, podemos poner algunos ejemplos:

- a) Los fallos en el gobierno corporativo, provocados por sistemas de incentivos distorsionados (remuneraciones de altos ejecutivos vinculadas a ganancias a corto plazo, y correspondiente pérdida de relación entre cumplimiento de objetivos y remuneración).
- b) Tendencia a la especulación.
- c) Débil formación ética de los gerentes.
- d) Visión unilateral de la economía, vinculada de manera preponderante a la idea de desregulación y una “falta de compasión ética” por la protección del interés colectivo.

La acción conjunta de estos factores nos enfrenta a los peligros de la actividad económica desligada de los imperativos éticos; cuestión ésta –la de la conveniente vinculación entre los imperativos éticos y la actividad económica– sobre la que por otra parte ya había llamado la atención Adam Smith en 1759 cuando en su “Teoría de los sentimientos morales” señaló que si bien la prudencia era “de todas las virtudes la que más útil resulta al individuo”, “la humanidad, la justicia, la generosidad y el espíritu público son las cualidades más útiles a los demás”. Por cierto, como ha recordado Amartya Sen, “Smith consideraba que el mercado y el capital hacían un buen trabajo dentro de su propio ámbito, pero que, primero, requerían el apoyo de otras instituciones –incluyendo servicios públicos como la escuela– y valores distintos a la mera búsqueda de beneficios; y, segundo, necesitaban los límites y las correcciones

impuestos por otras instituciones –a saber, regulaciones financieras bien concebidas y asistencia estatal a los pobres– con el fin de evitar la inestabilidad, la desigualdad y la injusticia”.

¿Cómo llenar ese vacío?: la necesidad de una agenda ética

Parece evidente que este vacío ético es al mismo tiempo un vacío de derechos. Desde este punto de vista, parecería adecuado, emprender iniciativas destinadas a profundizar los vínculos entre la acción empresarial y el discurso de los derechos, habida cuenta de que la experiencia histórica nos ha demostrado que las crisis económicas son, tarde o temprano, crisis de derechos (y normalmente de los derechos de los más débiles). Así, parece necesario un nuevo discurso sobre el desarrollo que vincule crecimiento y desarrollo: “El crecimiento económico es uno de los objetivos (...) pero no el único. Se requieren entre otros aspectos, mejorar la inclusión social, la equidad, el acceso a la cultura, la ampliación de la libertad, la convivencia armónica con la naturaleza, la participación en todos los planos”. Además, en tiempos de crisis, parece especialmente relevante la profundización en la responsabilidad social en las políticas públicas, con todo lo que ello supone a la hora de dirigir esfuerzos a la hora de potenciar las políticas encaminadas a materializar las exigencias de los derechos económicos, sociales y culturales. Evidentemente, el discurso sobre la responsabilidad social no sólo afecta a los poderes públicos; en el mundo de la empresa supone la expresión del compromiso ético de las empresas.

En realidad, esta agenda ética está vinculada, en sus contenidos y en sus objetivos, a una determinada manera de entender la relación entre la actividad de la empresa y los imperativos de derechos humanos. Más allá de las respectivas normativas nacionales, esa interpretación es la que se contiene en la propuesta de Naciones Unidas respecto a la relación entre Derechos Humanos y Empresa. Debemos tener en cuenta algunas afirmaciones que nos permiten entender dicha propuesta. En efecto, en el Preámbulo de las “Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos”, aprobadas por la Comisión de Derechos Humanos en su 22 periodo de sesiones, en agosto de 2003, se reconoce que “aunque los Estados tienen la responsabilidad primordial de promover y proteger los derechos humanos, asegurar que se cumplan, respetarlos y hacerlos respetar, las empresas transnacionales y otras empresas

comerciales, en su calidad de órganos de la sociedad, también tienen la responsabilidad de promover y proteger los derechos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos". Tres elementos deben ser tenidos en cuenta en respaldo de la anterior afirmación: a) se ha "acrecentado la influencia de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en las economías de la mayoría de los países y en las relaciones económicas internacionales", (existiendo un) número cada vez mayor de otras empresas comerciales que realizan actividades fuera de las fronteras nacionales mediante acuerdos diversos que dan origen a actividades económicas que rebasan la capacidad real de cualquier sistema nacional; b) "las empresas transnacionales y otras empresas comerciales tienen capacidad para promover el bienestar y el desarrollo económicos, el perfeccionamiento tecnológico y la riqueza, así como causar perjuicio a los derechos humanos y a la vida de las personas con sus prácticas y actividades comerciales básicas, incluidas las prácticas de empleo, sus políticas ambientales, sus relaciones con los proveedores y los consumidores, sus interacciones con los gobiernos y demás actividades"; c) "continuamente surgen nuevas cuestiones e intereses internacionales en materia de derechos humanos, y que las empresas transnacionales y otras empresas comerciales suelen estar involucradas en estas cuestiones e intereses". A partir de ahí se afirma que "las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, sus directivos, incluidos los administradores, miembros del Consejo de Administración o directores y otros ejecutivos, y las personas que trabajan para ellas tienen, entre otras cosas, obligaciones y responsabilidades en la esfera de los derechos humanos". Las normas hacen referencia específica a determinados derechos en una comprensión de los mismos como universales, indivisibles, interdependientes e interrelacionados:

- Derecho a la igualdad de oportunidades y a un trato no discriminatorio.
- Derecho a la seguridad personal
- Derechos de los trabajadores (prohibición del trabajo forzoso, derechos de los niños y prohibición de la explotación económica, entorno laboral seguro y saludable, remuneración adecuada, libertad de asociación, derecho a la negociación colectiva y derecho de sindicación.
- Respeto de la soberanía nacional y de los derechos humanos

- Obligaciones en materia de protección del consumidor
- Obligaciones en materia de protección del medio ambiente

Ciertamente, estos derechos coinciden con los incluidos anteriormente en los Diez Principios del Pacto Global, anunciado en su momento por el Secretario General Kofi Annan en el Foro Económico Mundial (Davos, 1999) y manifestación del compromiso de que la comunidad empresarial tiene la responsabilidad de hacer que se respeten los derechos humanos tanto en los lugares de trabajo como en su esfera de influencia más amplia. El imperativo ético se impone como salvaguardia de un comportamiento cívico por parte de las empresas. Los principios que fomenta el Pacto Global son :

Principio 1: Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos fundamentales, reconocidos internacionalmente, dentro de su ámbito de influencia.

Principio 2: Las empresas deben asegurarse de que sus empresas no son cómplices en la vulneración de los derechos humanos.

Principio 3: Las empresas deben apoyar la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.

Principio 4: Las empresas deben apoyar la eliminación de toda forma de trabajo forzoso o realizado bajo coacción.

Principio 5: Las empresas deben apoyar la erradicación del trabajo infantil.

Principio 6: Las empresas deben apoyar la abolición de las prácticas de discriminación en el empleo y la ocupación.

Principio 7: Las empresas deberán mantener un enfoque preventivo que favorezca el medio ambiente.

Principio 8: Las empresas deben fomentar las iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental.

Principio 9: Las empresas deben favorecer el desarrollo y la difusión de las tecnologías respetuosas con el medio ambiente.

Principio 10: Las empresas deben trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluidas extorsión y soborno.

Pero posiblemente la referencia más importante en este punto esté constituida por el Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie, que

contiene los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”, presentado el 21 de marzo de 2011. El Marco se basa en tres principios fundamentales. El primero es la obligación del Estado de ofrecer protección frente a los abusos de los derechos humanos cometidos por terceros, incluidas las empresas, mediante medidas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia. El segundo es la obligación de las empresas de respetar los derechos humanos, lo que significa actuar con la debida diligencia para no vulnerar los derechos de terceros, y reparar las consecuencias negativas de sus actividades. El tercero es la necesidad de mejorar el acceso de las víctimas a vías de reparación efectivas, tanto judiciales como extrajudiciales. Cada uno de estos principios constituye un elemento esencial de un sistema interrelacionado y dinámico de medidas de prevención y de reparación: el deber del Estado de brindar protección, ya que constituye la base misma del régimen internacional de derechos humanos; la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, por tratarse de la expectativa social más elemental en relación con las empresas; y el acceso a vías de reparación porque ni siquiera los esfuerzos mejor coordinados pueden impedir totalmente que se cometan abusos.

Reflexión Final

Pues bien, los desafíos éticos están pendientes. Los de nuestro mundo, que afectan directamente al desempeño de las empresas y corporaciones, tienen que ver con la pobreza, la indefensión de los niños, la discriminación en cualquiera de sus formas, la vulnerabilidad ecológica, la situación en la que se encuentran las minorías (étnicas, culturales o de otro tipo). Es decir, cuestiones que en muchos casos evidenciamos en la realidad latinoamericana. En relación con América Latina, la relevancia del desafío ético, si cabe, es más evidente, aunque sólo sea –pienso en las empresas españolas– por la específica relación que existe entre España y América Latina. Estamos en un contexto en el que, con unos excepcionales recursos naturales (agua, recursos naturales, riqueza del subsuelo), un tercio de la población está por debajo del umbral de la pobreza. Con independencia de las particularidades de los países en concreto, posiblemente nos

podemos encontrar con un elemento compartido: la desigualdad. Es decir, un problema ético, un problema de derechos humanos. Es evidente que aquí el desafío es de gran magnitud, pero posiblemente se puedan identificar algunas líneas de actuación que tienen que ver con la calidad de las políticas públicas, con la profundización del compromiso ético de las empresas asumiendo seriamente las consecuencias de la responsabilidad social corporativa, y finalmente con el desarrollo de una cultura de los derechos.

Hablar de cultura de los derechos implica reconocer que de nada valen las grandes declaraciones, las importantes estructuras nacionales e internacionales, si no hay una conciencia individual y ciudadana extendida y libremente asumida en relación con la imprescindibilidad de los derechos. Aquí, de la experiencia histórica y de la enseñanza de los clásicos podemos extraer buenas lecciones. Kant, al final de las Lecciones de ética, hace referencia al progreso moral como fin último del género humano, como fin universal de la humanidad. Pues bien, esa “suprema perfección moral”, la perfección a través de la libertad, exige conciencia interna y no ejercicio de la autoridad y de la coacción externa. Es la educación la que nos permite la formación de la conciencia moral. Si los derechos constituyen el núcleo básico de la conciencia moral de la humanidad, la propuesta kantiana subraya el valor moral de la educación y de la formación en los derechos, de la Ilustración en definitiva. Esa educación y formación permiten generar conciencia sobre el valor de los derechos, sin la cual el potencial emancipador de éstos decrece. En este punto la reflexión, el compromiso y la acción por parte de la empresa son imprescindibles. Sólo de esta manera podemos salvar el problema del carácter no vinculante jurídicamente de los principios señalados anteriormente.

La empresa debe ser más que un agente económico. En aquellos contextos marcados al mismo tiempo por profundas necesidades básicas insatisfechas y por la presencia de empresas con importante capacidad económica, la responsabilidad de éstas va más allá del estricto negocio. De manera que nos deberíamos responsabilizar de la ampliación del concepto de negocio, incluyendo en el mismo dimensiones sociales.

Pero la empresa no puede transitar sola por este camino. Es cierto que la empresa ya ha creado marcos de reflexión y actuación

al respecto, ha aprobado códigos de actuación y ha puesto en marcha políticas de responsabilidad social. Pero no podemos pensar en estructuras o modelos estáticos, definidos de una vez por todas. Por el contrario, hace falta perspectiva crítica que permita evaluar de manera libre comportamientos y elaborar propuestas. Y posiblemente es en este punto en el que nos encontramos con lo imprescindible de la colaboración –en este ámbito– entre la empresa y la universidad. Una universidad responsable no sólo en la formación de profesionales y en la profundización del conocimiento, sino también en la formación de ciudadanos consciente de sus derechos y obligaciones. Esta es una tarea respecto de la que la empresa no debería considerarse ajena.

Referencias

- Casado, Fernando; Roser, Isabel.** 2009. La RSE de la empresa española en América Latina. Documento de trabajo nº 34, Fundación Carolina-CeALCI, Madrid.
- Castells, Manuel.** 2000. "Globalización, Estado y sociedad civil: el nuevo contexto histórico de los derechos humanos". *Isegoría*, Nº 22, pp. 5-17.
- De Lucas, Javier.** 1998. "La globalización no significa universalidad de los derechos humanos (En el 50 aniversario de la Declaración del 48)". *Jueces para la Democracia*, Nº 32, pp. 3.
- Gimbernat, José Antonio.** 2000. "Mas globalización, menos democracia", *Isegoría*, nº 22.
- Global Compact.** 2004. Red Pacto Global España. Los 10 Principios http://www.pactomundial.org/index.asp?MP=2&MS=0&MN=1&r=1441*810. Consultado el 23/06/12.
- Kant, Immanuel.** 2002. *Lecciones de ética*. Introducción y notas de R. Rodríguez Aramayo. Barceloma: Crítica.
- Kliksberg, Bernardo.** 2011. "Un examen de las relaciones entre ética y economía. Algunas anotaciones para la acción", en *Valores y ética para el siglo XXI*. Madrid: BBVA.
- Lozano Aguilar, José Félix.** 2004. *Códigos éticos para el mundo empresarial*. Madrid: Trotta.
- O'Neill, Onora.** 2001. "Agents of Justice". *Metaphilosophy*, Vol. 32, 1-2, pp.180–105. Cambridge.
- Peces Barba, Gregorio.** 1995. *Ética, Poder y Derecho. Reflexiones ante el fin de siglo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- ONU.** Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. 2003.

<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/a389702baa023990c1256d59004814a4?Opendocument> . Consultado el 23/06/12.

ONU. Asamblea General, Comisión de Derechos Humanos. 2011. http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.31_sp.pdf. Consultado el 23/06/12.

Ramírez Cleves, Gonzalo. 2009. *Pobreza, globalización y derecho:*

ámbitos global, internacional y regional de regulación. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Sen Amartya. 2000. *Desarrollo y libertad.* Barcelona: Planeta.

----- . 2009. "Capitalismo más allá de la crisis", *El Viejo Topo*, n° 255, p. 19.

Smith, Adam. 1976. *The Theory of Moral Sentiments*, ed. D. D. Raphael and A. L. Macfie. Oxford: Clarendon Press.

La Concentración Productiva, la Otra Cara de la Desigualdad¹

Andrés Sanfuentes

Académico Universidad de Chile

Correo electrónico: asanfuentes@golf99.cl

Resumen

Habida cuenta la estructura productiva actual de Chile esta fuertemente concentrada, el artículo señala que durante los Gobiernos de la Concertación no se llevaron a cabo políticas decididas y explícitas para evitarlo. Así, la estrategia de desarrollo económico del país en los últimos decenios, posee algunos rasgos que naturalmente llevan a la concentración productiva. El autor pasa revista a tales rasgos, entre los cuales se cuenta que el "modelo" favorece y privilegia la existencia de grandes empresas, tanto para exportar como para competir con los productos importados. En su parte final, el trabajo señala que la reducción de la concentración productiva tiene dos beneficios: ayuda a atenuar la extrema desigualdad entre los habitantes y es un factor esencial para el desarrollo económico. Por tanto, para una modificación significativa de la equidad en la sociedad chilena, junto con incrementar el gasto social destinado a los sectores de menores ingresos, se requiere generar políticas públicas que modifiquen los ingresos autónomos. En pos de tal objetivo, el artículo concluye analizando pormenorizadamente tres instrumentos disponibles para avanzar en el sentido indicado, a saber: regulación de los mercados; fortalecer los cuerpos intermedios; y una reforma tributaria.

¹ Este artículo es publicado con autorización de asuntospublicos.cl del Centro de Estudios para el Desarrollo (CED).

En el Chile actual la estructura productiva está fuertemente concentrada. Durante los Gobiernos de la Concertación no hubo políticas decididas y explícitas para evitar la concentración productiva; solamente algunos tímidos avances en la última etapa, en que existieron algunas iniciativas en la Fiscalía Nacional Económica¹, a pesar de las fuertes resistencias del empresariado y la escasez y debilidad de sus atribuciones legales, y en el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. También inició algunas acciones el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), aunque centrado básicamente en entregar mayor información a los compradores de bienes y servicios.

La estrategia de desarrollo económico que ha estado siguiendo Chile en los últimos decenios, tiene algunos rasgos que naturalmente llevan a la concentración productiva; son propios de su estilo.

1) Se basa en la apertura al exterior como uno de sus componentes distintivos y críticamente en las exportaciones, como el elemento más dinámico para impulsar el crecimiento de la demanda agregada. Como complemento esencial el país debe abrirse a la competencia externa, desprotegiendo las actividades internas que sustituyen importaciones, a través de bajos aranceles y mínimas trabas a las compras en el exterior. En el último decenio esta tendencia se ha agudizado, con las crecientes inversiones en el exterior que han ido realizando inversionistas chilenos.

Ser eficientes en esta estrategia implica competir duramente en un mundo globalizado, para lo cual la única opción es aprovechar las economías de escala propias de las grandes empresas.

Por lo tanto, el “modelo” chileno favorece y privilegia la existencia de grandes empresas, tanto para exportar como para competir con los productos importados.

2) Hasta 1998 el crecimiento de Chile fue extraordinariamente rápido y se generaron profundos cambios en la estructura productiva, caracterizados por sectores industriales de veloz expansión mientras otros quedaron rezagados, especialmente en el sector manufacturero y en las firmas de menor tamaño. El segmento de las pequeñas empresas no acompañó con la misma intensidad a las grandes;

1 El caso más difundido fue la acusación de colusión entre las cadenas farmacéuticas.

incluso en varios casos fueron víctimas de las transformaciones, especialmente las actividades destinadas a los mercados internos.

La crisis internacional de 1998 desvió la atención de los analistas hacia los factores foráneos, que se sintieron con intensidad en la economía local, oscureciendo un análisis certero acerca de las causas internas de un crecimiento económico que se estaba debilitando. Efectivamente, los aumentos de la productividad general, que contribuyeron decisivamente al progreso, empezaron a agotarse. Los factores productivos, en especial empresarios y trabajadores, dejaron de moverse desde actividades de baja productividad a las de alta, como había sido esencial en la primera fase.

Con el término del siglo empezó a observarse la incapacidad de Chile de pasar a una nueva etapa del proceso, en que era necesario agregar valor a los sectores productivos existentes. Por otra parte, la conquista de nuevos mercados, lograda con rapidez hasta 1998, empezó a debilitarse, ya que la demanda externa crecía con lentitud y era difícil incorporar nuevos productos a los mercados internacionales. Básicamente, Chile continuó exportando los mismos productos: cobre con escasa elaboración y la “enfermedad holandesa a cuesta”¹, productos forestales con poca elaboración, frutas naturales, plata y oro. Además, en estos bienes se intensificó la competencia internacional.

3) Los mercados internos fueron escasamente regulados, lo que dio origen a la concentración en varios casos de productos no exportables, como ha sido la situación de las cadenas de distribución comercial, farmacias, ferreterías, transporte colectivo, mercados minoristas, servicios financieros, lo cual llevó a la desaparición de numerosos medianos y pequeños empresarios, incapaces de resistir a las economías de escala de los grandes y/o su comportamiento no competitivo. La concentración de la oferta impidió que en muchos casos se trasladara la mayor eficiencia en menores precios para los consumidores, surgiendo utilidades monopólicas para los productores², prevaleciendo diferentes formas de abuso hacia los

1 Gracias a la expansión del sector exportador, la participación del cobre entre las ventas de Chile al exterior había decrecido significativamente. El fuerte incremento del precio internacional del metal revirtió este logro. Ver Guillermo Larraín (2011).

2 Antecedentes sobre la concentración productiva pueden verse en Andrés Solimano (2010).

pequeños empresarios.¹

4) Como resultado, se fue agudizando una suerte de dualismo en el sector productivo. Por una parte, grandes empresas, fuertemente capitalizadas, intensivas en capital, con mano de obra altamente calificada y buenos salarios, con tecnología avanzada, acceso al crédito bancario, e insertas en redes empresariales poderosas; esta situación es particularmente notoria en la minería, las actividades financieras y algunos servicios de tecnología moderna. Por otro lado, un numeroso conjunto de micro y pequeñas empresas, con empresarios de baja calificación y carentes de redes asociativas, empleadora de mano de obra con escasa capacitación o especialidades obsoletas, carentes de poder sindical, trabajos inestables, con difícil acceso al crédito y las tecnologías modernas. En esta última esfera, las remuneraciones del capital y la mano de obra son relativamente bajas. Al dualismo productivo descrito habría que agregar un extenso sector de trabajadores por cuenta propia, con ocupaciones y remuneraciones muy inestables.

5) Como consecuencia, los elementos claves de la receta neo liberal se cumplieron a medias y fueron perdiendo fuerza en el tiempo. El elemento central de la estrategia, las fuerzas competitivas, no cumplieron con su papel de facilitar la movilidad de los factores productivos, de manera que se abrieran nuevos mercados y nuevos productos; por el contrario, empezó a primar el poder concentrador de las fuerzas monopólicas. El poder de la competencia, de atraer a nuevos emprendedores a los mercados, no se dio con la intensidad requerida. El mejor indicador de esta tendencia es la disminución progresiva de la contribución de la productividad general al crecimiento económico, tal como se observó en última década.

6) La concentración productiva fue facilitada por la escasa participación del Estado en su función de regular la competencia en los mercados y las débiles políticas favorables al emprendimiento y la innovación, a lo cual se agregó el avance de una ética individualista en la sociedad.

¹ La concentración de la producción también ha abarcado a algunos recursos naturales, como son los casos del agua perteneciente a compañías mineras del Norte, los recursos hídricos en poder de ENDESA y los pesqueros en las grandes firmas del ramo.

Para reducir la concentración productiva

La reducción de la concentración productiva tiene dos beneficios: ayuda a atenuar la extrema desigualdad entre los habitantes y es un factor esencial para el desarrollo económico.

Es conocido que el principal instrumento para mejorar la distribución del ingreso es mediante las políticas de gasto fiscal que concentran los recursos a favor de los sectores sociales más débiles. Las sucesivas encuestas CASEN han medido las mejoras que se pueden lograr desde la distribución de los ingresos autónomos hasta los ingresos monetarios y, posteriormente, hasta los ingresos totales, cuando se agregan los efectos de las transferencias monetarias que realiza el Fisco y adicionalmente, los servicios de educación y salud que efectúa el Estado a favor de la población.

Sin embargo, a pesar de la mejoría que se ha observado, es aún muy insuficiente, pues el origen básico de la desigualdad se encuentra en los ingresos autónomos, es decir, la participación de los habitantes en el proceso productivo, en la forma de diferentes remuneraciones a los propietarios de los factores productivos, especialmente el trabajo.

Por lo tanto, si se busca una modificación significativa de la equidad en la sociedad chilena, será necesario incrementar el gasto social destinado a los sectores de menores ingresos, pero también generar políticas públicas que modifiquen los ingresos autónomos.

Entre los diferentes instrumentos disponibles se pueden mencionar los tres principales: regulación de los mercados; fortalecer los cuerpos intermedios; y una reforma tributaria.

Regulación de los mercados

Se ha señalado que los principales mercados del país están altamente concentrados y que el principal argumento para apoyar la existencia de empresas de gran tamaño es que tienen que competir en los mercados internacionales, pero que ese argumento carece de validez cuando tienen que vender en los mercados internos. Un caso interesante ocurre con LAN, donde tiene que competir en el mercado aéreo internacional, en que existe competencia, pero nada justifica que actúe como un vendedor único en las rutas aéreas nacionales,

donde ha hecho sentir sus afanes monopolícos¹; hay una serie de mercados locales donde los procesos de concentración han ocurrido a través de prácticas que no siempre han sido legítimas, como ocurre con las farmacias, laboratorios, transporte terrestre de pasajeros, ferreterías, supermercados, grandes tiendas y otras similares.

En todos los casos mencionados se requiere un cambio fundamental en la operación del sistema de preservación de la competencia, para lo cual se necesita privilegiar esta política como central en las prioridades del Gobierno y entregar atribuciones y recursos privilegiados a la Fiscalía Nacional Económica y al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. Tal como ha sido anotado por varios analistas, en Chile se da la situación paradójica que varias de las empresas más rentables están reguladas por el Estado, porque operan en mercados donde hay escasa competencia.

Al mismo tiempo, se requiere una transformación decisiva del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), también en atribuciones y recursos, de manera que exista una eficaz contrapartida al poder de los productores de bienes y servicios.²

Fortalecer a las pequeñas empresas

Se ha señalado que el crecimiento económico se ha concentrado en las grandes empresas, mientras las micro y pequeñas unidades han perdido participación en la generación del PIB. Ello es la consecuencia de insuficiencias en las medidas de fomento a este sector, en varios elementos en que existen fallas de mercado³.

Entre los elementos que requieren ser reforzados se destacan el acceso al crédito y a las garantías, la disponibilidad de tecnologías modernas, la obtención de información sobre el funcionamiento de los mercados, la capacitación en gestión y, especialmente, las posibilidades de asociación.

1 La firma tiene antecedentes de colusión en el extranjero, que la han obligado a pagar enormes sumas por multas al Fisco norteamericano e indemnizaciones a empresas extranjeras por el transporte de carga. En este último caso, representan alrededor del 41,6% de las utilidades de la empresa en 2010.

2 La decisiva participación del SERNAC en el caso “La Polar” es una muestra de la importancia que debiera tener este servicio en la defensa de los consumidores.

3 Se trata de factores que les impide participar en los mercados de bienes y servicios en condiciones competitivas; no se trata de alegar que “small is beautiful”.

Por otra parte, se hace necesario fortalecer a los gremios de pequeños y medianos empresarios, hoy con escaso poder y ascendiente sobre la gran masa de unidades productivas.

Un aspecto poco elaborado dice relación con el hecho que parte significativa de la legislación ha sido dictada teniendo en vista la realidad de la gran empresa, con exigencias diseñadas para ellas, en circunstancias que las unidades de menor tamaño tienen una situación diferente. En ese sentido debería establecerse un conjunto de normas diferentes para las pequeñas empresas, especialmente en el ámbito laboral, de salud, medio ambiente y exigencias municipales; en este aspecto ya existen algunos avances en las normas tributarias.

Una parte apreciable de los cambios en la distribución del ingreso autónomo tiene que ver con las disparidades que se observan en las remuneraciones. Al respecto, aparte de los efectos que provocará la masificación de la educación superior ocurrida en los últimos 20 años, sería necesario introducir un rediseño integral del sistema de capacitación. La franquicia tributaria favorece a las grandes empresas y sus trabajadores, pero tiene un escaso alcance en las pequeñas y sus empresarios, los que se encuentran muy al margen de aprendizajes útiles, modernos y altamente productivos.

Adicionalmente, debe favorecerse la sindicalización y reforzar los derechos laborales, ya que la distribución del ingreso autónomo se define, en gran medida, al interior de las empresas, especialmente la repartición entre propietarios, trabajadores y aportantes de otros servicios productivos. En la medida que los asalariados tengan mayor poder de negociación, sus remuneraciones van a participar en mayor proporción en las entradas de las empresas.

Sistema tributario

Se necesita realizar una profunda reforma tributaria, que debiera cumplir varios objetivos:

- 1) Incrementar los ingresos fiscales necesarios para financiar los programas sociales destinados a favorecer a los sectores de menores ingresos de la población.
- 2) Destinar recursos adicionales a las políticas de fomento productivo, especialmente dirigidos a las pequeñas empresas y a ciencia y tecnología.
- 3) Modificar la estructura tributaria con propósitos redistributivos, de manera de aumentar fuertemente la carga de

impuestos de los sectores de ingresos más altos.

