

Políticas Públicas

2013, Volumen 6, N° 2

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

INDICE

José Gabriel Palma

La Economía Chilena, como el Elefante,
se Balancea sobre la Tela de una Araña 3

Eduardo Titelman

Política Minera y Democracia: ¿CODELCO,
Royalty o Subsidio a la Gran Minería Privada? 31

Sofía Gallardo

La Evaluación Participativa de Programas Sociales 51

Andrés Palma

Estudio de Valores Sociales de la Universidad
de Santiago: Análisis de Desigualdad y Educación 69

Edison Ortiz y Esteban Valenzuela

Persistencia portaliana, opción
presicrática-cooptadora de la Concertación/Alianza
y fractura pro autonomías territoriales 77

Reseñas 101

La Economía Chilena se Balancea sobre la Tela de una Araña

José Gabriel Palma¹

Senior Lecturer, Facultad de Economía de la Universidad de Cambridge.
Correo electrónico: jgp5@cam.ac.uk.

RESUMEN

El artículo analiza la situación actual de la economía chilena. Se plantea que la bonanza económica que las autoridades económicas destacan se basa en un elevado precio del cobre, que no se condice con su valor histórico sino con conductas especulativas. A ello se suma el deterioro en otros indicadores, como la balanza en cuenta corriente. El autor sostiene que cuando en el futuro los historiadores económicos miren al Chile de la última década, se van a preguntar de la misma forma como los contemporáneos lo hacemos respecto del boom del salitre: ¿qué se hizo con los excedentes adicionales del cobre, en especial porque éstos, casi seguro, serán temporales? Y afirma que la respuesta, al igual que la del período salitrero post-Balmaceda, va a ser bastante negativa. El autor discute caminos posibles para el futuro de la economía chilena, abogando por una política industrial consistente, el cobro de un verdadero royalty minero y el desarrollo de la minería estatal.

1 Este artículo se basa en dos columnas publicadas en CIPER. La primera se encuentra en <http://ciperchile.cl/2013/03/25/la-economia-chilena-como-el-elefante-se-balancea-sobre-la-tela-de-una-arana/>. Y la segunda en: <http://ciperchile.cl/2013/04/16/%C2%BFy-donde-fueron-a-parar-los-excedentes-del-boom-del-cobre/>.

La sustentabilidad del actual crecimiento económico en Chile

¿Y si la bonanza del cobre resulta ser transitoria? Es realmente increíble como el gobierno, el Banco Central y la gran mayoría de los agentes privados y la prensa especializada han tenido hasta ahora la certeza de que esta vez el alto precio del cobre va a ser permanente; la subida de precio “esta vez es distinta”, dicen. Los titulares son casi unánimes: en 2012 el crecimiento de Chile fue de 5,6%, la inflación está baja, hay casi pleno empleo. La mera posibilidad de que todo eso cuelgue de un hilo (de cobre) se descarta de plano. El gobierno afirma que el país está de vuelta al dinamismo de los ‘90. Los que opinamos distinto somos las “Cassandras” habituales. De hecho, no tengo memoria de un momento en el cual el discurso hegemónico corresponda a una conciencia tan falsa sobre la situación real de la economía del país (la prosperidad virtual que había en 1981 sale segunda).

Lo real es que la economía está parada sobre la tela de una sola araña: el alto precio del cobre; y éste no tienen su raíz en fundamentos reales de la economía mundial, sino básicamente en especulación financiera. De volver ese precio a un valor basado en fundamentos reales (y no especulativos), lo cual puede pasar en cualquier momento, el ajuste puede a ser feroz — incluso puede ser peor que el del ‘82.

Desde este punto de vista, dada la situación internacional, el problema número uno que tiene Chile no es la incertidumbre de que si el precio del cobre va a caer o no a niveles más normales, sino la de *cuándo es que va a caer* — y de cuán brutal va a tener que ser el ajuste. El problema número dos es que aún en una situación hipotética (y bastante poco probable) de que el precio del cobre se mantenga en las nubes, la situación actual de la economía no es para nada tan favorable como la pintan las autoridades.

Partiendo por el segundo problema, lo que tratan de minimizar las autoridades y la mayoría de los analistas económicos es que, a pesar del buen precio que tiene el cobre, la cuenta corriente de la balanza de pago se ha deteriorado en los últimos años en 9 puntos porcentuales del PIB; y los aportes (brutos) del cobre a los ingresos públicos, como porcentaje de los ‘ingresos tributarios netos’, cayeron

de un máximo del 34% en el tercer trimestre del 2006, a un 11% en el primer trimestre de 2012, y *a menos de un 1% en el primero del 2013.*¹ No hay que ser un erudito en la “Dismal Science” (o “Ciencia Lúgubre”, como un historiador victoriano llamo a la Ciencia Económica) para darse cuenta que estas dos tendencias no son sostenibles *aún si el precio del cobre continúe en su nivel actual de más de US\$3 €/lb.*

En el caso de la cuenta corriente de la balanza de pagos, ésta se deterioró en pocos años de un excedente de casi 5% del PIB a un déficit de casi 4% en el 2012. Sólo en los últimos tres años (los de crecimiento), pasó de un excedente de US\$3.200 millones a un déficit de US\$9.500 millones. Y la proyección para el 2013 es aún peor — de hecho, el déficit del primer trimestre de este año ya llegó a un nivel casi 15 veces mayor al del primero del 2012. Para los no especialistas, la cuenta corriente de la balanza de pagos incluye la balanza comercial (exportaciones menos importaciones), la balanza de rentas (intereses y dividendos) y la de transferencias (donaciones y remesas). La cuenta corriente es el indicador más importante de la *sustentabilidad* del crecimiento. Y lo que no se dice es que, *aunque siga alto el precio del cobre* (algo poco probable), ya estamos en una situación en la cual este déficit creciente en la cuenta corriente de la balanza de pagos (y el de las cuentas fiscales) puede volverse difícil de financiar en un futuro no tan lejano.

La crisis del '82 ocurrió precisamente por eso, pues, de repente, a raíz de la moratoria mexicana, el déficit que había en ese momento no se pudo financiar más. El ajuste que vino significó que el PIB cayó en 20% entre el tercer trimestre de 1981 y el de 1983, el desempleo llegó al 30% y el porcentaje de la población bajo el nivel de pobreza se duplicó al 55%. Además, el rescate del sistema bancario costó un monto equivalente a más de la mitad del PIB. Y si en 2012 el precio del cobre hubiese vuelto abruptamente a su nivel pre-boom (el que tenía en 2003), la cuenta corriente habría llegado a un déficit del *18% del PIB*; esto es, a un nivel de déficit mayor que el que hubo en 1981 (13%), o en 1982 (9%). En otras palabras, en 2012 el país ya gastó (esto es, consumió e invirtió — especialmente lo primero) casi US\$10.000 millones más de lo que tenía; y si los términos del intercambio en 2012 (precios de las importaciones y precios de las exportaciones, incluido el cobre) hubiesen sido los del

1 Ver: <http://si3.bcentral.cl/Siete/secure/cuadros/home.aspx>

2003 (todo lo demás igual), a esa cifra habría que sumarle casi otros US\$ 40.000 millones. ¡Así hasta Mugabe podría dar semblanza de gran prosperidad!

Y en cuanto al colapso de la contribución del cobre al erario nacional, ya mencionábamos que ésta prácticamente desapareció durante el primer trimestre de 2013 — y eso a un precio del cobre a más de US\$3 €/lb.

Aun aceptando el argumento que quizás cuando el precio del cobre baje no va a llegar de vuelta al precio del 2003, esta caída puede fácilmente crear un déficit de dos dígitos. Hay que recordar que el precio del cobre ya cayó en el 2009 a menos de US\$1,5 €/lb. También hay que recordar que éste precio en los mercados internacionales nunca se ha determinado como el de los autos o televisores (esto es, 'mark-up' o un margen, sobre costos de producción). Por tanto, la subida del costo de producción en Chile — y bastante menos en el resto del mundo — puede ser bastante menos relevante de lo que se cree (o quiere creer). Simplificando, en los mercados de *commodities* como el cobre, son los costos de producción los que se tienen que ajustar a los precios y no al revés. Además, en algunas minas, como Chuquicamata, el costo de extracción ha subido por problemas específicos, pero en varias de las otras la subida masiva del costo de producción es bien poco creíble (ver segunda parte del artículo).

En relación a nuestro déficit actual de la cuenta corriente, uno de los fenómenos económicos que los economistas neoliberales nunca han dado importancia es a la elasticidad de ingreso de las importaciones. Esto es, como crecen las importaciones cuando crece el PIB. En los tres años de crecimiento del PIB, éstas han saltado en un 35% (tres veces más rápido que las exportaciones). Y desde que empezó la bonanza del precio del cobre a finales del 2003, las importaciones de bienes se han más que cuadruplicado (con una tasa anual de crecimiento del 20% — de un total trimestral de US\$ 4,7 mil millones, a uno de US\$20,4 mil millones — cuarto trimestre de cada año). Con la enorme desindustrialización que hemos sufrido desde la reforma, la elasticidad ingreso de las importaciones ha ido en constante aumento. Y, en el mediano plazo, a mayor elasticidad ingreso de las importaciones, menor es la tasa de crecimiento del PIB que es sustentable en el largo plazo. La subida brusca de los precios de algunos *commodities* desde 2003/2004 ha cambiado temporalmente algunos parámetros en el corto plazo, pero cualquier persona que

conoce historia económica sabe que esos ciclos de los precios de los *commodities* son siempre temporales — y que en cada uno de ellos, como ahora, se inventaron cualquier cantidad de cuentos de que esta vez los precios altos van a ser permanentes, “de que esta vez va a ser distinto”. Más aun, se puede argumentar que esos cuentos fueron (y son) cuentos ‘de mala fe’ — ‘mala fe’ no en el sentido corriente en el cual se usa este concepto, sino en el que lo usa Sartre (“*mauvaise foi*”): esto es, el de contar cuentos no sólo para convencer a otros, sino también con el fin de *auto-convencerse* a sí mismo.

Lo característico de la situación chilena actual es que a pesar de la bonanza exportadora, durante los tres años de crecimiento del PIB el boom de las importaciones ha reducido el superávit comercial (exportaciones menos importaciones) de US\$16.000 millones a sólo US\$3.000 millones, creándose el déficit de cuenta corriente mencionado anteriormente — casi 4% del PIB en 2012.

Aquí, otra vez, la experiencia asiática es fundamental para entender eso. La pregunta que hay que hacerse no es por qué Corea crece al 7%, sino por qué lo ha podido hacer por 50 años. China e India también han crecido al 9% y 7%, respectivamente, por 30 años. La gran diferencia no es que en América Latina no podamos crecer. En los últimos 50 años, prácticamente todos los países de la región, incluido Chile, tuvieron un periodo de crecimiento a nivel asiático. Sin embargo, *ninguno* de estos países logró *sostener* ese crecimiento en el tiempo. Por eso siempre digo que somos corredores de corta o (cuando mucho) de media distancia. Los asiáticos son corredores de maratón.

Y para entender eso, el caso de Corea es paradigmático. A mediados de los sesenta, sus dos productos principales de exportación eran las algas marinas y la seda natural, seguido de cerca por el hierro. Más aún, Corea (como ahora Chile en cobre concentrado, astilla de madera y salmón de tres kilos) era particularmente competitivo a nivel mundial. Sin embargo, a mediados de los sesenta, sus líderes, poco democráticos por cierto, y su emergente elite capitalista, se dieron cuenta tempranamente de que por ese camino no iban a llegar muy lejos. Por lo tanto, se embarcaron en uno de los proyectos más ambiciosos — y exitosos — de industrialización en la historia, para así cambiar su especialización externa y pasar a exportar productos manufacturados de *alta elasticidad de ingreso*.

Como es bien sabido, Corea recibió todo tipo de consejos y presiones en contra de su nuevo proyecto industrializador de aquellos asociados al Consenso de Washington. Los documentos del Banco Mundial repetían *ad nauseam*: ¿cómo se le ocurre a Corea transformar hierro de primera calidad en acero de segunda? Peor aún, ¿cómo se le ocurre transformar ese acero de segunda en autos de tercera?¹ Sin embargo, en poco tiempo, los autos coreanos pasaron a ser tan habituales en el mundo como el whisky escocés, el coñac francés, la ropa diseñada en Italia, o el carnaval brasileño.

De hecho, se puede argumentar con razón que la ‘ventaja comparativa’ realmente adquirida por el Asia del Este durante este período no fue en un nuevo conjunto de productos específicos, sino en aprender a desarrollar capacidades productivas de exportación flexibles. Parafraseando la propaganda de Canon, la actitud hacia la exportación en estos países podría resumirse como “¡si alguien puede, yo puedo!”

En resumen, lo que hizo Corea fue subir la elasticidad ingreso de sus exportaciones y así pudo no sólo crecer al 7%, sino que hacerlo durante 50 años. En nuestro caso, el gran nicho para hacer eso se da en la industrialización del sector exportador, tanto en la producción de insumos para la industria exportadora, como en el procesamiento de sus productos. Muy al estilo nórdico. Pero eso no va a pasar por obra y gracia del Espíritu Santo (mercado), sino por una implementación inteligente de políticas industriales y comerciales, incluido un royalty minero estructurado para eso.

Y el hecho de que eso no pasa por incentivos *endógenos* del mercado es lo que yo entiendo por la famosa “trampa del ingreso medio”. Y para salir de ella, como se hizo y se hace en Asia, se requiere de un ‘empujón’ por parte del Estado vía políticas industriales, comerciales, macros ‘pro-crecimiento’, etc. Básicamente, exportar recursos naturales sin procesar es un mecanismo efectivo para pasar de país de ingreso bajo a uno de ingreso medio; pero es uno muy ineficiente para pasar de ingreso medio a alto.

Es cierto que muchos que han intentado hacer eso y fallaron, pero la pregunta que hay que hacerse, una y otra vez, es ¿por qué sólo los asiáticos parecen saber cómo hacer ese cambio estructural?

1 Algunas revistas especializadas describían a los primeros autos Coreanos de igual forma como lo hicieron con los primeros autos Japoneses exportados a USA: como “cuatro ruedas con un cenicero”...

¿Tenemos que tirar la toalla antes de siquiera intentarlo?

Ahora bien, volviendo al primer problema, la sustentabilidad del actual precio del cobre, analicemos la tela de araña que sostiene todo: si nuestro crecimiento genera un creciente desajuste externo cuando el cobre aún está en las nubes, peor va a ser cuando el precio vuelva a niveles más normales. Si miramos el precio histórico, la tonelada de cobre siempre ha fluctuado, pero lo ha hecho entre US\$1,5 y US\$3 mil la tonelada; ahora fluctúa entre US\$7 mil y US\$ 8 mil. Se habla de que el dólar no es el mismo de antes, pero eso ha sido así desde el '71 (cuando Nixon rompió "temporalmente" la paridad oro del dólar). También se menciona China. Pero las importaciones chinas al momento de la crisis del 2007/2008 sólo representaban un quinto del total; ahora es mucho más (ya pasó del 40%), pero eso es porque mientras esa demanda crece a dos dígitos, en Estados Unidos, Europa y Japón la demanda está estancada o cae (en algunos casos fuertemente). Por tanto, las importaciones mundiales de cobre en su conjunto sólo han crecido al 3 o 4% anual desde el 2003 — similar al promedio de los últimos 200 años. Y la oferta no tiene problemas para responder a esa demanda — la inversión reciente para crear nueva capacidad productiva es altísima. Por ejemplo, la apertura este año de la mina Oyu Tolgoi en Mongolia, va a aportar otras 500,000 toneladas cortas al mercado; la reanudación reciente de algunas faenas en Grasberg (Indonesia, en algunas estadísticas la segunda mayor mina de cobre del mundo), la cual había paralizado sus operaciones después de que el colapso de un túnel mató a 28 trabajadores, va a dinamizar aún más la oferta. Más aún, el stock de cobre en Londres ha llegado en 2013 a su nivel más alto en tres años, y en Shanghai al más alto desde 2003.

¿Alguien puede realmente creer que una situación así explica que el precio hoy día esté a un nivel casi cuatro veces lo que era en el 2003? De hecho, entre septiembre del 2002 y febrero del 2011 el precio de cobre subió 5,8 veces. Miren lo que le paso al hierro: después de septiembre 2011, el precio del hierro cayó *a la mitad* en 12 meses, para luego duplicarse en los siguientes 5 meses, sólo para volver a caer 43% de ahí a mayo. A ver si uno de los tantos fundamentalistas de mercado en Chile explica eso — y, de hacerlo, seguro que le echa la culpa a algún gobierno. Esa volatilidad no tiene fundamento de realidad. Cualquier cosa que pase en el mundo real, se amplifica por 50, igual que las ganancias de los especuladores — y

la cantidad de cuentos para justificar eso.¹ Lo único que pasó con el hierro en ese periodo fue que India cambió su política de exportación de hierro no procesado, pero como la demanda china caía en el mismo periodo, no había en realidad un desajuste fundamental; sólo histeria especulativa. Mi expectativa es que en el cobre va a pasar lo mismo que en el hierro: una tendencia fuerte a la baja, pero con grandes fluctuaciones en el camino.

Lo que hay que entender es que si los precios de los *commodities* pueden subir como lo han hecho desde el 2003, también pueden bajar con igual velocidad. Los especuladores del mundo financiero, simples rentistas inútiles — ¡cuando volveremos al menos a un capitalismo en el cual para ganar plata hay que hacer algo útil! — ganan igual apostando a que los precios suban o a que bajen — y mientras más grande el ciclo, se abren más oportunidades para ganancias siderales.