En la actualidad, la recaudación tributaria está fuertemente concentrada en los impuestos indirectos, en especial el IVA, y en las grandes empresas mineras, a causa del alto precio del cobre en los años mas recientes.

Las líneas principales de esa reforma tributaria deberían contener los siguientes elementos principales:

a) Además de continuar con los avances en la reducción de la evasión ocurridos en los últimos dos decenios, el foco central debería estar en disminuir la elusión. Desde el momento que constituye el principal elemento contra la equidad horizontal y vertical, es una traba a la correcta asignación de los recursos, a los mejoramientos de la productividad y, en definitiva, retrasa el crecimiento del PIB.

La Dirección de Presupuestos ha calculado que en 2011 el “gasto tributario” en Chile equivaldría al 4,27% del PIB¹, una cifra cuantiosa, ya que representa \$4.958.652 millones de este año.

La composición tiene interés, ya que la elusión del impuesto a la renta llega al 3,50% del PIB, donde la partida principal la compone el ítem “diferimientos del impuesto” (2,61% del PIB), es decir, tributos cuyo pago se aplaza hacia el futuro.² La mayor parte, del componente de la renta corresponde a personas (2,33% del PIB), mientras que el resto a empresas (1,17%). Examinando el objetivo de este beneficio, se observa que trataría de fomentar el proceso ahorro-inversión³; las otras actividades favorecidas serían la inmobiliaria, salud y educación.

Por su parte, el gasto tributario correspondiente al IVA, equivale al 0,77% del PIB, compuesto por exenciones y hechos no gravados (educación y salud, los más destacados) y créditos, básicamente a la construcción.

Otro componente importante, que también favorece a sectores de altos ingresos, son las franquicias, tales como la depreciación acelerada, aspiración del empresariado, o la legislación

1 “Son una transferencia de recursos públicos, que es llevada a cabo mediante la reducción de las obligaciones tributarias con respecto a un impuesto de referencia o benchmark, más que por la vía del gasto directo”. DIPRES (2011), págs. 136-140.

2 En el supuesto que alguna vez se pague.

3 Sin embargo, una parte apreciable de este gasto tributario significaría más que un incremento de este proceso un mero traslado de desembolsos que se realizarían por otra modalidad, por lo tanto, no habría un incremento neto del proceso ahorro-inversión.

preferente para las zonas extremas, de dudosa efectividad para esas regiones.

b) Otra fuente de recursos con objetivos recaudadores y redistributivos lo constituye un incremento al impuesto a las utilidades de las empresas, que se elevó transitoriamente por dos años, con el objeto de financiar la reconstrucción, después de las presiones de la Concertación en el Parlamento; su transformación en un tributo permanente ayudaría en el logro de ambos objetivos.

c) Una tercera fuente de ingresos fiscales se relaciona con los recursos naturales, entre ellos elevar el actual “royalty” minero, el cual podría entregar fondos adicionales y, de paso, evitaría que se inicien explotaciones mineras de moderada rentabilidad que contribuirían a una futura reducción del precio del cobre. Adicionalmente, se podría gravar el uso de otros recursos naturales no renovables o aquellos renovables que generan deseconomías externas a la población.

Referencias

Larraín, Guillermo. 2011. “Chile 2011: Desafíos para el Modelo de Desarrollo”. *Mensaje*. Junio, Santiago.

Solimano, Andrés. 2010. “Concentración Económica, Heterogeneidad Productiva, Políticas Públicas y Contrato Social en Chile”. *Hacia un crecimiento inclusivo: propuestas de política económica*. Santiago: Fundación Chile XXI.

Dirección de Presupuestos. 2011. *Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2011*. Dipres: Santiago.

Políticas de “Fomento” en una Sociedad en Transición: Desafíos y Obstáculos. Chile 1920-1955

Luis Ortega

Departamento de Historia

Universidad de Santiago de Chile

Correo electrónico: luis.ortega.m@usach.cl

RESUMEN

El estudio analiza si las “políticas de fomento productivo” que se llevaron a cabo en Chile en el período 1920-1955 constituyeron efectivamente una política de desarrollo. El autor sostiene que no hubo “una política”, sino un conjunto de decisiones que se adoptaron para incentivar y desarrollar la producción que no fueron articuladas en torno a un proyecto global de desarrollo. En el período, las instituciones públicas desarrollaron sus actividades sin un “plan maestro”, con limitados recursos humanos calificados y con desconocimiento de la dotación real de recursos naturales del país así como de las cuentas nacionales. Así, las políticas públicas destinadas al fomento productivo estuvieron signadas por la improvisación y las contradicciones y tuvieron un contenido ideológico en que se plasmó la aspiración a la modernización y el desarrollo en una compleja combinación con el fomento a las actividades productivas tradicionales. En tal sentido, el esfuerzo modernizador por el lado de la industrialización sacó al país de su retardo en ese ámbito, pero no “arrastró” a los sectores más tradicionales y a mediados de la década de 1950 se estancó, creando la antesala de la etapa de las reformas estructurales iniciadas en 1964 y de la crisis general de la década de 1970.

El desafío de la década de 1920

Terminada la Primera Guerra Mundial (IGM), los gobernantes y líderes del mundo del capital vieron con perplejidad cómo su ilusión de que, terminado el conflicto, en cuestión de pocos años se restauraría al estado de cosas vigente hasta 1912, no solamente no se concretó sino comenzó una era de inestabilidad internacional que se prolongó hasta más allá del fin de la Segunda Guerra Mundial.¹

Cómo ya lo ha establecido una abundante bibliografía, para Chile la IGM constituyó un golpe devastador, pues no sólo dislocó su comercio exterior y su acceso a los mercados internacionales de las finanzas, los bienes de consumo y las tecnologías – los soportes materiales del todo el diseño político-institucional cuidadosamente articulado desde 1830 en adelante –, sino que también puso en jaque el sistema político en la medida en que su crisis se agudizó y contribuyó a la profundización del conflicto social que desde el cambio de siglo se expresaba en una creciente conflictividad urbana, expresión esta de agudos problemas, entre los que se destacaron el laboral y el referido a la calidad de vida en sus más variadas expresiones, entre las resaltaron el de la alimentación, el laboral, la salubridad pública y el de la vivienda, por nombrar algunos. Es la época de la llamada “cuestión social”, en otras palabras de la irrupción en el país de fenómenos propios de las sociedades industriales – como por ejemplo la huelga obrera –, en donde las demandas de los nuevos actores, los sectores medios y el proletariado, que desde el último cuarto del siglo XIX se incorporaban al elenco social, en un marco institucional cuyo diseño no consultaba un sistema político capaz de recoger, procesar y dar respuesta a todo tipo de demandas, entre las que no estuvieron ausentes las programáticas y las de representación política.

Los problemas económicos y sociales del período se agudizaron durante la primera mitad de la década de 1920. Para la economía nacional el fin de la IGM se tradujo en una fuerte caída en la demanda internacional por salitre, tanto por la industria química, en particular por los productores de explosivos, como por la agricultura. Más aún, el aumento de la oferta de sulfato de amonio y

1 Albert (1988), capítulos I y II; Bulmer-Thomas (1998), capítulo VI; Thorp (1998), capítulo IV.

de la producción de salitre sintético, marcaron el comienzo del fin de la industria salitrera del Norte Grande. El impacto sobre el conjunto de la economía nacional fue inmediato y dramático: en 1919 el volumen de sus exportaciones fue sólo un cuarto de las de 1918, y un quinto en valor. Lo que siguió fue, como ya se ha establecido, un prolongado período de inestabilidad que culminó dramáticamente al final de la década. Según los cálculos de José Gabriel Palma, *“...la inestabilidad de la década de 1920 fue mayor que aquella de los cuatro años de la IGM y alimentó las posturas que desde comienzos de siglo demandaban la superación del “modelo” exportador y la instauración de una política económica, y las correspondientes instituciones, “que pusiera el acento en actividades productivas orientadas hacia el mercado interno, especialmente en manufacturas”, lo cual le llevó a concluir que “de esta forma –y con anterioridad a 1929– habría comenzado la transición de la economía exportadora a sustitutiva de importaciones”*.¹

Sin embargo, las explicaciones económicas no bastan para dar cuenta a cabalidad de un fenómeno tan complejo. Es necesario para ello considerar un universo amplio de variables que en el caso de Chile en la década de 1920 demandan de la consideración de por lo menos cuatro: la virtual quiebra del estado en 1922, la agudización de la conflictividad laboral a partir de 1919 y, junto con ello, pero en una dimensión mayor, la agudización de los problemas sociales en gran medida como resultado de la agudización de los problemas en la economía. Finalmente es fundamental situar todos aquellos problemas en el marco de la agudización de la crisis política, que paralizó cualquier iniciativa del gobierno tendiente a resolverlos. De tal manera se evita caer en el reduccionismo “cuantitativista” y es posible comprender el devenir económico y social desde una perspectiva global. No en vano en ya en la década de 1950, refiriéndose a la práctica de la historia económica, Norman S. Buchanan y Howard S. Ellis señalaron que “los problemas fundamentales del desarrollo son no-económicos”.² En todo caso, el enfoque de este análisis está sí marcado por mi aprendizaje de algunos economistas chilenos que, aunque de manera general, se han ocupado del período.

1 Palma (1984: 66-67).

2 Buchanan y Ellis (1955:406).

Es desde esa perspectiva que deben ser evaluados hoy los resultados de las “políticas de fomento productivo” que se implementaron en el país desde mediados de la década de 1920 hasta comienzos de la de 1960, pues ellas fueron entendidas como una de las claves para lograr el desarrollo. De acuerdo con el estado del conocimiento sobre el tema, no es del todo osado preguntarse si en Chile efectivamente hubo una política de desarrollo entre 1925 y 1961. Me parece que, en términos generales, se puede proponer que no hubo “una política”, sino un conjunto de decisiones que se adoptaron para incentivar y desarrollar la producción, en particular la industrial, pero que no se articularon en torno a un proyecto global. La mayor parte de los proyectos diseñados e implementados en aquél período no estuvieron acompañados “de un propósito correlativo por precisar los fines de la política estatal; antes al contrario, ese esfuerzo llevó consigo casi siempre de una cuota no despreciable de incapacidad para administrar con eficiencia la creciente maquinaria pública”.¹

Así enfocado el período, es dable proponer que la contribución de las políticas públicas al desarrollo social y económico fue limitada por cuestiones de orden institucional, si bien permitieron importantes aumentos de la producción en sectores la producción de bienes y servicios. Las limitaciones tuvieron origen en cuestiones de carácter institucional, en la medida en que si bien al Estado se le adosaron cada vez más funciones y tareas, no hubo un rediseño estratégico de éste; más bien respecto del ente público hubo adecuaciones que buscaron el logro de mayores grados de eficiencia. Es que si se concibe el desarrollo no tan sólo como la expansión de la producción y el incremento prolongado y constante de la renta nacional para el financiamiento de más crecimiento, sino como el movimiento ascendente de la totalidad del sistema social, lo que incluye, junto con los denominados factores económicos, todos los factores no económicos, incluyendo toda suerte de consumos por varios grupos de personas; consumo provisto de manera colectiva; servicios y niveles de educación y salud adecuados; la distribución del poder en la sociedad, y de manera más general estratificación económica, social y política e instituciones y actitudes en la forma de decisiones políticas aplicadas con el fin de cambiar varios de los

¹ Molina (1972: 25-26).

factores endógenos mencionados,¹ las limitaciones del ente público estuvieron a la base de la breve duración del “tiempo de las “políticas de fomento” es decir aquellas aplicadas desde 1927 y hasta el fin de la segunda presidencia de Carlos Ibáñez.

El país en la encrucijada

Desde mediados de la década de 1920 y en la medida que los shocks externos comenzaban a golpear con mayor intensidad al país, los debates acerca del rol del Estado así como la orientación que debía seguir la economía chilena, iniciados en torno a la conmemoración del Centenario, se intensificaron. A los macro problemas ya enumerados deben agregarse dos acontecimientos políticos fundamentales que agudizaron las tensiones: en primer lugar el bloqueo por parte de la mayoría en el Congreso Nacional a las iniciativas del gobierno reformista de Arturo Alessandri – instalado en 1920 y que buscaban atenuar los crecientes conflictos laborales e introducir una módica cuota de cobertura social en una sociedad con vergonzosos niveles de pobreza y desnutrición; en segundo lugar, la virtual quiebra del Estado en 1922.

Fue en ese contexto que emergió con fuerza la propuesta de los sectores medios de la sociedad – profesionales civiles (abogados, ingenieros, médicos y algunos profesores) y militares – que en lo esencial planteaba cambiar la orientación del sistema productivo. Lo central del programa o “ideología” de esos sectores proponía 1) el desarrollo de lo que denominaron industria nacional, sin mayores especificaciones y 2) el intervencionismo del Estado en el campo económico. Estos dos puntos ya formaban parte de la ideología de las capas medias en la primera década del siglo, pero a partir de 1920 se produjo una radicalización. A un intervencionismo limitado a la adopción de medidas indirectas, fundamentalmente en el ámbito de la política comercial, se añadió un intervencionismo directo; las capas medias presionaron hasta lograr que el Estado asumiera la función de empresario en los sectores insuficientemente atendidos por la iniciativa privada, evitando siempre entrar en competencia con ella (Carmagnani, 1984). Un ejemplo de estas posturas se encuentra

¹ Las primeras dos posturas en Rostow (1961). La visión alternativa del desarrollo en Myrdal (1974:729-730).

en la *Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales en la Universidad de Chile* de Luis Bulnes Aldunate en 1943, para quien a pesar de que "...por muy malas administradoras que sean las instituciones organizadas con dineros o a base de garantías del Estado, hay obras que los particulares no las emprenderían nunca, ya sea por su magnitud o porque vienen a ser reproductivas a muy largo plazo".¹

El Presidente Arturo Alessandri no fue ajeno a ese debate, y en su último Mensaje al Congreso Pleno abogó por políticas de fomento de la producción industrial más decididas a la vez que anunció que para esos efectos su interlocutor sería la *Sociedad de Fomento Fabril*², en otras palabras con el empresariado y no consideró a los sectores que habían iniciado el debate y que proponían políticas que fueran más allá del manejo del arancel aduanero como componente central, llegando a considerar como elemento para su diseño cuestiones relativas al desarrollo educacional y sanitario del país.

Sin embargo, el Presidente Alessandri se quedó sin tiempo, pues a comienzos de septiembre los militares decidieron intervenir el Estado. Su Manifiesto entregado al Presidente tenía un alto contenido de cuestiones laborales, productivas, educacionales y sociales que se comenzaron a plasmar en la implementación de diversas decisiones políticas que redundaron, por una parte, en la creación de nuevos organismos de regulación tanto del quehacer estatal como del proceso económico: lo primero se expresó en la creación de la Contraloría General de la República, mientras que lo segundo en la del Banco Central. A partir de 1926 comenzó la modificación del diseño de la estructura central del Estado, en la que se destacó la reestructuración de los ministerios en 1927 y la creación de un "aparato para-estatal", constituido por un conjunto creciente de agencias e instituciones autónomas del ente público, cuyo objetivo estratégico era fomentar la actividad productiva en general y la industrial en particular.

De esta manera, durante la dictadura de Carlos Ibáñez (1927-1931), y en el marco de una amplia reestructuración de la administración central del Estado, fue creado el Ministerio de

1 Citado por Chateaneuf (2007).

2 *Mensaje leído por S.E. el Presidente de la República en la Apertura de las Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional el 1º de junio de 1924*, Santiago, Imprenta fiscal de la Penitenciaría, 1924, pp. 63-67.

Fomento conjuntamente con diversas cajas de crédito e institutos de fomento, entre los que se destacan el *Instituto de Crédito Industrial*, la *Caja de Crédito Minero*, la *Caja de Crédito Agrario* y la *Caja de Crédito Carbonífero*.

¿El nacimiento de un mito?

En 1939 fue creada por ley en Chile la *Corporación de Fomento de la Producción* (CORFO), para dar impulso al conjunto del aparato productivo, en particular al sector industrial. Esta entidad, con el transcurso de las décadas se transformaría, desde el punto de vista de la “sabiduría convencional”, en el instrumento estatal fundamental para alcanzar el desarrollo y la diversificación productiva.¹

Es cierto que la CORFO fue, hasta mediados de la década de 1950, vital para el desarrollo de grandes proyectos —la siderurgia, el desarrollo de algunos sectores de la industria metalúrgica, la remolacha, el plan nacional eléctrico, el plan forestal y de la celulosa y la producción de petróleo— pero también lo es que, a mediados de aquella década, esos grandes proyectos se agotaron junto con las grandes iniciativas y que el país entró en una etapa de fuerte inestabilidad económica y radicalización social y política que culminó en 1973 (Pinto, 1959; Ahumada, 1958).

Los análisis económicos acerca del desempeño de la economía chilena en general y de su sector industrial, en particular, han llegado a un balance casi definitivo acerca del crecimiento y del grado de desarrollo logrado durante el período a que se refiere este texto. De tal manera que se adopta un análisis político institucional para intentar una explicación de la “frustración”, no sólo de la industrialización plena, sino que del desarrollo.

CORFO y todas las instituciones públicas desarrollaron sus actividades sin un “plan maestro”, con limitados recursos humanos calificados y con desconocimiento de la dotación real de recursos naturales del país así como de las cuentas nacionales; no en vano, el mandato que CORFO recibió en 1939, de generar un “Plan Nacional de Desarrollo” sólo se plasmó en 1961. Hasta entonces, en el ámbito de la producción, la institución desarrolló iniciativas puntuales, como

1 Un recuento de sus acciones en Ortega *et. al.* (1989).

lo fueron en un comienzo los célebres *Planes de acción inmediata de 1939*, uno de los cuales correspondió a “la industria” y luego a proyectos específicos, algunos de ellos de indudable trascendencia, como el de la siderurgia, en asociación con el sector privado.¹ En lo que se refiere al plano productivo en general, las instituciones públicas debieron abocarse no sólo a implementar proyectos productivos innovadores, sino también a atender las demandas de diversos sectores productivos “tradicionales”, tanto en la agricultura como en la minería, con lo cual contribuyeron a su reproducción y reforzamiento y, en muchos casos, a la persistencia de sus prácticas productivas tradicionales. Las políticas públicas destinadas al fomento productivo estuvieron, por lo tanto, signadas por la improvisación y las contradicciones.

También hay en este sentido una historia de fracasos que está aún por escribirse, pero el catálogo incluye entre los más “destacados” la intervención de la entidad para recuperar la usina siderúrgica de Corral y la construcción de una fábrica de tractores en Rancagua en asociación con la empresa italiana *FIAT*, con lo cual se pretendía contribuir a la modernización técnica del agro. Esta es una clave importante para entender una de las limitaciones de la Corporación, que fue, nada más ni nada menos, su incapacidad para comprender las dimensiones estructurales de los problemas del país, pues fabricar tractores, con ser importante, no resolvía los problemas del agro.

Desde la visión de desarrollo que se ha planteado en este trabajo, entendemos la industrialización como un fenómeno no solamente económico, como lo propuso ya en 1927 Paul Mantoux; requería esta también de reformas sociales profundas, pues como lo demostraban las experiencias de los países que ya transitaban por esa senda, era en esa dimensión en que debían verificarse las transformaciones decisivas y de mayor repercusión. Si el sistema fabril, junto con la ciencia y la democracia eran las fuerzas que desde los puntos de vista económico, intelectual y político caracterizaban la evolución de las sociedades en camino de modernización, un tránsito efectivo requería de cambios profundos en los sistemas de tenencia de la tierra, de trabajo e inevitablemente en el manejo del poder político.²

1 Para la trayectoria del sector industrial, Muñoz (1986).

2 Mantoux (1961: 476) y Myrdal, *op. cit.*

Pero el Estado y la CORFO, a través de sus acciones, debieron distraer sus capacidades y limitados recursos para asistir a sectores productivos inmersos en profundas y dilatadas crisis, lo cual les restó capacidad de acción para diseñar objetivos específicos de desarrollo productivo. Un ejemplo de ello es lo que aconteció en el ámbito de la minería, en particular la mediana y pequeña del cobre. En agosto de 1939 la CORFO publicó su *Plan de acción inmediata para la minería* que contenía un conjunto de disposiciones, según el documento, “realizables mediante préstamos a particulares o a la *Caja de Crédito Minero*, o por asociaciones de la Corporación con otras personas”.¹ Más importante aún fue el que las Recomendaciones del *Plan* estuvieran constituidas por un amplio abanico de acciones de compleja realización dadas la demandas organizativas, financieras y técnicas que ellas implicaban, entre las que cabe destacar “fondos necesarios para resolver definitivamente el suministro de energía eléctrica” de las áreas de Copiapó y El Salado y “un plan de construcción de caminos de acceso a los nuevos centros productores de minerales; otro de mejoramiento de los más importantes caminos troncales de Atacama y un acuerdo para la conservación conjunta de los caminos netamente mineros”. Junto con ello la CORFO recomendaba a la Empresa de Ferrocarriles del Estado “la construcción de un tipo determinado de carros para el transporte simultáneo a granel en la Red Norte, de lotes de minerales de 5 y 2,5 toneladas” y, finalmente, comprometía sus esfuerzos para asistir a la *Caja de Crédito Minero* en la elaboración de un “proyecto de construcción de campamentos obreros en todas las plantas de la *Caja*, incluyendo edificios adecuados para escuelas en aquellas que aún no poseen, de acuerdo con la *Caja de Habitación Popular*.”²

Tan ambicioso y demandante *Plan* no fue tan sólo el fruto del voluntarismo de los ingenieros de la CORFO. A pesar del importante grado de autonomía de que gozó la entidad, por lo menos hasta 1970, las presiones y demandas sectoriales que debió enfrentar desde diversos ámbitos – entre los que también se contaban el gobierno central y el Congreso Nacional— le obligaron a generar respuestas a múltiples demandas no siempre viables, con lo cual, sin duda, se vio deteriorada la efectividad de su acción. En este caso, tal como lo deja explícito el mismo documento, el *Plan* fue formulado

1 *Loc. cit.*, p. 3.

2 *Ibid.*, p. 5.

“en conformidad con los acuerdos del Congreso Minero de Copiapó de 1937”, y – tal vez lo más importante – “en las ideas expresadas en el Plan de Fomento de la Comisión nombrada por la *Caja de Crédito Minero*”. Para entonces las críticas de que era objeto la *Caja* eran profundas y extendidas, tanto en el tiempo como en el espacio, pues se registraban en las provincias mineras, en la prensa local y en ambos hemisiclos del Congreso desde, por lo menos, el año 1930.

Los acuerdos del Congreso Minero de Copiapó constituyeron, por una parte, una sistematización y reafirmación de peticiones de larga data, que desde la década de 1930 pasaron a constituir demandas por parte de un sector que las comenzó a formular desde la última década del siglo XIX, y que convirtieron a una actividad otrora autónoma en peticionaria del Estado. Las conclusiones de aquél evento se pueden resumir en los siguientes puntos:

- a) Solicitar la creación de un fondo de regulación de la política monetaria y de crédito con las modalidades adecuadas a la distribución de divisas con un cambio especial para la minería
- b) La instalación de una Fundición Nacional y de una refinería electrolítica y la dictación de una ley que faculte al Presidente de la República para expropiar los yacimientos de fundentes que los organismos del estado consideren necesarios para el normal establecimiento de la fundición.
- c) La creación del Ministerio de Minas; propender a la nacionalización de la minería, a la explotación de las minas paralizadas por medio de un avío obligatorio e implementación de una legislación social que dé unidad a los servicios de Previsión, orientar las actividades de la Caja de Seguro Obligatorio en el sentido de propender en forma efectiva a mejorar y levantar el nivel oral y cultural de los obreros; que se realice el proyecto ya aprobado de construcción del Hospital Regional para tuberculosos.
- d) Fondos necesarios para desarrollar un plan de caminos, en particular de acceso o caminos transversales al FF.CC. Dotación de agua a las zonas más azotadas por la falta de ese elemento. Habilitación de las aguadas existentes y estudio de las napas a fin de utilizarlas.
- e) Reforma de las disposiciones tributarias a que estaba

sometido el sector.¹

Hasta los últimos años de la década de 1950 la CORFO y la Caja de Crédito Minero (CACREMI) se involucraron en un complejo mundo de demandas contradictorias y de difícil resolución, pues las peticiones de los actores de las provincias mineras tradicionales no sólo eran variadas en cuanto a contenido. También lo eran de acuerdo a quienes las planteaban, ya fuesen los medianos o los pequeños productores, quienes de las demandas enumeradas pasaron a cuestiones de carácter operacional como lo fueron la provisión de agua, alimentos, herramientas, viviendas servicios sociales y asistencia sanitaria y técnica para una masa de operarios independientes quienes vendían el producto de su trabajo diario a más de 40 agencias de compra del gobierno a un precio fijado levemente por debajo del precio internacional. La pequeña y mediana minerías se transformaron en “un sistema gigante de pirquén, con el gobierno [y sus agencias] como habilitador” (Pederson, 2008: 293).²

Sin embargo, a poco andar, tanto las actividades de la CACREMI así como las actividades desarrollada por la CORFO comenzaron a ser objeto de ácidas críticas en las provincias mineras del norte en donde se acusó que la CACREMI favorecía los intereses de los medianos mineros – aquellos que contaban con plantas de procesamiento de minerales propias – e incluso a intereses extranjeros, en desmedro de los “pequeños mineros”. En una primera instancia fueron las asociaciones locales las que recogieron las crecientes protestas, pero en corto tiempo ellas llegaron al Congreso Nacional. En ese ámbito, en la década de 1940 – es decir en pleno período de la hegemonía de la CORFO – las denuncias comprendieron desde erradas decisiones en cuanto a la adopción de tecnologías de procesamiento de los minerales, discrecionalidad en el enrolamiento de personal y hacia el final de la década y comienzos de la de 1950 – al final de los tres gobiernos encabezados por el Partido Radical – acerca de recurrentes casos de corrupción.

1 Anón., “Conclusiones del Congreso Minero de Copiapó”, en *Boletín Minero de la Sociedad Nacional de Minería*, año LIII, vol. XLIX, 1937, pp. 1591-1613.

2 El “habilitador” es equivalente al “aviador”, es decir el comerciante citadino, ya presente en el período hispánico, que manejaba la operación minera; en el caso de los “pequeños mineros” a través del adelantamiento de alimentos, herramientas, pólvora y otros insumos, raramente de dinero. En el caso del “mediano minero” adelantaba dinero y medios de producción a cambio de minerales fijando el precio “a futuro”, como también lo hacía en el caso de los pequeños mineros.

Respecto de las decisiones tecnológicas erradas, ellas no sólo estuvieron referidas a las operaciones menores. En el caso del gran anhelo de los medianos y pequeños mineros, la construcción de una Fundición Nacional de minerales, como fue el caso de *Paipote*, en el entorno de la ciudad de Copiapó, muy pronto después de ser inaugurada en 1952, la planta debió suspender sus operaciones debido a serias deficiencias técnicas.

El conjunto de demandas que debió enfrentar la CORFO desde el comienzo de sus operaciones y también el estado *con anterioridad* al colapso de la economía en los primeros años de la década de 1930 fueron múltiples y variadas y *no fue sólo el sector minero el único que las planteó*. La propia CORFO se comprometió en planes piloto cuyo objetivo era introducir algún grado de modernización en diversos sectores productivos en el agro, como lo fueron el “Plan Chillán”, el “Plan Punitaqui” y el Plan Forestal, base años más tarde para el desarrollo de la industria productora del papel y la celulosa. De esa manera, paradójicamente, desde fines de la década de 1920 las instituciones públicas contribuyeron a ahondar la contradicción más duradera del país, aquella entre tradición y modernización. Durante 20 años ese fue el producto, no deseado, de las políticas públicas “desarrollistas” – crecientemente de inspiración cepaliana - y a mediados de la década de 1950 todo ello desembocó en “la crisis integral de Chile” según Jorge Ahumada y en “el desarrollo frustrado” de acuerdo a Aníbal Pinto.

Si políticamente la creación de la CORFO fue compleja y demandó de un compromiso de largo plazo según el cual el sector agropecuario no fue objeto de políticas transformadoras sino hasta la década de 1960, también en el seno del propio Estado hubo resistencias respecto de iniciativas que pretendían dar una mayor coherencia al intento de desarrollar la base industrial del país. Una de ellas corresponde al ámbito de la educación, particularmente de la superior. Desde la década de 1920 diversos actores del debate económico comprendieron que era necesario dar un impulso decisivo a la educación técnica; de allí su creación como rama de la enseñanza secundaria por decreto, en 1927. En junio de 1940 fue creada la *Escuela de Ingenieros Industriales* y simultáneamente se inició la demanda por la creación de una universidad que diera respuesta a la creciente demanda por recursos humanos calificados que generaban diversos sectores productivos.

Sin embargo, no fue sino a comienzos de 1947 que se promulgó el decreto que creó la Universidad Técnica del Estado y que inició sus actividades recién en 1952. Debieron entonces transcurrir 22 años desde que el Presidente Aguirre anunció su voluntad de imprimirle al conjunto de la educación pública “una orientación económica y práctica”¹. ¿Cómo se explica tal demora? Es una pregunta con ramificaciones importantes pues, como se ha indicado, la CORFO debió invertir ingentes recursos en contratar misiones extranjeras y en enviar a técnicos e ingenieros chilenos a especializarse a los Estados Unidos. Por otra parte, crear una universidad, como es sabido, demanda de períodos prolongados de planificación, implementación y creación de una masa crítica. Sin embargo, algunos intereses sectoriales *al interior del propio Estado* entrabaron esa iniciativa a pesar de que la oferta de ingenieros por parte de las universidades nacionales era absolutamente insatisfactoria para enfrentar una demanda creciente. De tal manera, la Universidad de Chile, a través de su Rector, el muy ilustre Juvenal Hernández Jaque, desarrolló una fuerte oposición al proyecto. El Rector Hernández, a pesar de declararse partidario de fomentar la educación técnica superior, consideraba que la nueva institución debía funcionar bajo la tuición de la Universidad de Chile; es decir, como una facultad más en las ya existentes en esa Universidad.²

Entonces también en este sentido es plausible formular una hipótesis provisional: el limitado éxito de las iniciativas industriales hasta comienzos de la década de 1960 fue, en parte importante, el resultado de los problemas sistémicos al interior del actor fundamental del período: el Estado. Tanto por incapacidad derivada de la improvisación, de sus falencias organizativas y los limitados recursos humanos calificados, el ente público no estuvo en condiciones de diseñar e implementar una política propiamente tal; en palabras de Jorge Ahumada (1966: 29-30) había “una crisis de organización en el sentido de que las formas preponderantes de organización son incapaces de realizar con un grado razonable de eficiencia las tareas que cada uno debe realizar. La organización administrativa del estado es ineficiente; la organización política del Estado es ineficiente... [también] la del sistema educativo”. Cuando CORFO estuvo en condiciones de completar su “Plan Nacional de

1 Mensaje Presidencial 1940, p. 29.

2 *El Diario Ilustrado*, 15.XI.1951, citado en Muñoz, et. al. (1987: 113).

Desarrollo”, en 1961, ya era tal vez demasiado tarde, pues desde mediados de la década de 1950 el país ya había entrado en una crisis de largo aliento que llegó a su desenlace en septiembre de 1973.

Al respecto, dos hombres visionarios hicieron, en sendos libros, el diagnóstico del estado del país: el capítulo I de *En vez de la miseria* de Jorge Ahumada se tituló “La crisis integral de Chile”. Aníbal Pinto Santa Cruz, en tanto, en el prólogo a su libro *Chile. Un caso de desarrollo frustrado* señaló que el país enfrentaba una “gran contradicción” en su desenvolvimiento, que no era otra que la que se venía planteando “desde antiguo entre el ritmo deficiente de expansión de su economía y el desarrollo del sistema y la sociedad democráticas”. Para Aníbal Pinto, el desequilibrio tendría que “romperse o con una ampliación sustancial de la capacidad productiva y un progreso en la distribución del producto social o por un ataque franco contra las condiciones de vida democrática que, en esencia, son incompatibles con una economía estancada”.¹

Conclusión...provisional

Las políticas públicas implementadas en Chile a partir de la segunda mitad de la década de 1920 tuvieron un contenido ideológico en que se plasmó la aspiración a la modernización y el desarrollo en una compleja combinación con el fomento a las actividades productivas tradicionales.

El resultado de ello fue un importante grado de modernización productiva que permitió que el producto interno bruto creciera a una modesta tasa acumulativa anual de 2,6 por ciento entre 1925 y 1955; en el mismo período, la producción industrial creció al 5,6 por ciento anual mientras que la agricultura y la minería crecieron al 1,9 y 0,1 por ciento respectivamente. En otras palabras, el esfuerzo modernizador por el lado de la industrialización sacó al país de su retardo en ese ámbito, pero no “arrastró” a los sectores más tradicionales y a mediados de la década de 1950 se estancó. Por otra parte, en 1955 la tasa de inflación anual alcanzó un inédito 85,5 por ciento, en gran medida como resultado del gasto fiscal basado

1 Pinto (1997: 17).

en endeudamiento – interno y externo— que financió los planes de desarrollo productivo.

Los argumentos desarrollados nos permiten plantear que entre 1925 y 1961 las políticas de fomento no enfrentaron los problemas más fundamentales del país en el ámbito económico, sino que permitieron algunos importantes avances productivos, en particular en el sector industrial. Pero también esas políticas contribuyeron a mantener la vigencia de arcaísmos productivos y laborales a un alto costo, y ello contribuyó de manera decisiva a generar la “crisis integral” de la década de 1950, a la acumulación de problemas y crearon la antesala de la etapa de las reformas estructurales iniciadas en 1964 y de la crisis general de la década de 1970.

Las reformas estructurales que el país demandaba mayoritariamente desde el primer cuarto del siglo XX no fueron acometidas por quienes administraron el Estado desde mediados de la década de 1920. En realidad, hasta mediados de la década de 1960 los gobiernos ampliaron el tamaño y las funciones del sector público, aumentaron las dotaciones, pero no avanzaron ni en eficiencia en la gestión, aunque periódicamente se legislaba al respecto, ni en el diseño e implementación de las políticas públicas, con lo cual hizo más difícil que las iniciativas en el campo industrial generaran el tan ansiado “take off”. Entretanto, se amplió la participación y la movilización política y crecieron las demandas de una población que no sólo crecía a altas tasas, sino que también se concentraba, especialmente en Santiago, Concepción y la conurbación Valparaíso-Viña del Mar. Frente a ello, a partir de mediados de los años 1950, comenzaron a plantearse políticas más radicales de manera tímida y luego con creciente fuerza y con ello se abrió paso al vértigo que comenzó a mediados de la década de 1960 y llegó a su punto de más intensidad a comienzos de los años 1970. En ese momento se desplomó el entramado político e institucional gestado, precisamente, desde la segunda mitad de la década de 1920.

Referencias

Ahumada, Jorge. 1958. *En Vez de la Miseria*. Santiago: Editorial Universitaria.

Ahumada, Jorge. 1966. *La Crisis Integral de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.

Albert, Bill. 1988. *South America and the First World War. The Impact of the War on Brazil, Argentina, Peru and Chile*. Cambridge: Cambridge University Press.

Buchanan, Norman S. y Ellis, Howard S. 1955. *Approaches to Economic Development*. New York: Twentieth Century Fund.

Bulmer-Thomas, Victor. 1998. *The Economic History of Latin America from Independence to the Present*, Cambridge: Cambridge University Press.

Carmagnani, Marcello. 1984. *Estado y Sociedad en América Latina 1850-1930*. Barcelona: Crítica.

Rolando Chateaufneuf. 2007. "La planificación del desarrollo y la CORFO. 25 años de planificación en Chile 1939-1964", disponible en www.rochade.cl.

Mantoux, Paul. 1961. *The Industrial Revolution in the Eighteenth Century. An Outline of the Beginning of the Modern Factory System in England*. New York: Harper Torchbooks.

Myrdal, Gunnar. 1974. »What is Development ?». *Journal of Economic Issues*, VIII, 4.

Molina, Sergio. 1972. *El proceso de cambio en Chile. La experiencia 1965-1970*. Santiago: Ilpes.

Muñoz, Juan G. et. al. 1987. *La Universidad de Santiago de Chile. Acerca de sus orígenes y desarrollo histórico*. Santiago: Editorial Universidad de Santiago de Chile.

Muñoz, Oscar. 1986. *Chile y su industrialización: pasado, crisis y opciones*. Santiago: CIEPLAN.

Ortega, Luis et. al. 1989. *Corporación de Fomento de la Producción. Cincuenta años de realizaciones*, Santiago: Editorial Universidad de Santiago de Chile, 1989.

Palma, Gabriel. 1984. "Chile 1914-1935: de economía exportadora a sustitutiva de importaciones". *Colección de Estudios Cieplan*, N° 12.

Pederson, Lelan R. 2008. *La industria minera del Norte Chico*. Santiago: RIL.

Pinto, Anibal. 1959, 1997. *Chile. Un Caso de Desarrollo Frustrado*. Santiago: Editorial Universidad de Santiago de Chile.

Rostow, Walter W. 1961. *The Stages of Economic Growth: a Non-Communist Manifesto*. London&New York: Cambridge university Press.

Thorp, Rosemary. 1998. Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX. Washington: BID/UE.

La Crisis de la Educación Chilena

Gonzalo D. Martner

Facultad de Administración y Economía

Universidad de Santiago de Chile

Correo electrónico: gonzalo.martner@usach.cl

Resumen

En el presente artículo se pasa revista a los elementos que caracterizan el proceso de crisis de la educación en Chile, desde que las reformas legislativas que resultaron de la movilización estudiantil de 2006 y del cambio de gobierno en 2010 fueron de alcance limitado y una nueva situación de protesta social ha influido desde 2011 decisivamente en la agenda del gobierno y puesto a la educación otra vez en el centro de la esfera pública. Se pasa revista a los principales temas en controversia, es decir el de la provisión pública o privada de los servicios educativos y el de la gratuidad o cobro a los beneficiarios directos, y se concluye que la educación masificada, pero con reformas que apunten a condiciones de calidad mejorada, podrá ser un canal de integración social, promoción de la convivencia republicana y factor de desarrollo.

Introducción

El nudo de la crisis del sistema de educación en Chile -que pasó del debate en las instituciones a la calle entre junio y noviembre de 2011, mediante una movilización de los estudiantes secundarios y universitarios apoyada por el gremio de los profesores y un amplia proporción de la opinión pública- es la contradicción entre la percepción mayoritaria de que debe ser un instrumento de inserción y movilidad social y estar a disposición de todos, y el hecho que, a pesar del sustancial aumento del gasto público en educación desde 1990, el acceso a sus beneficios sigue siendo fundamentalmente desigual según los niveles de ingresos de las familias. La alta proporción del gasto educacional privado es una de las principales características del esquema educacional vigente en Chile, en contraste con la mayoría de los países de la OCDE y de América Latina. Y es probablemente el detonante principal de una protesta social que ha hecho emerger una nueva demanda a favor del reforzamiento de la educación pública o sin fines de lucro.

El origen de la crisis: una privatización extrema del sistema educacional

La crisis de 2011 tuvo en la movilización de los estudiantes de la enseñanza media en 2006 un antecedente de gran importancia, al hacer emerger hacia la esfera pública un importante número de problemas no resueltos. En palabras de Cox (2008) “por primera vez en los 16 años de gobiernos de la alianza de centroizquierda que condujo la transición del régimen militar a la democracia, la demanda social planteada por un actor nuevo –‘los hijos de la reforma’, nacidos en los noventa– ejerció una presión efectiva, volteó literalmente el tablero e impulsó un cambio profundo en las políticas educativas. En efecto, el recién inaugurado gobierno de la presidenta Bachelet, que no había definido la educación como su prioridad, se vio obligado a asumir una agenda centrada en la redefinición de la arquitectura institucional del sector, con su particular combinación de mecanismos de Estado y de mercado.” Como resultado de ese proceso, en diciembre de 2007 el gobierno de Bachelet y la oposición de la época culminaron

un proceso de negociación de una ley que estableció dos nuevas agencias públicas para la regulación de la educación: la Agencia de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, responsable de evaluar los logros del aprendizaje así como el nivel de desempeño de los establecimientos y propietarios de escuelas; y la Superintendencia de Educación que lleva adelante funciones de fiscalización y tiene poder para sancionar y cerrar escuelas en caso de “resultados educativos reiteradamente insuficientes”. Estas tardaron en ponerse en marcha y aún no están operativas. Asimismo, la ley prohibió la selección de alumnos en el nivel básico, pero ésta sigue practicándose en los hechos, y estableció la diferenciación de la subvención por alumno, aumentando sustancialmente la de niños y jóvenes de familias de menores ingresos (Romaguera y Gallegos, 2010). No se avanzó mayormente en el mejoramiento de las capacidades docentes.

El gobierno de Piñera creó en 2010 los llamados “liceos de excelencia” para el 0,5% de la matrícula, agregando un nuevo factor de segregación, y creó un sistema de “semáforos” con información por carta a las familias sobre el rendimiento comparado de las escuelas de sus hijos, sin corrección por condición socioeconómica, incentivando la fuga de alumnos desde las escuelas municipales de bajo rendimiento que reciben a alumnos pobres. Luego se realizó una nueva reforma legal del sistema escolar en enero de 2011, que se remitió a permitir un porcentaje de despido anual de docentes (5%) en las escuelas municipales, a ampliar las becas para pedagogías y a medir las competencias al final de la enseñanza de los futuros pedagogos. En marzo de 2012 el gobierno envió un proyecto de ley destinado a aumentar el salario de los mejores profesores hasta en 64% al sexto año del ejercicio de la profesión, pero dejando sin obligatoriedad el mecanismo para las escuelas privadas subvencionadas.

Las reformas legislativas que resultaron de la movilización estudiantil de 2006 y del cambio de gobierno en 2010 fueron entonces de alcance limitado, lo que gatilló una nueva oleada de protesta social, que ha influido desde 2011 decisivamente en la agenda del gobierno de Sebastián Piñera y puesto a la educación otra vez en el centro del debate público.

La demanda de revalorización del carácter público de la educación y la gratuidad del acceso a ella contrasta con la visión y los métodos que inspiraron la política de privatización y desregulación

de los años ochenta y con el *statu quo* con reformas parciales posterior a 1990. En efecto, desde 1981 la educación se ha mercantilizado y los establecimientos escolares y universitarios puestos en lógica de competencia como probablemente en ningún otro lugar del mundo. En prácticamente todos los países la mayor parte de la inversión en educación es realizada por el Estado, generalmente financiando sistemas públicos de enseñanza y subsidiando a los estudiantes y sus familias. En promedio, en los países de la OCDE el gasto público representa el 88% del gasto educacional total, el 92% en el caso de los 16 países de la Unión Europea y 60% en el de Corea, que es el país con menor proporción de gasto público en dicho conjunto (OCDE, 2011). En Chile, en cambio, el gasto público representa sólo el 51% del gasto educacional total, especialmente por el peso del gasto privado en educación superior y el desarrollo de esquemas de cofinanciamiento (como el financiamiento compartido en establecimientos escolares subvencionados desde 1994), aunque la inversión pública en educación se ha expandido continuamente desde 1990 a tasas superiores al crecimiento del PIB, viniendo de una base muy baja.

La segregación del sistema escolar

A principios de la década de 1980, la dictadura militar chilena introdujo un sistema de subvenciones según asistencia a clases de los escolares, a través del cual deben competir por los alumnos las escuelas públicas administradas por las municipalidades (5,8 mil establecimientos) y las privadas subvencionadas (5,5 mil establecimientos).

Cuadro 1: Matrícula escolar por tipo de establecimiento, en porcentaje, Chile 1990-2012

Matrícula	1990	1994	2000	2006	2010	2011	2012
<i>Municipal</i>	57,8	57,1	53,7	46,6	40,7	39,6	38,3
<i>Corporaciones</i>	1,9	1,7	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4
Total Municipal	59,7	58,7	55,3	48,2	42,1	41,0	39,7
Particular Subvencionado	32,4	32,3	35,8	45,0	50,8	51,8	53,1
Particular Pagado	7,9	8,9	8,9	6,8	7,0	7,2	7,2
Total Matrícula	2.973.752	3.058.873	3.508.509	3.647.657	3.687.884	3.640.073	3.527.982

Fuente: Ministerio de Educación.

Estas últimas están sujetas a pocos requisitos de entrada y permanencia en el sistema y se entienden como “sostenedor educacional” (persona natural o jurídica) que opera sin mayores restricciones en el uso de la subvención que reciben por cada alumno que asiste a clases.

Chile depende desde hace tres décadas de la libre entrada y competencia entre escuelas como mecanismo de oferta educativa, y con una escasa o nula intervención estatal que asegure estándares mínimos de calidad o atenúe la segregación social en la escuela. La reforma liberal dio pie a la creación de una gran cantidad de escuelas privadas subvencionadas con fines de lucro, que se agregaron a las tradicionales pertenecientes a las iglesias o a corporaciones educacionales sin fines de lucro. El sector privado subsidiado por el Estado aumentó su participación en el total de matrículas desde un 30% en 1986 a 32% en 1990 al iniciarse la transición democrática, manteniéndose en esa proporción durante el primer gobierno democrático, para luego subir a 36% al término del gobierno de Frei Ruiz-Tagle en 2000, a 45% al término del gobierno de Lagos en 2006 y a 51% al término del gobierno de Bachelet en 2010. Esta participación se aceleró todavía más en los dos primeros años de

gobierno de Piñera, que ha fortalecido la lógica liberal-privatizadora del sistema educativo: hacia 2012 representó el 53% de la matrícula total. En cambio, la participación de la matrícula en escuelas privadas pagadas (681) ha sufrido una disminución del 8% en 1990 al 7% en 2012, manteniendo este segmento educacional un carácter marcadamente elitista y selectivo, concentrado en los barrios de altos ingresos de las ciudades, con fuertes barreras a la entrada y ninguna mixtura social.

El resultado de la política de subvenciones y de liberalización escolar ha sido un éxodo progresivo de las clases medias y de sectores de bajos ingresos desde las escuelas municipales hacia las particulares subvencionadas. La matrícula municipal se redujo de 63% del total en 1986 a 60% en 1990, a 59% en 1994, a 55% en 2000, a 48% en 2006 y a 42% en 2010. En 2012, descendió a poco menos de 40%. Este es un caso único en el mundo, pues en los de Holanda y Bélgica, también con matrícula mayoritaria en escuelas privadas, estas no tienen fines de lucro ni reciben copagos de los padres, mientras los salarios de los profesores son pagados en condiciones uniformes por el Estado.

En 2012, el sistema escolar chileno atiende a 3,53 millones de alumnos, magnitud que viene cayendo desde los 3,69 millones de 2010, caída explicada por efectos demográficos y por deserción escolar. Unos 329 mil niños integran la enseñanza parvularia, 132 mil la educación especial (para niños con dificultades), 2,03 millones la enseñanza básica y 979 mil la enseñanza media (621 mil en liceos científico-humanistas y 358 mil en liceos técnicos).

Los recursos públicos provienen de dos fuentes: el Gobierno Central (a través del Ministerio de Educación y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional) y los Municipios. Destaca la disminución en términos reales del gasto del Ministerio de Educación en el período de 1980 a 1990 (con la consiguiente baja de la subvención escolar en el mismo período), y su aumento considerable en los años posteriores. La Unidad de Subvención Escolar, actualizada anualmente, es la base para calcular el valor de la subvención por alumno que recibe cada establecimiento, y depende del nivel educacional y de la pertenencia del establecimiento al sistema Jornada Escolar Completa, así como de factores asociados a ruralidad, desempeño difícil y excelencia en el rendimiento. Una segunda forma de transferir recursos del

gobierno central a la educación es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, utilizado para financiar proyectos de infraestructura en establecimientos del sistema municipal. Este fondo ha sido de especial importancia para poder adecuar estos establecimientos a los requerimientos de la Jornada Escolar Completa, programa destinado a aumentar el número de horas anuales de clase iniciado en la década de los años noventa. Otras transferencias significativas desde el nivel central incluyen los programas de textos y útiles escolares, el programa Enlace de equipamiento informático de las escuelas y el subsidio al transporte escolar.

Junto con los recursos aportados por el gobierno central, los municipios transfieren parte de sus ingresos a los establecimientos educacionales, lo que depende de la capacidad presupuestaria del municipio (muy desigual en Chile) y no se vincula a las necesidades educativas propiamente tales. En 1990 se aprobó un Estatuto Docente que reemplazó la condición contractual de los profesores en las escuelas municipales introduciendo grados de estabilidad, mientras la oposición de la época logró mantener hasta 2005 (mediante una concursabilidad no siempre basada en el mérito) el carácter de vitalicios de los directores de escuelas, generando una rigidez inusitada para cualquier organización. Las escuelas privadas subvencionadas gozan de plena libertad de contratación y despido de sus profesores y directivos. Aunque algunas de estas reciben a estudiantes de una amplia gama de estratos socioeconómicos más vulnerables, son sobre todo las escuelas municipales las que atienden a los niños de familias de menos recursos, al reunir a cerca de 60% de los niños de los dos deciles de menores ingresos.

Desde 1994, se permite a las escuelas privadas subvencionadas, pero no a las estatales municipales, incrementar el subsidio público con cargos en dinero a los apoderados (mecanismo denominado de financiamiento compartido), incrementando la segmentación del sistema por capacidad de pago. Si estos cargos exceden un límite determinado, las escuelas privadas subvencionadas pierden su derecho al subsidio estatal y se financian sólo con aportes privados. Adicionalmente, se permite rebajas tributarias para donaciones efectuadas por empresas a establecimientos educacionales básicos y medios, cuyo fin sea financiar infraestructura, equipamiento o capacitación de los docentes, lo que también aumenta la segmentación. Una compensación a esta situación

de selección por capacidad de pago se estableció recién diez y seis años después, en 2008 para 754 mil alumnos, mediante una subvención escolar nueva, denominada preferencial, destinada a mejorar la calidad de la educación impartida a los niños y niñas socio-económicamente vulnerables o prioritarios que cursen primer o segundo nivel de transición de la educación parvularia (prekinder y kinder) y desde 1° hasta 8° año de educación general básica, sin distinción del carácter público o privado del establecimiento.

Esta estructura de financiamiento de la educación en Chile tiene una consecuencia muy precisa: las escuelas privadas más caras para los padres cuentan con recursos por alumno significativamente más abundantes que las escuelas municipales o aquellas escuelas privadas subvencionadas ubicadas en las áreas más desfavorecidas. Este resultado es muy problemático desde el punto de vista de la eficiencia y la equidad, pues el antecedente socioeconómico del alumnado es uno de los determinantes más importantes del aprendizaje, mientras el impacto del estrato socioeconómico de otros alumnos en la misma clase puede llegar a ser incluso más fuerte que el origen familiar propio. Por tanto, enseñar a estudiantes desfavorecidos es difícil y por ende costoso, en particular cuando se concentran en una misma escuela. Esta es la situación de la educación municipal hoy en Chile: recibe a los alumnos de menos ingresos y a los con mayores dificultades de aprendizaje expulsados de las escuelas privadas subsidiadas por el Estado. Por otra parte, el pago de bolsillo de las familias más pobres representa una mayor proporción del ingreso que en el caso de las familias de ingresos medios y altos (ver el cuadro 2).

Cuadro 2: Gasto mensual en educación por nivel de ingreso, 2003 (pesos de noviembre 2003)

Grupo Socioeconómico	Pago mensualidad (a)	Otros gastos (b)	Total (a+b)	Ingreso Promedio Mensual del hogar	Porcentaje del ingreso en gasto en educación
Bajo	4.290	13.643	17.933	119.000	15
Medio Bajo	6.238	14.755	20.993	180.000	12
Medio	13.461	18.986	32.447	331.000	10
Medio Alto	49.087	28.835	77.922	738.000	11
Alto	131.742	41.188	172.930	1.526.000	11

Fuente: Dirección de Presupuestos.

No obstante esta no reversión de la mercantilización del sistema educativo con el resultado de una marcada segmentación, Chile ha avanzado desde 1990 en cobertura y logros escolares. La cobertura de la educación primaria o básica es casi universal, y los índices de logro han aumentado con rapidez. Un 64% de los jóvenes de 25 a 34 años ha completado al menos la educación media, es decir 20 puntos porcentuales más que la población de 45 a 54 años, situación más favorable que la de otros países de la región, como Brasil (con 50% de jóvenes con educación media completa) o México (con solamente 39%). Las políticas posteriores a 1990 prolongaron la duración de la práctica educativa de todos los grupos sociales, pero especialmente en la franja que representa el 40% más bajo en la distribución del ingreso. Este sector duplicó su participación en la educación preescolar y la triplicó en la educación superior gracias, según Cox (2008), a los cambios en la enseñanza media y a su capacidad para retener a los estudiantes. Así, se redujo en forma considerable la deserción que en 1990 afectaba a uno de cada cuatro alumnos de los sectores sociales de ingresos más bajos, pero siempre en un contexto de resultados de aprendizaje mediocres y fuertemente diferenciados por niveles de ingresos de las familias y tipos de establecimientos, medidos nacionalmente por la prueba

censal anual del Ministerio de Educación e internacionalmente por distintos programas de evaluación, incluyendo el PISA de la OCDE.

Aunque ha sido objeto de amplias controversias, la introducción del pago por desempeño ya está en marcha, pero sólo en las escuelas municipales. Los profesores que se esfuerzan más y se desempeñan bien reciben hasta un 40% más de salario. Asumir tareas administrativas o trabajar en escuelas difíciles también se recompensa con mayores salarios. En las escuelas municipales se introdujo un programa de evaluación completa de la enseñanza (Evaluación del Desempeño Docente), con información cualitativa que incluye carpetas, referencias del director y una entrevista estructurada. Los profesores con buenos resultados ahora pueden recibir bonos salariales tras someterse a pruebas sobre conocimiento de las materias y habilidades pedagógicas. A quienes tienen calificaciones bajas se les ofrece capacitación profesional; en casos extremos, cuando no mejora su desempeño, llegan a perder su empleo. Otra evaluación de capacidades pedagógicas (Asignación de Excelencia Pedagógica), disponible para escuelas subsidiadas municipales y privadas, permite obtener bonos, y los maestros que pasan esta prueba reciben un complemento salarial por capacitar a otros colegas (programa Maestro de Maestros). Los correspondientes bonos se han aumentado recientemente, en particular para aquellos maestros que trabajan en escuelas con un alto componente de estudiantes económicamente desfavorecidos. También hay un bono por desempeño colectivo para maestros en todas las escuelas con subsidio público (municipales y privadas subvencionadas), pero no está exento de problemas. Se recompensa sobre todo con base en el resultado promedio que obtiene la escuela en el Sistema de Medición de Calidad de la Educación (SIMCE) en tanto prueba de desempeño estudiantil estandarizada, ajustada por el origen socioeconómico de los alumnos. Este ajuste es necesario pues, como se señaló, es un claro determinante de los resultados escolares, aunque no refleje la contribución de cada escuela a los progresos de los alumnos.