Sin embargo, en Chile pocos parecen estar preocupados de que el precio vaya a caer en el corto plazo. Se acepta el cuento de que todo es por China, y como China (supuestamente al igual que la ley de gravedad) siempre va a estar ahí, todo va a seguir igual. Es realmente increíble como los agentes públicos y privados tienen la certeza de que el precio del cobre en el nivel actual es permanente. Ese es el error maniaco clásico del ser humano: creer que lo bueno es permanente y lo malo es pasajero. En Chile esa actitud omnipotente ha llegado a extremos inusitados. Pero lo que realmente explica el precio del cobre es la enorme especulación financiera, porque los mercados financieros internacionales están tan líquidos y con tan pocas alternativas relativamente seguras de especulación, que los *commodities* cuya demanda crece al menos al 3% anual pasan a ser muy atractivos. Lo demás son cuentos. Por eso lo que se ha hecho en Chile, en especial (pero no sólo) en los últimos 3 años de crecimiento — el ajustarse a la bonanza del cobre como si ella fuese permanente y estable, y casi todo vía consumo —, es irresponsable, por decir lo menos.

1 Cuando comenzaron los recientes disturbios en Egipto, el precio del crudo subió en una semana de US\$93 a US\$102. El hecho que Egipto no es un exportador de petróleo, y que la inestabilidad en ese país no tuvo ningún efecto en el Golfo no era relevante; cualquiera excusa para crear fluctuaciones artificiales, donde se puede ganar en los dos lados del ciclo, ¡bienvenida!

La gran liquidez actual en los mercados financieros internacionales es el resultado directo de las políticas de ‘quantitative easing’ en los Estados Unidos y Europa (y ahora Japón). Solo en el caso del primero, el balance del FED muestra un incremento de activos de más de tres millones de millones de dólares desde el 2009. Y como los mercados financieros prefieren usar esa liquidez para jugar al casino en lugar de bajarla a la economía real, las bolsas de comercio de Nueva York, Londres y Frankfurt (y recientemente Tokio) no sólo llegaron de vuelta a los niveles más altos de antes de la crisis, sino (al menos por un tiempo) los superaron: ¿hay alguien que realmente crea que eso refleja algún fundamento, en economías estancadas o semi-estancadas, con inversión por el suelo, sectores públicos y de hogares endeudados hasta el alma, y la zona del Euro con peligro de implosionar? Más aun, la situación en China está cada día más delicada (ver más abajo).

Todos los fundamentos de la economía mundial son un desastre (salvo, para variar, el de algunas — pero no todas — las economías en Asia), y a pesar de eso las acciones llegaron a niveles record. Lo mismo pasa con el cobre. Esos mercados financieros extremadamente líquidos y faltos de imaginación son los que han transformado el cobre en una especie de pariente pobre del oro, en un activo financiero contra-cíclico. El cobre pasó a ser una de las forma de especulación más atractivas ‘de resguardo’ y eso explica casi todo el aumento de precio desde la caída que siguió a la crisis financiera global. El problema es que esas especulaciones son siempre inestables, pasando de producto en producto, creando artificialmente burbujas para luego reventarlas. En mi opinión, hay una alta probabilidad que la burbuja de muchos minerales esté cerca de reventar. Y, de ser así, el ajuste que se producirá en Chile va a ser muy doloroso. Si hoy, con el precio del cobre aun en las nubes, la cuenta corriente ya está con un déficit tan alto, y las cuentas públicas ya con problemas tan serios, una caída puede ser muy complicada.

Y una baja del cobre de esa envergadura es perfectamente factible. Las reservas de divisas del Banco Central, más los del fondo ‘FEES’ (el “Fondo de Estabilización Económico y Social”, creado para ahorrar una parte de los excedentes de Codelco), no dan ni de cerca para un año de importaciones — menos aún para parar una estampida de ‘inversionistas’ extranjeros. Por lo menos Brasil se ha preparado mejor y ha acumulado altas reservas — en relación al

nivel de importaciones de cada país, las reservas chilenas deberían llegar a US\$100 mil millones para estar (proporcionalmente) al nivel de las brasileras. Con el tipo de cambio 'flexible' que tenemos y con un Banco Central tan (ideológicamente) tímido para intervenir, no se ha hecho lo mismo. Por lo tanto, con mala suerte, el ajuste puede ser brutal. Si bien es muy difícil decir cuando los especuladores van a empezar a apostar a la caída fuerte del precio del cobre, pues esto depende de una cantidad enorme de factores, el gran Caballo de Troya que Piñera generosamente le va a dejar al próximo gobierno es una economía en expansión que cuelga de un hilo.

Lo más probable es que sea el próximo gobierno el que pague las cuentas por la falta de imaginación de la política económica de este gobierno y de los anteriores, por su incapacidad (al igual que el de los anteriores) de captar una parte significativa de los excedentes extraordinarios del cobre vía un royalty de verdad; por la falta de inversión de los excedentes que quedaron en el país (casi todo gracias a la estatal Codelco) para crear nuevas capacidades productivas que reemplacen la bonanza de los precios del cobre cuando esta desaparezca; y por la actitud maniaca de que todo lo bueno es permanente — maniaca en un sentido psicoanalítico: desconexión con la realidad. Y en economía, como en tantas otras esferas de la vida, la manía siempre se paga cara.

¿Y dónde fueron a parar en Chile los excedentes adicionales generados por el boom del cobre en la última década?

Cuando en el futuro los historiadores económicos miren al Chile de la última década, la de los precios del cobre en las nubes, se van a preguntar de la misma forma como nosotros lo hacemos respecto del boom del salitre: ¿qué se hizo con los excedentes adicionales del cobre, en especial porque éstos, casi seguro, serán temporales? La respuesta, desgraciadamente, al igual que la del período salitrero post-Balmaceda, va a ser bastante negativa.

Como dijo el gran historiador Eric Hobsbawm, el quehacer de los historiadores — y también el de los historiadores económicos —

es recordar lo que otros prefieren olvidar. El boom actual del cobre no es algo inédito en nuestra historia. Tampoco son los errores cometidos. Reiteremos que en el Chile de la Concertación y en el de la Alianza se vuelve a caer en el error maníaco clásico del ser humano: creer que lo bueno es permanente y lo malo pasajero. Respecto del precio del cobre, hoy en Chile esa actitud omnipotente ha llegado a extremos inusitados.

Primero está el hecho de que lo poco que ha quedado en Chile de esos excedentes extraordinarios se debe a las contribuciones de la estatal CODELCO. Expresado en dólares del 2012, la salida de capital por concepto 'renta de la inversión directa' (utilidades y dividendos, en su mayor parte proveniente de actividades mineras) saltó de un total de US\$ 26 mil millones para la década 1993-2002, a US\$ 166 mil millones en la década siguiente, la del salto del precio del cobre. Esto es, en dólares del mismo valor adquisitivo, la salida de recursos por este concepto más que se sextuplicó. En términos del PIB, saltó de un promedio de 2.6% para la primera década a uno del 9% en la segunda, llegando a un 13% del PIB en 2006 y 2007. En términos de las exportaciones, la salida por el concepto 'renta de la inversión directa' más que se duplicó, de menos del 10% de las exportaciones de bienes y servicios en la primera década, al 23% de ellas en la segunda; llegando al 30% en 2006 y 2007 — cuando salieron (en promedio) más de US\$20 mil millones por año, cifra equivalente a 1.7 veces el PIB de Bolivia y más de dos veces el PIB de Paraguay. Y todo eso, básicamente, para que empresas rentistas extranjeras se molesten en hacer cosas tan elementales como producir cobre *con el mínimo posible* de procesamiento local: el concentrado — un mineral con un contenido de metal de aproximadamente un 30%, resultado de una flotación rudimentaria del mineral bruto pulverizado.

De hecho, las grandes mineras privadas se han apropiado *en cada uno de los últimos siete años*, de excedentes del orden de magnitud del total de sus inversiones precedentes. En otras palabras, han recuperado sus inversiones siete veces en este período — sin considerar los excedentes retirados en años anteriores. ¡Qué generosidad! Para enviarlo al Guinness Book of Records.

Y la razón fundamental porqué Chile tiene todo el derecho del mundo a cobrar un royalty de verdad a las mineras privadas, nacionales y extranjeras, es obvia: sólo una parte de esas utilidades de las mineras privadas son retorno a su inversión; la mayor parte es

simplemente renta minera, la cual, obviamente, pertenece al dueño del mineral, no al que opera la mina — y este dueño, incluso según la Constitución de Pinochet, somos todos los chilenos, pues según esta Constitución: “el Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas”. Sin embargo, de José Piñera en adelante, esa frase ya no vale ni el papel en el cual está escrita.

Y ha quedado tan poco en Chile porque tanto la tributación minera, como el así llamado ‘royalty’, sólo han captado una insignificancia de esos excedentes extraordinarios. Como Laurence Golborne reconoció más de una vez cuando se desempeñaba como Ministro de Minería, la tributación minera en Chile es una de las más bajas del mundo. Y en cuanto al royalty, como nos recuerda mi amigo Manuel Riesco, éste sólo obligó a las mineras privadas a pagar el equivalente del 1.5% de sus utilidades (EBITDA) entre 2005 y 2012. Estas utilidades promediaron US\$ 18.500 millones anuales, cifra que equivale a la mitad de los ingresos tributarios totales del Estado.

Si la producción de cobre hubiese seguido en manos del Estado, o si hubiese al menos una tributación y un royalty de verdad, hoy en día sería perfectamente factible para los chilenos vivir sin impuesto a la renta y tener, además, suficientes recursos fiscales para sus innumerables deudas sociales y requerimientos de inversión pública en educación, salud, energía y capital físico. Brasil re-nacionalizó recientemente sus nuevas riquezas petroleras submarinas, en un proceso al que el Presidente Lula da Silva denominó la “Segunda Independencia del Brasil.” Pero en el Chile neo-liberal de hoy, esta política, inspirada en el ejemplo de Noruega, es una alternativa que ni la Concertación ni la derecha se plantean siquiera como posibilidad.

Por otra parte, la Presidenta Rousseff (aún antes de las recientes manifestaciones públicas) propuso que la totalidad de un nuevo royalty petrolero se destine a educación, ciencia y tecnología con el objetivo de duplicar el presupuesto público respectivo en términos del PIB. En Chile, en cambio, los ideólogos de la elite — nuestros ‘anarquistas burgueses’ como los denominaba Hobsbawm — prefieren que sea el mercado (es decir, aquello que aquí en Chile llamamos eufemísticamente ‘mercado’) el que solucione los problemas de la calidad y del financiamiento a la educación. Resultado, como los estudiantes se han encargado de recordarnos,

la educación universitaria en Chile es la más cara de la OECD (en términos relativos al ingreso por habitante), y lo que pagan las familias en Chile por la educación de sus hijos (en muchos casos, algo mucho más virtual que real) equivale al 40% de todos los impuestos a la renta pagados por hogares y corporaciones. A esto, entre muchas otras cosas, hay que agregar la estructura absurda del CAE, donde el Estado ha desembolsado, entre recompras y recargos, la mitad del total prestado a estudiantes, mientras los bancos intermediarios se han llevado todas las utilidades (US\$ 400 millones entre 2006 y 2010.¹ Como dijo Martin Carnoy, profesor de economía de la educación de la Universidad de Stanford al referirse al financiamiento de la educación chilena: el mayor problema con nuestros fundamentalistas de mercado es que su ideología es ciega al sentido común.² Quizás, al igual que a los ejecutivos de Cruz Verde se los ‘condenó’ a seguir un curso de ‘ética profesional’, a mis colegas neo-liberales se les debería pedir seguir un cursito de ‘ética del sentido común’.

Pero ni los gobiernos de la Concertación o de la Alianza han querido tocar las enormes utilidades de las mineras privadas para ayudar en eso, a pesar de que (como decíamos) el Estado tiene todo el derecho de hacerlo por su dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas. No han querido tocarlas ni siquiera cuando el precio del cobre está en las nubes. Tampoco se ha querido tocar el tema de la posible re-nacionalización de las aguas (auto-cedidas en forma corrupta por ministros de la dictadura, de forma gratuita y a perpetuidad), para poder usar los recursos de la licitación del potencial hídrico de Chile en esa dirección. Por tanto, se deja que San Isidro siga de mecenas exclusivo de Endesa y similares. Igual en la pesca: sus derechos se dan como regalo de Navidad a los “usual suspects”, en lugar de licitarlos para usar esos recursos en esa dirección. El Servicio de Impuestos Internos ni se arruga al hacer ‘perdonazos’ como el de Johnson’s. Y como nos recuerda Eduardo Engel, se acepta que continúe un sistema de concesiones para inversión en infraestructura en el cual se asignan miles de millones de dólares sin licitación competitiva. En otras palabras, en lugar de usar el enorme potencial de recursos públicos provenientes de

1 Ver los estudios de CENDA al respecto — <http://www.cendachile.cl/>.

2 Ver <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2010/06/24/%E2%80%99Clacompetencia-en-educacion-es-una-locura-de-la-derecha%E2%80%99D/>.

los recursos naturales, en especial el cobre, y de las concesiones para financiar propiamente la educación, la salud, la energía y otras inversiones públicas fundamentales, se prefiere seguir con la ‘piñata’ de los bienes públicos (aquella que comenzó con las privatizaciones de los Chicago Boys, para los Chicago Boys y por los Chicago Boys — & asociados), la cual sólo beneficia a los conocidos de siempre. También se prefiere seguir pretendiendo que esas altísimas rentas apropiadas de gratis por la elite no son una de las base principales de la gran desigualdad en la distribución del ingreso — ¡por supuesto que no! Ella es sólo resultado de otro tipo de problemas, como la educación.

Y aun aceptando el argumento de que quizás cuando el precio del cobre baje no llegue al del 2003 (cuando empezó el boom de los *commodities*), la caída que viene (casi inevitable) puede fácilmente crear un déficit de dos dígitos en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Que nos pille confesados, con pocas deudas y los ahorros en dólares.

Por eso, ahora más que nunca, se requiere terminar con la ‘piñata’ pública (y la *reproducción de los privilegios* que ella lleva consigo) para *blindar* los ingresos fiscales y así poder financiar la inversión pública y el gasto social en el período de las vacas flacas del cobre. Pero Rodrigo Vergara en el Banco Central y los asesores del segundo piso de La Moneda parecen estar más preocupados que la economía chilena llegue creciendo a las elecciones, a cualquier costo. Es su única esperanza de ganar. O, quizás, Piñera simplemente piensa de su legado a lo Luís XV: “después de mí, el diluvio.”¹ Como ya se dijo, no olvidemos que el precio del cobre ya cayó en el 2009 a menos de US\$1,5 ¢/lb — menos de la mitad del precio actual.

También es necesario entender por qué el cobre tiene el valor actual y por qué es probable que caiga en el mediano plazo. Simplificando, como ya decíamos, en los mercados de *commodities*, especialmente en el de los minerales como el cobre, los costos de producción domésticos son los que tienen que ajustarse a los precios

1 La actitud reciente del Presidente de negar los recursos de inversión esenciales que requiere Codelco sólo para mantener sus actuales niveles de producción — y, de paso, contradecir a su Ministro de Hacienda —, indican en esta dirección (ver, por ejemplo: <http://www.elmostrador.cl/noticias/negocios/2013/07/08/decision-de-hacienda-de-quitar-el-piso-a-codelco-tiene-al-directorio-furioso-y-al-mercado-incredulo/>).

internacionales, y no al revés. Como señaló hace poco el *Financial Times*, la economía de los recursos es como la de los buscadores de tesoros: su precio no guarda relación con el costo de encontrarlos y extraerlos, sino con la demanda — incluida, por supuesto, la especulativa. Y sus prospectos, como nos recordaba Martin Wolf en su reciente visita a Chile, no son favorables.¹ Y como saben aquellos que siguen de cerca de los mercados de *commodities*, en estos momentos ya hay una gran cantidad de “new shorting” en el mercado de muchos metales, incluido el cobre, en especial desde los problemas recientes en China (ver más abajo).² Por ejemplo, Barclays, hasta ahora uno de los más optimistas respecto del precio del cobre, también predice “el fin de la era de los ‘copper bulls.’”³

Además, si bien es cierto que en algunas minas, como Chuquicamata (de la cual fui uno de sus directores en el período de la nacionalización — y uno de los pocos que vivió para contar el cuento), el costo de extracción ha subido por problemas reales y específicos. Lo mismo ha sucedido en otras minas, como Michilla. Sin embargo, en la mayoría de minas privadas la subida del costo es más complejo. En algunos casos, éstos suben porque se intenta incrementar la producción lo más rápido posible (para aprovechar precios altos, pues sus dueños saben, mejor que nadie, que son transitorios). En otros, porque con precios tan altos inevitablemente los costos se relajan. O bien suben por la inevitable caída de la ley del mineral; y, por supuesto, una caída de la ley de mineral significa que hay que sacar más roca por cantidad de cobre, pero la tecnología de extracción, de chancado y flotación también mejora constantemente. La caída de la ley del mineral ha sido un fenómeno constante desde que Chile comenzó a exportar cobre hace un siglo y medio. Nada nuevo. Eso para nada explica que, según Cochilco, el costo unitario de producir una libra de cátodo se haya casi triplicado en 7 años. No es creíble.

1 <http://www.elmostrador.cl/noticias/negocios/2013/04/12/martin-wolf-para-lograr-ser-un-pais-desarrollado-y-menos-desigual-tienen-que-hacer-inversiones-masivas-en-su-capital-humano/>.

2 “Shorting” es la práctica de vender un activo, en este caso cobre, generalmente obtenido a préstamo de un broker, con la intención de recomprarlo en una fecha posterior, a un precio menor.

3 ‘Copper bulls’ son inversionistas que creen que el precio del cobre va a subir; ver <http://www.ft.com/cms/s/0/012b64b0-9f9f-11e2-968b-00144feabdc0.html#axzz2QJuMqsRv>).

Eso nos lleva al problema del ‘realismo mágico contable’: los costos también suben artificialmente para pagar menos impuestos. El caso del escándalo que se destapó cuando la Anglo American compro la Disputada de Las Condes es paradigmático — Exxon, quien la compro por sólo US\$ 98 millones, operó este mineral ‘a pérdida’ durante 23 años consecutivos, para luego venderlo en US\$ 1.500 millones. En Gran Bretaña, por ejemplo, se acaba de descubrir un escándalo similar: Starbucks no paga impuestos a las utilidades porque ‘no tiene ganancias contables’; y esto porque sus locales (de propiedad y administración de Starbucks), pagan a una empresa de Starbucks — fuera del país, por supuesto — una cantidad sideral por el derecho a usar el nombre de Starbucks. Esto es, Starbucks le paga a Starbucks por el uso del nombre Starbucks (García Márquez debe haber sido consultor de empresas de contabilidad).

Algo parecido es lo que hace Google a través del ‘Double Irish cum Dutch Sandwich and Bahamas scheme’.¹ Vodafone y Amazon también hacen algo parecido para hacer desaparecer sus utilidades *a-la-Harry Potter*. Y Apple, una empresa que dice ganar en promedio 400 mil dólares por trabajador que emplea en el mundo, más que Goldman Sachs, o Exxon Mobil, fuera de un impuesto mínimo que paga en Estados Unidos, según un estudio de Forbes “el holding no paga impuestos a ningún otro gobierno... Además, al parecer la sede de la coloración debe estar en Marte, pues no reconoce tener ninguna residencia fiscal en nuestro planeta.” Según un informe del Senado de Estados Unidos, entre 2009 y 2012 Apple se las arregló ‘legalmente’ para no pagar impuestos en ese país por lo menos sobre 74 mil millones de dólares de utilidades mediante la creación de filiales en Irlanda que no tenían otro propósito más que ese. Y en la legislación tributaria neo-liberal de ese país, eso es perfectamente legal — también en Chile. En este nuevo paraíso terrenal neo-liberal,

1 Una técnica de evasión fiscal empleada por muchas corporaciones, que implica el uso de una combinación de filiales irlandesas y holandesas para transferir las ganancias a jurisdicciones donde no pagan impuestos a la renta. En términos generales, el mecanismo implica transacciones virtuales de una sociedad irlandesa con una empresa holandesa, la cual opera con una segunda compañía irlandesa, cuya sede está en un paraíso fiscal (generalmente las Bahamas). Por tanto, se requieren dos compañías en Irlanda (doble irlandés), y una en el medio en Holanda (el sándwich holandés).

para las grandes corporaciones, incluidas las mineras privadas en Chile, pagar impuesto a las utilidades pasó a ser un 'optional extra'.

También acaba de salir a la luz pública en esta parte del mundo otro ejemplo de este tipo de fraude contable (pues no tienen otro nombre), el cual toma lugar a través de otro subterfugio en los balances de las grandes corporaciones, en este caso las financieras. Ellas dan grandes (y altamente subsidiados) préstamos a sus principales ejecutivos y directores, pero como eso 'se ve mal' en los balances, usan la así llamada técnica contable del "bed and breakfast" para esconderlo. Ésta consiste en *securitizar* esos préstamos para poder venderlos a otro banco el día anterior del balance (al cual se le hace el mismo favor), para luego re-comprar esa deuda al día siguiente del balance. Así, el día del balance 'legalmente' los bancos no tienen que reportar ningún préstamo a altos ejecutivos o directores.¹

Toda esta área, que ahora está de moda llamar 'alegal', consiste en cometer actos en forma deliberada que son inequívocamente fraudulentos y perturbadores, pero para los cuales todavía no existe una ley *específica* que haga que ese acto sea expresamente ilegal. Delitos financieros 'de cuello blanco', como la banca offshore, tergiversar costos, el valor de las inversiones y la venta de activos 'basura' son ejemplos de 'alegalidad'.² 'Alegalidad' es un corolario de la distinción entre algo inmoral y 'amoral'.

Y las empresas medias y pequeñas, y el resto de los mortales, tienen que pagar impuestos extras para compensar la evasión y elusión de las grandes corporaciones. Y gastos públicos

1 Y se descubrió que al menos en un caso, un alto ejecutivo de un banco había recibido préstamos de su propio banco por más de US\$150 millones. Y pasó por un zapatito roto y mañana te cuento otro.

2 Antes de la crisis financiera Goldman Sachs creaba a propósito productos financieros con alta probabilidad de fracasar, que luego vendía a sus clientes sin revelar su precariedad, para luego apostar (vía una derivativa tipo 'credit default swap') que ese producto no iba a funcionar. Es como vender un auto usado, que tiene problemas con sus frenos, sin decirle de ello al comprador, y luego apostar a que el nuevo dueño va a tener un accidente en los próximos seis meses... Al igual que a los ejecutivos de Cruz Verde, a los de Goldman Sachs quizás también habría que obligarlos a seguir un curso de "ética empresarial." (Para las prácticas 'a'legales de Goldman Sachs, ver G. Smith, *Why I left Goldman Sachs: a Wall Street Store*, New York, Grand Central Publishing, 2012).

fundamentales en educación, salud, infraestructura, energía, etc. no se pueden hacer por falta de financiamiento. A su vez, todos aquellos que razgan vestiduras argumentando, por ejemplo, que la educación gratuita no tiene sentido pues subsidia a los ricos, poco o nada dicen de cómo la piñata de los bienes públicos beneficia a los mismos ricos, solo que en formas mucho más siderales. Además, si se cerraran todas aquellas formas de elusión y evasión que hacen que la tributación actual pierda toda su progresividad, ese sesgo prácticamente desaparecería. Y que si la tributación fuese realmente progresiva (por ejemplo, un impuesto a la renta progresivo adicional para los graduados), lo que queda de este sesgo se podría eliminar. Como ya dijeron los estudiantes en Chile, y después dijeron un millón de brasileros en la calle, y dice el croupier, este tipo de financiamiento de la educación — y este tipo de cuentos para justificarlo — ¡no va más!

En el caso del cobre, el costo unitario de producción de cátodos era bastante estable hasta el 2004 (alrededor de US\$0,65 €/lb — ver las memorias de Cochilco); a partir de ahí, saltan los precios, y justo también, a partir de ahí, en pocos años, los costos de producción casi se triplican. ¿Coincidencia? Esto es, al resto de los chilenos se nos pide que creamos que la sincronización de los dos ciclos es pura casualidad. Este aumento tiene un alto componente virtual que reduce las utilidades contables, lo que implica menor pago de impuestos al Estado de Chile. Y resulta que no sólo los costos declarados se duplicaron en 5 años y casi triplicaron en 9 años, en el mismo minuto en que suben los precios del cobre, sino que también pasó lo mismo con los cuentos para justificar eso. Una parte muy importante del mayor costo de producción de cobre es una ficción de las mineras privadas.

En otros países, la posible caída de la tasa de ganancia por los problemas de la ley del mineral se compensa con mayor cambio tecnológico;¹ también compensan ganando más por el lado de aumentar el grado de procesamiento del mineral. A las mineras privadas en Chile nadie las obliga a exportar una parte muy importante de su producción de cobre con el *mínimo* posible de procesamiento local, el pobre, rudimentario y arcaico concentrado, con un bajísimo de contenido de metal.

1 Ver, por ejemplo, http://www.revistatecnicosmineros.com/index.php?option=com_content&view=article&id=14983:grupo-luksic-visitaramina-en-suecia-que-tiene-planta-concentradora-de-cobre-autonoma-&catid=17:noticias.

Esto también tiene un costo ambiental muy grande. Si el concentrado que se exporta sólo tiene en promedio un contenido de un 33% de cobre y un pequeñísimo contenido de otros minerales, en términos generales, dos de cada tres barcos que salen con este mineral al Asia llevan (literalmente) basura.

Básicamente, nadie como la minería del cobre ha utilizado tanto el sobre endeudamiento con filiales en paraísos fiscales para remesar utilidades bajo la forma de intereses, eludiendo impuestos. Nadie ha usado como ellos los beneficios de la depreciación acelerada. También, como varios informes lo han mostrado, es común sub-declarar el contenido de oro, plata, molibdeno y otros subproductos en los concentrados que venden a sus filiales en el extranjero — incluso el contenido de cobre del concentrado. La base del problema es que el Servicio Nacional de Aduanas en Chile no tiene los medios para efectuar el control de la ley de los concentrados (ni siquiera de su tonelaje), y dicho control se sub-contrata a empresas que son filiales de las mismas mineras que se deben fiscalizar, o que trabajan para ellas. ¡El gato a cargo de la carnicería!

El tema de Servicio Nacional de Aduanas es particularmente revelador de lo que es el ‘modelo’. Si uno exporta un lingote de cobre, es relativamente fácil saber su pureza; pero el de una tonelada de concentrado es mucho más complicado, pues puede tener un contenido de cobre entre 30% y 50%. Igual, puede tener distintos grados de humedad (el precio es el equivalente ‘en seco’). Además, la escoria no es toda basura — para nada; hay oro, plata, molibdeno, azufre, renio, selenio, etc. También está el tema de que en el concentrado el cobre puede tener una variada gama de composiciones químicas. Por eso, un lingote vale un precio relativamente fácil de determinar, pero una tonelada de concentrado puede valer un monto muy diferente al de otra. Ahí, Aduanas debería tener el mecanismo para medir todo eso, pero no lo tiene, con la excusa de moda en Chile que todo debe ser ‘sub-contratarlo’. Esto se agrava porque según el Servicio Nacional de Aduanas son las mismas empresas exportadoras de concentrados las que deciden cual mineral adicional contenido en el concentrado (fuera del oro y plata) se debe declarar. Y como hay pocas empresas que pueden investigar el contenido de cobre, oro y plata del concentrado, Aduanas termina subcontratando el control de eso a empresas como las mencionadas anteriormente. ¿Conflicto de interés? ¡Ninguno! Por supuesto, como

todos los economistas que se dedican a políticas públicas, además de ser consultores/directores/asesores, de grandes corporaciones, *jwe are all gentleman here!* Además, como dijo un influyente personero de la derecha, con la arrogancia correspondiente, en Chile parece que hay que ir al Hogar de Cristo para encontrar personas sin conflicto de interés.

Cuesta creer que Aduanas funcione de esta manera, pero es así, y no sólo pasa con en el cobre. Y eso pasa porque el cimiento de la ideología neoliberal (a diferencia diametral del keynesianismo) se caracteriza por creer que el ‘capitalismo’, entre otras cosas, consiste en tener un Estado cuyas instituciones están hechas a la medida para apoyar los intereses rentistas del gran capital, nacional o extranjero — un Estado cuya misión histórica es hacer lo que es acorde al famoso 1%, y a su compadre, el capital extranjero —, en lugar de resguardar el interés de la plebe, o incluso la eficiencia del ‘modelo’. Es el mismo principio (además de la corrupción de muchos de los Chicago Boys & Asociados en la privatizaciones del ‘70 y ‘80) lo que llevó a la piñata de los bienes públicos ya mencionada. Y es el mismo principio ideológico por el cual se crea un sistema de pensiones y de seguros de salud como el chileno; se permite que las grandes corporaciones financien una parte importante de las campañas parlamentarias, etc., etc. Y es la misma ideología por la cual se afirma que la enorme desigualdad que hay en Chile se debe sólo a problemas de acceso y calidad de la educación — de acuerdo a esa narrativa, esta desigualdad, por supuesto, no tiene nada que ver con esa piñata. Y la misma narrativa por la cual muchos en la Concertación creen ingenuamente que dentro de la camisa de fuerza que impone esa ideología, versión *chilensis*, caben en este mercado ‘criollo’ más distribuciones del ingreso que la actual. De hecho, la Concertación trató (bueno, a su manera) por 20 años de mejorar la distribución del ingreso en Chile, y apenas logro mejorar en Gini en dos puntos porcentuales (de 0.57 en 1990 a 0.55 en 2009); a su vez, apenas logró mejorar el índice de lo que gana el 10% más rico versus el 40% más pobre (un índice mucho más transparente, decidor y útil que el Gini para políticas públicas¹, apenas de 3.5 veces a 3.4 veces, respectivamente. Y eso en 20 años de (supuestamente) intentar. A esa velocidad, quizás en el próximo milenio Chile será un paradigma

1 Ver <http://www.oxfamblogs.org/fp2p/?p=13982>).

de igualdad. Por eso, con un Estado de esta naturaleza y una piñata pública de esta magnitud, una sin precedentes en nuestra historia contemporánea, hasta ahora ha hecho poca diferencia si ese Estado es manejado por la Concertación o la Alianza. Veremos que viene para adelante. La historia insiste en demostrar que es hartito más imaginativa que la mente humana.

Desde esta perspectiva, la falta de un royalty de verdad no es un hecho aislado; esto es lo que ha permitido a la inversión extranjera, fundamentalmente minera, sacar del país por 7 años consecutivos, bajo el concepto de 'renta de la inversión directa', un promedio de casi 20 mil millones de dólares por año. Un monto que equivale a la mitad del total de ingresos tributarios del Estado, y es algo central a la lógica del modelo.

Y respecto del precio, así como es fácil entender que el alza de los costos en Chile va a tener poca relevancia para la determinación del precio internacional del cobre en el futuro, ¿resulta tan difícil entender también (como expresábamos anteriormente) que el precio actual del cobre es transitorio; básicamente resultado de una enorme especulación financiera, en mercados extremadamente líquidos y poco imaginativos, y no de los fundamentos de la economía real (China incluido)? Como ya decíamos, quien quiera entender el increíble desatino de los mercados financieros internacionales hoy en día sólo tiene que ver lo que pasa en los mercados bursátiles: mientras todos los fundamentos de la economía mundial son un desastre, salvo, para variar, en algunos (pero no todos los) países del Asia — con economías 'desarrolladas' estancadas (y cada vez más geriátricas), las acciones llegaron a un nivel que es un record histórico. Y muchos bancos de inversión, como JP Morgan Chase, Wells Fargo y Goldman Sachs también acaban de reportar las ganancias más altas de su (larga) historia. Mientras tanto, los dos grandes gigantes de la tecnología, Intel e IBM, acaban de reportar una gran caída de sus utilidades. Y mientras surjan más alternativas atractivas de especulación, existirán menos probabilidades de que el componente "contra-cíclico" del cobre (su rol como activo financiero 'de resguardo') mantenga su precio en las nubes.

Mientras tanto, el PIB en los 17 países de la zona del Euro volvió a caer en el primer trimestre de 2013 — la sexta caída consecutiva. La situación en China también se está deteriorando en forma alarmante; por ejemplo, la enorme expansión del crédito

(que sostuvo el crecimiento chino después del estallido de la crisis mundial) está creando fragilidades financieras importantes. El crédito en China saltó de US\$ 9 millones de millones a US\$ 23 millones de millones desde la espectacular caída del Lehman Brothers (llegando a 221% del PIB); en otras palabras, los chinos replicaron el total del crédito del sistema financiero norteamericano *en sólo cinco años*. En particular, el sistema bancario paralelo — el ‘shadow banking system’ —, que de acuerdo a la calificadora Fitch acumuló casi US\$6 millones de millones de activos, equivalentes a casi el 70% del PIB Chino, dobló sus créditos en tan sólo los dos últimos años. Y para hacer eso, no le quedó más remedio que copiar muchas de las peores prácticas estadounidense, las que llevaron a la crisis del ‘sub-prime’ (o hipotecas basura).

El Banco Central Chino acaba de responder a todo esto, ciertamente en forma tardía — mientras tomaba lugar el 18avo Congreso del Partido, y se llevaba a cabo la transición de Hu Jintao a Xi Jinping, no era el momento para tomar acciones drásticas —, pero los nuevos líderes han reaccionado con la firmeza que caracteriza la política económica en ese país, subiendo rápidamente la tasa de interés para quitarle el oxígeno al sistema financiero informal, el cual ha estado inflando más que nadie las burbujas en construcción y acciones. De hecho, la tasa inter-bancaria llegó a niveles siderales (25%), pero eso no produjo un ‘credit crunch’, como en los países tradicionales de la OECD en 2007, pues la mayoría de los bancos en el sistema formal son públicos (y, por tanto, al margen de lo que pasaba, pudieron seguir prestándose entre ellos). Pero, de acuerdo a un informe de la Société Générale, como resultado de la nueva política monetaria, la tasa del servicio de la deuda de las corporaciones chinas este año (de pagarse) podría llegar a la escalofriante cifra del 30% del PIB. Por su parte, el ‘Shanghai Composite’ ya muestra una caída en el valor de las acciones del 24% desde febrero. Esto es, China puede estar cerca de lo que los economistas Keynesianos llamamos el “Momento Minsky” — cuando algo gatilla a la pirámide de deuda a colapsar en sí misma, por su propio peso. La consecuencia de esto la vamos a sufrir todos. Pero los mercados financieros, como Nerón, tocan jovialmente la cítara mientras Roma arde...