Si bien los resultados mejoraron considerablemente entre 2000 y 2009, las calificaciones de los jóvenes de 15 años de edad en ciencias, lectura y matemáticas aún se ubican muy por debajo del promedio de la OCDE, incluso después de ajustarlas por el nivel socioeconómico más bajo de los alumnos chilenos. Los resultados de PISA se desploman dependiendo del tipo de escuela, en directa

relación con el origen socioeconómico de los menores. De hecho, el origen socioeconómico explica una gran parte de la variación de las calificaciones de la prueba PISA en Chile en comparación con otros países de la OCDE. Si bien Chile ha sido uno de los países que ha logrado sacar más alumnos del nivel básico, la élite del país no siguió el mismo camino. Los alumnos que se ubican en el 5% de mejor rendimiento retrocedieron en las tres materias evaluadas: lenguaje, matemáticas y ciencias. Entre 2006 y 2009, cayeron 25 puntos en lenguaje, 11 puntos en ciencias y dos puntos en matemáticas. En el mismo período, los estudiantes del 5% de más bajo rendimiento subieron 39 puntos en lenguaje, 20 puntos en ciencias y 20 puntos en matemáticas. Los estudiantes del 20% más rico cayeron siete puntos respecto de 2006, mientras que los alumnos del quintil más pobre aumentaron 46 puntos.

Con una gran desigualdad en el ingreso y un sistema escolar muy segregado por origen socioeconómico, junto a colegios privados de élite que están apenas en el promedio OCDE, Chile necesita invertir más recursos públicos en educación. Tras atraer con la reforma del financiamiento compartido de 1993 una buena cantidad de recursos privados al sistema escolar, es probable que el aumento de dinero público gastado adecuadamente genere mayores rendimientos que aumentar más el gasto privado, como lo subraya la OCDE en sus informes. La iniciativa gubernamental de elevar el valor básico de la subvención en 15% en 2008, y aumentarlo de manera sustancial para los menores más desfavorecidos fue una primera reforma apropiada para conseguirlo. Las escuelas que solicitan la Subvención Escolar Preferencial (SEP) reciben ahora mayores subsidios para niños de escasos recursos, con aumentos de hasta 50% y algunos pagos adicionales si es alta la concentración de estos menores. En el mismo sentido va la decisión del actual gobierno de aumentar en 20% el promedio del subsidio adicional para estudiantes económicamente desfavorecidos, con un aumento todavía mayor para los alumnos más pobres. Este dinero adicional hará el financiamiento educativo un poco menos regresivo en el extremo inferior de la distribución del ingreso, pero mantendrá la segregación escolar de no mediar una reforma estructural al sistema. En todo caso, el gasto en educación en Chile sigue siendo bajo en los niveles escolares de enseñanza básica y media en comparación con la OCDE (del orden de 4% contra 6-7% del PIB). Según un reciente informe de la OCDE en la materia

(2011), "esto indica que es necesario dedicar más fondos públicos a la educación en Chile. Debido a la alta desigualdad en el ingreso y la fuerte segregación socioeconómica de su sistema escolar, Chile necesita hacer más que otros países para ayudar a los niños con medios financieros limitados".

El resultado de la segmentación escolar instaurada en la década de 1980, del subsidio desregulado a la demanda que persistió después de 1990 y, en el gobierno de Piñera desde 2010, la acentuación del esquema de competencia entre escuelas es para Martín Carnoy, experto de la Universidad de Stanford, de inspiración meramente ideológica: "Es un sistema que crea más exclusión. Van a crear simplemente más desigualdad (...) Simplemente el actual gobierno tiene una mala idea e insiste en esa mala idea. Los datos en todas partes del mundo muestran que todo lo que ellos hacen no es la solución: hay al menos 30 estudios que muestran que eso no es la solución, pero ideológicamente ellos no pueden hacer otra cosa. Chile, por más de 30 años, ha evitado la solución". Y agrega: "Todo el sistema escolar chileno es de baja calidad. Si tomamos las mejores escuelas chilenas y las comparamos con sus similares en el mundo, están simplemente en el promedio. El sistema privado no funciona para los más ricos tampoco y las cifras lo demuestran claramente... la idea de crear competición es una locura de la derecha".¹

En este sentido, el trabajo de Lara, Mizala y Repetto (2011) confirma que el esquema de *vouchers* o subsidio a la demanda lleva a pequeñas diferencias positivas (de 4-6 por ciento) y en ocasiones estadísticamente no significativas, en el rendimiento académico de las escuelas privadas subvencionadas respecto a las municipales.

La privatización de la educación superior

Por su parte, el sistema de educación superior en Chile está compuesto, según nivel de complejidad, por los Centros de Formación Técnica (73), los Institutos Profesionales (44) y las Universidades (60). Hacia 2010, la matrícula de educación superior había aumentado un 51% desde la ampliación del financiamiento mediante endeudamiento bancario privado con aval del Estado en 2005, con un número de estudiantes de 973 mil. En 2012, la matrícula total alcanzó 1,066 millón de estudiantes. Un 43% de

¹ Martín Carnoy, "La competencia en educación es una locura de la derecha", *El Mostrador*, 4 de junio de 2010.

ellos pertenece a los tres quintiles de ingreso más bajos. A partir de 2010 los estudiantes recién egresados de la enseñanza escolar optaron de manera mayoritaria por lo planteles técnicos y no por las universidades: en 2008 el 47% de la matrícula de primer año estaba focalizada en las carreras impartidas por los Centros de Formación Técnica (CFT) y los Institutos Profesionales (IP), mientras en 2012 ese porcentaje alcanza el 52%. La matrícula de las universidades privadas, por primera vez en tres décadas de funcionamiento, disminuyó en 2012 en 1%, a diferencia del 6% de crecimiento de la matrícula en los Institutos Profesionales. La matrícula de 2012 se concentró en un 28% en las universidades privadas no pertenecientes al Consejo de Rectores, mientras las universidades del Consejo de Rectores representaron solo un 20% del total.

Las universidades se financian primordialmente con los aportes de los alumnos y de las empresas, además del gasto fiscal. Las transferencias presupuestarias a la educación superior tienen tres modalidades principales. El Aporte Fiscal Directo (AFD) está disponible para las 25 universidades llamadas tradicionales pertenecientes al Consejo de Rectores (CRUCH), que reúne a 16 universidades públicas –las Universidades de Chile y de Santiago y las funcionales (3) y territoriales (11) que se conformaron a partir de ellas desde los años 1980- y 9 universidades privadas complejas, de las cuales 6 son de la Iglesia Católica y 3 de fundaciones. Es el más importante instrumento de financiamiento de base que el Estado destina a las universidades. Consiste en un subsidio de libre disponibilidad, asignado en un 95% conforme a criterios históricos, y el 5% restante de acuerdo con indicadores de desempeño anuales relacionados con la matrícula estudiantil, el número de académicos con postgrado y el número de proyectos y publicaciones de investigación de excelencia.

Cuadro 3: Matrícula Educación Superior 2012

Tipo de establecimiento	Matrícula Primer Año	%	Matrícula Total Pregrado	%
Universidades Cruch	65.201	19,6	282.777	26,5
Universidades Privadas no Cruch	93.186	28,0	349.486	32,8
Institutos Profesionales	111.915	33,6	293.321	27,5
Centros de Formación Técnica	62.764	18,8	140.514	13,2
Total	333.066	100,0	1.066.098	100,0

Fuente: Ministerio de Educación.

El Aporte Fiscal Indirecto (AFI) es asignado anualmente por el Estado a todas las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica reconocidos por el MINEDUC como Instituciones de Educación Superior (IES) y que admitan a los 27.500 mejores puntajes de los alumnos matriculados en el primer año de estudios. Durante el año 2010 se distribuyeron 21,9 mil millones de pesos entre 105 instituciones. Los Fondos concursables están constituidos por el Fondo de Innovación Académica y Convenios de desempeño, para estrategias de reestructuración y modernización, además de planes de mejoramiento institucional.

La legislación vigente otorga un crédito tributario para las donaciones a universidades e institutos profesionales, estatales y privados reconocidos por el Estado, cuyo destino sea equipamiento o proyectos de cultura. El 50% de la donación se considera como crédito tributario con un tope de 14.000 UTM o del 2% de la renta líquida imponible. Para las donaciones a Universidades e Institutos Profesionales el resto de la donación se descuenta como gasto con tope de 2% de la renta líquida imponible o del 1,6% del capital propio, otorgando un beneficio tributario adicional.

Los alumnos reciben apoyo fiscal a través de becas y créditos. Las becas apuntan a apoyar a los estudiantes de ingreso más bajo que cumplen ciertos requisitos académicos. Se agregan las becas de manutención en dinero para alimentación y subsistencia. Las becas no cubren la totalidad del arancel real pues se entregan en base a un arancel de referencia que es sustancialmente menor.

Otras becas buscan incentivar los estudios en determinadas áreas, especialmente en pedagogía, para aumentar el nivel académico de los estudiantes que ingresan a estas carreras, como la beca creada el año 2010 llamada "Beca Vocación de Profesor" con al menos 600 puntos ponderados en la PSU.

El estudiante puede obtener préstamos garantizados por el Estado si tiene un mínimo de 475 puntos en la PSU. En el esquema del Fondo Solidario, los estudiantes deben pertenecer a los 4 quintiles más bajos y estar matriculados en una de las universidades del CRUCH, que otorgan el crédito con recursos públicos y eventualmente lo complementan con recursos propios. Este préstamo concede 2 años de gracia después de la graduación, un interés anual del 2% y un período de pago de 12 a 15 años. En cambio, el Crédito con Garantía del Estado es otorgado por bancos comerciales. La institución universitaria actúa como garantía mientras el alumno está estudiando y cuando egresa el Estado pasa a ser la garantía hasta el completo pago del crédito, que se otorga en UF a 10, 15 y 20 años. Se comienza a pagar al mes 19 después de haberse graduado. El costo final de este esquema puede llegar a más que duplicar el valor de la carrera para el estudiante.

En definitiva, de acuerdo a la Contraloría General de la República, las universidades privadas se llevan el grueso del aporte fiscal: en el año 2011 el Estado chileno entregó \$804 mil millones (0,67% del PIB) a las universidades por concepto de crédito con aval del Estado, fondo solidario de crédito, becas, aporte fiscal directo y aporte fiscal indirecto, de los cuales un 58% fue a 34 universidades privadas no pertenecientes al Consejo de rectores y a 9 planteles privados del Consejo de Rectores.

En 2006, el Gobierno impulsó la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en el Congreso y, posteriormente, fomentó la acreditación institucional. Hoy, más del 45% de los alumnos de educación superior estudian en programas acreditados (en comparación con el 28% de 2005), el 41% de los docentes tienen títulos de doctorado (en relación con el 33% de 2005) y más de 4500 estudiantes están haciendo su doctorado en el país (respecto de los 2300 de 2005). A través de Becas Chile, el programa de estudios en el extranjero creado en 2008, más de 1 850 estudiantes universitarios se fueron a estudiar en el exterior en 2009, y está previsto que este número aumente hasta llegar a 3300 estudiantes por año.

En suma, un 11% de la población entre los 45 y 54 años ha completado la educación superior en Chile, mientras en la población de 25 a 34 años este porcentaje alcanza al 18%. Pero falta mucho para avanzar hacia economía del conocimiento moderna basada en altos niveles educativos: en países como Canadá y Corea, un 56% dentro de ese rango de edad ha logrado completar estudios superiores.

Temas en controversia

Más allá del diagnóstico de la situación de la educación escolar y superior en Chile, la movilización estudiantil ha planteado un conjunto de temas acerca del sentido de la función educativa. El presidente Piñera, más de un mes después de desencadenadas las movilizaciones por la educación convocadas por los estudiantes universitarios, secundarios y el Colegio de Profesores, presentó el 5 de julio de 2011 un “Gran Acuerdo Nacional” que no logró mayor acuerdo, como tampoco su propuesta del 1 de agosto, y que ha apuntado a incrementar los recursos en educación parvularia y la subvención escolar, aumentar la fiscalización, introducir una porción de los aportes en base a matrícula, proponer una desmunicipalización parcial del sistema escolar estatal, realizar aportes basales condicionados a las universidades tradicionales, rebajar el costo del crédito privado con aval del Estado, pero no sus condiciones de reembolso, y reprogramar a los morosos del crédito solidario. No ha habido acuerdo entre los actores sociales y el gobierno sobre esta propuesta ni sobre la dimensión sistémica de los temas en debate –fin del lucro en la educación, conformación de un sistema escolar público integrado, rol de las universidades públicas, ampliación de la gratuidad en el acceso a la universidad y la educación técnica - ni tampoco sobre un sistema de diálogo que satisfaga a las partes para establecer y avanzar en una agenda. Varios de estos temas merecen un examen más detallado desde un punto de vista normativo.

La educación: ¿bien privado y/o derecho?

La educación es concebida en el enfoque liberal, que comparten las autoridades del gobierno en funciones, solo como un bien económico escaso de alto costo medio y marginal, lo que efectivamente es, y que se “consume” individualmente, lo que es discutible. Y que es recomendable transarlo en mercados como el resto de los bienes a los que se puede poner un precio, en base a la rentabilidad de su oferta privada. Esta llega a ser, por lo demás, muy elevada si se aplica economías de escala, plena flexibilidad en la dotación docente y precios basados en el prestigio y el marketing, especialmente en ausencia de regulaciones públicas, como es el caso de Chile. Se argumenta que las altas tasas de rentabilidad de la educación hacen de ésta, a medida que aumenta el nivel de escolaridad y especialmente en la educación superior, una inversión altamente atractiva para las personas individuales, que están dispuestas a pagar por ella (y a endeudarse para financiarla). La adquisición individual de educación tiene, en efecto, una importante rentabilidad privada, aunque en muchos casos no la tiene, especialmente en mercados desregulados como el chileno, y es, además, un factor de prestigio social. Por ello existe una amplia demanda por educación, la que puede mercantilizarse o transformarse en un bien social, incluso de consumo obligatorio en sus primeros niveles, según las definiciones de cada sociedad.

Un primer enfoque sobre la intervención pública en educación es utilitario: los individuos no gastan en educación tanto como les convendría por falta de recursos y dificultades de acceder a préstamos para financiarla y este hecho justifica subsidiarla. La mencionada perspectiva admite, además, que si bien la educación es un bien privado, genera externalidades positivas y tiene una importante rentabilidad social: no beneficia solo a quien la recibe sino también, hasta cierto punto, a todos los demás, y aumentar la competitividad y el potencial de crecimiento de las economías. La educación dejada al mercado no es provista en niveles socialmente óptimos: se requiere de un gasto público que la haga llegar a toda la sociedad (ver Moreno Becerra, 1998).

Cuadro 4: Retorno a la inversión en educación por nivel de ingreso per cápita (porcentajes)

Grupo de países según Ingreso per Cápita	Social			Privado		
	Básica	Media	Superior	Básica	Media	Superior
Ingresos bajos (US\$755 o menos)	21,3	15,7	11,2	25,8	19,9	26,0
Ingresos medios (hasta \$9265)	18,8	12,9	11,3	27,4	18,0	19,3
Ingresos altos (\$9266 o más)	13,4	10,3	9,5	25,6	12,2	12,4
Mundo	18,9	13,1	10,8	26,6	17,0	19,0

Fuente: Psacharopoulos y Patrinos (2002). "Returns to Investment in Education: a further update." World Bank.

Un segundo argumento para explicar los fuertes gastos públicos en educación en las naciones avanzadas no es utilitario sino vinculado a la ética pública: la educación es un factor de conformación de la convivencia colectiva que debe estar a disposición de todos, sin excepción, en la medida del desarrollo de sus capacidades. Se trata de una ampliación del argumento de las externalidades al dominio de las virtudes cívicas y la formación en humanidades, más allá de las competencias técnicas. Esto es lo que han consagrado tratados internacionales que muchos Estados han suscrito en el siglo XX, incluyendo Chile, que otorgan a la educación en todos sus niveles el carácter de un derecho a ser garantizado por los poderes públicos. Este es especialmente el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1967 que establece la prestación libre, universal y obligatoria de la educación primaria, "generalizada y hacerse accesible" la educación secundaria en sus diversas formas (incluida la formación técnica y profesional), e igualmente accesible la educación superior. Deben estar disponibles para todos sin discriminación y se incentiva a los gobiernos a promover que la educación sea gratuita en todos los niveles.

La clave del “enfoque de derechos” es que la educación debe estar encaminada al “pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales” y ayudar a todas las personas para participar efectivamente en la sociedad. Independientemente de cómo cada sociedad valora de qué manera y en manos de quien debe ponerla a disposición, todos los gobiernos le dan a la educación básica el carácter de obligatorio, y algunos también la educación media, como Chile desde 2003. Al servicio de regímenes opresivos, la educación puede ser manipulada en su beneficio, pero en las naciones democráticas puede estimular la libertad, la cooperación y la convivencia civilizada. Bien concebida y administrada, la educación puede llegar, en palabras de Martha Nussman (2010), a “formar ciudadanos cabales con la capacidad de pensar por sí mismos, poseer una mirada crítica sobre las tradiciones y comprender la importancia de los logros y los sufrimientos ajenos”.

Existen entonces sólidos fundamentos para masivos gastos públicos en la educación preescolar y escolar para socializar valores compartidos y permitir el acceso universal a conocimientos y competencias básicas, así como a la ciencia, las artes y las humanidades. Y también para impartir a quienes están en condiciones de recibirla la enseñanza de la ciencia avanzada y la tecnología, proporcionando ayuda financiera a las personas competentes pero sin recursos en las universidades y centros tecnológicos, junto al financiamiento del bien público por esencia que constituye el conocimiento y su generación en condiciones de laicidad, pluralidad y eficiencia.

El sentido de la gratuidad

La sigla con que se denominó la primera propuesta presidencial en respuesta a la crisis educacional de 2011 fue la de “GANE”, connotando lingüísticamente una particular concepción al sugerir que la educación sería un asunto en el que se compite u obtiene ganancias. Y frente a la persistencia de la reivindicación estudiantil de más gratuidad en educación, el presidente Piñera respondió el 11 de agosto de 2011: “al fin y al cabo nada es gratis en esta vida, alguien lo tiene que pagar”. Ha planteado además el Presidente Piñera que la gratuidad total implicaría que los pobres financian con sus impuestos a los ricos. Cierto, pero solo si lo que se tiene en mente es que los pobres no lleguen a la universidad sino

en una escasa proporción y que sigan pagando más impuestos en proporción a los ingresos que los ricos, lo que se puede modificar aumentando la igualdad de oportunidades de acceso a la educación superior (considerando a los mejores estudiantes de los establecimientos socialmente desventajados en los sistemas de ingreso) y la progresividad del sistema tributario.

Esta afirmación presidencial no hizo sino poner en evidencia la magnitud de la brecha existente entre los interlocutores del sistema educativo en materia de lo que es o no gratuito (porque no tiene costo material) y lo que debe o no ser gratuito (porque teniendo un costo, este no se puede o no se debe imputar a cada usuario, sino compartir solidariamente a través del sistema tributario). Afirmar que “nada es gratuito” constituye un punto de vista específico, frente al cual otros puntos de vista recalcan que existen múltiples dimensiones de la vida humana que suponen y requieren gratuidad (en la vida personal, la vida de familia, la vecindad, el compañerismo profesional o de convicciones). A la mercantilización generalizada se opone la idea de que “nada es más falso que creer que la lógica mercantil ha extendido su imperio a todas las esferas sociales. Ciertas actividades le escapan, ya sea porque no son objeto de intercambio o porque afectan a más personas que las que han sido parte de la transacción comercial” (Lain, 2009). También son espacios de gratuidad el conocimiento y la cultura, en este caso como gratuidades socialmente construidas, de las cuales el espacio universitario, en tanto cultiva el saber y el conocimiento, además de formar competencias, es uno de ellos. Constituye un bien público. Muchos de estos espacios de gratuidad construidos socialmente son de alto costo, por lo que en las sociedades modernas son financiadas mediante tributación para que el acceso a ellos no esté determinado por la capacidad de pago de cada individuo.

La mercantilización generalizada de la vida humana como valor positivo es la concepción de una parte de las élites, pero no la de toda la sociedad. El movimiento estudiantil ha insistido justamente en que su reivindicación es el fin del lucro –es decir de la distribución de utilidades a los dueños de establecimientos privados– en la educación escolar, técnico-profesional y universitaria. Y la recuperación o extensión de la gratuidad en el acceso a ella, financiada mediante aumentos de la presión tributaria a las personas de altos

ingresos y mediante una mayor captación de los recursos que provee el cobre, que en una alta proporción son transferidos fuera de Chile y apropiados por los dueños de empresas transnacionales mineras que han invertido en el país gracias a una legislación permisiva. Y que puede admitir abundantes correcciones, como las que se han realizado recientemente Australia y Perú (ver Martner, 2011).

El gobierno se resiste a dar curso a la discusión de estos temas porque tiene una visión contraria al Estado proveedor y regulador. Considera que no debe cuestionarse la idea del Estado mínimo, aunque sea en aras del consenso social. Hace suya una antigua visión liberal que postula que la prosecución del propio interés sería la conducta humana básica, y que además la promoción del afán de lucro sería la mejor manera de organizar la economía y la vida en sociedad, a través de las múltiples interacciones descentralizadas de los mercados. Incluyendo el de la educación. Esta visión es la que estuvo detrás de las reformas de los años ochenta (y noventa, cuando el entonces senador Piñera condicionó la continuidad de la reforma tributaria a la introducción del financiamiento compartido en las escuelas subvencionadas) y ha inspirado la férrea y hasta ahora eficaz resistencia a permitir cambios en el sistema educativo para restringir los negocios en el área.

Adam Smith y Friedrich Von Hayek, los dos grandes pensadores del liberalismo y el neoliberalismo, han subrayado que nadie conoce mejor las aspiraciones de cada individuo que... los propios individuos. Por tanto, postulan que los proyectos colectivos de cualquier índole estarían destinados al fracaso y serían la antesala del totalitarismo. El mejor funcionamiento social sería el que emana de la libre interacción competitiva entre los individuos que persiguen su propio interés. Estos serían en toda situación maximizadores de su utilidad personal. De la promoción del interés propio de cada individuo surgiría espontáneamente la armonía social con la ayuda de la "mano invisible del mercado". El error de los autores liberales no reside tanto en constatar la evidencia de que los individuos son los que mejor se conocen a sí mismos y que se conducen en buena medida de acuerdo a su propio interés, sino en fijarse sólo en este nivel de la realidad, reduciendo la condición humana y la complejidad de sus interacciones sociales a esta sola dimensión. El ser humano encuentra en la acción colectiva y en la cooperación una racionalidad pertinente para alcanzar también parte de sus propias

aspiraciones como individuo. En palabras de Polanyi (1944): “En los hechos, el hombre nunca fue tan egoísta como lo requería la teoría (...). En vano fue exhortado por economistas y moralistas utilitarios a descontar en los negocios todos los otros motivos distintos que los ‘materiales’. Investigado más de cerca, fue encontrado actuando con motivos notoriamente ‘mixtos’, sin excluir aquellos del deber consigo mismo y con otros – y tal vez, secretamente, incluso disfrutando del trabajo en su propio mérito”.

Más aún, debe constatarse la importancia de los intercambios basados en la reciprocidad y el que en medida significativa las motivaciones de realización personal presentes en la sociedad contemporánea también incluyen el interés por la realización del otro. En palabras de Attali (1999), “sin que nadie se dé todavía cuenta, la Fraternidad es ya hoy la fuerza principal que arrastra a la vanguardia del mundo (...). Se anuncia desde ya en la demanda de servicios que apuntan justamente a compensar la soledad valorizando la relación con el otro y más precisamente los servicios de hospitalidad: turismo, restauración, arte de recibir, todo lo que estimula y satisface la curiosidad, invita a la mezcla, enseña a conocer, a dar y a acoger, preserva y promueve el artesanado, los espectáculos vivos, las redes, todo lo que nace del deseo de gozar del placer del otro. Se anuncia igualmente en las situaciones, cada vez más frecuentes en las economías modernas, en que el uno necesita que el otro tenga éxito (...) Así, la fraternidad es el reconocimiento de la importancia del otro para la realización de sus propias aspiraciones”.

Siguiendo a Edgar Morin (2003), si se define al sujeto humano como un ser vivo capaz de decir “yo existo y tengo mi propio mundo”, entonces cada cual alberga un principio de exclusión (nadie puede decir “yo” en mi lugar). Al mismo tiempo, cada uno responde a un principio de inclusión, que le impulsa a ser acogido y reconocido en una relación de pertenencia a un “nosotros” (familia, amigos, compañeros de actividad profesional, ciudadanos de una nación y del mundo) como necesidad de mantener lazos de afecto y solidaridad. En la sociedad moderna, muchos factores tienden a favorecer el “programa egocéntrico”, con todo lo que supone de afán muchas veces exasperado de lucro, de consumo, de éxito competitivo individual. Sin embargo, es el “programa fraternal y solidario” el que probablemente mejor permite desarrollar las múltiples

potencialidades humanas y el mayor bienestar para el mayor número posible de personas. El ser humano se caracteriza entonces por este doble principio, por una suerte de doble programa: uno que empuja al egocentrismo, a sacrificar a los otros por uno mismo, y el otro que empuja hacia el vínculo con los demás, en la modalidad del altruismo (de don de sí mismo de tipo incondicional), de la cooperación (como forma de consecución de futuros beneficios, incluso materiales, mediante la acción colectiva) o bien de la reciprocidad (como retribución a una acción gratuita previa) .

Hay buenos argumentos para sostener que la visión individualista negativa y competitiva, según la cual cada ser humano solo persigue su propio interés, no se apega a la conducta humana realmente existente, además de ser éticamente reprochable (al desvalorizar el interés general) y económicamente ineficiente (al desaprovechar la cooperación sinérgica de todos los talentos). La propensión a la cooperación basada en el desarrollo y expansión de normas sociales está crecientemente demostrada por desarrollos recientes de la teoría de la evolución.

Desde la experimentación en las ciencias cognitivas se nos informa (Tomasello, 2010) que el altruismo recientemente estudiado en los niños muestra resultados sorprendentes a partir del primer año de vida; que “los *Homo sapiens* están adaptados para actuar y pensar cooperativamente en grupos culturales hasta un grado desconocido en otras especies”; que “enseñar es una forma de altruismo, mediante la cual ciertos individuos donan información” y que “las hazañas cognitivas más formidables de nuestra especie, sin excepción, no son producto de individuos que obraron solos sino de individuos que interactuaban entre sí, y lo dicho vale para las tecnologías complejas, los símbolos lingüísticos y matemáticos y las más complicadas instituciones sociales”. Estas son importantes noticias para la moderna economía del conocimiento, que cada vez valora más la cooperación en red. Y para la educación: hay efectivamente algo que va contra lo propio de lo humano cuando esta actividad se entrega al afán de lucro, a los precios, al individualismo posesivo, cuando en realidad se trata de una tarea que trasciende y es previa a todo mercado. Así, la idea de que en la educación lucrar con recursos públicos – retirar utilidades del servicio educativo en beneficio personal- no tiene justificación moral, en tanto transferir recursos de todos a unos pocos no parece ser posible de asimilar a ninguna

idea de justicia, ni práctica, en tanto nadie está en condiciones de demostrar razonablemente que conduce a mayor eficiencia en la función educativa, no es una que solo esté en la mente de los jóvenes movilizados. Es una idea racional que fue puesta en la esfera pública por ellos y que tiene sólidos fundamentos intelectuales y valóricos. Los suficientes para persistir en proponerla como un nuevo consenso que emane de la crítica y la deliberación racional como un nuevo consenso para mejorar el presente y el futuro de Chile.