La pregunta siguiente es obvia: ¿por qué, de los pocos excedentes que quedan en Chile (en su gran mayoría sólo gracias a CODELCO), hemos invertido tan poco? Las cifras del Banco Central

muestran una pequeña alza en la inversión, pero las del Banco Mundial (a precios constantes) muestran un panorama mucho más deprimente — el promedio del 2003 al 2011 llega apenas al 21.2% del PIB (¡privada y pública!). Como decíamos anteriormente, el déficit de cuenta corriente de 2012 indica que el país ya gastó en ese año mucho más de lo que tenía; y si los términos del intercambio en 2012 hubiesen sido los del 2003 (todo lo demás igual), a esa cifra habría que sumarle casi otros US\$40.000 millones. ¡Así es fácil dar semblanza de gran prosperidad!

En nuestra América cada vez que la inversión privada sube del 15% del PIB, a la elite capitalista parece que le da vértigo. En el Asia, si alguna vez llega a bajar del 20% suenan las campanas de alarma. Por ejemplo, en Chile el 10% más rico se lleva el doble del porcentaje del ingreso que en Corea, pero la inversión privada es mucho menor (a menudo, como porcentaje del PIB, sólo la mitad). En cuanto a la pública, es raro que ésta pase del 3% del PIB; en Asia, es común encontrarla en dos dígitos. No debería sorprender entonces que la gran enseñanza que podemos aprender del Asia no es sólo cómo crecer, sino cómo sostener el crecimiento en el tiempo.

Por tanto, partiendo de la base que Chile debería quedarse al menos con una parte muy significativa del excedente del cobre, el tema fundamental es ¿qué hacer con ellos? Desde nuestro punto de vista Keynesiano la primera pregunta que hay que hacerse es siempre la misma: ¿es este cambio en el precio del cobre algo permanente o transitorio? De ello depende la naturaleza del ajuste. Y si el alto precio del cobre se entiende (razonablemente) como temporal, lo que tiene sentido es, primero, *captarlos* y luego encausarlos en uno de dos caminos: al ahorro o la inversión.

La primera alternativa, más conservadora y más ‘market-friendly’, consiste en ahorrar una proporción muy significativa de estos recursos en un fondo tipo ‘FEES’ (el Fondo de Estabilización Económico y Social creado por Nicolás Eyzaguirre y Mario Marcel). La gran diferencia con lo que se hizo, es que para que esta opción sea realmente efectiva se requiere de un royalty de verdad. Pero al menos con lo que se intentó hubo un cambio de tendencia. De haberse hecho en plenitud, se podría haber evitado una expansión económica insostenible (como la actual), y se podría haber acumulado recursos significativos para los años de vacas flacas.

El otro camino, el de invertir inmediatamente esos recursos, alternativa más enérgica y con más sentido de urgencia — alternativa más “asiática”, por así decirlo — consiste en inspirarse en la política económica del Presidente Balmaceda. Su idea era tan simple como genial: captar (pero de verdad) los excedentes temporales del recurso natural (en la época de Balmaceda ya se sabía que el salitre natural podía ser reemplazado por uno industrial, o por sustitutos, como el sulfato de amonio), e invertirlos de inmediato tanto en capital físico como humano, para crear capacidades productivas aptas para tomar el lugar del recurso natural cuando este se desinfle. Durante su gobierno, Balmaceda colocó un impuesto a las exportaciones de salitre que llegó hasta el tercio del valor de las exportaciones y con esos recursos dobló el número de estudiantes en la educación primaria y secundaria (y para qué decir la terciaria), y desarrolló un gran programa de obras públicas, especialmente ferrocarriles. En pocos años, la inversión pública en capital físico se *cuadruplicó* en términos reales y la inversión en educación se incrementó *ocho* veces. Según mis cálculos, casi la mitad del gasto público fue destinado a inversión en ambas áreas. Además, como la oferta de no-transables era elástica, un incremento del gasto de esta magnitud no fue inflacionario. Ese aumento en el gasto también neutralizó el ‘Síndrome Holandés’, pues evitó la revaluación del tipo de cambio real. Balmaceda también creó el Ministerio de Obras Públicas e Industria y fomentó la manufactura de formas diversas.

Pero un *shock* de esta magnitud, por supuesto, creó muchos conflictos; uno de los mayores fue que forzó la monetarización parcial del salario agrícola para evitar que los peones se fueran a trabajar al ferrocarril. Como resultado, los latifundistas, por primera vez en la historia de Chile, tuvieron que competir por la mano de obra — esto es, por primera vez, hubo mercado del trabajo en la agricultura. Pero como nuestros capitalistas autóctonos (entonces y ahora) lo último que quieren es un capitalismo de verdad (con ‘compulsiones’), ya sabemos lo que pasó. Como nos decía Einstein, “grandes espíritus siempre han encontrado la oposición violenta de mentes mediocres.”

Sin embargo, en nuestro Chile de hoy, esta gran oportunidad de captar en forma significativa esos excedentes y con ellos incrementar en forma significativa el ahorro o la inversión, tanto pública como privada, hasta ahora se ha perdido. De haberse hecho, junto a una política macro ‘pro-crecimiento’ (al estilo ‘asiático’ — no a

nuestro estilo criollo post-Ffrench-Davis en el Central, el cual daña al sector productivo y divierte a los especuladores), con tipos de cambio competitivos y estables, con tasas de interés bajas y estables, hubiese sido un paquete invaluable para el crecimiento (no hay país asiático que tenga el tipo de cambio 'flexible' de Chile). Tener controles de capital como en los '90 también hubiese contribuido. Agréguele a eso un Estado fuerte, capaz de regular y rayar la cancha para que opere un mercado 'competitivo' de verdad, y capaz de hacer política industrial y comercial (para transferir recursos hacia actividades de mayor potencial de crecimiento de la productividad en el largo plazo), que podría haber hecho que Chile volviese al dinamismo de los '90, pero esta vez en forma sustentable.

Pensando en el próximo gobierno, lo que se debería hacer en esta línea para corregir los errores hasta ahora tanto de la Concertación como de la Alianza es, *al menos*, captar la mitad de las utilidades del cobre vía tributación y un royalty en propiedad, y diseñar políticas para usar esos recursos de inmediato en inversión: en infraestructura, energía, educación, salud, investigación y desarrollo. Lo urgente es recuperar esos recursos y hacer que el Estado, a través de la inversión pública, se transforme en uno de los motores del crecimiento. Junto a eso, tratar de transformar el capitalismo chileno al menos en un capitalismo moderno; uno de verdad. No esta versión *subprime* que tenemos ahora, en donde no hay actividad económica en la cual no falte la competencia y abunden las rentas y la mala calidad del servicio. Una simple muestra: hace poco tiempo la OECD hizo un estudio sobre el acceso a internet y concluyó que los chilenos pagamos el doble de la tarifa promedio que se cobra en los países de la OECD, pero obtenemos sólo la mitad de la velocidad que se ofrece en esos países. Este es el mejor ejemplo de lo que caracteriza al capitalismo *subprime* criollo, al que yo llamo el "capitalismo de 2 por 1/2" — esto es, uno que acumula basado en cobrar el doble de lo que debería, para luego ofrecer sólo la mitad del servicio. Ahí hay un rol fundamental para el Estado y sus políticas públicas: hacer todo lo posible para que el mercado funcione al "1 por 1." Esto es, hacer lo posible para lograr al menos un capitalismo no sólo más eficiente y más equitativo, sino también uno menos abusivo, menos narcisista y menos rentista.

En ese sentido, eso de que todo cambio fundamental es tan 'difícil' es un mito neo-liberal para justificar el *status quo*. Hay

una gran cantidad de reformas que no son ni siquiera difíciles — es simplemente un problema de tener ganas de hacerlo, y de tener una ideología donde la ‘urgencia’ tenga prioridad. Como nos decía Gramsci, más a menudo que no, las batallas se ganan o pierden en el terreno de la ideología. Y como nos dice Wittgenstein, en materias de políticas públicas lo fundamental es la necesidad para mantener el sentido de urgencia.

Un ejemplo sencillo es el royalty. Claro, hay riesgos políticos. Concedo este punto — basta ver lo que le pasó al primer ministro australiano, Kevin Rudd, quien (a lo Balmaceda) le puso un royalty del 40% (sobre-tasa impositiva) a las ganancias exorbitantes de las mineras (el “Resource Super Profits Tax”). Con esto se subía la tasa de impuesto efectiva total *al 58% de las utilidades*. BHP Billiton (y otras grandes mineras) le dieron (literalmente) un golpe de Estado. ¡Tal cual! No le pasó lo de Balmaceda, pero sí le organizaron una revuelta entre los diputados laboristas (a los cuales las mineras, entre otras cosas, les financian las campañas electorales) para poner a alguien más ‘devoto’ de las creencias neo-liberales: la diputada Julia Gillard. Su primer acto como nueva primera ministra fue bajarles de inmediato el royalty aprobado por Rudd en más de un tercio — a una tasa efectiva del 40%; aun así, esta tasa es más del doble de la que esas mismas mineras pagan en Chile (18.6%; ver estudios de CENDA).¹

Finalmente, el royalty también se podría usar como política industrial, es decir, cobrarle al cobre concentrado (digamos) un 40% del precio de venta como royalty, al *blister* y otros refinados un 20% y al alambrón de cobre un 0%. De modo que, además de los ingresos fiscales para financiar la inversión pública en capital físico y humano (y energía), se incentive la industrialización del cobre en Chile. De paso, se desincentiva la exportación de escoria (estos es, basura —

1 En Australia el régimen político es parlamentario: los diputados, no el electorado, elige al primer ministro; y lo pueden cambiar cuando quieran. Como es sabido, los mismos diputados que se deshicieron de Rudd cuando las mineras Australianas se lo pidieron, volvieron desesperados a pedir su reinstalación como Primer Ministro cuando las encuestas mostraban que la nueva Primer Ministro (Julia Gillard) iba a perder las próximas elecciones en forma catastrófica. La condición, por supuesto fue que Rudd no volviera al tema de la sobre-tasa impositiva a las ganancias exorbitantes de las mineras Australianas.

que representa más o menos dos tercios del total del concentrado), algo fundamental desde un punto de vista del medio ambiente. Eso lo hacen muchos países — y no es física nuclear —, ni tampoco se requiere para hacerlo de un sector público de la sofisticación del coreano, taiwanés o de Singapur. Sólo se requiere convicción y ganas — y parlamentarios menos “capturados” que los australianos.

Además, siguiendo el famoso teorema de Lipsey y Lancaster (“si una de las condiciones óptimas Paretianas no se puede cumplir, para poder llegar a una situación óptima de ‘second best’ hay que abandonar *todas* las otras condiciones óptimas”), ya que el Asia implementa política industrial — y, por tanto, incentiva a los consumidores de cobre asiáticos a comprar en Chile sólo cobre concentrado, para fundirlo y procesarlo en Asia —, un royalty de esta naturaleza es necesario incluso desde la perspectiva de la economía neo-clásica: para ‘emparejar la cancha’ — y, así, al menos, llegar a un ‘second best’.

Como el royalty, hay una gran cantidad de cosas factibles (y necesarias) por hacer para que la economía chilena pase, al menos, de nuestro “capitalismo del 2 por ½”, a uno del “1 por 1”. Si fuésemos capaces de parar la ‘piñata’ pública, y fuésemos capaces de usar esos recursos, en especial los grandes excedentes del cobre, en esa dirección, tendríamos una gran oportunidad para hacer esta transición. Pero hasta ahora, ni la Concertación ni la Alianza proponen hacer esto.

Política Minera y Democracia: ¿CODELCO, Royalty o Subsidio a la Gran Minería Privada?

Eduardo Titelman

Magíster en Economía y Políticas Públicas

Correo electrónico: etitelman@gmail.com

RESUMEN

Desde 1990 se ha mantenido políticas mineras que ceden la mayor parte del patrimonio nacional minero a intereses particulares. De las tres grandes opciones de política minera al respecto —expansión de la producción minera pública, gravamen de un justo royalty o subsidio implícito a la GMP— se ha privilegiado consistentemente aquella que menoscaba el bien común, heredada de la Dictadura. En 2005 comenzó la caudalosa hemorragia del patrimonio nacional minero y se legisló estableciendo un Impuesto Específico a la Minería (IEM), aparentemente destinado a recuperar parte del patrimonio minero. Sin embargo, el IEM establecido acabó garantizando la invariabilidad del subsidio implícito a la GMP, a cambio del pago de una parte ínfima del valor del recurso minero comercializado. En 2010 cuando —habiéndose ya prolongado por varios años— la hemorragia era notoria, evidente e irrefutable, se aumentó el impuesto, pero sólo marginalmente y extendiendo a cambio por 6 años adicionales (desde 2018 hasta 2023) la vigencia de la garantía básica de invariabilidad del subsidio implícito otorgado a la GMP.

Las cifras de una política minera efectiva

La reinstalación del Estado de derecho a partir de 1990 — junto a la riqueza geológica natural del país— dio inéditos bríos a la política minera iniciada previamente, durante la Dictadura, focalizada en incentivar la inversión privada sobre la base de la concesión plena y virtualmente gratuita de los derechos de explotación de recursos mineros. Entre 1990 y 2011 se atrajo cerca de 26 mil millones de dólares de inversión extranjera en minería, vía DL 600¹, generando un crecimiento sustancial en la extracción productiva de minerales como oro, plata, molibdeno y especialmente cobre: la producción de cobre de la Gran Minería Privada (referida desde aquí en adelante como GMP) se multiplicó casi 9 veces durante el período, aumentando de 393 mil Toneladas Métricas (TM) en 1990 a algo más de 3,5 millones de TM en 2011.²

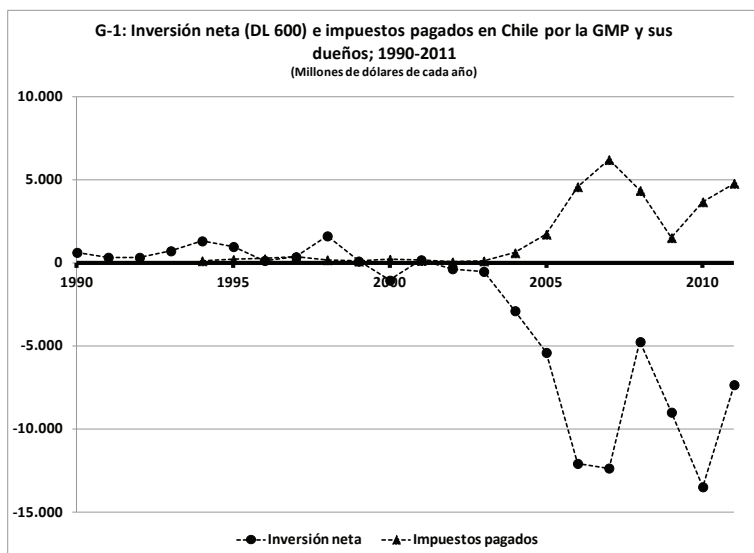
El Gráfico G-1 ilustra los flujos netos hacia Chile de la inversión en GMP³ y los impuestos totales pagados en el país por esos inversionistas y sus empresas⁴ durante el período. El gráfico muestra cómo, particularmente a partir de 2005, la maduración de los proyectos mineros y el *boom* en los precios de las materias primas (alimentado principalmente por el dinámico crecimiento de China) han permitido una sustancial recaudación fiscal, así como también suculentas utilidades después de impuestos e importantes remesas de inversión al exterior, reflejadas en un masivo flujo negativo de inversión neta en Chile por parte de la GMP.

1 Fuente: Comité de Inversiones Extranjera (<http://www.ciechile.gob.cl/es>)

2 Fuente: Comisión Chilena del Cobre (<http://www.cochilco.cl/estadisticas/produccion.asp>)

3 Flujos de inversión materializada en minería en Chile en el marco del DL 600, luego de descontar remesas de capital, amortizaciones de créditos y utilidades después de impuestos pagados por las empresas de la GMP y sus dueños. Virtualmente la totalidad de la inversión en la GMP se realiza vía DL 600. Si bien el grupo económico chileno Luksic es uno de los grandes inversionistas de la GMP, también éste realiza sus inversiones mineras a través de empresas extranjeras acogidas al DL 600.

4 No existen datos públicos fidedignos sobre utilidades e impuestos pagados por la GMP y sus dueños durante los primeros 4 años del período (1990-1993). Sin embargo se estima que ellos son relativamente bajos debido a la etapa temprana de maduración de los proyectos mineros (altos costos por concepto de amortización de la inversión y aún no se alcanzan niveles de producción en régimen) y los bajos precios de los minerales, en esos años.



Fuente: Elaborado sobre la base de datos del Comité de Inversiones Extranjeras y COCHILCO.

El gráfico G-1 ilustra también la alta proporción de las utilidades y remesas respecto de las inversiones que las generaron en años previos, lo que tiende a sumarse a la evidencia presentada en otros estudios, indicando rentabilidades extremadamente altas para esos inversionistas.¹ Asimismo, el gráfico muestra que los importantes ingresos fiscales por tributos pagados por la GMP y sus dueños durante el período de altos precios de los minerales, han sido sustancialmente inferiores a los retiros realizados por ellos: entre 2005 y 2011, en dólares corrientes, los impuestos pagados por la GMP y sus dueños totalizaron alrededor de US\$29 mil millones, mientras que sus remesas netas de capital sumadas a sus utilidades después de impuestos, llegaron a un total de alrededor de US\$ 63 mil millones. A continuación se analiza evidencia adicional sobre la rentabilidad de esas inversiones y se evalúa la razonabilidad y conveniencia de la distribución, entre Fisco e inversionistas, de los frutos de la explotación minera realizada por la GMP.

1 COCHILCO (2008), Titelman (2010), Leiva (2012).

Las cifras del millonario (y redundante) subsidio estatal a la GMP

La Tabla T-1 compara la rentabilidad sobre el patrimonio (ROE) obtenida entre 2005 y 2011 por la GMP con aquellas obtenidas en otros sectores productivos de la economía nacional que, generalmente, son considerados sectores oligopólicos con alta rentabilidad relativa. Asimismo, a modo de referencia, se presenta la rentabilidad del índice IPSA de la Bolsa de Santiago entre comienzo y fin de cada año.

T-1: Comparación del ROE antes de impuestos de la GMP con otros sectores; 2005-2011

	Gran Minería Privada	ISAPRES	AFP's	Bancos	Generación Eléctrica	Bolsa de Santiago (IPSA)
2005	70%	58%	24%	23%	10%	9%
2006	133%	48%	34%	24%	16%	39%
2007	117%	28%	28%	21%	9%	13%
2008	61%	34%	-3%	20%	17%	-21%
2009	50%	23%	33%	21%	21%	47%
2010	63%	39%	26%	22%	17%	36%
2011	45%	46%	20%	22%	16%	-16%
Promedio	77%	39%	23%	22%	15%	15%

Fuente: Elaborado sobre la base de los estados financieros de las empresas, publicaciones de datos agregados de los estados financieros por parte de las respectivas superintendencias y, para el IPSA, Yahoo Finanzas. En el caso de la GMP, se elaboró sobre la base de los estados financieros consolidados (auditados) de esas empresas, publicados por el Consejo Minero.

La tabla indica con claridad meridiana el nivel excepcionalmente alto de la rentabilidad obtenida por la GMP durante el período¹, que supera holgadamente a los demás sectores. Pero el

1 Si bien no es el propósito de este artículo analizar las rentas y estructura industrial de sectores no-mineros, resulta difícil no señalar algunas conclusiones al respecto, que se desprenden de las cifras que aparecen en la tabla: 1) A pesar del mayor riesgo de la inversión bursátil, la rentabilidad promedio durante el período, en casi todos los sectores incluidos en la tabla, es superior a la de la Bolsa de Santiago lo cual tiende a confirmar la presunción oligopólica en esos sectores. 2) Si bien en la generación eléctrica la rentabilidad promedio es similar a la de la Bolsa de Santiago, esto es compensado por un menor riesgo reflejado en una volatilidad

negocio de la GMP no sólo es excelente en relación a la inversión (elevada proporción de las utilidades respecto del patrimonio) sino que también en sus dimensiones absolutas, generando utilidades por montos sin parangón en la economía nacional. Tabla T-2 a continuación ilustra la relevancia de los montos percibidos por la GMP durante el período, por concepto de utilidades, comparándoles con las utilidades en los otros sectores aludidos —plausiblemente rentistas por mermas de competencia— de la gran empresa privada en Chile.

	Gran Minería Privada	Bancos	Generación Eléctrica	AFP's	ISAPRES
2005	7.218	1.676	694	199	146
2006	16.983	2.040	1.285	333	123
2007	18.561	2.201	803	320	69
2008	11.197	2.362	1.821	-46	86
2009	10.872	2.669	2.469	543	61
2010	17.132	3.643	2.258	522	119
2011	14.511	4.224	2.329	432	163
Promedio	13.782	2.688	1.665	329	110

Fuente: mismas fuentes que tabla anterior, N° T-1.

La Tabla T-2 muestra las dimensiones macroeconómicas de las utilidades de la GMP durante el período las que, en promedio anual, equivalen a alrededor de la mitad del gasto social anual promedio en el presupuestos de la nación, y casi tres veces la suma de las utilidades de todos los demás sectores “estrella” incluidos en la tabla.

mucho menor en las rentabilidades anuales (la desviación estándar de la rentabilidad fue de 27 puntos porcentuales en la Bolsa versus sólo 4 puntos en la generación eléctrica).

Cabe también señalar que ENDESA, el principal conglomerado en ese sector, obtuvo rentabilidades significativamente superiores al promedio en la industria, con un ROE anual promedio de 25% durante el período.

3) Llama especialmente la atención la alta rentabilidad del sistema de ISAPRES. Las cifras tienden a confirmar la existencia de graves fallas de competencia, y abusos, en el sistema privado de salud.

Tal como se ha argumentado extensamente en otros artículos¹, la razón de las altísimas rentabilidades de la GMP reside en que esas utilidades incluyen un masivo componente del valor del recurso minero explotado, que el Estado chileno entrega virtualmente gratis: el costo anual de la patente minera de explotación es de un décimo de UTM (unos \$4.000 en 2013) por hectárea, no estando destinado a recaudar el valor del recurso sino a garantizar la mantención de la concesión minera plena, a través del acto de pago.

Por otra parte, tampoco el sistema tributario apunta a recaudar el valor del recurso: hasta 2005, la carga tributaria vigente sobre la GMP era idéntica a aquella vigente sobre cualquier inversión en otro sector. Ese año se estableció por primera vez un Impuesto Específico a la Actividad Minera —que, reconociendo un valor no cobrado del recurso, busca recaudarlo— y en 2010 se legisló un incremento de ese impuesto. Sin embargo, las tasas efectivas del impuesto establecidas en 2005 y 2010 son bajísimas, casi simbólicas. Más aún, a cambio de ese ligero gravamen, las empresas de la GMP recibieron un mayor valor bajo la forma de sendas garantías legales de invariabilidad tributaria hasta el año 2023.² Es decir, el nuevo impuesto específico en lugar de recaudar el valor del recurso minero explotado por la GMP, constituyó en la práctica una módica prima de seguro pagada por la GMP al Estado, para cubrir el riesgo de un eventual intento de recaudar ese valor en futuros gobiernos.³

El dinamismo de la gran inversión privada —principalmente extranjera— en la minería chilena, se vio por lo tanto impulsado por una política pública basada en la entrega de un masivo subsidio implícito al inversionista solventado con la entrega, virtualmente gratuita, de patrimonio nacional minero. Rentas de la magnitud de aquellas de la GMP, no hubieran sido posibles en otros sectores de la economía —banca, AFP's, generación eléctrica, etc.— porque hubieran requerido la aprobación explícita de masivos subsidios a la gran empresa privada o un abuso extremo directamente percibido en carne propia por numerosos ciudadanos, despertando su clamor. Sin embargo, sí fueron posibles en la GMP porque el subsidio otorgado es implícito —resultado pasivo de un no-cobro— y porque

1 Titelman (2010).

2 Ibídem.

3 Ibídem.

la hipoteca del futuro, y de lo que pudo haber sido el presente, no duele directamente sino sólo a través de la conceptualización e internalización consciente de sus efectos. Por consiguiente, se ha posibilitado que, bajo un tupido velo ideológico y de desinformación, el patrimonio nacional minero sea escamoteado sin mayores incidentes.

El flujo de inversión neta en la GMP en Chile, permite también calcular la tasa interna de retorno (TIR) de esa inversión. Es decir, una medida conceptualmente completa de su rentabilidad promedio, que considera todo el “ciclo de vida” de la inversión. Al realizar ese cálculo se obtiene una TIR anual antes de impuestos, de alrededor de 30% entre 1990 y 2011.¹ Por otra parte, *la tasa normal* de rentabilidad media de la inversión minera en Chile, es decir aquella rentabilidad suficiente para tornar atractiva la inversión, en ningún caso excede el 20% antes de impuestos y es probablemente menor.² La diferencia entre ambas tasas de rentabilidad refleja la innecesaria cesión al inversionista, de valor del recurso natural, más allá de lo requerido para atraer su inversión.

Estimando la diferencia entre el flujo neto efectivo de inversión de la GMP y el flujo neto de inversión que hubiera bastado para generar una TIR equivalente a la *tasa normal* de rentabilidad media entre 1990 y 2011, es posible calcular el flujo excedente en beneficio del inversionista, el subsidio implícito y redundante, aquel valor del recurso natural entregado gratuitamente y que hubiera podido ser recuperado por el Fisco, sin mermar la inversión y la producción, por ejemplo, estableciendo un royalty minero adecuado

1 Elaborado sobre la base de datos del Comité de Inversiones Extranjeras y COCHILCO.

El flujo de inversión no incluye las remesas de inversión y las utilidades durante el período 1990-1993, por las razones indicadas en nota 4 anterior, lo que tiende a subestimar la TIR. Sin embargo, los argumentos indicados en esa nota implican también que el sesgo es, probablemente, menor.

El valor residual de la inversión en 2011 (alrededor de 260 mil millones de dólares) se estimó proyectando, al resto de la GMP, el valor por la producción anual de cobre de Anglo American Sur, establecido en la opción de adquisición de esa empresa ejecutada por CODELCO en 2012.

2 Ver Titelman (2010). Leiva (2012) ha estimado esa rentabilidad normal de la GMP antes de impuestos en 12,4%.

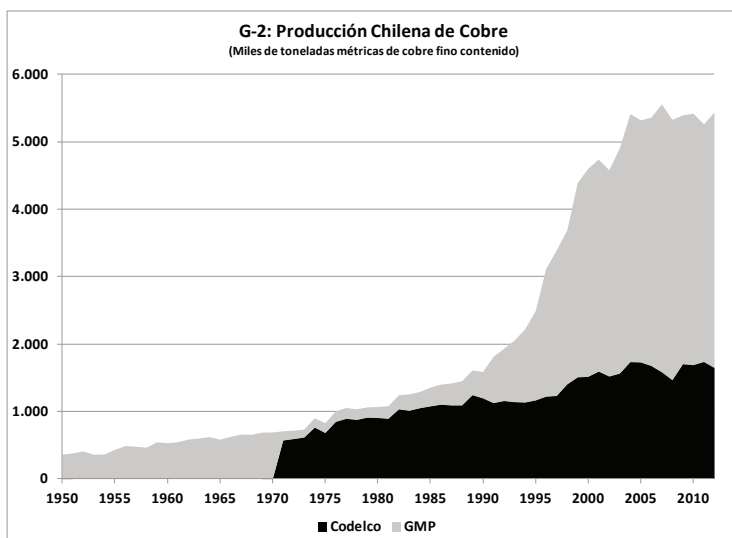
sobre la GMP a partir de 2005. Al realizar ese ejercicio, asumiendo conservadoramente una *tasa normal* de rentabilidad de 20%, se obtiene que durante el período 2005-2011, el Estado de Chile hubiera podido establecer tal royalty en una proporción en torno al 75% de las utilidades antes de impuestos, recaudando, durante todo el período, alrededor de 50 mil millones de dólares adicionales a la recaudación fiscal que efectivamente tuvo lugar.¹ Esa opción, razonable, justa y valiosa para el bien común, fue sin embargo desaprovechada.

La opción de privilegiar la producción estatal

En la búsqueda de capturar para el Fisco el valor del patrimonio minero nacional —y en línea con la estrategia plasmada en la nacionalización de la Gran Minería del Cobre en 1971— los gobiernos de la democracia representativa, renovada en 1990, pudieron también haber privilegiado la expansión de la producción minera estatal, en desmedro del fomento a la GMP iniciado durante la Dictadura.

Sin embargo, el gráfico G-2 a continuación, que ilustra los cambios en la producción de cobre —por lejos nuestra principal actividad extractiva—, muestra que en lugar de esa opción, la política minera privilegió una sustancial aceleración de la extracción minera por parte de la GMP, mientras la producción minera de CODELCO —la empresa estatal— crecía moderadamente. Ambas producciones han tendido a estancarse a partir de 2004.

1 Sensibilizando la estimación se obtiene un máximo de alrededor de 65 mil millones de dólares, cuando se considera como rentabilidad normal aquella de 12,4% estimada por Leiva (2012), y un mínimo de 35 mil millones de dólares, cuando se considera el valor residual de la inversión como equivalente al valor contable del patrimonio de las empresas de la GMP en 2011 (alrededor de 35 mil millones de dólares). Los cálculos se realizaron considerando un Royalty no reconocido como gasto para efectos del impuesto a la Renta.



Fuente: Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO).

El principal argumento en favor de privilegiar el crecimiento de la minería estatal, reside en que esa política garantiza la apropiación fiscal de la totalidad de las utilidades generadas, capturando así también la totalidad del valor del recurso minero en lugar de compartirlo con inversionistas privados. Este argumento es especialmente contundente cuando la alternativa es una dadivosa repartición del patrimonio nacional minero con inversionistas privados, tal como ha ocurrido, según se ilustró anteriormente, en el caso de chileno.

Contrario sensu, los principales argumentos que generalmente se ha esgrimido para privilegiar el crecimiento minero impulsado por la GMP son dos: a) estrechez del financiamiento público para un desarrollo acelerado de la minería estatal y b) que el Estado Empresario y Productor tiende a caracterizarse por una gestión menos eficiente que la de su par privado.

El primer argumento carece de sustento objetivo ya que los buenos proyectos mineros y CODELCO son ampliamente financiados en la banca internacional y los mercados de capitales y, además, el

Estado chileno viene mostrando desde los años 1990's bajos niveles de endeudamiento¹ y bajos costos relativos en la recaudación de fondos.²

En efecto, no ha existido una real escasez de oferta financiera que impidiera el que la empresa minera estatal y el Estado, recurrieran a la banca internacional y los mercados de bonos, para solventar importantes inversiones de tan alta rentabilidad social como en el caso en comento. Lo que sí ha obstaculizado tal línea de acción es la presunción ideológica del neoliberal modelo económico chileno que privilegia a ultranza el bajo nivel de endeudamiento público (incluidas las empresas públicas) y que desincentiva la gestión con audacia emprendedora en las empresas públicas. Esto, en el marco de su oposición doctrinaria a la expansión del quehacer productivo estatal, propiciando un Estado subsidiario y el máximo traspaso de la producción al sector privado, incluyendo la provisión de servicios asociados a derechos fundamentales como la salud y la educación.

El prejuicio doctrinario pro Estado subsidiario en el ámbito productivo, está asociado a una cosmovisión utilitarista y liberal que concibe al individualismo competitivo como la energía social motriz y desconfía de la eficiencia de todo emprendimiento productivo estatal. Este "complejo de ineficiencia estatal" ha estado en el corazón de la gestión estatal y las políticas públicas, constituyendo, como se ha indicado, el segundo argumento al que generalmente se recurre para justificar la privatización de nuestra industria extractiva de recursos mineros.

Sin embargo, tampoco existe evidencia empírica que avale, en el caso de CODELCO, la presunción de menor eficiencia: la empresa —que entre 1990 y 2012 ha generado excedentes para el patrimonio fiscal por un total cercano a los 67 mil millones de dólares³— ocupa, desde hace varias décadas, lugares respetables en relación a las demás grandes mineras en el mundo en cuanto a indicadores financieros y operacionales, volúmenes de producción, prestigio de sus cátodos,

1 Ver por ejemplo en Claro y Soto (2012).

2 Ver por ejemplo en <http://www.gob.cl/blog/2010/08/08/una-colocacion-historica.htm> y en <http://www.hacienda.cl/oficina-de-la-deuda-publica/bonos-de-tesoreria/bonos-soberanos/caracteristicas-financieras.html>

3 Cifras en dólares corrientes. Fuente: anuarios "Estadísticas del cobre y otros minerales", COCHILCO.

cumplimiento de sus compromisos comerciales, prestigio de sus profesionales, etc.¹ En este caso, la presunción de una inevitable ineficiencia e inferioridad productiva de la minería estatal respecto de la minería privada, no se sostiene por la evidencia, sino sólo por el indicado prejuicio de carácter ideológico, funcional al desarrollo y prosperidad de la GMP y sus negocios.

En síntesis, un giro en la política minera chilena, dirigido hacia la sustancial ampliación de la Gran Minería Estatal, parece altamente recomendable desde el punto de vista del bien común.

Los desafíos de la Gran Minería Estatal

Por otra parte, si bien el “complejo de ineficiencia estatal” se basa más en prejuicios ideológicos que en realidades irrevocables, esto no es significa que CODELCO haya estado exenta de costosos desaciertos productivos evitables (como tampoco lo han estado empresas mineras privadas), ni implica minimizar los grandes desafíos que enfrenta la empresa, especialmente aquellos directamente relacionados con su carácter de empresa estatal. Más aún, la eventual adopción de una nueva estrategia para la explotación del patrimonio minero nacional, que privilegiara la gran minería estatal por sobre la GMP, haría crecer y complejizar esos desafíos así como la responsabilidad de responder adecuadamente a ellos. Estos son algunos de los principales desafíos estratégicos que enfrenta CODELCO —y toda empresa de un eventual conglomerado de empresas de la Gran Minería Estatal—, que aquí serán mencionados sólo en términos generales:

Relaciones laborales

La estructura laboral en CODELCO es *sui generis*, reflejando una particular ambivalencia entre cooperación y conflicto en las relaciones entre su fuerza laboral y su administración:

Dos dirigentes sindicales —de la Federación de Trabajadores del Cobre (FTC) y de la Federación de Sindicatos de Supervisores y Profesionales de CODELCO (FESUC)— forman parte del directorio de

1 Ver, por ejemplo, abundante material al respecto recopilado en los informes de sendas comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados sobre CODELCO, emitidos en 2008 y 2012, en www.camara.cl.

la empresa y, entre 1995 y 2010, estuvieron vigentes acuerdos oficiales de “Alianza Estratégica” entre la administración y los trabajadores representados por su dirección sindical. Dichas alianzas, además de asegurar el compromiso de no privatizar CODELCO y validar la representatividad de las organizaciones sindicales, buscaban “avanzar desde la confrontación a la cooperación conformando una visión común del desarrollo de la empresa y transformando el éxito de CODELCO en un desafío compartido”.¹ La administración que asumió en 2010 se negó a renovar esos pactos argumentando su oposición a la cogestión. El entonces Presidente Ejecutivo lo ilustraba afirmando que: “Como ocurre en el fútbol, el entrenador tiene que ser entrenador; el dirigente, dirigente, y el jugador, jugador. Si el jugador quiere entrenar —y hemos visto casos donde, por alguna razón, los jugadores quieren pautear al entrenador—, el asunto no funciona”.² Desde entonces no se ha vuelto a firmar acuerdos de “Alianza Estratégica”.