La educación pública: ¿a favor o en contra?

El 1 de septiembre 2011 el presidente Piñera expuso su rechazo a "estatizar la educación chilena", ya que, a su juicio, es un atentado "no solamente a la calidad, sino que a la libertad y a la equidad". Pero estos no parecen ser los términos del debate. El movimiento estudiantil no está proponiendo que no haya pluralismo y libertad en la educación, sino todo lo contrario: que donde haya recursos públicos se respeten estos valores sociales, se cultive la diversidad y el respeto por todas las convicciones y no solo las creencias de grupos particulares que se traducen en discriminaciones inaceptables financiadas por todos. Se plantea desestatizar las utilidades privadas en educación y que no sigan ganando dinero operadores mercantiles con recursos públicos. Que los recursos públicos vayan a las entidades públicas o sin fines de lucro, no a bolsillos de particulares. Y que los subsidios se queden en el sistema educativo para ayudar a aumentar su calidad. En este sentido, Fontaine (2011), afirma que el problema no es el motivo de lucro sino la carencia de regulación del mercado educacional, ha argumentado a favor del fin del lucro en educación de la siguiente manera: "A mi juicio, el lucro importa y mucho. A mi juicio, no debiera estar permitido en instituciones educacionales que reciben subsidios del Estado. Entre hacer un laboratorio de física o hacerse una casa en el lago, ¿qué escogerá nuestro empresario, dueño de universidad? Entre tener una proporción razonable de alumnos por profesor y aumentar los alumnos al máximo para aprovechar economías de escala, ¿no escogerá lo último? Entre pagar arriendos y servicios necesarios y a un costo de mercado y multiplicar servicios innecesarios y pagar más arriendo del de mercado siendo dueño de las empresas que prestan dichos servicios y de los edificios que se arrienda él mismo, ¿no tenderá a escoger lo último?"

Frente al argumento de que lo estatal sería sinónimo de ausencia de calidad, parece necesario señalar que no es por casualidad que la cuarta mejor universidad del mundo según el ranking de Shanghai de 2011, UC Berkeley, reúne a 33 mil estudiantes y es pública (la primera, Harvard, es privada sin fines de lucro y se especializa en posgrados e investigación). La única universidad latinoamericana ubicada entre las primeras 150 en el mundo, en criterio del indicador de Shanghai, es pública y gratuita, la Universidad de Sao Paulo y sus 86 mil alumnos, al igual que las dos que le siguen entre las primeras 200, la UNAM de México y la Universidad de Buenos Aires. La chilena mejor clasificada, situada solo entre las 500 mejores del mundo, es la estatal Universidad de Chile. Entre las 100 primeras universidades en el mundo prácticamente no hay entidades con fines de lucro.

Las vías de reforma

Existe un sin número de proposiciones que han surgido en el conflicto desencadenado a partir de abril de 2011. Pero los dilemas y soluciones a abordar son paradójicamente relativamente sencillos conceptualmente. Mencionaremos los principales elementos para una reforma estructural de la educación

Reforzar la educación preescolar

En primer lugar, cabe reforzar la educación preescolar, sobre la que los actores sociales organizados insisten poco pues se sitúan en otros niveles educativos: está diagnosticado que su importancia es esencial para la estimulación temprana del niño y el desarrollo posterior de jóvenes y adultos, empezando por sus capacidades cognitivas y de aprendizaje. La cobertura es todavía baja, especialmente en las familias pobres, a pesar del esfuerzo de los últimos gobiernos y del programa Chile Crece Contigo de la presidenta Bachelet. Esta política tendría además efectos muy positivos para la inserción de la mujer en el trabajo y para la distribución del ingreso.

Reestructurar el sistema escolar

En segundo lugar, no existe razón alguna para mantener el confinamiento de los estudiantes pobres en la educación municipal. Se debe proceder, con una razonable transición en el tiempo, a una reestructuración del sistema escolar para disminuir su fragmentación y la de la sociedad, que está sometida a la ausencia severa de igualdad de oportunidades. Hoy el rendimiento está estrictamente relacionado con los ingresos de los padres y las escuelas no hacen la diferencia frente a esta ley de hierro. Esto se consolidaría en la propuesta que ha emanado del gobierno con un quinto sector, además del particular pagado, del subvencionado con financiamiento compartido, del subvencionado sin financiamiento compartido y del municipal, es decir un nuevo segmento que podríamos llamar de "educación desmunicipalizada por fracaso". Allí entrarían algunos liceos municipales con los alumnos con peores resultados, aumentando la lógica de marginalidad e impidiendo cualquier mixtura social, que es la base para empezar a mejorar el sistema. Mientras, las escuelas subvencionadas con motivo de lucro se mantendrían mediante transferencias sin control de recursos fiscales y seleccionarían, como lo hacen hoy burlando la ley, a alumnos más aventajados que los que permanecerían en establecimientos municipales y públicos. En ellos estarían confinados los niños más pobres y con más desventajas relacionales, con el resultado de aumentar esas desventajas y la desigualdad social. Las medidas para terminar con la radical segmentación del sistema escolar debieran, en cambio, incluir:

- **eliminar los aportes fiscales a las escuelas con fines de lucro**, que hoy tienen altas utilidades, lo que es un despilfarro injustificable y terminar con el financiamiento compartido, en tanto factor de discriminación, para que el sector particular pagado, sujeto al estricto cumplimiento programático y normativo del Ministerio de Educación, evolucione en el futuro sin subsidio público alguno, eliminando todas las exenciones tributarias que hoy lo benefician. La educación escolar privada subvencionada por recursos públicos, debiera ser declarada definitivamente sin fines de lucro, pues nadie ha podido demostrar que algo bueno pueda emanar de la educación concebida como negocio, y en todo caso no resiste ningún criterio de justicia que se gane dinero con subsidios públicos. Múltiples expresiones de la sociedad civil pueden en cambio contribuir a la

formación de las nuevas generaciones y asegurar el principio de libertad de enseñanza en el marco del derecho a la educación. Esta educación escolar privada subvencionada, con establecimientos firmemente regulados y supervisados, no debiera multiplicarse de manera inorgánica y en cambio recibir una asignación por alumno para gastos corrientes y otra para gastos de capital, con la contrapartida de la estricta sujeción a las normas del Ministerio de Educación y la expresa prohibición de discriminación en el acceso y permanencia de los alumnos. Este segmento de educación debe ser entendido como uno que mantiene fines públicos, aunque sea gestionado por entidades privadas sin fines lucrativos.

- **establecer corporaciones educativas públicas**, de carácter regional, que administren profesionalmente las escuelas públicas y controlen la entrega reversible de recursos a las escuelas no estatales sin fines de lucro. Estas deben estar sujetas al cumplimiento de estándares de calidad y no discriminación, bajo la estricta supervisión de la Superintendencia de reciente creación. Deben ser financiados según una dotación basal de equipamiento y otra variable de funcionamiento, terminando con la subvención por asistencia, que no hace sino castigar a las escuelas y liceos con alumnos con problemas. La corporación regional debiera mantener una planta de directivos escolares y profesores habilitados por el Estado (con estrictas pruebas obligatorias, anónimas y periódicas de habilitación, pues sin profesores que cumplan estándares adecuados no hay mejoramiento posible de la educación pública) y una proporción de profesores en práctica de acuerdo a las necesidades de los establecimientos. La contratación, promoción y remoción de docentes en base a evaluación debe ser responsabilidad de directivos escolares capaces de gestionar proyectos educativos de establecimiento, los que a su vez deben ser nombrados y evaluados por la corporación regional de educación pública, sujetas a la evaluación del gobierno regional y nacional y a las normas del Ministerio de Educación.

Reformar la educación técnica

En tercer lugar, la educación técnica postobligatoria no debe seguir solo siendo impartida por entidades privadas, algunas de las cuales lo hacen hoy bastante bien, especialmente las sin fines de lucro. El Estado debe asumir su responsabilidad en esta área crucial para el desarrollo y crear Institutos Tecnológicos en cada región bajo dependencia de las Universidades públicas, con un fuerte sistema de becas que asegure gratuidad en el acceso a todos los jóvenes con capacidades suficientes para recibir una educación técnica. Las entidades privadas de esta área con fines de lucro no deben recibir recursos estatales.

Fortalecer las universidades públicas

En cuarto lugar, Chile debe reforzar su sistema de universidades públicas y con fines públicos, con funciones docentes y de investigación. Se debe terminar con un sistema que permite que dos tercios de los universitarios estén matriculados en entidades con, en la práctica, fines de lucro, baja calidad y peores perspectivas ocupacionales, haciendo cargar con un alto endeudamiento a estudiantes que provienen de las familias más pobres. Las medidas a ser legisladas debieran incluir:

- **ampliar el apoyo a los estudiantes de menores recursos**, que pertenezcan al 80% de familias de menores ingresos, mediante un sistema de becas y créditos según ingresos familiares (el fondo solidario) y con aranceles fijados por la autoridad educacional, para cursar estudios en carreras acreditadas para estos fines, de acuerdo a prioridades formativas nacionales. Debe cesar el apoyo a carreras sin futuro laboral. Los alumnos sin recursos y con profesiones de ingresos futuros bajos deben tener becas de cobertura completa. Una opción alternativa es la de establecer una completa gratuidad en el pago de matrículas de la educación superior pública o con fines públicos, financiada -para compensar lo poco equitativo que resultaría que la sociedad en su conjunto financie la educación de los más ricos- mediante el establecimiento en el sistema de impuesto a la renta de un nuevo tramo marginal superior al 40% actual, de modo que las personas de más altos ingresos hagan una contribución adicional para financiar el acceso gratuito universal a la educación superior, con la contrapartida parcial de que sus hijos también se benefician

de esa gratuidad y de que la sociedad en su conjunto incremente su capital humano disponible y, por tanto, sus capacidades productivas.

- **reformular la política hacia las universidades públicas** para que amplíen su cobertura, se creen nuevas y se establezca un gobierno interno responsable de alcanzar indicadores precisos de excelencia docente y de investigación, controlados por una Subsecretaría de Educación Superior.

Las Universidades públicas y las privadas con fines públicos deben ser las únicas autorizadas a impartir enseñanza superior universitaria. Las con fines de lucro deben ser sacadas del sistema, para hacer cumplir la ley vigente, y sus alumnos transferidos al resto de las universidades. Las Universidades públicas deben recibir financiamiento de acuerdo a planes de desarrollo por área y mantener su carácter de organizaciones plurales y complejas, con un fuerte componente de investigación fundamental y aplicada, y siempre sujetas a fiscalización externa rigurosa y examen periódico de resultados.

Reflexiones finales

Se sostiene que este tipo de reformas es irrealista y comporta altos riesgos. Pero más arriesgado es mantener la realidad creada: la de miles de escuelas y decenas de instituciones de formación técnica con fines de lucro, que acogen a alumnos frecuentemente de bajos ingresos, con magros resultados. Y universidades que incumplen la ley, y lucran recibiendo recursos públicos para otorgar a grupos vulnerables una educación de mala calidad. Pero esta realidad se puede transformar haciendo efectivo el fin de las universidades comerciales y de sus mecanismos de extracción de utilidades y desarrollando en el resto del sistema establecimientos que operen sin recibir subsidios presupuestarios o tributarios. O que se reconviertan a entidades prestadoras del servicio público educativo, terminando con el subsidio artificial de utilidades privadas y canalizándolo hacia el apoyo a los estudiantes. Los del sector de instituciones de formación técnica debieran reconvertirse, para recibir aportes públicos, a entidades sin fines de lucro, y constituir una alternativa al esquema

actual de universidades bajo mínimos de calidad, caras, con alta deserción acompañada de mochila de deuda y con empleabilidad futura dudosa.

Así, la educación, masificada pero en condiciones de calidad mejorada, podrá ser un canal de integración social, promoción de la convivencia republicana y factor de desarrollo. ¿No será el correcto modelo educativo a adoptar uno que incluya el reforzamiento presupuestario de las escuelas, institutos técnicos y universidades públicas con gratuidad en el acceso junto a planes de desarrollo de sus funciones docentes y de investigación, en su caso, y con control periódico riguroso y transparente de sus resultados, junto a entidades privadas sin fines de lucro de alta calidad apropiadamente reguladas? La educación debe ser el espacio social de la construcción de la vida en común y de la igualdad de oportunidades, y no el de la segmentación social y la consagración de las desigualdades y la discriminación por dinero.

Referencias

- Jacques Attali.** 1999. *Fraternités. Une nouvelle utopie*. Paris: Fayard.
- Cox, Cristián.** 2008. "Acuerdos y Prioridades en Chile". *Revista Todavía* N° 18.
- Fehr, Ernst ; Gächter, Simon.** 2000. "Fairness and retaliation: the economics of reciprocity", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, n° 3.
- Fontaine, Arturo.** 2011. « El lucro sí importa ». Disponible en <http://ciperchile.cl/2011/09/14/el-lucro-si-importa/>.
- Lain, Michaël.** 2009. *Le marché introuvable. Critique du mythe libéral*. Paris: Editions Syllepse.
- Lara, Bernardo; Mizala, Alejandra y Repetto Andrea.** 2011. "The Effectiveness of Private Voucher Education: Evidence From Structural School Switches". *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 33, No. 2, pp. 119–137.
- Martner, Gonzalo D.** 2011. Hacia una Reforma Tributaria Estructural. Documento de Trabajo n° 15, Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile, Noviembre. Disponible en <http://www.fae.usach.cl/>.
- Moreno Becerra, José Luis.** 1998. *Economía de la Educación*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Morin, Edgar.** 2003. "Quatre axes de réformes pour l'humanité", en Philippe Merlant, René Passet y Jacques Robin, *Sortir de l'économisme. Une alternative au capitalisme néolibéral*. Paris: Editions de l'Atelier.

Nussman, Martha. 2010. *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*. Madrid-Buenos Aires: Katz Editores.

Ostrom, Elinor. 2000. "Collective action and the evolution of social norms". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, nº 3.

Karl Polanyi. 2003. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica. [*The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press. 1944, 1957].

Romaguera, Pilar y Gallegos, Sebastián. 2010. "Financiando la educación de Grupos vulnerables". En *Las Nuevas Políticas de Protección Social*, Larrañaga, Osvaldo y Contreras, Dante (editores). Santiago: Uqbar Editores.

Tomasello, Michael. 2010. *¿Por qué cooperamos?* 2010. Madrid: Katz Editores.

OCDE. 2011. *Mejores políticas para el desarrollo. Perspectivas OCDE sobre Chile*. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/41/39/47496842.pdf>.

Cambio Climático y Diseño de Política Pública

(La reconfiguración tardía de la conciencia ausente)

Rainer María Hauser

Profesor Magíster de Gerencia y Políticas Públicas

Universidad de Santiago de Chile

Correo electrónico: rainer.hauser@usach.cl

Resumen

El artículo destaca la certeza científica del Cambio Climático, la creciente evidencia de sus efectos y la necesidad de adecuar nuestras políticas públicas a criterios de Estado que los contemplen. De acuerdo a nuestro análisis, los mecanismos desarrollados a tal efecto por Naciones Unidas, se encuentran en un punto de inflexión, marcado por el paso de las políticas de mitigación hacia aquellas de adaptación. A éste tránsito de carácter cualitativo correspondería una real participación de la sociedad civil, la simultánea toma de conciencia de las ciencias sociales y humanas, así como avances sustantivos en “gobernanza”, la cual asumirá nuevas características aún por estudiar.

Ciencia y política

“No se podría entender el mundo si la consciencia, el cuerpo al cual esa consciencia pertenece y las cosas que el cuerpo y la conciencia perciben, no fueran parte integrante de una sola y misma realidad”.
Claude Levi-Strauss.

El Cambio Climático es el principal vector de impacto en las políticas públicas mundiales. Los diferentes elementos que lo componen, así como la amplitud de sus alcances comunes, permiten un abordaje de síntesis y transformación que se dirige al corazón de las problemáticas que enfrentan todos los gobiernos del orbe, organizaciones y personas. Es el lenguaje humano común, el fenómeno de emergencia de la palabra, la escritura y la imagen en la prehistoria de la humanidad. Tarde claro, pero al fin, independientemente de la ceguera, incapacidad e inconsciencia con que se sigue actuando frente al fenómeno de mayor magnitud que ha jamás vivido la especie humana y que se traduce en paradójales inconsecuencias y faltas éticas que todos vivenciamos y empezamos a conocer, aunque nos afecten de manera diferenciada.

Comencemos por señalar tres áreas de impacto que condicionan -inconscientemente- las prácticas de interpretación de lo real, a partir de la irrupción sensible del Cambio Climático y que debieran convertirse en brújula y mapa de navegación de política.

Uno: la constatación inmediata, sin mediaciones ni fetichismos de mercancía, de la globalización. El planeta es uno, y es un sistema: lo que se hace en un lugar, afecta en otros lugares. El aleteo de la mariposa, revisitado.

Dos: la introducción de la noción de largo plazo, también de manera real. Nuevamente sin mediaciones, como sostendremos, ocurre en el caso de la planificación tradicional. Las políticas -siempre en la perspectiva de la “triple hélice”: gobierno, empresa, academia (Leydeshorf, 2012)- se ven impelidas a realizar modelos, proyecciones, *down-scaling*, y adecuar sus acciones en períodos de tiempo de 20, 50 y 100 años.

Tres: La configuración de equipos multidisciplinarios. La introducción masiva de variables extremadamente complejas que provienen de campos disciplinarios dispersos, solicitan de la confluencia de puntos de vista distintos, que se complementen en unidades organizacionales operativas.

Dos otros criterios de contexto, y que forman una primera infraestructura sobre la cual los anteriores principios encuentran origen y escenario de representación, son el fastuoso desarrollo y masificación de las tecnologías aplicadas y la extrema desigualdad con que se reparten riqueza y poder, a todos los niveles, como relaciones entre países y, dentro de los mismos, entre clases, grupos y personas.

La confluencia entre estos elementos y la sucesión de eventos extremos catastróficos, en un mundo cada vez más poblado, con demandas mayores de recursos en la misma medida que se hacen mas escasos, lleva a que sea también crecientemente insatisfactorio el divorcio entre quienes sufren la realidad en sus existencias cotidianas (que, en rigor, aunque de diferentes maneras, somos todos) y las representaciones políticas de las que hemos llegado a dotarnos.

La instalación de un diálogo fructífero -en términos de supervivencia de las especies, la nuestra incluida- entre todos, al interior de las naciones, que se reproduzca efectivamente en las representaciones internacionales, se transforma velozmente en una insoslayable dimensión ética y de derechos humanos. Como el Cambio Climático.

Habría de qué sorprenderse del retardo de las ciencias analíticas y del significado (las ciencias sociales y humanas) para abordar los grandes vectores de transformación de la sociedad contemporánea -tecnologías, cambio climático (OCDE, 2012) ⁸, en los contenidos mismos que constituyen su esencia: totalidad, crítica, futuro, si no fuera que la lógica dominante del capitalismo se articula precisamente en las antinomias que las niegan: fragmentación, inevitabilidad, inmediatez.

No obstante, esta reticencia epistemológica y política por asumir la importancia central de estos temas en la vida social anuncia su fin. La evidencia mundial de los impactos del Cambio Climático (CC) junto al fracaso de los acuerdos internacionales para establecer acuerdos vinculantes que pusieran freno al crecimiento de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), hacen que el CC de varias maneras se esté “transfiriendo” a la sociedad civil. Este *momentum* se expresa en los organismos especializados de Naciones Unidas en un marcado cambio de acento, al pasar desde la Mitigación a la Adaptación desde la llamada reunión COP 15

(Conferencia de las Partes sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas, realizada en Copenhague en diciembre del 2009), con la creación del Copenhague Green Fund. Esta tendencia hegemónica continúa en la reunión COP 16, con el fondo de Adaptación de Cancún en 2010, y se ratifica en los acuerdos COP 17, en Durban en 2011. Ello significa que tanto en el proceso de comprender lo que nos ocurre, como de convocar a las personas y los grupos que a distintos niveles y de distintas formas han de asumir este nuevo desafío, las Ciencias Sociales deben jugar un rol fundamental.

De acuerdo al diagnóstico de Naciones Unidas, el clima del mundo está cambiando y continuará haciéndolo con una velocidad sin precedentes en la historia reciente de la humanidad. Los impactos y riesgos asociados con estos cambios, son reales y ya están ocurriendo en muchos sistemas esenciales para la vida humana, incluyendo los recursos hídricos, la seguridad alimentaria, zonas costeras y salud. Los países en desarrollo, especialmente aquellos menos desarrollados y las comunidades pobres en general, son las más vulnerables. En los países y comunidades vulnerables, los impactos del cambio climático, plantean una amenaza directa a las personas y su simple supervivencia. No obstante, los efectos devastadores de los eventos extremos, los aumentos de la temperatura y el aumento del nivel del mar, tendrán consecuencias para todos nosotros y solo empeorarán en el futuro. Y es que si por una parte están las sociedades humanas, por otra -aunque su producto está estrechamente relacionado, tanto en las consecuencias de sus efectos como en la comprensión que de ellos se tuviere- está esa otra "sociedad", de tendencias probablemente hegemónicas, conformada por las máquinas. Sin ellas, no sería imaginable la emisión de GEI que provocan el recalentamiento de la tierra y el Cambio Climático, desde la fase de la Revolución industrial y del capitalismo. A lo largo de la historia, se constata que el impacto de las tecnologías sobre las sociedades está marcado por la velocidad de reproducción de estos dos sistemas paralelos y en constante regeneración. Así, podemos considerar un "sistema humano" y un "sistema de artefactos", creados por los humanos. La relación entre ambos es la tecnología. Ocurre, sin embargo, que estos dos sistemas, interconectados e interdependientes, tienen ritmos temporales distintos. Básicamente, podemos decir que la relación entre esos ritmos se ha invertido: los tiempos del artefacto, antes muy lentos, han superado los del humano, impactando de manera brutal nuestro imaginario y sus procesos.

Y si este fuere sólo el criterio que la razón científica comanda, vemos como es recogido, en la implementación de políticas públicas de diversos países, que como Francia, no sabrían ser sospechosos de criterios ideológicos que se opusieren al progreso y que de muchas maneras identificamos con el desarrollo: "Los miembros del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre la evolución del Clima (GIEC), son unánimes: el recalentamiento del sistema climático es inequívoco. El Cambio Climático ya está en marcha y sus efectos comienzan a manifestarse en multitud de sistemas naturales golpeados por los cambios climáticos regionales. El mensaje de la ciencia no deja lugar a la duda, en cuanto al sentido de estas evoluciones, aun cuando existen incertidumbres acerca de su amplitud. Cambios profundos en los sistemas son por lo tanto inevitables, cualesquiera que fueren los esfuerzos de reducción de Gases con Efecto Invernadero (GEI) que pudieran desplegarse, a causa de la inercia del sistema climático. Estos cambios van a afectar numerosos sectores: agricultura, bosques, turismo, pesca, gestión territorial, edificios e infraestructuras, protección de las poblaciones, etc. En éste sentido, la cuestión del Cambio Climático ha cesado de ser una cuestión estrictamente científica, concerniente a un futuro lejano, para ser una grave encrucijada actual de política mundial" (Gobierno de Francia, 2011:6).

En un marco de impredecibilidad, y sin ser abordados ni difundidos en su real dimensión, estos cambios impactan sobre sistemas ecológicos y sociales ya debilitados por profundas inequidades económicas, crecimiento poblacional, malos manejos y prácticas ineficientes en el uso de los recursos y gestión de la tierra, así como sobre débiles estructuras de gobierno. La presión adicional ejercida por el Cambio Climático sobre estos sistemas vulnerables, está poniendo en peligro de manera creciente, las vidas y formas de producir el sustento de personas y sociedades tanto en los países desarrollados como en los que no lo son, produciendo niveles mayores de riesgo global, exacerbando las tensiones sociales existentes y propiciando eventuales conflictos violentos e ingobernabilidad.

El principal vector de impacto del Cambio Climático en la sociedad remite a sus efectos sobre el agua y a la manera en que las transformaciones en los ciclos hidrológicos y de precipitación actúan sobre la agricultura, la generación de energía y la salud. De allí que sea urgente incentivar el desarrollo de iniciativas que subrayen la

importancia de monitorear el estado actual de los avances en Políticas Públicas referidas al impacto del Cambio Climático en estas materias, y particularmente en agua y su rol de “nexo” entre alimentación, energía, salud y cambio climático como se ha establecido en diversos foros mundiales en los últimos años (UNFCCC, 2010; World Economic Forum, 2011) y adquiere ahora formulación como “WEL” (Water, Energy, Land) en Río + 20.

Desarrollo sustentable, cambio climático y transferencia tecnológica

“El cambio climático es el principal desafío a la política internacional. Si no se actúa de manera comprensiva, coordinada y veloz, nuestra existencia como especie sobre el planeta está perdida.”
Chris Huhne.

La conferencia de Río + 20 (Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable, *UNCSD*) en junio de 2012, debía ser la ocasión de hacer un balance del estado del mundo en materia de desarrollo sustentable y pobreza. El Cambio Climático viene a incorporarse con la fuerza de un Hércules recién nacido, para atrapar con la conciencia que generan sus efectos, las dos serpientes que, ya sin éste, ponían en peligro su existencia desde la cuna. El hecho “nuevo” más importante acaecido en el período de los 20 años transcurridos desde 1992 –y que viene a sumarse a la conciencia de la sustentabilidad– para constituirse en un inesperado elemento aglutinador o eje de la problemática del “desarrollo sustentable”, es el Cambio Climático, en sus tres dimensiones de ciencia, política y economía. En éste contexto, las orientaciones de política dados por la Unión Europea, sobre la necesidad de construir una “Economía Verde”, que han sido recogidos por la OCDE (de la cual Chile es parte plena desde 2010) y que han formado parte esencial de las discusiones preparatorias a Río + 20, se relacionan directamente con las medidas de Adaptación al Cambio Climático, que habremos de implementar a partir de lo inmediato y habrán de servir como referente obligado.

El evento, que celebró los 20 años de la conferencia de Río en 1992 –que ha sido reconocido como el momento en que los gobiernos

adquirieron conciencia definitiva a nivel planetario de la necesidad imperiosa de construir el futuro sobre bases de equidad, respeto al medio ambiente y sustentabilidad y de dónde surgieron iniciativas como la Agenda 21 y las Metas del Milenio- no contó con la presencia de jefes de Estado de Estado como Obama, Merkel y Cameron, pero a la vez logró una convocatoria que ha sobrepasado con largueza a los Estados y las instituciones y organismos especializados de Naciones Unidas. Ha extendido su llamado a una enorme cantidad de Organizaciones No Gubernamentales, representantes de la sociedad civil y gobiernos de todos los países (con la asistencia de 170 presidentes) y se esperaba que se tomaran acuerdos sustantivos para el futuro del planeta, lo que no ocurrió.