Por otra parte, los sindicatos de la empresa son combativos en la defensa de intereses de sus representados y la FTC, que agrupa a los sindicatos de trabajadores, es una de las organizaciones sindicales más poderosas del país. Su máximo dirigente —miembro del directorio de la empresa— es interlocutor de las más altas autoridades que tienen muy presente el histórico peso de los sindicatos de CODELCO en momentos cruciales de nuestra historia, así como el gran costo económico que conlleva cualquier paralización de CODELCO. Regularmente se llevan a cabo en CODELCO negociaciones entre partes contrapuestas (organizaciones sindicales y administración) —similares a las que tienen lugar en las grandes empresas privadas—, llegando a veces a altos grados de virulencia verbal y conflicto que incluyen la huelga: aunque rara vez han tenido que recurrir a ella. El último paro nacional de los trabajadores de CODELCO tuvo lugar recientemente, el 9 de abril de 2013.

También en el ámbito laboral, cabe destacar que CODELCO, al igual que la mayoría de la GMP, ha recurrido a la profundización de la subcontratación, más allá de lo que dictan los beneficios de la

1 Documento del acuerdo de Alianza Estratégica firmado el 20/09/07 entre la Administración de CODELCO y la Federación de Trabajadores del Cobre.

2 Entrevista al entonces recién asumido Presidente Ejecutivo de CODELCO, en *La Tercera* del 30 de mayo de 2010.

especialización sobre la productividad. Mientras en 1990, CODELCO empleaba a 3,3 trabajadores propios en operaciones, por cada trabajador subcontratado, en 2012 esa proporción había descendido a 0,67¹. En realidad, CODELCO ha ido más lejos que el promedio de la minería al recurrir al mecanismo de la hiper-subcontratación: en 2012, mientras en promedio la minería ocupaba a un 69% de toda su fuerza laboral a través de la subcontratación, CODELCO lo hacía con un 74,5% de la suya².

La hiper-subcontratación ha servido como mecanismo de segregación que permite contener los costos laborales de la empresa, para maximizar utilidades y, a la vez, pacificar las relaciones con la fuerza laboral propia, haciéndole llegar un “chorreo” de la renta minera; restringiendo los mejores salarios, condiciones de trabajo y otros beneficios, al grupo acotado de trabajadores propios. No es por temperamento o ideología sino principalmente por razones concretas de discriminación y malas condiciones laborales, que son los subcontratistas de las grandes empresas mineras, incluyendo a CODELCO, quienes han protagonizado intensos y prolongados conflictos laborales con sus empresas mandantes. Se ha consolidado así en CODELCO, la gran empresa minera estatal, un espacio de alianza entre administración y trabajadores propios, a expensas de los trabajadores subcontratados.

En conclusión, las relaciones laborales en CODELCO están marcadas por la contradicción entre, por una parte, ser una empresa estatal “de todos los chilenos”, que esperan de ella relaciones laborales “distintas”, marcadas por una mayor cooperación y mancomunidad de propósito con la administración y, por otra parte, su internalización de valores, métodos de gestión y estructuras de organización sindical, propios de la empresa privada. El resultado es un proyecto híbrido pleno de inconsistencias que encuentra su equilibrio a expensas de la sobreexplotación de terceros. El real desafío de CODELCO en este ámbito —en su calidad de empresa estatal— consiste en desarrollar una nueva cultura de empresa, e innovadores mecanismos de organización y gestión, que abran nuevas sendas de productividad

1 Fuente: COCHILCO (Anuarios estadísticos 1990-2009 y 1993-2012)

2 Fuente: SERNAGEOMIN (2012) y COCHILCO (Anuario estadístico 1993-2012). Cifras elaborados asumiendo que es similar el número de horas trabajadas en promedio por trabajadores propios y subcontratados.

con buena sociedad. Esto, fomentando la genuina cooperación entre sus miembros y su valoración de la retribución justa y la entrega en el trabajo, impulsados por el compromiso y la responsabilidad de la extracción productiva de los minerales nacionales en beneficio de la sociedad entera.

Empresa, política y ciudadanía

Uno de los grandes males que han agobiado a CODELCO ha estado radicado en su entrapamiento en las redes de la política contingente. Fustigar a la empresa y su gestión ha sido un recurso habitual para mellar al gobierno de turno. Por su parte, los gobiernos de turno se han esforzado por pintar color rosa ante la opinión pública, la gestión y resultados de la empresa durante su mandato¹, y han incorporado consideraciones de política contingente en la toma de decisiones estratégicas. Asimismo, a partir del poder estatal sobre la empresa, la clase política ha usado recursos de ésta para desarrollar el clientelismo, principalmente asignando bien remunerados puestos gerenciales a fieles partidarios.

En el año 2009 se legisló una nueva ley de gobierno corporativo para CODELCO² siguiendo las recomendaciones de la OCDE e implementando sus “Guías de Gobiernos Corporativos para Empresas Públicas, las que se basan en la filosofía de aplicar a dichas empresas, en la medida de lo que corresponde, aquellas normas diseñadas para las empresas privadas”.³ La nueva ley sacó a los ministros de Minería y Hacienda del Directorio, radicando ahora en ellos el rol de la junta de accionistas, y asimiló en gran medida el gobierno corporativo de la empresa al de cualquier sociedad anónima privada (responsabilidades de los directores, relaciones entre gerencia y directorio, junta de accionistas, etc.). Se establecieron requisitos profesionales mínimos para los directores y estos dejaron

1 La existencia de renta minera permite maquillar con excedentes, deficiencias en la gestión. Real transparencia exigiría de CODELCO publicar una evaluación por benchmarking de sus procesos más importantes e informar sus excedentes con y sin descuento del valor del recurso comercializado.

2 Ley N° 20.392, promulgada el 4 de noviembre de 2009.

3 Cita del Mensaje Presidencial con que se inició la tramitación de la ley de la ley 20.392.

de ser nominados exclusivamente por el gobierno de turno, pasando a ser nominados algunos, como antes, exclusivamente por el Presidente de la República (incluyendo al presidente del directorio) y los demás, también por el Presidente de la República, pero escogiendo entre varios candidatos propuestos a él por las dos principales federaciones sindicales de CODELCO y por el Sistema de Alta Dirección Pública. Esto último, siguiendo un procedimiento ideado para asegurar una representación minoritaria en el directorio de la empresa, también de directores afines a los partidos políticos de la oposición.

Al relajar la plena identificación del directorio de la empresa y su administración con el gobierno de turno y sus partidos, la nueva ley logró disminuir, en alguna medida, la injerencia de la política contingente sobre la empresa. Se mejoraron así algunos aspectos extremos de la situación anterior, pero, a fin de cuentas, la empresa continúa bajo la tutela de nuestro sistema político con sus lógicas de componenda y clientelismo, sus hábitos de *marketing* y denuesto en lugar de transparencia y templanza, su sed de allegar fuentes de poder a variados molinos. Al mismo tiempo, al reforzar el afán de remedar a la empresa privada, se profundiza el complejo de ineficiencia estatal en la cultura de la empresa y ésta sigue estando atravesada por lógicas y motivaciones contradictorias entre lo público y lo privado, como se explicitó anteriormente en referencia a las relaciones laborales.

La empresa nacional que explota nuestra principal riqueza nacional, es de toda la ciudadanía. Ante ella debe responder, y debe hacerlo a la altura de su carácter particular de empresa pública, no como remedo malogrado de empresa privada. En ese contexto, el sistema político partidario nada positivo aporta como intermediario y menos como gestor con poder sobre la empresa y sus recursos. En su reemplazo se requiere crear una novedosa institucionalidad pública apolítica (en cuanto a política partidaria contingente) que asegure el control estratégico genuino, eficaz y eficiente, de la ciudadanía sobre sus empresas, incluyendo unidades e instituciones de administración —propias al emprendimiento productivo público—, e instituciones abocadas a garantizar total transparencia y accesibilidad ciudadana a información clara y comprensible de los dilemas estratégicos de la empresa, sus proyectos, sus logros y fracasos.¹

1 Cubriendo, por ejemplo, la información de sus planes de desarrollo

Cooperación y productividad

Al alero del complejo de ineficiencia estatal, CODELCO ha mantenido un modesto ritmo de crecimiento en su producción de cobre —como ilustra el gráfico G-2— y una actitud conservadora en cuanto a su estrategia de desarrollo de negocios: su actividad ha estado por décadas concentrada casi exclusivamente en la extracción, fundición y refinación de cobre y sus subproductos en Chile¹ y ese negocio principal comienza a mostrar preocupantes signos de agotamiento en su estado actual. Así por ejemplo, además del estancamiento de la producción desde 2004, la ley de los yacimientos mineros que CODELCO explota ha venido cayendo sustancialmente² y sus proyectos estructurales de inversión requieren asumir cada vez mayores riesgos por las grandes dificultades técnicas que implica continuar la explotación de yacimientos ya largamente explotados.³

CODELCO —o un nuevo Conglomerado Público Minero que incluya a CODELCO entre sus empresas— requiere expandir con mayor audacia el ámbito y logro de su quehacer: aumentar drásticamente la actividad de exploración en búsqueda de nuevos yacimientos; desarrollar la producción de nuevos minerales incluyendo la minería no-metálica y, notoriamente, al litio; desarrollar una potente industria de tecnología minera; etc. Esto no sólo para aumentar los ingresos fiscales basados en la renta minera, sino también para eliminar el

estratégico, su política de designación de ejecutivos, sus políticas laborales, sus necesidades de capitalización, etc. Hay un ámbito acotado de información cuya divulgación podría perjudicar comercialmente a la empresa por lo que debiera permanecer reservada. Sin embargo, existe abundante información cuya divulgación sólo incentivaría una mejor empresa, pero que en la actualidad no es accesible a la ciudadanía.

1 También ha llevado a cabo exploración minera en el extranjero y desarrollado algunas iniciativas ligadas a la innovación tecnológica minera, pero éstas actividades han permanecido marginales.

2 La ley del mineral tratado por CODELCO viene cayendo sostenidamente, desde 1,34% en 1990 a 0,74% en 2012. El promedio en las operaciones mineras en Chile era de 0,86% en 2012. Fuente: COCHILCO (Anuarios estadísticos 1990-2009 y 1993-2012).

3 El proyecto de transformación de la Mina Chuquicamata a minería subterránea es un claro ejemplo de esto. Estando por agotarse la conveniencia de su explotación a rajo abierto, iniciada en 1915, se requiere construir y operar una gigantesca mina subterránea bajo el rajo abierto más grande del mundo.

espectro de una futura minería estatal decadente, que profundice el complejo de ineficiencia estatal. Y, en lugar de aquello, sentar las bases y la evidencia de la capacidad productiva de excelencia que poseen unidades productivas públicas adecuadamente conformadas. Esa evidencia es imprescindible para abrir nuevas sendas por donde organizaciones públicas, legítimamente y eficazmente, asuman el rol de proveer bienes y servicios que constituyen derechos sociales fundamentales (salud y educación de calidad, espacios de desarrollo cultural, etc.), actualmente desnaturalizados por su mercantilización.

En efecto, el respeto de los derechos sociales fundamentales requiere de la capacidad social de proveer bienes y servicios sobre la base de la cooperación. El mercado no es capaz de hacerlo ya que los derechos, por su esencia y definición, son bienes públicos y, por consiguiente, en su caso no funciona el motor productivo del mercado: la competencia egoísta y codiciosa.¹ Sin embargo, tampoco serán capaces de proveerlos organismos públicos ineficaces e ineficientes, cuyos miembros persigan —con mayor disimulo o desparpajo— agendas personales adscritas a las lógicas egoístas del mercado.

En la conciencia colectiva campeon los fracasos de los estatismos del siglo pasado, y retumban las palabras de Adam Smith, lúcido apologista del mercado: *“No es la benevolencia del carnicero, el cervecero, o el panadero, lo que nos procura nuestra cena, sino el cuidado que ponen ellos en su propio beneficio”*.² ¿Será realmente nuestro destino el resignarnos a una organización social que basa su sustento en la exacerbación de las pulsiones menos distintivas de lo propiamente humano?

Cada quien responderá a esa interrogante según su propia conciencia y convicción. Sin embargo, quien trabaje para una empresa del colectivo social, destinada a contribuir al bien común, no puede permitir que prime “el cuidado en el propio beneficio”, sin cometer fraude ético. Por el contrario, es su obligación bendita superar la productividad del egoísmo competitivo y la destrucción

1 Por definición debe existir acceso inalienable e igualitario a los bienes necesarios para satisfacer derechos sociales. Esto implica que respecto de esos bienes no puede existir ni “exclusión” ni “rivalidad en el consumo”, por lo que cumplen las condiciones planteadas por Samuelson (1954) para devenir “bienes públicos” que el mercado no es capaz de proveer.

2 Smith (1999) p. 46.

creativa, con aquella impulsada por la cooperación solidaria y la creación constructiva.

Ese es entonces el tercer y último gran desafío estratégico de CODELCO, al que aquí se hace referencia: desarrollar una estructura organizacional y administrativa —incluyendo métodos de emprendimiento, coordinación y gestión— innovadora, audaz y propia de las relaciones de cooperación y mancomunidad de propósitos, inherentes a los imperativos éticos del deber-ser en los asuntos públicos. Todo eso, superando en excelencia productiva a los métodos mercantiles. Que nadie afirme que servir genuinamente al bien común es asunto de fácil factura.

A modo de síntesis y conclusión: democracia y política minera

La democracia representativa, retornada hace casi 25 años, ha perseverado en políticas mineras que ceden la mayor parte del patrimonio nacional minero a intereses particulares. De las tres grandes opciones de política minera al respecto —expansión de la producción minera pública, gravamen de un justo royalty o subsidio implícito a la GMP— se ha privilegiado consistentemente aquella que menoscaba el bien común, heredada de la Dictadura. Cuando en 2005 comenzó la caudalosa hemorragia del patrimonio nacional minero, que dicha política implicaba, se legisló estableciendo un Impuesto Específico a la Minería (IEM), aparentemente destinado a recuperar parte del patrimonio minero. Sin embargo, el IEM establecido acabó garantizando la invariabilidad del subsidio implícito a la GMP, a cambio del conveniente pago de una parte ínfima del valor del recurso minero comercializado. Posteriormente, en 2010 cuando —habiéndose ya prolongado por varios años— la hemorragia era notoria, evidente e irrefutable, con bulla apologética y complejas fórmulas de cálculo, se aumentó dicho impuesto, pero, en realidad, sólo marginalmente y extendiendo a cambio por 6 años adicionales (desde 2018 hasta 2023) la vigencia de la garantía básica de invariabilidad del subsidio implícito otorgado a la GMP.

Ambos procesos se caracterizaron por aparentar legislar para defender el bien común mientras se lo socavaba en beneficio

de la GMP. En este sentido, no hizo ninguna diferencia que en la primera ocasión gobernara una coalición de centroizquierda y, en la segunda, una coalición de centroderecha. Asimismo, cuando la reciente encuesta CEP revelaba la profunda disconformidad de la ciudadanía con las políticas mineras vigentes —al encontrar que un 83% de los encuestados está a favor de la nacionalización del cobre¹—, sólo había recetas de continuidad para la política minera, en los programas de ambas candidatas de la segunda vuelta en la elección presidencial, que representan a las 2 coaliciones que dominan nuestra vida política.

El avance en la recuperación del patrimonio nacional minero para el bien común, requiere mejorar sustancialmente la calidad de nuestra democracia. Entre tanto, tras 7 velos, el influyente poder económico esboza una discreta sonrisa mientras, atónito e impotente, el soberano contempla.

1 CEP (2013).

Referencias

- Centro de Estudios Públicos.** 2013. Estudio Nacional de Opinión Pública N° 70, Septiembre-Octubre .
- Claro, Sebastián y Soto, Claudio.** 2012. Macro Policies and Public Debt in Chile. Bank for International Settlements, BIS papers N°67.
- Comisión Chilena del Cobre,** Anuarios de Estadísticas del Cobre y otros Minerales.
- _____.-“Desafíos Estratégicos de la Política Minera”, presentación realizada por el Vicepresidente Ejecutivo de COCHILCO el 18 de agosto de 2008, diapositiva N° 14.
- Leiva, Benjamín.** 2012. El Gran Regalo. Cobre en Chile, Institucionalidad y Renta. Universidad de Chile, FEN, Seminario de Título.
- Samuelson, Paul A.** 1954. “The pure theory of public expenditure”. *The Review of Economics and Statistics*, vol. 36, N° 4.
- Servicio Nacional de Geología y Minería.** 2012. *Anuario de la Minería en Chile*.
- Smith, Adam.** (1ª edición en 1776), 1999. *La Riqueza de las Naciones*. Madrid: Alianza Editorial.
- Titelman, Eduardo.** 2010. “Sobre la Política Tributaria Minera”. *Políticas Públicas*, vol. 3 N°2.