No obstante, se consolida la Economía Verde como una nueva aproximación global para lograr desarrollo sustentable. Basada en principios de una economía baja en carbón, supone el quiebre con los modelos de crecimiento intensivo del uso de recursos, una transformación radical de los patrones productivos hacia otros más sustentables y un aumento de la creación de valor y del valor agregado que se busca reinvertir en las comunidades y países exportadores de materias primas en los países en desarrollo. El aumento intensivo del consumo de recursos, a través del comercio internacional, ha significado desplazar el impacto medioambiental hacia otros países. Al mismo tiempo, la intensidad del uso de recursos naturales, tanto en la producción como el consumo en nuestros países en desarrollo, puede aumentar en términos absolutos en sus procesos industriales.

Las condiciones descritas hacen necesario contar cada vez más con información científica actualizada, que permita hacer un seguimiento del conocimiento generado, tanto en el ámbito nacional como internacional, que facilite una toma de decisiones políticas informada y participativa sobre los acuerdos suscritos y las reales necesidades del país. Esta información, dispuesta en canales abiertos, accesibles a la ciudadanía, contribuirá a generar las condiciones para desarrollar planes nacionales de adaptación al Cambio Climático e inducir su gobernanza. Paulatinamente, pero con persistencia y en aumento, se irán incorporando temas que tienen que ver con una mayor presencia disciplinaria de las ciencias sociales en los procesos de adaptación. Los aspectos normativos y reglamentarios -bastante poco requeridos-, empiezan a adquirir

importancia en la medida en que los compromisos internacionales convocan a las instituciones que deben generar las condiciones para su implementación. Sin duda, el avance del Cambio Climático y su creciente impacto en la sociedad, irá sumando con cada vez mayor fuerza a las distintas especialidades y sub-especialidades en Ciencias Sociales y Humanas (antropología, psicoanálisis, filosofía, economía...), las cuales encuentran lo sustantivo de su aporte, más que en las particularidades de su enfoque, en la visión de conjunto que las constituye. En efecto, el verdadero desafío que el nuevo paradigma implica es que ya no basta con la conformación de equipos interdisciplinarios y multisectoriales (por mucho que esta tarea esté lejos de haberse realmente realizado), sino con una real constitución transdisciplinaria del conocimiento, que debe empezar a destilar su visión de sistema, desde los primeros pasos de la formación académica (Hessel y Morin, 2011). En el sentido de totalidad que Levi-Strauss (1958) otorga a la Antropología, -y si nos permitimos la figura-, se trata de constituir desde el observatorio del Cambio Climático, una verdadera “astronomía de las ciencias sociales”.

En este sentido, no podemos dejar de mencionar la importancia que en el tratamiento de los temas de Cambio Climático adquiere la dimensión ética, la de “derechos humanos”, ya que si bien los nuevos riesgos y vulnerabilidades asociados al cambio climático son el resultado de procesos físicos, también son una consecuencia de las acciones y opciones de las personas. Esta “interdependencia ecológica”, que en general se olvida, se proyecta en una nueva dimensión, al considerar las relaciones entre países. El reconocimiento de los vínculos humanos implica responsabilidades éticas y morales, que finalmente se expresan en políticas y posiciones.

Y es que es cierto: de varias maneras se prefigura hoy una relación distinta entre las personas y las sociedades. Las instituciones, sometidas a distintas presiones de descrédito y funcionamiento, parecen enfrentadas a la disyuntiva de transformarse o morir. Y nuevas herramientas de captura y procesamiento de las comunicaciones se masifican día a día, convirtiendo al receptor tradicional en un sujeto activo que participa y genera contenidos.

El error es creer que el Cambio Climático, porque es algo nuevo, en tanto totalidad está formado de elementos que lo fueren. Es una acentuación cualitativa de todo lo que ya existe. No es que la

temperatura, el calor o el frío, los movimientos de aire atmosférico, la suave brisa o los monzones, la calma o la tormenta, la inundación o la sequía, se hayan generado a partir del cambio climático. Si lo es que la acentuación, el verdadero cambio cualitativo que ha sufrido su naturaleza misma, lo convierte en otra cosa, en una nueva materia. No es que las interrelaciones sistémicas se hayan descubierto a partir de las observaciones que llevaron al cambio climático, es que adquieren una nueva dimensión... como cuando Galileo descubrió el telescopio o Lewoenhoeck el microscopio... Las dimensiones de las cosas asumen el campo dimensional de un nuevo orden. En dónde la sumatoria de las distintas miradas disciplinarias, sectoriales, mercantiles, políticas y sociales, al "purificarse" por la ciencia del Cambio Climático, que los unifica, como a los distintos países, permite la emergencia de un nuevo orden del conocimiento, que tampoco podemos saber si derivará hacia uno de respeto y armonía, o a uno que reflejará el estado anterior a este Anthropoceno que vemos emerger y se cierne sobre el planeta en dimensiones igualmente terribles y promisorias.

Navegamos miles de años sin timón. Muchas generaciones pasaron entre la escritura y la imprenta, menos –pero aún varias–, entre la imprenta y la radio. Y si entre el computador e internet no pasó una generación, la nuestra es testigo (y actor) de cambios sustantivos provocados por innovaciones que ocurren en años, sino en meses. Y ello, además, con condiciones de masificación prácticamente inconcebibles. Configurando un nuevo escenario que ya es viejo: el del ser humano, enfrentado consigo mismo, en un mundo que ya no es más externo, pero ante el cual se enfrenta y en el cual debe evolucionar, internamente porque es su propia creación. Así el Cambio Climático.

Chile en la tormenta

"Hoy en día parece más fácil imaginarse la completa degradación de la tierra y la naturaleza, que el derrumbe del capitalismo tardío; tal vez esto se deba a cierta debilidad de nuestra imaginación".
Frederick Jameson.

Las señales del Cambio Climático son cada vez más perceptibles en Chile: aumentos de temperatura, cambios en los

patrones de precipitación, mayor frecuencia y persistencia de sequías, derretimiento de hielos marinos y glaciares, subida de las cotas de nieve (la "isoterma 0" ya ha subido más de 1000 metros sobre su altura histórica). Pese a haber dispuesto de condiciones privilegiadas en materia de disponibilidad de recursos naturales, lo que ciertamente ha militado en contra para que las autoridades evalúen en su justa medida la magnitud de las amenazas que ahora se ciernen sobre nosotros, los rasgos críticos que asume en el mundo el estado del recurso hídrico, la agricultura y la seguridad alimentaria, no nos son ajenas: continuos aumentos en el precio de los alimentos, disminución de las tierras de calidad, restricciones crecientes de acceso al agua, aumento de precios de energía y fertilizantes, contaminación, salinización de fuentes de agua. La adaptación al cambio climático requiere de una respuesta coordinada de las distintas agencias del gobierno, de acuerdo a un Plan Nacional de Adaptación, que debe incorporar acciones nacionales, regionales y locales, que articulen a los actores y permitan instancias colaborativas de toma de decisión de los sectores involucrados. Ambas condiciones, confluyen en la necesidad imperiosa de activar el rol de las ciencias sociales (ciencias de la comunicación), en los temas de adecuada difusión de las condiciones reales del Cambio Climático, y sus impactos en las distintas esferas de la vida y la naturaleza, tanto en la sociedad en general, como entre los responsables de política. Nuestro país, que en agosto de 2011 ha cumplido oficialmente con el compromiso contraído de presentar su Segunda Comunicación Nacional a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), se ha comprometido a disminuir en un 20% las emisiones de GEI para el 2020, sobre la base –acomodaticia, poco comprometedora y tardía, es cierto– de las emisiones del 2006. No habiendo un plan nacional de adaptación, ni siendo mucho más que un compromiso declarativo, esta reducción es al menos un reconocimiento de las necesidades de cambiar los patrones de consumo y de aumentar la eficiencia en el uso de nuestros recursos.

Este llamado a "intensificar la sustentabilidad" y producir con menores emisiones de GEI, incluyendo más alimentos y productos agrícolas en menos tierra y con menos pesticidas y fertilizantes, con uso más eficiente de un recurso hídrico que disminuye y está sometido a crecientes niveles de estrés por la presión de la producción de energía, encuentra un modelo interesante en

el patrón de desarrollo sustentable de la Economía Verde y las categorías operativas que permitirán llevar sus principios a la práctica. Nuestras comunidades y territorios están impelidos a construir una gran capacidad de resiliencia (para soportar y recuperarse ante situaciones de estrés y eventos extremos), que dada la vulnerabilidad del país, habrá de conjugar ciencia tecnología y decisiones en un marco de participación científicamente informada. Estos alcances sobrepasan ampliamente los requerimientos del mercado y de los acuerdos comerciales, referidos a las necesidades de cumplir con las regulaciones internacionales, para proyectarse en ámbitos constitucionales. Así, por ejemplo, la resonancia en política de decisiones como las de declarar el acceso al agua como un Derecho Humano (Naciones Unidas, junio 2010), se objetiva en las nacionalizaciones del recurso llevadas a cabo recientemente por países de la región (Argentina) y cobran fuerza en nuestra agenda política con la declaración (abril 2012) del Presidente del Senado de poner en agenda la nacionalización del agua en Chile, y otras iniciativas legislativas, que recogen demandas regionales y locales cada vez más activas, informadas y conscientes.

Época la nuestra, de una “gran presión del imaginario”, que velozmente transita desde un período histórico marcado por una matematización del mundo que excluye la imagen, a su contrario: la plena realización de la “iconósfera”, gracias al soporte internet que marcaría el fin de la “galaxia Gutenberg”, habiendo cada disciplina construido un mundo cerrado sobre si mismo, esta experiencia de considerar académicamente la irrupción del Cambio Climático como el elemento que hace explotar las burbujas disciplinarias, para construir entre todas un nuevo saber social, remite al cabo al juego estocástico de las reglas de un ensayo de mitologías comparadas. En el mejor de los casos, encontraremos la respuesta que no sabíamos que buscábamos.

Referencias

Durand, Gilbert. 1999. *Introduction a la Mythodologie*. Paris: Fayard.

Hessel, Stéphane y Morin, Edgar. 2011. *Le Chemin de l'Espérance*. Paris: Fayard.

Huhne, Chris . 2010. Chatham House Speech.

Levi-Strauss, Claude.1958. *Anthropologie Structurale*. Paris: Plon.

Leydesdorf, Loet. 2012. The Triple Hélix Relationship. University of Amsterdam. Disponible en: <http://www.leydesdorff.net/th12/th12.pdf> .

Gobierno de Francia. 2011. Plan national d'adaptation de la France aux effets du changement climatique. 2011 – 2015.

OECD. 2012. *Environmental Outlook 2050*. Paris.

UNFCCC.2010. SBSTA 33, Sesión plenaria. Diálogos por el agua y el Cambio Climático (D4WCC). Cancún, México.

World Economic Forum. 2011. Disponible en www.weforum.org.

Breves de Política Pública

Los textos que se reproducen a continuación 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 de interés público.

Una Reforma Tributaria Necesaria

Noviembre 2011, N°15

Los ingresos tributarios son bajos en Chile y equivalen a un promedio de 17% del PIB en el último quinquenio (a lo que cabe agregar entre un 1,8% a 5,7% de ingresos por cobre, según los años), contra un promedio de 35% en la OCDE (cuyos rangos van de 24% en EE.UU. y 26% en Corea a 42% en Francia, 48% en Suecia y 49% en Dinamarca). La cifra chilena es además mucho más baja respecto a diversos de estos países cuando tenían un PIB por habitante similar al nuestro (del orden de 15 mil dólares por habitante a paridad de poder de compra).

Su estructura es, además, inequitativa. Pagan proporcionalmente en relación a sus ingresos más impuestos los más pobres, por el mayor peso de los impuestos parejos a las ventas de bienes y servicios. Los impuestos sobre ventas representan en Chile el 50% de los ingresos tributarios, contra un promedio de 32% en la OCDE. El impuesto a la renta y las utilidades representa en Chile un 8% del PIB (incluyendo cobre) en comparación con el 13% promedio de la OCDE (con un rango de 5% en México y nada menos que 29% en Dinamarca). La tasa del impuesto a la empresas en Chile (17%) - la tasa vigente es de 20% como efecto de la reforma tributaria de 2010, pero se reducirá a 18,5% en el año 2012 para volver a 17% en el 2013- está también muy por detrás de la media de la OCDE. Esta tasa es en Estados Unidos de 35%. En Chile, la estructura tributaria y la debilidad de la negociación colectiva contribuyen de manera muy importante a explicar la alta concentración del ingreso en unas decenas de miles de familias y la alta desigualdad en la distribución del ingreso y el patrimonio.

Una reforma tributaria estructural debiera ir más allá que solo mantener en 20% la tasa del impuesto de primera categoría a las utilidades de las empresas (pues solo agregaría unos 1 500 millones de dólares a la recaudación, es decir menos de 1% del PIB) y proponerse **incrementar progresivamente la tasa de tributación al menos del 17% al 26%** (nivel de Corea) para abordar las tareas de educación, salud, pensiones e infraestructura que demanda avanzar a un desarrollo social y ecológicamente sustentable. Y debiera al mismo tiempo **reequilibrar la composición de las contribuciones obligatorias hacia los impuestos directos a los perceptores de ingresos más adinerados, especialmente los muy ricos**. Para avanzar en esta dirección, parece pertinente abordar al menos las siguientes líneas de trabajo:

1. Aumentar globalmente y diferenciar el impuesto a las utilidades de las empresas. Una posible diferenciación de este tipo podría establecer este impuesto para las micro y medianas empresas en un nivel de 15%, para las empresas medianas en un 20% y para las grandes empresas (incluyendo los bancos) en un 25%. Este impuesto se aplica hoy sobre la base de las utilidades percibidas o devengadas en el caso de empresas que declaren su renta efectiva determinada mediante contabilidad, planillas o contratos. La excepción la constituyen los contribuyentes de los sectores agrícola, minero y de transporte, que pueden tributar a base de la renta presunta de su actividad.

2. Aliviar globalmente y diferenciar el IVA. Una opción redistributiva en la materia podría llevar el nivel de este impuesto a un 15% para alimentos básicos, medicamentos y cultura y para el resto de los bienes fijarlo en 20%.

3. Disminuir la carga de los impuestos a la renta de los sectores medios y aumentarlos a los sectores altos, aumentando la progresividad. Un esquema de esta índole podría abordarse subiendo el tramo exento del impuesto global complementario de 510 mil pesos en la actualidad a 750 mil pesos de ingresos mensuales y disminuir los ocho tramos actuales a solo cinco, de modo de establecer las tasas en 10% entre 750 mil y 1,5 millones de pesos,

20% hasta 3 millones, 30% hasta 6 millones y 40% en los tramos de ingresos superiores a 6 millones. Una lógica semejante de alivio a los sectores medios y de incremento de la progresividad debiera aplicarse al impuesto a las herencias.

4. Eliminar el crédito al impuesto global complementario por utilidades empresariales y las exenciones injustificadas al impuesto de primera categoría, que supuestamente estimulan el ahorro, pero que en realidad disminuyen los impuestos a las personas de más altos ingresos sin efectos significativos sobre el ahorro. El esquema tributario chileno procura acercarse a un esquema de tributación al gasto en consumo, excluyendo la tributación del ahorro, con las consecuencias distributivas mencionadas. La tributación está radicada en los propietarios, socios o accionistas de las empresas, constituyendo el impuesto de Primera Categoría que éstas pagan un crédito en contra de los impuestos Global Complementario o Adicional (para la repatriación de utilidades) que afecta a las personas indicadas, lo que no es el caso de Estados Unidos y la mayoría de los países avanzados, en los que el impuesto a la renta personal y el impuesto a las utilidades de las empresas están totalmente separados. Una primera etapa de esa separación en Chile podría implicar un crédito de solo 50% para el cálculo del impuesto global complementario de lo pagado por impuesto a las utilidades de las empresas.

5. Aumentar el impuesto adicional de 35% que pagan las empresas que transfieren utilidades al extranjero a un 40%, para igualar así la tasa marginal del impuesto a la renta, con lo que las utilidades retiradas de inversionistas chilenos y extranjeros tributarían de la misma manera y se aumentaría el aporte de la industria minera, sin modificar el royalty, sujeto desgraciadamente -por irresponsabilidad del actual gobierno y parlamento- a invariabilidad hasta el 2023.

Este programa de reforma tributaria permitiría una recaudación total anual adicional neta en torno a US\$ 8 mil millones en régimen (del orden de 3% del PIB), a lo que habría que agregar un fuerte plan de disminución de la evasión para completar en los próximos cinco años la meta de recaudación tributaria necesaria para el desarrollo de Chile.

El argumento de que una reforma con estas características disminuiría la inversión y por tanto el crecimiento, en base a la idea de que los inversores dejarían de mantener su esfuerzo o se irían del país, no tiene sustento en los estudios disponibles, que subrayan que con bases amplias de tributación de las utilidades y sin facilitación de la elusión mediante exenciones variadas la recaudación no disminuye.⁸ Contrariamente a todas las afirmaciones de la ortodoxia económica en materia de teoría de la tributación, frecuentemente trasladadas a la prensa como si fuera una evidencia irrefutable, ningún estudio ha demostrado que los ricos dejen de trabajar cuando los impuestos que los afectan aumentan. La elasticidad de la oferta de trabajo para los muy altos ingresos en presencia de aumentos tributarios es nula o baja. En todo caso, las propuestas enunciadas incluyen eventuales respuestas negativas de los que verían aumentados sus impuestos, pero también respuestas positivas de los que los ven disminuidos.

En materia de inversión extranjera, ésta se concentra en los recursos naturales, con unas sobreutilidades exorbitantes que les permiten en diversos casos de la minería recuperar la inversión en dos años, con lo que difícilmente dejarían las oportunidades existentes en el país.

Una alta tributación con estímulos al crecimiento funciona. Este es especialmente el caso de los países escandinavos, que son los que mejor han resuelto la ecuación entre equidad e incentivos a la innovación y a la inversión en capital humano (menor concentración en el ingreso y al mismo tiempo crecimiento y altas tasas de patentes por habitante), con una combinación de tasas marginales del impuesto a la renta del trabajo que se acercan o superan el 50% (Suecia en la actualidad mantiene una tasa marginal de 55%, a comparar con el 40% en Chile) y con tasas de tributación pareja de los ingresos del capital de 30%, además del impuesto a las utilidades de las empresas.⁹ Mientras, en Chile mantenemos diversas desgravaciones sustanciales e injustificadas de los ingresos y ganancias de capital.

No es razonable que la situación internacional o la de las empresas se constituyan, como suele ocurrir en nuestro país, en argumento para no promover una mayor recaudación del impuesto de primera categoría en el corto plazo y viabilizar un gran acuerdo sobre la educación, junto al inicio de una reforma tributaria estructural. Lo que corresponde es que el Estado reparta equitativamente

las cargas públicas y capture e invierta las rentas del cobre y las sobreutilidades monopólicas en programas eficientes de incremento de la productividad y la sustentabilidad y de mejoramiento de la equidad y la protección social. Para ello se requiere un Estado más gravitante y de excelencia, probo, eficiente y al servicio del interés público.

Cuadro 1: OCDE, Ingresos tributarios totales como porcentaje del PIB

Países	1965	1975	1985	1995	2000	2007	2008	2009 provisional
Australia	20,5	25,2	27,6	28,0	30,3	29,5	27,1	n.d.
Austria	33,9	36,6	40,8	41,4	43,2	42,1	42,7	42,8
Bélgica	31,1	39,5	44,3	43,5	44,7	43,8	44,2	43,2
Canadá	25,7	32,0	32,5	35,6	35,6	33,0	32,3	31,1
Chile				19,0	19,4	24,0	22,5	18,2
Dinamarca	30,0	38,4	46,1	48,8	49,4	49,0	48,2	48,2
Finlandia	30,4	36,6	39,8	45,7	47,2	43,0	43,1	43,1
Francia	34,1	35,4	42,8	42,9	44,4	43,5	43,2	41,9
Alemania	31,6	34,3	36,1	37,2	37,2	36,0	37,0	37,0
Grecia	17,8	19,4	25,5	28,9	34,0	32,3	32,6	29,4
Hungría				41,3	38,5	39,7	40,2	39,1
Irlanda	24,9	28,8	34,7	32,5	31,3	30,9	28,8	27,8
Italia	25,5	25,4	33,6	40,1	42,2	43,4	43,3	43,5
Japón	18,2	20,8	27,1	26,8	27,0	28,3	28,1	n.d.
Corea		14,9	16,1	20,0	22,6	26,5	26,5	25,6
México			15,5	15,2	16,9	17,9	21,0	17,5
Países Bajos	32,8	40,7	42,4	41,5	39,6	38,7	39,1	n.d.
Nueva Zelandia	24,1	28,7	31,3	36,2	33,2	35,1	33,7	31,0
Noruega	29,6	39,2	42,6	40,9	42,6	43,8	42,6	41,0
Portugal	15,9	19,1	24,5	30,9	32,8	35,2	35,2	n.d.
España	14,7	18,4	27,6	32,1	34,2	37,3	33,3	30,7
Suecia	33,4	41,3	47,4	47,5	51,4	47,4	46,3	46,4
Suiza	17,5	23,9	25,5	27,7	30,0	28,9	29,1	30,3
Turquía	10,6	11,9	11,5	16,8	24,2	24,1	24,2	24,6
Reino Unido	30,4	34,9	37,0	34,0	36,4	36,2	35,7	34,3
Estados Unidos	24,7	25,6	25,6	27,8	29,5	27,9	26,1	24,0
<i>Promedio no ponderado:</i>								
OCDE Total	25,5	29,4	32,5	34,4	35,5	35,4	34,8	n.d.

Fuente: OCDE

**Cuadro 2: Chile, Ingresos del Gobierno Central,
1987-2012 (porcentaje del PIB)**

Periodo	Ingresos Totales	Ingresos Tributarios	Cobre Bruto
1987	26,5	17,9	2,5
1990	22,8	13,8	4,7
Aylwin (1990-93)	22,3	15,6	2,4
Frei (1994-99)	21,3	16,1	1,2
Lagos (2000-05)	21,8	16,3	1,6
Bachelet (2006-09)	24,7	17,3	4,0
2006	25,8	17,0	5,7
2007	26,9	18,8	4,8
2008	25,5	18,5	3,6
2009	20,4	14,8	1,8
2010	23,0	16,9	2,9
2011(p)	23,9	-	-
2012 (p)	22,3	-	-

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Crecimiento y Reforma Tributaria

Noviembre 2011, N°16

El promedio de ingresos tributarios en la OCDE es de 35% del PIB, mientras en Chile es de 17%. Una reforma tributaria que se proponga incrementar la tasa de tributación al menos al nivel de los países avanzados con menos carga tributaria (24% en EE.UU y 26% en Corea, por ejemplo) para aumentar en Chile la calidad del servicio público en educación, salud, protección social e infraestructura y reequilibrar la composición de las contribuciones obligatorias hacia los más adinerados (ver *Breves de Política Pública* N°15), requiere romper con el mito de que los impuestos dañan el crecimiento.

Un sistema tributario debe idealmente reunir las condiciones de **suficiencia** (es decir permitir financiar sobre una base estable y continua el gasto público al que está asociado), **simplicidad** (es decir no presentar una multiplicación de impuestos de baja recaudación y alto costo de administración ni estar asociado a fines específicos que dificulten la flexibilidad de la asignación de gastos), **eficiencia** (no distorsionar significativamente la actividad económica) y **equidad** (distribuirse con justicia entre los contribuyentes).

Un primer principio de justicia tributaria es el de la **equidad horizontal** (frente a una misma situación todos deben pagar lo mismo). Tiene también relevancia el **principio de la capacidad de pago**, que asocia cobros de tasas diferenciadas según las posibilidades económicas de los contribuyentes, de modo que quien tenga más recursos y pueda pagar más contribuya en una mayor proporción al esfuerzo común. Se trata en este caso de aplicar una lógica de **equidad vertical**.

Una estructura es **progresiva** si los pagos tributarios como proporción del ingreso de un individuo o de una familia aumentan con el nivel de ingreso. Si, por ejemplo, los impuestos para una familia con 10 unidades de ingreso anual representan un 20% del ingreso y los impuestos para una familia con 100 unidades de ingreso representan un 30% del ingreso, entonces la estructura tributaria entre estos tramos de ingreso es progresiva. Una estructura tributaria es más progresiva que otra si la tasa de impuestos promedio aumenta más rápido con el ingreso.

Los **impuestos directos** de tasa creciente según los ingre-

sos sean mayores cumplirán con esta condición, contrariamente a los **impuestos indirectos** de tasa fija aplicada al valor de mercado de los bienes. Desde este punto de vista los impuestos indirectos son regresivos.

En América Latina son particularmente bajos los impuestos directos sobre las rentas de las empresas y sobre los ingresos de las personas físicas, reflejando el dominio de los intereses de las grandes corporaciones y de los sectores de altos ingresos sobre la administración del Estado. En Chile representan el 8,4% del PIB, mientras en los países desarrollados los impuestos a la renta alcanzan una proporción del PIB de 12,5% promedio en la OCDE (y hasta un 29,2% en Dinamarca). Su participación en la recaudación total suma un 35% en 2008 y es similar a la de 1965, aunque han disminuido las tasas más altas. En Suecia, paradigma del Estado de Bienestar, la tasa máxima para los ingresos alcanzó un 76%, para caer a partir de 1991 a 30% para los ingresos del ahorro y a 51% en el caso de los ingresos del trabajo.

El contrato social en los países avanzados ha incluido desde la posguerra mundial la provisión de importantes servicios públicos estatales y transferencias redistributivas a través del impuesto progresivo, las cotizaciones de seguridad social de empleadores y trabajadores y el gasto público. Una alta carga tributaria no impidió el crecimiento sistemático de dichos países. Veamos por qué

Existe en primer lugar un conjunto de impuestos que no sólo no dañan la asignación eficiente de los recursos sino que la incrementan. Es el caso de los impuestos correctores de externalidades negativas, que internalizan dichas externalidades, es decir transforman en costo privado el costo social en que incurren en sus actividades actores económicos privados. Los impuestos sobre actividades que provocan daño directo a la salud (tabaco, alcohol) o que son contaminantes y los que se aplican a la extracción de recursos naturales, corresponden a esta categoría que mejora la asignación de recursos. Son un componente central de las políticas públicas modernas.

En segundo lugar, hay efectivamente impuestos que pueden incidir negativamente en el comportamiento de los agentes económicos en las economías de mercado. Pero este efecto puede ser alto o bajo. Una estructura tributaria óptima es la que maximiza los efectos recaudatorios buscados y minimiza sus costos de eficiencia. La tributación puede provocar la llamada "pérdida irrecuperable de

eficiencia". Esta proviene de eventuales distorsiones en los incentivos de los productores (incitándolos a producir menos y disminuyendo el excedente del productor) y los consumidores (incitándolos a comprar menos y disminuyendo el excedente del consumidor), cuya magnitud dependerá de las elasticidades precio de la oferta y de la demanda de los bienes ante el establecimiento de impuestos, es decir de la magnitud del llamado "efecto sustitución". El efecto de cualquier impuesto debe ser descompuesto entre un efecto ingreso y un efecto sustitución. Mientras mayor es el efecto sustitución provocado por los impuestos, mayor es la pérdida de eficiencia. El impuesto que teóricamente menos distorsiones provoca es el de cuantía fija por persona: existe un efecto ingreso (las personas sustraen a sus ingresos los impuestos que han debido pagar) asociado a un impuesto de este tipo (es decir un impuesto que los individuos pagan independientemente de lo que ganen) pero no un efecto sustitución: las personas no ahorran ni trabajan menos o más, puesto que el impuesto se cobra independientemente de estas variables. El problema es que pagarían lo mismo ricos y pobres, contraviniendo el principio de equidad vertical. En el límite, personas muy pobres verían la totalidad de sus ingresos volatilizados por el impuesto.