La Evaluación Participativa de Programas Sociales

Sofía Gallardo

Administrador Público

Correo electrónico:

RESUMEN

Una vez definidos los conceptos de participación y evaluación, la autora indica que el proceso de evaluación participativa de un programa social constituye un conjunto de acciones de control y vigilancia que realizan las personas, de manera organizada, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes. Concluye que las evaluaciones participativas tienen un rol importante en la construcción de una democracia tendiente a la cohesión social.

De acuerdo a Barros (2012: 12) “la democracia está en riesgo, no en la forma del golpe de Estado sino por el crecimiento de la apatía de los mismos demócratas, en la medida en que los Estados no se abran a nuevas formas de interactuar y a establecer relaciones con sus ciudadanos. De allí la importancia de la participación ciudadana.”

La participación puede ser concebida como...“un complemento de la democracia representativa, entendiendo que existen intereses que no se integran en el sistema tradicional de los partidos políticos, a los que asocia con la noción de participación política” (Cunill, citada por Águila, 2007:57) y se refiere a “la posibilidad que las personas o los grupos tienen para influir, hacerse presentes, en

la determinación de la agenda pública y también en la formulación, ejecución y evaluación de políticas y programas” (Huenchan, 2007:7). En este texto se tratarán sucesivamente los elementos que constituyen la participación, la evaluación de políticas y la evaluación participativa de políticas sociales.

Tipos de Participación

La participación es un proceso que no es uniforme, sino que se basa en un continuo de modelos participativos que se pueden identificar a partir de diversos parámetros o ejes de análisis, tales como envergadura de la participación, actores, niveles, herramientas participativas y modalidades de participación. Por lo tanto, la combinación de estos parámetros generará distintos modelos de participación en políticas públicas.

Dado que la participación es un proceso, no corresponde necesariamente cualificar estos modelos como acertados o desacertados, ya que esto dependerá fundamentalmente del programa que se trate y los objetivos que se han trazado para este, puede ser concebida como aquel proceso de vinculación e integración de los intereses de las personas, con el objetivo de enriquecer la democracia contribuyendo a la efectividad de las políticas públicas y a la constitución de un escenario de gobernabilidad. Teniendo en cuenta la relación entre el Estado y sociedad civil, y de acuerdo a Cunill (citada por Águila, 2007:4) se observan los siguientes tipos de participación: a) participación ciudadana, que supone que los individuos en tanto “ciudadanos” toman parte de alguna actividad pública; b) participación social, es decir los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales y c) participación comunitaria, que supone una relación con el Estado pero que tiene un sentido de impulso meramente asistencial de acciones que son ejecutadas por los ciudadanos mismos y que, en general, están referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata.

La dimensión política alude a “la disposición del gobierno de garantizar la Participación Ciudadana desde una perspectiva de inclusión que supone desarrollar espacios de formulación y recogida

de propuestas, negociación y toma de decisiones en la que todos los actores sociales regionales participen activamente, con el propósito de que las políticas públicas expresen las prioridades consensuadas. Esta dimensión es una de las más complejas pues supone movilizar voluntades, intereses y compromisos de los diversos actores políticos, sociales y gubernamentales para llegar a consensos de manera participativa, coadyuvando a dar legitimidad a estos procesos y a sus autoridades" (USAID, 2004: 4). La dimensión social "reconoce los roles de cada uno de los actores sociales a partir de un enfoque de corresponsabilidad, en el que la población en general no sólo es vista como titulares de derechos sino también de responsabilidades, identificando sus necesidades, comprometiendo recursos (trabajo) y ejerciendo el control de las políticas públicas." (Ídem: 4). Desde la perspectiva técnica se debe considerar "los procedimientos de la gestión pública y la gestión social, así como su articulación con el contexto regional y el marco legal correspondiente", mientras "para todo ello se requiere de la conformación de un equipo técnico amplio que soporte todo el proceso de elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas. Además se requiere del desarrollo de actividades técnicas previas al inicio del proceso a fin que los actores cuenten con propuestas armonizadas y concordadas técnicamente, sobre las cuales puedan hacer mayores aportes o propuestas de modificación." (Ídem: 4).

Por otra parte, Sirvent (1999: 36) establece la existencia de un tipo de participación real y otra ilusoria de tipo simbólica. Entiende que la participación real es aquella en que los miembros de una institución o grupo influyen efectivamente sobre todos los procesos de la vida institucional y que la participación simbólica incluye acciones que ejercen poca o ninguna influencia sobre la política y la gestión institucional. El Banco Mundial (citado por Eguia, 2007:54), señala que la participación puede darse de cuatro maneras: a) difusión de información para el público a través de los medios de comunicación, folletos, distribución de documentos, etc.; b) consulta, es decir, circulación bidireccional de información entre el gobierno y el público, como por ejemplo las evaluaciones de participación, la evaluaciones de beneficiarios, las juntas consultivas, las visitas en el terreno y las entrevistas; c) colaboración definida como control compartido para las tomas de decisión, pues el proceso de toma de decisiones se produce en las mismas organizaciones de los

Tabla N°1: Instrumentos de la participación ciudadana

INSTRUMENTO	DESCRIPCIÓN	APLICACIONES
Mesas de negociación	Reuniones de un grupo reducido de personas que representan posturas en conflicto cuyo objetivo es lograr acuerdos que solucionen el problema. La mesa de negociación requiere de objetivos y reglas conocidas por los participantes. Los resultados se explicitan en un protocolo de acuerdo, que se logra a través del consenso o del voto.	Situaciones en que la comunidad está dividida por posiciones contrapuestas ante una situación determinada, frecuentemente con peligro de apelar a la violencia o a la imposición de unos sobre otros.
Comisiones propositivas	Grupo reducido de personas con experiencia y conocimiento experto, representantes de sectores específicos de la población, que realizan un plan de trabajo para elaborar, en conjunto, propuestas en torno a un tema determinado.	Recibir y elaborar propuestas para abordar temas sensibles, a partir de opiniones y sugerencias que representan a sectores diversos de la sociedad.
Reuniones informativas y consultivas	Actividad de convocatoria limitada, estructurada y conducida para dar información y permitir la expresión de los participantes.	Informar y recoger opiniones de personas que representen a grupos específicos de la ciudadanía.
Talleres de información y consulta	Actividad diseñada con módulos de diálogo de grupos pequeños y plenarios para tomar acuerdos, de preferencia, facilitada por un externo.	Discutir temas en profundidad y tomando la opinión de la mayor parte de los participantes.
Casas abiertas	Lugares habilitados para el acceso público, donde se dispone de información, material y personas que interactúan con el público	Exponer y entregar gran cantidad de información y materiales, y recibir opiniones del público, con posibilidad de atención personalizada

Fuente: Elaborado por la Corporación Participa (2008). Manual de Participación Ciudadana. Páginas 69-71

destinatarios de la política o programa, y d) empoderamiento, que implica la transferencia de competencias para que los ciudadanos tengan el control de las tomas de decisión y de los recursos, adquiriendo un rol preponderante. De acuerdo con la Corporación Participa (2008: 69), existen diversas herramientas que facilitan la participación ciudadana, las que pueden ser adaptadas según los objetivos y los destinatarios de su utilización. Sin embargo, algunos aplican mejor a un tipo de intereses y/o de participantes. La tabla N° 1 resume los instrumentos a considerar en un escenario de participación.

Evaluación de políticas

En su acepción corriente el término evaluación se utiliza para referirse al “acto de juzgar o apreciar la importancia de un determinado objeto, situación o proceso en relación con ciertas funciones que deberían cumplirse o con ciertos criterios o valores explicitados o no” (Briones, 1985:1). Al estudiar el concepto dentro de su rol en la política social, evaluar es concebido como “el ejercicio de estimación que puede efectuarse en forma previa, simultánea o posterior a la realización de la inversión e implementación de un proyecto, un programa o una política” (Ballart, citado por Huenchuan, 2007:14) o como “el análisis de las estrategias, implementación y productos de un programa con la finalidad de determinar la manera de mejorar la efectividad del programa” (Aubel, 2000:14) o bien como “un proceso permanente y continuo de indagación y valoración de la planificación, la ejecución y la finalización del programa social; dirigido a generar información y conocimiento para tomar decisiones relacionadas con el mejoramiento de la gestión del programa y el logro de mejores y más eficientes resultados” (UNESCO y SIEMPRO, 1999: 119).

De acuerdo con Olavarría (2007:8), los inicios de la evaluación de programas sociales se sitúan en la década de 1930 en Estados Unidos, cuando científicos sociales planteaban la necesidad de aplicar más rigurosos métodos de investigación al análisis de efectos y resultados de los programas sociales y de acción comunitaria.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, en Estados Unidos y Europa, junto con la reconstrucción de post – guerra, se dio inicio a grandes programas sociales; a partir de ello surge la necesidad de evaluar si los recursos estaban bien invertidos y si se lograba el resultado esperado. En la década de los setenta, las evaluaciones de políticas públicas se enfocaron a estudiar el cumplimiento de objetivos y metas de programas. Según Matos (2005:12), posteriormente la evaluación comienza a tener una visión más amplia y se propone la construcción de tipologías para medir el impacto social de los programas según el nivel donde se registren, con el propósito de contar con parámetros referenciales de opciones significativas de lo que puede considerarse como impacto. La tabla N°2 presenta una síntesis de la evolución de la evaluación de programas.

Tabla n° 2: Evolución del enfoque de evaluación de programa

ENFOQUE	CARACTERÍSTICAS	PREGUNTA CLAVE	PERÍODO
Planificación	Se centra en definir adecuadamente los programas antes de su ejecución.	¿Qué decisión tomar?	1930
Resultado	Se centra en evaluar si se cumplieron los objetivos establecidos.	¿Cómo alcanzar los objetivos establecidos?	1950
Desempeño	Se centra en evaluar la gestión de las personas que ejecutan el programa.	¿Cómo se puede mejorar?	1970
Beneficiario	Evalúa el impacto que ha logrado el programa en los beneficiarios	¿Qué efectos produce?	1990

Fuente: Elaboración propia en base a Kelman (sin fecha).

Se identifican tres tipos de evaluación en base al momento de su intervención.

Evaluación ex ante

Desde una perspectiva institucional, la evaluación *ex ante* se refiere “al examen, o valoración, de una propuesta de intervención (programa o proyecto) que busca solucionar o mitigar problemas o necesidades que aquejan a una comunidad de personas antes de que esta se realice; por eso es que precede a la asignación de los recursos que permitirán posteriormente su implementación” (MIDEPLAN, 2000:10). De acuerdo con Navarro (2006:13), la evaluación *ex ante* trata de simular el efecto de un proyecto antes de que este se ponga en marcha. El objetivo de la evaluación ex-ante es proporcionar elementos de juicio para determinar cuál es el proyecto o la combinación de proyectos de mayor rentabilidad social y mayor impacto en el cambio de las condiciones de vida de los beneficiarios. Para la COMISIÓN EUROPEA (2005:3), la evaluación *ex ante* tiene por objeto la recogida y el análisis de la información destinada a mejorar la concepción de un programa o de una actividad. Permite comprobar que los objetivos del programa son claros y coherentes. Por otro lado, ayuda a cuantificar los impactos esperados de manera realista y sus costos, así como a definir los indicadores que permitirán seguir la aplicación del programa y dar cuenta de sus efectos.

Evaluación de ejecución del programa

A grandes rasgos la evaluación *ex dure* es aquella que se realiza durante la implementación a fin de observar su funcionamiento y el logro de los productos o bien la que focaliza en el proceso de ejecución: “la evaluación de la ejecución es un tipo de evaluación de programa dirigida a tratar de entender la forma en que las actividades del programa fueron implementadas. Las evaluaciones de proceso buscan determinar los procedimientos utilizados, los problemas que se encontraron, las estrategias utilizadas exitosamente y su razón” (Aubel, 2000:14). Según Valdés (1999:8), este tipo de evaluación permite revisar la implementación o desarrollo de una determinada acción (programa o proyecto), con el propósito de analizar su eficiencia operacional, de tal modo de poder programar o reprogramar de acuerdo a los resultados del análisis. Su énfasis se centra en los procesos que forman su dinámica global

y también en los factores que facilitan o dificultan el desarrollo y funcionamiento del proyecto.

Evaluación *ex post*

Esta se define como “aquel tipo de evaluación que se implementa una vez concluida la fase de implementación del programa o, al menos, concluida una etapa del programa” (Olavarria, 2007:112). Para Briones (1985:16), la evaluación *ex post* es un estudio que se realiza después de que el programa ha terminado, con la finalidad de establecer si se obtuvieron o no los resultados esperados y los factores que actuaron en una u otra dirección. Implica la indagación y valoración de los resultados finales e impacto del programa, con el propósito de conocer la eficiencia, eficacia y efectividad de la inversión social y saber si el programa modificó las condiciones de vida de la población beneficiaria. De acuerdo con Palma (2012), dentro de las evaluaciones *ex post* puede darse un análisis de los resultados logrados. Este análisis mide si los objetivos planteados fueron realmente obtenidos, sin analizar si existen otros factores a los cuales atribuir dichos resultados. Según Cohen y Franco (1999: 165), la evaluación *ex post* busca determinar si el proyecto ha logrado dar la respuesta esperada a la situación que le dio origen, analizando en qué medida esto se logra y a qué factores se les atribuyen estos resultados, es lo que se refiere a una evaluación de impacto, pues se estudian los efectos e impactos esperados y no esperados, deseados y no deseados, producto de la implementación de un proyecto y atribuibles al proyecto mismo. Confrontando los resultados de éstas con parámetros de juicio que responden a los objetivos planteados inicialmente, con el fin de obtener conclusiones sobre el margen de logro o fracaso alcanzando por la ejecución del proyecto.

Proceso implicado en la Evaluación

De acuerdo con y SIEMPRO (1999: 53), se observa que la elaboración de las evaluaciones de programas sociales sigue los siguientes momentos metodológicos:

Tabla N°3: Metodología general para la elaboración de evaluación de programas

ETAPA	PROPÓSITOS
1. Diseño de la Evaluación	Definir los objetivos de la evaluación, formular las preguntas claves, definir indicadores, identificar fuentes, métodos de recolección y periodicidad de la recolección. Diseñar un plan de sistematización y análisis de la información.
2. Levamiento de la información	Recolectar los datos de las fuentes de información por medio de los instrumentos y métodos previamente seleccionados.
3. Ordenamiento y procesamiento de la información	Organizar y sistematizar los datos recolectados
4. Análisis e interpretación de la informaciones	Describir, comparar, relacionar y explicar los distintos datos recolectados y organizados.
5. Valoración y toma de decisiones	Elaborar juicios valorativos para retroalimentar la gestión del programa social. Tomar decisiones con respecto a las mismas.

Fuente: Elaboración propia en base a SIEMPRO y UNESCO (1999:64).

Evaluación participativa

La evaluación, desde la perspectiva de las poblaciones beneficiarias, permite “enriquecer el análisis de las fortalezas y debilidades de los programas y de los impactos que éstos generan en las condiciones de vida de esas poblaciones” (UNESCO y SIEMPRO, 1999:93). Cuando la mayoría de las personas piensa en una evaluación, lo hace en algo que ocurre al final de un proyecto. No obstante, la evaluación necesita ser una parte integral del proyecto desde un inicio. “La evaluación participativa involucra a todas las personas interesadas en un proyecto – aquellos directamente afectados por él o por llevarlo a cabo – en una contribución para entenderlo, y como solicitud de que el entendimiento es importante

para la mejora del trabajo” (Rabinowitz, 2004). Por otra parte, de acuerdo con el Grupo URD (2007), la evaluación participativa se define como una evaluación en la que los actores implicados en el proyecto, desde miembros de equipo del proyecto hasta miembros de la población afectada, tienen una oportunidad para ofrecer sus comentarios y sugerencias sobre el proyecto y, si procede, para influir en su desarrollo y/o en proyectos futuros. También evalúa el nivel de implicación de los actores en el proyecto y la forma en que se ha implementado la estrategia para la participación.

Para Aubel (2000:2), la intervención de los participantes del programa (las personas que deciden y que utilizarán la información) durante el proceso completo de la evaluación está basada en la suposición que ésta contribuirá al logro de una mayor relevancia de la evaluación y de mayor exactitud de sus resultados. También se basa en la creencia que los participantes del programa involucrados en la evaluación no solo pueden contribuir en el proceso de evaluación sino también aprender de los demás. La actividad de compartir y aprender que se fortalece a través de la dinámica de grupo generada, contribuye al aprendizaje organizativo. En base a los conceptos revisados, se observa que la evaluación participativa constituye una instancia en que los actores involucrados en un determinado proyecto, programa o política tienen la oportunidad de aprender y contribuir a la mejora los mismos, por lo que el proceso de evaluación requiere de una sistematización de los resultados de las voces de los participantes para convertirlos en insumos que contribuyan a su mejoramiento.