¿Cuán proporcional o progresivo debe entonces ser el impuesto? La respuesta no es simple y dependerá de cómo modifica su conducta el contribuyente rico ante altas tasas de impuestos, qué financia el impuesto y cuanto se valora socialmente que una unidad de ingreso esté en manos de una familia de bajos ingresos o bien en manos de una familia de altos ingresos. Tradicionalmente, han existido tres enfoques en la materia. Bajo el **principio del beneficio** (el impuesto es un pago por un servicio gubernamental a individuos), el ingreso público debiera recaudarse bajo la forma de tarifa al usuario cada vez que esto sea posible. No obstante, esto no es posible para los bienes públicos que por definición no admiten un cobro por su uso. El principio del beneficio aboga en contra de los programas de redistribución en los Estados de bienestar.

Bajo el **principio de la capacidad de pago**, la carga tributaria de cada cual debe estar relacionada no con los servicios que los contribuyentes reciben del gobierno, sino con la capacidad de sustentar la carga tributaria y de abordar el sacrificio que esto implica. Si se considera plausible que pagar una unidad de ingreso es

un sacrificio menor para una persona de ingresos holgados que para una persona francamente pobre, un igual sacrificio requiere de pagos tributarios mayores por el primero en comparación con el segundo. Pero, al igual que con el principio del beneficio, el razonamiento no identifica una relación precisa entre ingreso y carga en el pago del impuesto. Un impuesto proporcional, en el que todos pagan el mismo porcentaje de su ingreso, recaudará de todas maneras una mayor cantidad de recursos a la persona rica que a la pobre. Incluso un impuesto regresivo que, por ejemplo, significara un cobro de 25 por ciento en las primeras 100 unidades de ingreso y un 10 por ciento en todo el ingreso adicional, recaudará más dinero de los más ricos que de los más pobres.

Si desde una perspectiva social una unidad de ingreso es menos valorada en la medida en que el ingreso del receptor aumenta, entonces el bienestar social se maximiza con un sistema tributario que nivela todos los ingresos, recaudando todo el ingreso más allá de un umbral y distribuyendo lo obtenido a aquellos cuyos ingresos de otra manera serían inferiores al umbral de ingreso aludido. El problema es que este impuesto nivelador disminuiría el incentivo a trabajar, ahorrar, invertir e innovar, con lo cual el tamaño de la torta a repartir en partes iguales se reduciría rápidamente. El principio de la igualdad distributiva tiene que transigir con el principio de la provisión de incentivos que aumenten el volumen total de ingresos disponibles para ser redistribuidos. Por ello los enfoques de la progresividad tributaria óptima ven el problema como un dilema entre los beneficios sociales de una distribución más igualitaria de los ingresos después de impuestos y el daño económico provocado por impuestos altamente progresivos.

¿Cuán importante es ese daño? Como segundo mejor, se entiende en el enfoque económico liberal que provocan pocas modificaciones en la conducta y pocos efectos de sustitución los impuestos indirectos, mientras los impuestos directos al patrimonio y a los ingresos del capital y el trabajo serían distorsionadores y disminuirían la oferta de ahorro, la inversión y la oferta de trabajo.

El problema es que los economistas liberales toman sus dogmas por realidades y suelen sobreestimar estos efectos y postular que debido al efecto distorsionador que se atribuye genéricamente a los impuestos y a la mayor eficiencia relativa que tendría a todo evento el sector privado para el uso de recursos productivos, un país que

posee un mayor nivel relativo de impuestos tendría inevitablemente un menor crecimiento económico. Mayores tasas tributarias afectarían negativamente la tasa de retorno de la inversión y sus niveles y, por esta vía, reducirían el crecimiento. Incluso algunos sostienen que la desigualdad económica es esencialmente benéfica al aumentar los incentivos de incremento de la productividad.

En el caso de la magnitud de los desincentivos a la oferta de trabajo provocada por la tributación de los ingresos, existe una amplia controversia analítica y empírica. Para los economistas liberales, como era de esperar, el desincentivo sería muy importante, lo que explica su recomendación recurrente y unívoca: el mejor Estado es el residual, que financia pocas actividades con pocos impuestos, mientras rebajas de tasas tributarias impulsarían la actividad y aumentarían la masa de impuestos recaudados (la llamada curva de Laffer). Para los economistas no ortodoxos, analíticamente, opera el mencionado "efecto ingreso" en un sentido distinto: cuando la presión fiscal aumenta, los contribuyentes de más ingresos ven disminuidos sus incentivos a trabajar, pero pueden igualmente querer evitar que sus ingresos disminuyan de manera importante y por tanto... trabajar más.

Los estudios empíricos recientes confirman, por su parte, que los trabajadores secundarios en las familias son mucho más sensibles a cambios en las tasas del impuesto a la renta que los trabajadores primarios que aseguran el ingreso familiar básico. No obstante, expertos como Thomas Piketty afirman que "el estado actual de los conocimientos disponibles respecto de las elasticidades de la oferta de trabajo sugieren que la atención tradicionalmente acordada a los efectos desincentivadores sobre los altos ingresos es totalmente excesiva y no permite un análisis global de los límites alcanzados o no por los sistemas modernos de redistribución".¹ Estudios para Francia, en donde los gobiernos de izquierda primero aumentaron las tasas marginales para los sectores de más altos ingresos del impuesto a la renta y luego los gobiernos de derecha los disminuyeron, revelan que los ingresos declarados por los contribuyentes afectados no variaron. Otros estudios para EE.UU. demuestran que las fuertes alzas aplicadas por Clinton en 1993 de las tasas superiores del impuesto a la renta no tuvieron ningún efecto significativo sobre la tendencia de progresión de los altos ingresos norteamericanos de los años prece-

1 Thomas Piketty. 1997. *L'économie des inégalités*. Paris: La Découverte.

dentes. Después de años bajo los efectos de dos rebajas tributarias importantes, diversos economistas dudan que la política tributaria tenga mucho efecto sobre la inversión o el ahorro. Y constatan que en EE.UU., la tasa de ahorro personal disminuyó entre 1980 y 1987, a pesar de las rebajas tributarias sobre los retornos del ahorro, y comenzó a recuperarse cuando se introdujeron restricciones a los incentivos tributarios al ahorro, al revés de lo que debía ocurrir según la visión liberal. Las reducciones en las tasas marginales del impuesto coincidieron con un modesto incremento en la oferta de trabajo, pero la política tributaria probablemente no fue el factor dominante en el comportamiento de la oferta de trabajo durante los períodos de caída de las tasas estudiados.¹ Una de las razones de las cautelosas conclusiones sobre el papel de las rebajas tributarias es que los hombres de bajos ingresos incrementaron su oferta de trabajo en una amplia magnitud con estabilidad de las tasas marginales o incluso cuando aumentaron. Asimismo, los contribuyentes de altos ingresos respondieron a sustancialmente menores tasas de impuestos cambiando la distribución en el tiempo de sus ventas de activos y abandonando estrategias financieras. Así, la experiencia reciente en EE.UU. muestra que las tasas marginales del impuesto importan, pero no tanto como se suponía o en la dirección que se suponía por los promotores de las rebajas tributarias.

Por el contrario, el gasto público que incrementa el capital físico y humano y las transferencias que disminuyen las desigualdades de ingresos pueden tener efectos positivos sustanciales sobre el crecimiento. No de otro modo se explica que muchos países de altos ingresos per cápita tengan las grandes cargas tributarias que sustentan masivos volúmenes de gasto público. De acuerdo a Joel B. Slemrod y Jon Bakija, con datos de 1950 a 2002, el examen de la relación entre la tasa marginal del impuesto a la renta y la productividad revela que los períodos de fuerte incremento de la productividad coexistieron con las tasas marginales superiores más altas en el impuesto a la renta en la posguerra y que, en promedio, los países de más altos impuestos son los más ricos.²

En palabras de Peter Lindert: "Desde hace algunos años, ha

1 Emmanuel Saez, Joel Slemrod, Seth Giertz. 2011. « The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates : A Critical Review ». *Journal of Economic Literature*, Vol. 49.

2 Joel B. Slemrod, Jon Bakija. 2008. *Taxing Ourselves*. Cambridge: The MIT Press.

habido una creciente brecha entre el registro empírico y una historia que es contada una y otra vez con insistencia creciente. No solo escuchamos que existe el peligro de que redes de seguridad y programas antipobreza basados en impuestos pueden tener altos costos económicos. Nótese cuan frecuentemente se nos dice que los economistas han "demostrado" y "encontrado" que esto es cierto. Estas afirmaciones son frecuentemente un bluff (...). Antes que demostrar o encontrar este resultado, han escogido imaginarlo.¹

En efecto, cuando existen costos en eficiencia asignativa de la tributación, estos son en parte compensados por los incrementos en dicha eficiencia en la dinámica productiva de la empresa provocados por las externalidades positivas que financian. Existe suficiente evidencia para afirmar que en materia de tributos y gastos en las economías industrializadas, las con mayor expansión en las últimas décadas son las que tienen tributos menos desincentivadores y más gastos públicos que contribuyen al crecimiento, especialmente en infraestructura y recursos humanos, y no los de Estados de menor peso en la economía. Es este un tema de estructura más que de nivel. La afirmación que los impuestos per se hieren el desempeño económico no tiene base empírica que la sustente. Y el costo de ignorar la experiencia a favor de postulados de fe puede ser alto: déficit fiscal estructural, decaimiento de la infraestructura, inadecuada inversión en investigación, educación y salud. Y por tanto, en el largo plazo, menor crecimiento.

1 Peter H. Lindert, "The Welfare State Is the Wrong Target: a Reply to Bergh", *Econ Journal Watch*, 3, 2, May 2006, pp 236-250.

Estructura tributaria en el área OCDE

	1965	1975	1985	1995	2000	2008
Impuestos a los ingresos personales	26	30	30	27	25	25
Impuestos a los ingresos corporativos	9	8	8	8	10	10
Contribuciones a la Seguridad Social	18	22	22	25	24	25
<i>(empleado)</i>	<i>(6)</i>	<i>(7)</i>	<i>(7)</i>	<i>(9)</i>	<i>(9)</i>	<i>(9)</i>
<i>(empleador)</i>	<i>(10)</i>	<i>(14)</i>	<i>(13)</i>	<i>(14)</i>	<i>(14)</i>	<i>(14)</i>
Impuestos a las planillas	1	1	1	1	1	1
Impuestos a la propiedad	8	6	5	6	6	5
Impuestos generales al consumo	12	13	16	19	19	20
Impuestos específicos al consumo	24	18	16	13	12	10
Otros impuestos	2	2	2	3	3	3
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: OCDE

La OCDE, Chile y la distribución del ingreso

Mayo 2012, N°17

La desigualdad y la redistribución de ingresos y recursos están en el corazón del debate público en las sociedades modernas, y también en Chile. Esto no es de extrañar, pues “la desigualdad está en su nivel más elevado del último medio siglo” según ha afirmado el más reciente estudio en la materia *-Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising-* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) entidad de 34 países miembros a la que pertenece Chile desde 2010. En efecto, el 10% de la población de más altos ingresos de los países de la OCDE recibía unas nueve veces más ingresos disponibles que el 10% más pobre al terminar la primera década del siglo 21, mientras que a mediados de los años ochenta la diferencia era de solo unas siete veces.

La desigualdad es muy variable en la zona OCDE. La relación entre deciles es muy inferior al promedio en los países nórdicos y en diversos países de Europa continental (5-6 veces), mientras sube a 10 veces en Corea, Italia, Japón y Reino Unido y a 14 veces en Israel, Turquía y Estados Unidos. **El estudio de la OCDE señala que esta relación es de nada menos que 27 veces en Chile y México, los dos países latinoamericanos miembros del organismo.** El caso más extremo consignado por la OCDE fuera de su zona es el de Brasil, con unos ingresos superiores en 50 veces para el 10% más favorecido respecto al de menos ingresos.

La tendencia al agravamiento de las desigualdades incluye a países de tradición igualitaria como Dinamarca o Suecia, en los que la diferencia entre el 10% más rico y el 10% más pobre pasó de cinco a seis veces. Y también a algunos de los países avanzados más desiguales, como Estados Unidos, en donde la brecha se ha agravado considerablemente: el 1% más rico pasó de concentrar casi el 8% de los ingresos en 1979 al 17% en 2007, mientras en el otro extremo el 20% más pobre redujo su parte del 7% al 5%. Más aun, la parte de los ingresos acumulada por el décimo del centil superior (0,1%) se ha cuadruplicado en los treinta años que preceden a 2008.

El coeficiente de Gini, otra medida estándar de la desigualdad de ingresos que varía de 0 (todos tienen el mismo ingreso) a 1 (todo el ingreso es acaparado por un solo individuo), alcanzaba hacia

mediados de los años ochenta una media de 0.29 en la zona OCDE. A fines de los años dos mil, había progresado en cerca de 10 puntos porcentuales y se estableció en 0.31, con un aumento en 17 de los 22 países para los que la OCDE dispone de datos. Solo Turquía, Grecia, Francia, Hungría y Bélgica han registrado mejorías o ausencia de retrocesos.

La principal fuerza subyacente parece ser, junto a la explosión de los muy altos ingresos del capital, el aumento de la desigualdad salarial. Los asalariados de mayor calificación se han beneficiado más de los cambios tecnológicos y de la nueva organización productiva que los de baja calificación. Las reformas que estimulan la competencia y flexibilizan los mercados de trabajo (trabajo a tiempo parcial y horarios adaptables), han promovido la productividad e insertado más personas en el empleo, especialmente mujeres y trabajadores con bajos salarios, pero al mismo tiempo aumentado la desigualdad salarial.

Antes y después de impuestos y transferencias

Frente a esta realidad, los gobiernos no se mantienen inermes: los niveles de corrección de las desigualdades de los ingresos de mercado –salarios brutos, ingresos por autoempleo, ingresos de capital y retorno sobre ahorros– mediante transferencias redistributivas siguen siendo muy elevados, especialmente allí donde los Estados de bienestar son fuertes. En la mayoría de los países de la OCDE, la extensión de la redistribución se ha incrementado (ver el cuadro 1). Las transferencias monetarias públicas, la tributación sobre los ingresos y las cotizaciones obligatorias, que configuran el ingreso disponible de las familias, han disminuido en conjunto las desigualdades en la población activa en un promedio de 25%. Este efecto es más amplio en los países nórdicos, Bélgica y Alemania y más limitado en Suiza, Estados Unidos, Reino Unido y Canadá. En Chile, Corea y México es escaso, aunque ha aumentado.

Los sistemas de impuestos y beneficios públicos han, no obstante, perdido efectividad redistributiva desde mediados de los años noventa en la mitad de los países de la OCDE. Esto se explica esencialmente por el lado de los beneficios, que han aumentado en volumen, pero cuya amplitud respecto a los ingresos de mercados han caído en muchos países al aumentar las condiciones de elegibilidad en el acceso, con el objeto de contener la proporción

de los gastos en protección social (con las excepciones notables de Alemania y Noruega). A su vez, muchos países han recortado las tasas más altas del impuesto a la renta, con el mismo efecto por el lado de los ingresos. La tasa marginal del impuesto a la renta de las personas físicas alcanzaba en los años ochenta niveles de 60-70%, en contraste con el 40% promedio actual. Las tasas de impuesto efectivo de las personas de más altos ingresos promedian entre 35 y 38%.

El balance de la OCDE constata que no es inevitable la tendencia al incremento de las desigualdades: Turquía, Grecia, España, Portugal, Francia, Hungría y Bélgica han registrado mejorías o ausencia de retrocesos entre mediados de 1980 y la etapa inmediatamente anterior a la crisis de 2008.

No se constata ninguna correlación entre crecimiento promedio de los ingresos de las familias y desigualdad: una mayor prosperidad no resulta de una mayor desigualdad y viceversa desmintiendo una vez más la tesis de que para aumentar la prosperidad haya que resignarse a una mayor desigualdad. Y la OCDE subraya la necesidad de que los gobiernos revisen sus sistemas tributarios para asegurar que los individuos más ricos contribuyan a la carga tributaria en una proporción justa. Esto puede obtenerse aumentando las tasas marginales para los ingresos más altos y también reduciendo la evasión y las deducciones.

El caso de Chile

En el caso de Chile, país por primera vez incluido en un estudio de este tipo, **la mala noticia es que, como se señaló, existe una de las mayores desigualdades dentro de la OCDE**, con 27 veces más de ingresos para el 10% privilegiado que para el 10% más pobre. Sin embargo, y esta es la buena noticia, **Chile ha estado entre los pocos países que redujeron en alguna proporción su fractura distributiva en la comparación entre mediados de los años noventa y fines de la primera década del siglo 21**. En ese lapso de tiempo, el incremento promedio de los ingresos en la OCDE (con datos para 27 países de los 34 miembros actuales) fue de 1,7% anual, el del 10% más pobre fue de solo 1,3% anual y el de los más ricos de 1,9% anual, con la consecuencia de incrementar la brecha distributiva. En Chile, en cambio, el incremento promedio de los ingresos fue también de 1,7% anual, pero el del 10% más pobre fue de 2,4% anual y el de los más ricos de 1,2% anual.

Pero esta disminución, digna de ser destacada, tiene solo una lenta influencia en el cierre de la brecha distributiva desde la perspectiva de la situación vigente. En efecto, los datos para Chile de 1996 a 2009 procesados por la OCDE reflejan una disminución del coeficiente de Gini de 0.53 en 1996 a 0,50 en 2006 y a 0,49 en 2009. Los coeficientes de Gini calculados por Mideplan son de 0.56, 0.53 y 0.53 respectivamente, en base a la misma encuesta CASEN. ¿Por qué esta diferencia? La OCDE realiza el análisis de la concentración de ingresos en base al "ingreso disponible", que es diferente al utilizado por MIDEPLAN (ahora Ministerio de Desarrollo Social), pues está corregido por el tamaño del hogar con una escala de equivalencia, lo que nunca se ha hecho en Chile. En la disminución del coeficiente de Gini calculado por la OCDE tiene un efecto el tamaño del hogar de los distintos segmentos de ingresos no considerado por el cálculo nacional. La OCDE mide el ingreso disponible como el conjunto de ingresos monetarios de los hogares (sin tomar en cuenta la imputación por arriendo de los propietarios que ocupan una vivienda o la producción doméstica, como en el caso de Mideplan), descontando los impuestos directos (a la renta y otros) y las cotizaciones sociales de los trabajadores, agregando las transferencias monetarias del Estado y ajustando por unidades de consumo en cada familia. Se considera la repartición de ingresos entre las personas que viven en el seno de hogares privados (fuera de instituciones), cada uno viéndose atribuir el ingreso del hogar en que vive. El ingreso es ajustado en función de un parámetro común entre países para reflejar las diferencias en las necesidades de los hogares según su tamaño (ingreso por 'unidad de consumo'). En este caso, se trata de la raíz cuadrada del tamaño del hogar: por ejemplo, las necesidades de un hogar compuesto por cuatro personas representan el doble de las necesidades de un hogar compuesto por una sola persona (la escala de equivalencia por persona es de 0,5). Se excluye los servicios en especie provistos a los hogares por el gobierno y entidades privadas, los impuestos al consumo y los ya mencionados flujos de ingresos imputados por propiedad de la vivienda. Se evita de esta manera cálculos con poca información, o directamente arbitrarios, como lo que Mideplan hace en Chile para algunos cálculos de distribución del ingreso: imputa gastos de gobierno (por ejemplo algunos de educación y salud) de carácter progresivo, pero no los de carácter regresivo (por ejemplo educación superior o pensiones), lo que permite barrer debajo de la

alfombra y presentar mejores datos, pero no hacer una apreciación apropiada de la situación.

En definitiva, para la OCDE se ha experimentado en Chile desde 1996 hasta 2009 una escasa disminución de la desigualdad medida por el coeficiente de Gini, es decir a una tasa promedio de 0,003 por año. La brecha con el promedio actual del coeficiente de Gini en la OCDE es de 17 puntos: en 20 años más, al ritmo mencionado, el diferencial se habrá reducido a 11 puntos, en 30 años a 8 puntos y en cuarenta años a 5 puntos. Alcanzar el promedio OCDE tomaría, a partir de 2009 y todo lo demás permaneciendo constante, nada menos que 55 años... Las políticas para disminuir las desigualdades, en materia de tributos y gastos y de mejor distribución primaria del ingreso en la empresa, tienen entonces un largo trecho de intensificación por delante para producir mejores resultados.

Cuadro 1 : Coeficientes de Gini, antes y después de impuestos y transferencias

Grupos de países	Mediados 1990		Mediados 2000		Fines 2000	
	Antes IT	Después IT	Antes IT	Después IT	Antes IT	Después IT
Países Escandinavos	0,43	0,22	0,44	0,25	0,43	0,25
Suecia	0,438	0,211	0,432	0,234	0,426	0,259
Noruega	0,404	0,243	0,447	0,276	0,410	0,250
Dinamarca	0,417	0,215	0,417	0,232	0,416	0,248
Finlandia	0,479	0,218	0,483	0,254	0,465	0,259
Países Europeos Continentales	0,48	0,30	0,49	0,30	0,48	0,30
Alemania	0,459	0,266	0,499	0,285	0,504	0,295
Francia	0,473	0,277	0,485	0,288	0,483	0,293
Italia	0,508	0,348	0,557	0,352	0,530	0,337
Bélgica	0,472	0,287	0,494	0,271	0,469	0,259
Países Bajos	0,484	0,297	0,426	0,284	0,426	0,294
Países Anglosajones	0,46	0,33	0,46	0,34	0,46	0,34
Estados Unidos	0,477	0,361	0,486	0,380	0,486	0,378
Reino Unido	0,453	0,336	0,445	0,331	0,456	0,345
Canadá	0,430	0,289	0,436	0,317	0,441	0,324
Australia	0,467	0,309	0,465	0,315	0,468	0,336
Nueva Zelanda	0,488	0,335	0,473	0,335	0,455	0,330
Países Asiáticos	...	...	0,39	0,31	0,40	0,32
Japón	0,403	0,323	0,443	0,321	0,462	0,329
Corea	...	...	0,331	0,306	0,344	0,315
Países Latinoamericanos	0,54	0,52	0,50	0,49	0,51	0,49
Chile (*)	0,541	0,527	0,511	0,503	0,526	0,494
México	0,532	0,519	0,491	0,474	0,494	0,476

(*) Para Chile corresponde al procesamiento normalizado según los criterios de la OCDE de las encuestas CASEN de 1996, 2006 y 2009.

Fuente: OCDE.

Cuadro 2: Crecimiento de los ingresos en países OCDE, 1985-2008, variación anual en porcentaje

Países	Total	Decil inferior	Decil Superior
Alemania	0,9	0,1	1,6
Suecia	1,8	0,4	2,4
Estados Unidos	1,3	0,5	1,9
México	1,4	0,8	1,7
Chile	1,7	2,4	1,2
Chile	1,7	2,4	1,2
España	3,1	3,9	2,5
OCDE (27)	1,7	1,3	1,9

Fuente: OCDE.

Cuadro 3: Chile, coeficientes de Gini según definiciones de ingreso

Categorías de ingreso	1996	2006	2009
Ingreso antes de Impuestos y Transferencias, OCDE	0,54	0,51	0,53
Ingreso autónomo, Mideplan	0,57	0,54	0,55
Ingreso después de Impuestos y Transferencias, OCDE	0,53	0,50	0,49
Ingreso monetario, Mideplan	0,56	0,53	0,53
Ingreso monetario, CEPAL	0,55	0,52	0,52

Fuentes: OCDE, CEPAL y Ministerio de Desarrollo Social Chile.

Cuadro 4: Chile, índices de capacidad de redistribución

Años	Ingreso de mercado		Ingreso Disponible	Redistribución			
	Gm	Cambio, % del período base	Gd	Gm-Gd	% de Gm (4/1)	Cambio, % del período base	Coefficiente de compensación (6/2)
	{1}	{2}	{3}	{4}	{5}	{6}	{7}
1996	0,541		0,527	0,014	3		
2006	0,511	-5,5	0,503	0,008	2	-39,5	7
2009	0,526	-2,8	0,494	0,032	6	135,1	- 49

Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

Chile y las mediciones de pobreza

Junio 2012, N°18

En el próximo tiempo el gobierno dará a conocer el resultado de la encuesta de ingresos familiares CASEN correspondiente al año 2011. Esto dará lugar, como ha sido usual en los años recientes, a una controversia sobre el número y porcentaje de pobres en Chile. Cabe interrogarse sobre el sentido de semejante ejercicio. Incluso, el nobel Amartya Sen argumenta con ironía que “vivir en la pobreza puede ser triste, pero ‘ofender o causar dolor a la sociedad’ creando ‘problemas a quienes no son pobres’, es, al parecer, la verdadera tragedia”.

La pobreza es una noción difícil de establecer con precisión. Para el Banco Mundial, es la “deprivación pronunciada del bienestar”. Su estimación para Chile es sustancialmente inferior que la del gobierno, la que a su vez difiere de la de la CEPAL y de la OCDE, sorprendentemente en base... a la misma encuesta.

La manera tradicional de abordar las mediciones de pobreza ha sido identificar una aproximación de la situación de pobreza monetaria absoluta, con familias y personas situadas sobre o bajo una línea divisoria que se propone medir la capacidad de acceder a necesidades vitales. Estas se dimensionan a través de las condiciones mínimas de alimentación en calorías, definiéndose una canasta de alimentos que, consumidos en determinadas cantidades, cumplen en conjunto con ese requisito. Se calcula las necesidades calóricas medias, se evalúa las cantidades de alimento correspondientes y su precio. El costo de la alimentación determinado de este modo se constituye en línea de pobreza (extrema sin considerar otros consumos, o simple si se los considera) al contrastarse con los ingresos de las familias. Las políticas sociales de numerosos países en desarrollo, y también en Estados Unidos, se inspiran en este enfoque de umbral monetario absoluto.

Pero este método no está exento de problemas, y el primero de ellos es el de como se calcula los ingresos de las familias y de cada uno de sus miembros. Una medición exhaustiva es la del “ingreso disponible del hogar” que incluye los ingresos netos (descontando las cotizaciones obligatorias) del trabajo y del capital; los de remplazo (pensiones, seguro de desempleo y enfermedad); las transferencias privadas (como las pensiones alimenticias) y los otros subsidios

monetarios (subsidio familiar, pensión asistencial y otros similares), así como “ingresos en especie” que se calculan como imputaciones monetarias de, por ejemplo, arriendo ficticios de vivienda, producción doméstica y pagos en especie, incluyendo servicios gubernamentales como educación y salud. Pero luego a estos ingresos debe deducirse los pagos de impuestos directos (a la renta y los de carácter territorial). Este resultado se divide por el número de miembros de la familia (o bien, para obtener una mayor precisión, en unidades de consumo equivalente, pues los niños consumen menos que los padres) para obtener el “ingreso disponible equivalente”. Finalmente, para calcular un ingreso después de impuestos, debiera sustraerse el pago del IVA sobre bienes y servicios consumidos y los impuestos especiales al consumo (tabaco, combustibles, lujo, en el caso de Chile), para obtener el “ingreso disponible neto de impuestos al consumo” que refleje la situación real de ingresos de las familias.

Estos cálculos suelen hacerse de manera incompleta, habida cuenta de la ausencia de información completa derivada de encuestas que suelen subestimar los ingresos más altos o los de las personas autoempleadas, así como por la dificultad de los ejercicios de imputación del ingreso en especie. Este método también supone arbitrar entre las llamadas escalas de equivalencia: no todos los miembros de una familia necesitan las mismas cantidades de calorías para alimentarse adecuadamente, con las situaciones polares del hombre adulto que realiza actividad física y el recién nacido que necesita menos alimentación, amén de las economías de escala en diversos otros servicios del hogar. La tradicional escala de Oxford (cada adulto adicional cuenta por 0,7 y cada niño por 0,5) es diferente de la francesa (cada adulto adicional cuenta por 0,5 y cada niño por 0,3) y la actual de la OCDE (raíz cuadrada de los miembros del hogar) con la consecuencia que con la primera en algunas mediciones las familias con niños representan el 62% de las familias pobres y con la segunda solo el 45%.

Para el resto de los bienes, es inevitable un enfoque aún más normativo y basado en simples convenciones, especialmente cuando con el tiempo la alimentación no representa sino una proporción pequeña del presupuesto familiar de las personas con menos ingresos. Si el múltiplo aplicado aumenta, también lo hace la línea de pobreza.

La frontera de pobreza tiene entonces componentes de

definición necesariamente arbitrarios y se remite a un múltiplo de los ingresos que cubren el costo del mínimo necesario para alimentarse. Este es de tres veces en el caso de Estados Unidos. En el caso de Chile, es de dos veces, diferenciándose además los hogares urbanos y rurales, pues se supone que estos últimos realizan una mayor producción doméstica que atenúa la pobreza, y realizándose una imputación por arriendo en el caso de los hogares con vivienda propia. En el caso del Banco Mundial, simplemente se toma una cifra aproximada para simplificar los cálculos internacionales comparativos de pobreza: uno o dos dólares de ingreso diario por habitante a paridad de poder adquisitivo (PPA) para definir la extrema pobreza y la pobreza respectivamente, actualizada a 1,25 dólares en las estimaciones recientes.

La pobreza relativa

A largo plazo el indicador de línea de pobreza absoluta, salvo cambios en la distribución del ingreso, tenderá a medir el incremento –o disminución– del ingreso nacional. De ahí que cada vez con mayor frecuencia se mida la pobreza en términos relativos a alguna posición media de ingresos, como es el caso de los servicios estadísticos de la Unión Europea y de la OCDE. Estas nuevas líneas de pobreza reposan en una concepción según la cual el pobre es aquel cuyo consumo cae bajo normas sociales y estándares de consumo que evolucionan en función del ingreso de la familia típica del sector medio de la sociedad. Una tasa de pobreza relativa es un indicador de desigualdad concentrado en la parte inferior de la distribución: mientras más débil es el nivel de vida de los más desfavorecidos en relación al del resto de la población, la tasa de pobreza relativa será más elevada. Un aumento homogéneo de los ingresos permitiría un retroceso de la pobreza absoluta, pero mantendría una estabilidad de la pobreza relativa. En un país en crecimiento, la pobreza relativa disminuye siempre menos rápidamente (o aumenta más rápidamente en el caso de un crecimiento desigual) que la pobreza absoluta.

La línea de pobreza relativa se fija dividiendo por un coeficiente el nivel de vida mediano de la población. Este coeficiente, para subrayar su carácter de convención, se muestra en el caso europeo en niveles de 40%, 50%, 60% y 70% del ingreso mediano y se ajusta en una escala de equivalencia para los cónyuges y adultos de más de 14 años y más (0,5 unidades de equivalencia) y los niños

miembros de cada familia (0,3 unidades de equivalencia). La OCDE utiliza el 50% de la mediana como línea de pobreza (aunque también calcula el 40 y el 60% de la misma), ajustando por la raíz cuadrada de los miembros de la familia adicionales al jefe de hogar (0,5 unidades de equivalencia para cuatro miembros).

¿Porqué no utilizar simplemente el ingreso promedio? Contrariamente a la mediana, la media está influida por el ingreso de los grupos de más altos ingresos: por ejemplo, si supusiéramos que el nivel de vida es estable en todas las capas de la población con excepción de los más ricos (en el que progresara), entonces el promedio aumentaría mientras la mediana permanecería constante. La medición de la pobreza fundada en la mediana compara la parte baja de la distribución de los ingresos en relación a la mitad de la distribución, mientras una medición fundada en el promedio compara la parte baja en relación a todo el resto de la distribución (es decir la suma de la parte media y la parte alta). Si se admite que las normas de inserción social y de consumo están marcadas más bien por la situación de las capas medias de la sociedad más que por las de más altos ingresos, especialmente si estos se encuentran muy concentrados y alejados sustancialmente de los del resto de la población, entonces es preferible la opción de una proporción de la mediana para la determinación de la línea de pobreza relativa.

Por otro lado, el ingreso monetario no da cuenta precisa del nivel de vida de un hogar, pues ignora el patrimonio, la solidaridad familiar, la producción doméstica y la red relacional. Además, la sola consideración del ingreso anual no ilustra, en ausencia de datos de panel, sobre la duración de la pobreza y su carácter estructural o transitorio, ni el solo umbral determina la intensidad de la misma ni su propia desigualdad. Una visión más amplia procura medir la exclusión social antes que la pobreza. Para Eurostat los factores determinantes de esta condición, conocidos como indicadores de Laeken, pueden clasificarse según su importancia e incluyen doce indicadores primarios de exclusión definidos como la tasa de renta baja después de transferencias (60% de la mediana) para distintas situaciones; la distribución del ingreso (coeficiente 20-20); la persistencia de ingresos bajos en el tiempo; el desfase de la renta baja mediana respecto de la media; la cohesión regional; la tasa de desempleo de larga duración; las personas que viven en hogares en que no trabaja ninguno de sus miembros; la deserción escolar; la

esperanza de vida al nacer y la brecha de empleo de los inmigrantes. A estos se agregan otros nueve indicadores secundarios.

Esta medición tiene el mérito de la exhaustividad, pero el fuerte inconveniente de la disponibilidad de los indicadores y una dispersión de la apreciación global de la evolución de la exclusión social. Por ello parece pertinente, aunque sin ignorar sus limitaciones, retener el criterio de línea de pobreza relativa de la OCDE (porcentaje de personas por debajo del 50% del ingreso mediano) como indicador sintético, más allá de la pobreza absoluta y sus arbitrariedades de medición y más acá de las mediciones de exclusión y su complejidad y amplitud de medición.

Una misma encuesta y diferentes índices de pobreza: Gobierno, CEPAL, Banco Mundial y OCDE

La discusión sobre la magnitud de la pobreza en Chile se ha transformado crecientemente en una controversia política abierta. La medición, que han realizado tradicionalmente de manera coordinada el Ministerio de Planificación de Chile y la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas en base a las encuestas de Caracterización Socioeconómica (CASEN) realizadas cada dos o tres años, se ha regido por la metodología de la pobreza absoluta y la estimación del porcentaje de la población cuyos ingresos monetarios están por debajo de una línea de indigencia (costo de una canasta alimentaria tipo) y el porcentaje de la población cuyos ingresos monetarios están por debajo de una línea de pobreza (la anterior multiplicada por dos).

Reflejando el crecimiento total de los ingresos, entre 1990 y 2006 la pobreza absoluta bajó de 38,6% a 13,7% de la población y la indigencia lo hizo de 13,0% a 3,2%, lo que no ha sido materia de grandes controversias, con excepción de la no actualización de la estructura de consumo de los hogares desde 1988.

En cambio, la publicación en 2010 de los datos para 2009, y ya producido el cambio de coalición de gobierno, en base a la misma información de base (la encuesta de consumo de hogares de 1987-88 y la encuesta de ingresos CASEN de 2009), ha sido polémica. La CEPAL concluyó que la pobreza cayó respecto de 2006 en Chile, mientras para el gobierno, en cambio, subió. Como ilustración de cuán dependiente de las opciones de medición que se toman resulta ser la evaluación de los cambios en la pobreza, vale la pena

reseñar el razonamiento de la CEPAL: “Para computar la pobreza y la indigencia en cada uno de los años para los que se dispone de una medición de los ingresos (en Chile, para aquellos con una encuesta CASEN) debe actualizarse el valor de esas líneas originales de manera de reflejar la variación de los precios de los bienes y servicios. Para ello, la práctica tradicionalmente utilizada por la CEPAL consistía en actualizar los valores tanto de la línea de pobreza como la de indigencia considerando el cambio experimentado por los precios de los alimentos. Con esta práctica, la relación entre las líneas de pobreza y de indigencia permanecía constante.

No obstante, a partir de 2007, y para todos los países, la línea de indigencia se actualiza mediante la variación del componente alimentos del Índice de Precios al Consumidor (IPC), mientras que la parte de la línea de pobreza que corresponde al gasto en bienes no alimentarios se actualiza mediante la variación del IPC correspondiente. Este cambio en el criterio de actualización de las líneas se realizó debido al notable incremento de los precios de alimentos (...) En efecto, en el caso de Chile mientras que en el trienio 2006-2009 el IPC de los alimentos creció en 32,4% el correspondiente al resto de los bienes sólo lo hizo en 6,4%. Hasta 2006, la estimación oficial del gobierno de Chile coincidía con la de la CEPAL.

La diferencia que se observa en 2009 obedece a que el cálculo del gobierno no adoptó el cambio introducido por la CEPAL, y continuó actualizando el valor del conjunto de la línea de pobreza (alimentos y otros bienes y servicios) por la variación del precio de los alimentos (...) Si se actualiza tanto la línea de indigencia como la línea de pobreza según la variación de los precios de los alimentos, opción metodológica empleada por MIDEPLAN, la tasa de pobreza resultante es de 15,1%, lo que representa un aumento de 1,4 puntos porcentuales. En cambio, al utilizar la variación de los precios de los alimentos para actualizar el valor de la canasta alimentaria y la variación de los precios de los no alimentos para los demás bienes y servicios, la tasa resultante es de 11,5%, 2,2 puntos porcentuales por debajo del valor de 2006.” El gobierno señaló que prefería mantener la misma metodología para no interferir la comparación con períodos anteriores.

La indigencia, que marcaba 13,0% en 1990, aumentó de 3,2% a 3,7% entre 2006 y 2009, cifra en la coinciden tanto el gobierno de Chile como la CEPAL, pues ambas metodologías utilizan los mismos

ingresos medidos por la encuesta CASEN y el mismo indicador de precios de los alimentos. Este leve deterioro ocurrió bajo el impacto del incremento del desempleo en medio de la crisis global y del alza del precio de los alimentos en el período consignado.

La medición de pobreza del Banco Mundial (tasa de incidencia en la población, mediante línea de pobreza de 1,25 y 2 dólares a paridad de poder adquisitivo) arroja una estimación sustancialmente inferior a las anteriores (5,6 veces menos).

Por su parte, la introducción en 2011 de mediciones oficiales de pobreza relativa en Chile, siempre utilizando las encuestas oficiales chilenas de ingresos CASEN para 1996, 2006 y 2009 -que estima el porcentaje de la población con ingresos inferiores al 40%, 50% y 60% de la mediana del ingreso disponible antes y después de impuestos y transferencias, según se reseñó anteriormente- es consecuencia del ingreso de Chile a la OCDE en 2010 (aunque la CEPAL incluye en su base de datos la cifra de población con ingresos inferiores al 50% de la mediana como índice de concentración de ingresos y no de pobreza).

Para 2009 la pobreza relativa con línea de pobreza en base al 40% del ingreso mediano calculada por la OCDE es muy similar a la de la pobreza absoluta medida por la CEPAL (11,2% y 11,5% respectivamente): es la única coincidencia, pues su evolución comparable desde 1996 es muy diferente (ver el cuadro). En efecto, la pobreza relativa después de impuestos y transferencias, según la metodología OCDE, ha variado poco, es decir de 20,2% a 18,4% para la línea de 50% de la mediana de ingresos disponibles (la medición usual de la OCDE). La disminución ha sido de 26,8% a 25,1% entre 1996 y 2009 en el caso de la línea de 60% de la mediana de ingresos disponibles y de 13,6% a 11,2% en el caso de la línea de 40%. Se constata así una disminución de la pobreza relativa con los tres criterios utilizados por la OCDE, pero de mucho menor magnitud que la de la pobreza absoluta, que entre 1996 y 2009 disminuyó de 23,2% a 11,5% de la población según la CEPAL o a 15,1% según el gobierno chileno. Y se aprecia cuan diferente puede ser la apreciación de este tema y de su evolución en el tiempo según las convenciones metodológicas que se utilice.

Cabe hacer notar, además, que hasta las mediciones de la OCDE para 1996 y 2006 la pobreza relativa antes de impuestos y transferencias era inferior a aquella prevaleciente después de

impuestos y transferencias, lo que refleja la debilidad del sistema redistributivo chileno y en especial el carácter regresivo de los impuestos (en Chile prevalece un alto peso relativo de los impuestos indirectos, como el IVA) y la debilidad de unos gastos públicos con poca capacidad redistributiva global y con programas focalizados de modesta magnitud presupuestaria.

Esta situación, que hacía más pobres a los pobres después de impuestos y gastos, se revirtió por primera vez en 2009, probablemente por el efecto de la reforma de las pensiones. No obstante, Chile con su 18% está aún lejos de alcanzar la tasa promedio de pobreza relativa de 11% existente en la OCDE y converge hacia ella con apreciable lentitud.

Chile, índices de pobreza relativa y absoluta

Índices de pobreza	1996	2006	2009
Tasa de pobreza OCDE (bajo 60% mediana) antes de impuestos y transferencias	22,9	21,6	23,1
Tasa de pobreza OCDE (bajo 50% mediana) antes de impuestos y transferencias	16,9	15,9	21,4
Tasa de pobreza OCDE (bajo 40% mediana) antes de impuestos y transferencias	11,2	10,7	12,0
Tasa de pobreza OCDE (bajo 60% mediana) después de impuestos y transferencias	26,8	26,0	25,1
Tasa de pobreza OCDE (bajo 50% mediana) después de impuestos y transferencias	20,2	18,9	18,4
Tasa de pobreza OCDE (bajo 40% mediana) después de impuestos y transferencias	13,6	12,1	11,2
Índice de concentración CEPAL (bajo 50% mediana)	20,3	18,5	17,4
Índice de Pobreza Mideplan	23,2	13,7	15,1
Índice de Extrema Pobreza Mideplan	5,7	3,2	3,7
Índice de Pobreza CEPAL	23,2	13,7	11,5
Tasa de extrema pobreza Banco Mundial, \$1,25 por día (PPA) (% de la población)	2,2	1,1	1,4
Tasa de pobreza Banco Mundial, \$ 2 por día (PPA) (% de la población)	6,5	3,2	2,7

Fuentes: OCDE, Ministerio de Desarrollo Social-Chile, CEPAL y Banco Mundial.

Alcances de la nueva ley de pesca

Junio 2012, N°18

El Gobierno envió en diciembre de 2011 a la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley que modifica y sustituye la Ley de Pesca establecida hace una década y que vence el año 2012. El proyecto enviado pretende “garantizar el uso sustentable de los recursos pesqueros, perfeccionar el proceso de toma de decisiones, modificar las formas de acceso a la pesca industrial y artesanal, y fortalecer la investigación en el sector”. El sector pesquero representa el 1% del PIB, exporta US\$ 1.260 millones de dólares en productos congelados, harina de pescado y conservas, provee más de 120.000 empleos directos, con 40.000 trabajadores de plantas de proceso, 4.000 tripulantes de la flota industrial y más de 80.000 pescadores artesanales, buzos y recolectores de orilla.

El punto polémico en la discusión previa ha sido mantener el privilegio de las asignaciones históricas o bien innovar con la opción de licitar todas las cuotas de pesca. Una mesa de trabajo con los actores de la actividad acordó un camino mixto que considera el estado de explotación de las diferentes pesquerías y diferencia las políticas de asignación de cuotas en función de dicha situación, lo que se expresó en el proyecto de ley. La situación de las pesquerías es precaria, presentando una sobreexplotación aquellas más importantes en cuanto a volumen y ventas, especialmente las de la merluza común y del sur, el jurel y el congrio. Esto ha motivado una significativa reducción en las cuotas de captura autorizadas para el año 2012 respecto de los años anteriores, llegando a representar una disminución de un 80% en el caso del jurel respecto al año 2010.

Falta de diagnóstico para un desarrollo sustentable

El primer problema a abordar es el de la fijación de cuotas que hagan sustentable las pesquerías a futuro. Los volúmenes de pesca han variado sustantivamente en las últimas dos décadas, desde su momento de mayor volumen en 1996, cuando alcanzó casi siete millones de toneladas de capturas, hasta las poco más de dos millones de toneladas en 2011. Las capturas industriales han disminuido desde casi seis millones de toneladas en 1996 hasta menos de un millón y medio de toneladas en 2010, mientras las

capturas por pescadores artesanales han aumentado desde poco menos de un millón de toneladas en 1996 a más de un millón y medio de toneladas en 2010. Si bien existe consenso en que es necesario fijar niveles sustentables de cuotas de captura en cada una de las principales pesquerías y en cada una de las zonas de pesca, no existe tal consenso en relación a las causas de la fuerte reducción de las pesquerías en los últimos años, y que ha llevado a fijar una cuota global de mínimo histórico para el año 2012.

Hay al menos cuatro interpretaciones para explicar la pérdida de masa pesquera. La primera la atribuye a ciclos climáticos asociados principalmente a los fenómenos del Niño y de la Niña. Una segunda la adjudica a la sobre-explotación por fijación de cuotas por encima de los volúmenes que permiten mantener la población de las especies; por la autorización de capturas de especímenes juveniles –especialmente en la zona norte– lo que afecta el ciclo reproductivo, y finalmente por los incrementos de las cuotas autorizadas mediante el expediente de “cuotas de investigación” que no corresponden a esa categoría. Una tercera interpretación responsabiliza la presencia de buques factorías en el mar adyacente fuera de las doscientas millas soberanas. Una cuarta interpretación alude a la insuficiente o defectuosa fiscalización de las capturas, que ha permitido la sobreexplotación y la disminución de las poblaciones cuando se produce el “corte de redes” producto de los tamaños insuficientes de los peces. Dilucidar este asunto requiere de estudios independientes de los actores comprometidos.

El camino escogido por el gobierno es, no obstante, el de legislar creando un marco definitivo para la industria que, en lo que respecta a la sustentabilidad, innova al crear un Panel de Expertos, pero con un carácter meramente consultivo. Se sigue radicando la decisión sobre las cuotas de captura en la autoridad político-administrativa, que puede fijar una cuota que exceda lo recomendado por el Panel de Expertos. La ley debiera consagrar la independencia de este Panel.

Cuadro 1: Evolución Capturas Pesqueras (miles de TM desembarco)

Año	Artesanal	Industrial	Total
1996	970	5.940	6.910
1997	764	5.226	5.990
1998	623	2.840	3.463
1999	1.038	4.247	5.285
2000	981	3.503	4.484
2001	1.020	2.952	3.972
2002	1.195	3.192	4.387
2003	1.232	2.096	3.328
2004	1.692	3.156	4.848
2005	1.729	2.609	4.338
2006	1.889	2.335	4.224
2007	1.477	2.247	3.724
2008	1.847	1.444	3.291
2009	1.925	1.446	3.371
2010	1.599	1.254	2.853

Fuente: Sernapesca.

¿Qué regulación para capturar la renta?

Así como no sería pertinente legislar sobre la base de un diagnóstico no claramente resuelto respecto de las pesquerías, igualmente no lo sería legislar sin abordar la mejor forma de capturar la “renta económica” que genera este recurso natural, entendiendo por tal “el pago en exceso a un factor de producción respecto a lo que se requeriría para obtener la oferta de ese factor”: en este caso la sobreutilidad obtenida por la apropiación por algunos privados del recurso pesquero acotado que contiene el mar que pertenece a todos los chilenos.

El proyecto del Gobierno propone la captura de la renta por el mecanismo de las patentes y las regalías en el caso de las pesquerías saturadas y de la licitación de cuotas en el caso de las pesquerías abiertas. La contraparte, no explícita, de la fijación de regalías en las pesquerías saturadas es el establecimiento de “Cuotas Individuales Transferibles» (CIT), que establece un régimen de propiedad privada sobre las cuotas hasta ahora inexistente y solo posibilita el ingreso

de nuevos actores mediante su transacción a valores de mercado.

La apropiación pública de la renta económica se puede resolver mediante la licitación de las cuotas de captura o mediante el cobro de patentes de pesca a las asignaciones existentes, tal como se ha realizado en la legislación actual, o la aplicación de regalías por el derecho que se otorga, como la fijación de un royalty de 4,2 por ciento de sanción (precio de referencia) por cada tonelada asignada, según el proyecto enviado al Congreso.

Quiénes argumentan a favor de la licitación de las cuotas sostienen que el mecanismo permite capturar la renta mediante la competencia periódica por el acceso al recurso (que se asigna a quien más paga por él al Estado), posibilitando además periódicamente la incorporación eventual de nuevos actores. El supuesto es que todos pueden competir en igualdad de condiciones. Pero la realidad es que el mercado dista mucho de ser competitivo. Si uno de los problemas del sector es que hay un número reducido de actores, eso no cambiaría con la licitación, salvo que se definiera tamaños de cuotas a licitar muy reducidos. En ese caso, lo que no se cumpliría sería el objetivo de apropiación social de la renta y de alguna forma se reproduciría el escenario actual. Si se realiza, en cambio, una licitación abierta, lo más probable es que disminuirá el número de actores participantes aumentando la concentración del sector. Esto último tendría también consecuencias sociales importantes ya que la concentración de la industria se traduce también en una concentración espacial y en explotación a los proveedores que provienen de la pesca artesanal. Las licitaciones de cuotas de captura no son la forma en que la mayor parte de los países asigna los recursos pesqueros.

La opción de establecer un régimen de «Cuotas Individuales Transferibles» supone que la apropiación pública de la renta, que se justifica por tratarse de un bien cuyo acceso se obtiene por una asignación administrativa de un recurso común, se puede realizar por medio de regalías fijadas por la ley. Este enfoque tiene la ventaja para la industria establecida de otorgarle un derecho de propiedad que hoy no tiene y la consiguiente estabilidad. Sin embargo, la base del proceso está en la asignación por la vía administrativa de las CIT privilegiando a los productores ya establecidos.

En este caso se está consagrando una propiedad permanente en base a un reclamado «derecho histórico». Si este activo se incorpora al patrimonio del productor establecido, como está previsto en la

ley para las pesquerías saturadas, debiera al menos ser entregado a cambio de una compensación equivalente a la adquisición del derecho por la vía de una licitación. Eso se puede obtener de dos formas, que el proyecto de Ley no incluye y debiera considerar. La primera es que ante la primera licitación de cuotas de una pesquería los asignatarios de CIT deberían pagar por sus cuotas el valor de corte de la licitación. Esta formula tiene el inconveniente de que es posible que el valor a pagar sea menor que el valor del derecho que se está asignando, debido a que las licitaciones sobrevivientes no serán por CIT sino por derechos transitorios. La segunda opción es que se fije un tributo especial a la primera transacción de cada CIT que se realice después de su asignación, estableciendo las condiciones de dicha transacción que eviten transacciones simuladas para disminuir el valor. Esto se puede obtener si el Estado mantiene el derecho a adquirir la CIT en el valor declarado, para después licitarla. La dificultad mayor de esta alternativa reside en la discusión sobre cuál es el monto o volumen de la regalía que se deba estipular y del tributo con que se regule la primera transacción de CIT.

En todo caso, tanto las licitaciones como las regalías no afectarían a la totalidad de la actividad pesquera, ya que están orientadas exclusivamente al sector industrial, que hoy representa menos del 50% de las capturas, cuestión que es presumible se mantenga mientras no se recuperen los volúmenes históricos de pesca.

El acuerdo de la mesa de trabajo del sector que fundamenta las propuestas del Ejecutivo propone incrementos en las cuotas de captura para el sector pesquero artesanal, especialmente en la pesquería del jurel, pero con incrementos significativos también en las pesquerías de la sardina, la merluza y la anchoveta. Resulta razonable sostener que con este acuerdo la participación del sector artesanal en el total de capturas seguirá siendo mayoritaria. Esto es importante para la estructura de la industria extractiva, ya que genera condiciones de mayor competitividad. Sin embargo, la regulación considera al sector pesquero exclusivamente desde el punto de vista de la extracción, sin considerar que la industria procesadora es de tanta o mayor importancia que la industria extractiva. El mayor valor y el mayor impacto social se genera en el procesamiento de las capturas pesqueras, lo que justifica una política y una definición sobre la integración vertical de la actividad pesquera. Una forma de

incrementar la competencia es promover la desintegración vertical de la industria. El incremento previsto en las cuotas asignadas al sector artesanal contribuye a ello, pero no responde a una definición explícita. El Proyecto de Ley es insuficiente al respecto y por ello es recomendable que se incorpore a la norma la obligación de que cuando se llame a licitación de cuotas sus bases sean revisadas por el Tribunal de la Libre Competencia y que, de manera similar, sean consultadas ante esa instancia las fusiones y transferencias de montos significativos de CIT.

Fiscalización y recursos para investigación

Son también de primera importancia las iniciativas propuestas respecto de la fiscalización de los desembarques, pero se debe perfeccionar la fiscalización del descarte que tiene un impacto considerable en la preservación de las especies (hay países que han avanzado en resolver este punto de manera relativamente sustentable). Junto con otorgar un rol público más explícito al Instituto de Fomento Pesquero, es necesario aportar los recursos para que se desarrollen las investigaciones necesarias para una correcta toma de decisiones en el futuro. En el Proyecto de Ley no se consideran recursos para desarrollar estas investigaciones.

Cuadro 2: Resumen del acuerdo de la Mesa de Trabajo sobre la participación del sector artesanal

Pesquerías	Cuota Total	Fraccionamiento Actual		Fraccionamiento MESA		Incremento	
	2011	Cuota Artesanal		Cuota Artesanal		Cuota Artesanal	
	Toneladas	Toneladas	Valor US\$	Toneladas	Valor US\$	Toneladas	Valor US\$
Anchoveta y sardina, XV-II Región	1.358.000	140.274	18.517.823	179.209	23.657.703	38.935	5.139.879
Jurel, XV-X Región	284.000	13.774	4.492.346	27.548	8.984.692	13.774	4.492.346
Merluza común, IV- 41° 28,6' LS	48.000	16.296	24.676.267	18.624	28.201.448	2.328	3.525.181
Merluza del sur, 41° 28,6' al 57°LS	24.000	12.000	31.869.202	14.400	38.243.042	2.400	6.373.840
Congrio dorado, 41°28,6' al 57°LS	2.900	563	1.534.544	1.406	3.832.271	843	2.297.728
Camarón Naylon, II a VIII Región	5.200	1.009	2.491.622	1.009	2.491.622	-	-
Langostino colorado, I a IV Región	1.970	700	896.904	700	896.904	-	-
Langostino amarillo, III-IV región	3.100	993	1.272.706	993	1.272.706	-	-
Anchoveta, III-IV Región	84.800	41.128	5.429.381	41.128	5.429.381	-	-
Sardina III-IV Región	2.500	1.250	155.308	1.250	155.308	-	-
Anchoveta, V-X región	69.039	37.502	4.950.707	52.235	6.895.642	14.733	1.944.935
Sardina común, V-X Región	1.100.000	735.411	91.372.169	819.458	101.814.689	84.047	10.442.520
Total	2.983.509	1.000.900	187.658.979	1.157.960	221.875.408	157.060	34.216.429

Fuente: Presentación del Ministro de Economía ante la Comisión de Pesca de la Cámara de Diputados.

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).

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

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

- vi) Documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet (deben indicar el URL respectivo y, de ser posible, la fecha de la consulta, día-mes-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.

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