Comparación entre las evaluaciones tradicionales y las evaluaciones participativas

En la práctica, es muy frecuente encontrarse con evaluaciones que combinan aspectos procedentes de varios enfoques, lo cual permite satisfacer necesidades de información de muy distinto signo y enriquecer los resultados del ejercicio de evaluación. Las fronteras son cada vez más difusas: “quizás el quid de la cuestión radica en encontrar un equilibrio entre las exigencias de rigor, fundamentalmente de tipo técnico (obtención de información fiable para la toma de decisiones) y financiero (control de fondos), y las demandas de participación de la población local” (Abbot, 1998: 96). De acuerdo a Gallego (1999), existen múltiples diferencias entre

las evaluaciones tradicionales y las evaluaciones participativas, y son estas diferencias las que justifican la utilización de ésta última. La siguiente tabla muestra según diversas dimensiones las diferencias entre las evaluaciones tradicionales y las evaluaciones participativas.

Tabla N° 4: Comparación entre las evaluaciones tradicionales y las evaluaciones participativas

DIMENSIONES	EVALUACIÓN TRADICIONAL	EVALUACIÓN PARTICIPATIVA
SINÓNIMOS	Evaluación Sumativa	Evaluación Formativa
POR QUÉ	Rendición de Cuentas Mejorar la Gestión	Empoderamiento, Aprendizaje
QUIÉN	Evaluadores externos	Población local apoyada por el facilitador (agente externo)
ACTITUD EVALUADOR	Objetividad, distancia con la población local	Se explicita la subjetividad, proximidad y fomento de la confianza
QUÉ MIDE	Indicadores predeterminados	Indicadores negociados
CÓMO	Métodos formales, complejos, cuantitativos	Métodos informales, simples, cualitativos
CUANDO	En momentos preestablecidos	Periódicamente
PARA QUIÉN	Propiedad del agente Externo	Apropiación por la población local

Fuente: Gallegos (1999:4).

Ventajas y dificultades de la evaluación participativa

Los parámetros establecidos por UNESCO y SIEMPRO (1999) establecen que se deben considerar diversos aspectos para el diseño de una evaluación participativa. En primera instancia se debe garantizar la presencia de los grupos de actores involucrados en la ejecución del programa, pues un elemento clave para la realización de este tipo de evaluación es la selección de los actores sociales más importantes. Para ello, es preciso considerar las particularidades de todos los actores sociales, agrupándolos, según sus características.

Posteriormente se deben integrar los aspectos cualitativos con los cuantitativos, considerando las ventajas y limitaciones que tienen ambos abordajes según el contexto que se utilice, pues el desafío está en garantizar una flexibilidad suficiente en la utilización de los distintos instrumentos. Por último, se debe poner atención a que los criterios utilizados para la selección de herramientas participativas sean compatibles con los criterios que guían la selección de actores.

Rabinowitz (2004) plantea que una evaluación participativa en realidad tiene dos estados: uno comprende el hallar y entrenar a las personas interesadas para que actúen como evaluadores participativos y el segundo abarca el planeamiento e implementación del proyecto y su evaluación

En el momento de definir los beneficiarios que trabajarán en la evaluación es importante la construcción de la confianza. Considerando que la población con la cual se está trabajando puede ser desconfiada a los externos, o puede estar acostumbrada a promesas de participación que resultan ser insustanciales o que simplemente son ignoradas. Ellos pueden estar acostumbrados a ser ignorados en general, y/o los servicios y programas ofrecidos no responden a las necesidades reales. Solo una vez que se ha establecido buenas relaciones en la comunidad y entre la población con la cual trabaja, así como con el personal del proyecto o programa, se procede a enseñar a los beneficiarios de que se trata una evaluación participativa. Representantes de la comunidad e interesados, todos los que tienen algo que ganar o perder, deben trabajar juntos para desarrollar una visión y misión compartidas. Mediante la recolección de información sobre preocupaciones de la comunidad y la identificación de ventajas disponibles, las comunidades pueden entender en cuáles problemas enfocar un proyecto. Posteriormente, se debe decidir cuáles preguntas evaluativas hacer y cómo preguntarlas para obtener la información que necesita, pues escoger las preguntas evaluativas en esencia guía el trabajo. Lo que verdaderamente se está escogiendo es a lo que se le prestará atención. Es por eso que es tan importante seleccionar las preguntas con cuidado: ellas determinarán lo que se encontrará.

De esta manera, se observa que para realizar una evaluación participativa se deben considerar múltiples aspectos que deben ser atendidos con atención para la consecución del éxito de la misma. De acuerdo con Rabinowitz (2004), una evaluación participativa es la forma más efectiva de averiguar lo que necesita saber el evaluador,

tanto al inicio como durante el curso del programa. Además, conlleva beneficios tanto para los participantes individuales como para la comunidad que otros métodos no permiten. Sin embargo, la evaluación participativa acarrea algunas dificultades. A continuación, se presenta una tabla comparativa que contrasta las principales ventajas y dificultades de la evaluación participativa.

Tabla N° 5: Ventajas y dificultades de la evaluación participativa

VENTAJAS	DIFICULTADES
Entrega una mejor perspectiva sobre las necesidades iniciales de los beneficiarios. Por lo tanto, hay mayor probabilidad de dirigir el proyecto, programa o la política en la dirección correcta, pues se determina con certeza su efectividad y se comprenden los cambios que necesita.	Toma más tiempo que un proceso convencional. Debido a que hay tantas personas involucradas que tienen sus propias perspectivas, un número de las cuales nunca han tomado parte en planear o evaluar antes, todo toma más tiempo que si un evaluador profesional o un equipo familiarizado simplemente se hiciera cargo de ejecutar todo.
Permite identificar qué funcionó y qué no desde la perspectiva de aquellos que están más directamente involucrados, es decir los beneficiarios y el personal.	Requiere el establecimiento de confianza entre todos los participantes del proceso. Pues hay probabilidad de que haya problemas de comprensión de la realidad en la que están inmersos los beneficiarios.
La evaluación participativa incorpora a quienes con frecuencia no son consultados – personal directo y beneficiarios – entregando la oportunidad de ser parte de la determinación de la dirección y efectividad del proyecto, programa o política.	Los costos de este tipo de evaluación son mayores a los convencionales, por lo que los financiadores pueden no darle la oportunidad a este tipo de evaluación.
Fomenta el trabajo colaborativo. Para que la evaluación participativa funcione bien, ésta debe ser vista por todos los involucrados como una colaboración, en donde cada participante da herramientas específicas, y todos son valorados por lo que pueden contribuir.	Se necesita que los participantes acepten la idea y que se comprometan. Una vez dado lo que los evaluadores tendrán que hacer, ellos necesitan estar comprometidos con el proceso, y sentir como si fuera de ellos. Por lo que se debe estructurar tanto el entrenamiento como el proceso en sí para atraer este compromiso.

Se les enseña a los involucrados habilidades que pueden usarse en el trabajo y otras áreas de la vida. Además del desarrollo de destrezas básicas y capacidades específicas de investigación, la evaluación participativa estimula el pensamiento crítico, la colaboración, la solución de problemas, acción independiente, lidiar con fechas límites	Los factores personales – enfermedades, cuidado de los niños, problemas de pareja, intromisión de los demás, etc. - pueden causar retrasos o bien, interponerse en la evaluación. Se debe considerar que por ejemplo un hijo enfermo, demasiados días seguidos de lluvia pueden causar una ruptura que puede resultar en la incapacidad para participar cierto día, o para participar del todo.
Estimula un sentimiento de pertenencia respecto del programa o proyecto por parte de los interesados. Si aquellos involucrados sienten el proyecto como propio, más que algo impuesto sobre ellos por otros, trabajarán duro tanto en su implementación y como en la conducción y evaluación minuciosa para mejorarlo	Se requiere de interpretaciones al obtener, registrar y reportar información. Se debe considerar que algunos de los participantes de una evaluación son analfabetos o semi-analfabetos, o si los participantes hablan un número de idiomas diferentes

Fuente: Elaboración propia en base a The Community Tool Box, Work Group for Community Health and Development at the University of Kansas (http://ctb.ku.edu/es/tablecontents/sub_section_main_1652.aspx).

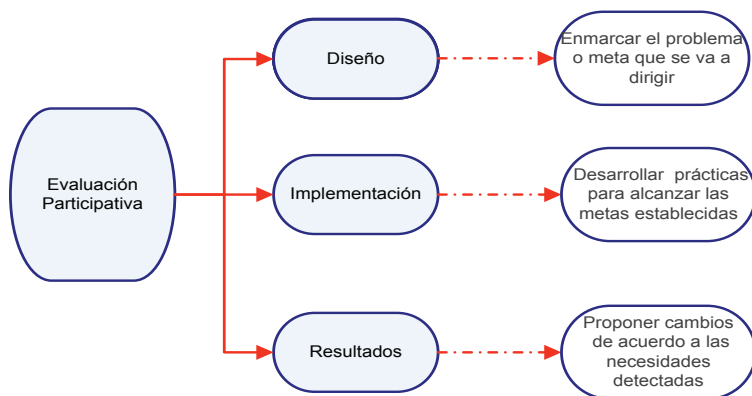
Este tipo de evaluación puede darse en los distintos momentos de un proyecto, programa o política, como se describe a continuación.

- Evaluación participativa en el diseño. El diseño de una política, programa o proyecto incluye el planeamiento y las actividades logísticas necesarias para montarlo y llevarlo a cabo. Desde el punto de vista de la evaluación participativa, los actores pueden involucrarse en emarcar el problema o meta que se va dirigir.
-
- Evaluación participativa en la implementación. Desde esta perspectiva los actores involucrados observan el grado en que se están satisfaciendo las necesidades y los plazos que se plantearon en el diseño de la política, programa o proyecto; contribuyendo al desarrollo de prácticas para alcanzar las metas establecidas.

- Evaluación participativa en los resultados. Las consecuencias de un proyecto o programa son sus resultados; lo que realmente ocurrió como consecuencia de la existencia de éstos. Desde esta perspectiva, los actores implicados pueden aportar información relevante sobre los efectos que tuvo el programa en ellos, precisar si se cumplió la meta establecida y los cambios que se requieren, y además se les informan a los actores los resultados del proyecto o programa y se recogen sus apreciaciones al respecto.

De acuerdo con el siguiente diagrama, la evaluación participativa puede presentarse tanto en el diseño, la implementación y la obtención de resultados de un proyecto o programa.

Figura N° 1: Relación entre evaluación participativa y etapas de un programa.

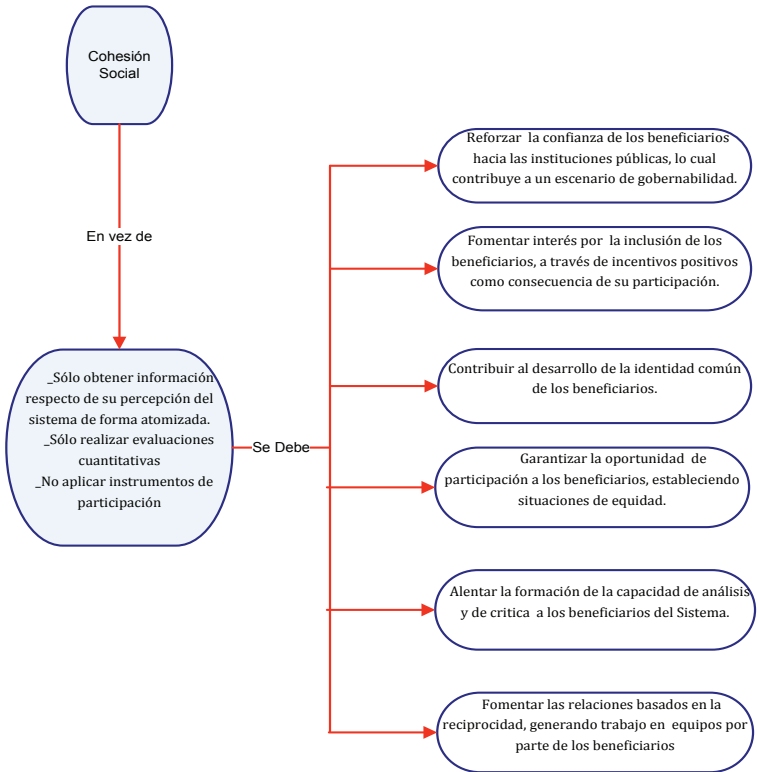


Evaluación participativa y cohesión social

La cohesión social es definida como “un atributo de las sociedades y, para construirla, es necesaria la existencia de la igualdad de oportunidades para toda la población, para que en las diferentes etapas de su ciclo vital, mujeres y hombres puedan ejercer sus derechos fundamentales y asegurar su bienestar, sin discriminación

y atendiendo a la diversidad. Los conceptos como la equidad y la igualdad de oportunidades hoy están en el centro de atención de las políticas públicas, pues la estrategia de desarrollo se ha volcado hacia la formación de un país más democrático e inclusivo”. (MIDEPLAN, 2008: 35). De acuerdo con Palma (2012), desde el punto de vista de la cohesión social debe haber una mirada integral sobre el resultado de las políticas públicas, y no es suficiente una mirada parcial que evalúe si se cumplió el objetivo primario. Desde la perspectiva de la cohesión social, para realizar una evaluación participativa se deben considerar los aspectos que señala el siguiente esquema:

Figura N° 2: Evaluación y Cohesión Social



En base a lo anterior, se entiende que la evaluación de un programa social constituye un conjunto de acciones de control y vigilancia que realizan las personas, de manera organizada, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes. Por consiguientes, las evaluaciones participativas tienen un rol importante en la construcción de una democracia tendiente a la cohesión social.

Referencias

- Abbot, John.** 1998. *Cambiando perspectivas para observar el cambio: enfoques participativos para monitorear el medio ambiente*. Documento de trabajo SARL n° 2, IIED.
- Águila Amalia y Ortale Susana.** Programas Sociales y Participación Ciudadana. Universidad Nacional de la Plata.
- Aubel, Judi.** 2000. *Manual de Evaluación Participativa*, Catholic Relief Services y Child Survival Technical Support.
- Barros, Alejandro.** 2012. *Buenas Prácticas en Democracia en América Latina*. México: FLACSO.
- Briones, Guillermo.** 1985. *Evaluación de Programas Sociales*. Santiago de Chile: PIIIE.
- Huenchuan, Sandra; Paredes, Mariana.** 2007. *Guía Metodológica Para la Evaluación Participativa de Políticas y Programas, en el Marco de la Estrategia Regional sobre el Envejecimiento*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- MIDEPLAN.** 2009. *Sistema de Protección Social Chile Solidario: Satisfacción de Usuarios y Factores Psicosociales*. Santiago de Chile.
- MIDEPLAN.** 2000. *“Metodología de evaluación ex ante de Programas Sociales”*, Documento de Trabajo N° 4.
- Olavarría Mauricio.** 2007. *“Nociones de Evaluación de Programas”*, Documento de Apoyo Docente N° 17, Universidad de Chile.
- SIEMPRO y UNESCO.** 1999. *Gestión Intersectorial de Programas Sociales Orientada a Resultados*. Buenos aires.

Estudio de Valores Sociales de la Universidad de Santiago: Análisis de Desigualdad y Educación

Andrés Palma

Académico, Departamento de Gestión y Políticas Públicas

Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago
de Chile

Correo electrónico: andres.palma@usach.cl

RESUMEN

Este artículo presenta algunos de los resultados del Estudio de Valores Sociales realizado por la Universidad de Santiago en octubre de 2013. El estudio de opinión pública muestra que hay gran disconformidad en la sociedad chilena respecto de aspectos fundamentales de la vida en común, ya que se considera que la sociedad es muy desigual y hay que hacer transformaciones profundas en ella. La educación es la primera preocupación individual, mientras la desigualdad es el principal problema social identificado. La educación aparece como la solución a la desigualdad, pero no en el contexto del actual modelo educativo.

Antecedentes

El Estudio de Valores Sociales¹, realizado por el Departamento de Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago en octubre de 2013, nos entrega información importante sobre lo que piensan y sienten los chilenos, y especialmente sobre la coherencia de sus posiciones al enfrentarlas desde distintos puntos de vista y en específico sobre

1 Ver en <http://www.fae.usach.cl/fae/docs/ap/Estudiodevalores.pdf>

la importancia que otorgan a la educación como solución a los problemas sociales.

El Estudio es representativo de la opinión de la población mayor de 18 años que vive en áreas urbanas a lo largo de todo Chile. Su aplicación fue llevada a cabo por la empresa *IPSOS Public Affairs* utilizando el Método de Cuotas en base a antecedentes sociodemográficos que le otorga un margen de error de 3,3% calculado en un intervalo de confianza de 95%, siendo contactadas por medio de Internet, mismo medio por el que debían responder la consulta. Las personas fueron sometidas a un cuestionario de 31 preguntas sobre “percepciones de la sociedad” que debían contestar individualmente. Las respuestas fueron procesadas para cada cuota y el valor asignado a cada una fue ponderado por el valor de la cuota en el medio nacional urbano, utilizando categorías de estratificación socioeconómica asociadas a la ocupación y nivel educacional del Jefe de Hogar y sexo. El cuestionario aplicado permitía responder “no sabe” o “no tengo opinión” pero no permitía validar la consulta sin tener una respuesta en cada pregunta.

Una sociedad disconforme y desorientada

El Estudio demuestra que hay gran disconformidad en la sociedad chilena respecto de aspectos fundamentales de la vida en común, ya que se considera que la sociedad es muy desigual y hay que hacer transformaciones profundas en ella. Esto queda claro al consultar la opinión sobre la sociedad chilena hoy donde un 68% de las personas considera que la sociedad es muy desigual, un 31% señala que es algo desigual solamente, en tanto que solo un 1% estima que no es desigual. Esto es consistente con el hecho que un 22% estima que hay que cambiarla totalmente, un 68% señala que hay que reformarla de manera importante y solo un 8 % sostiene que se le deben realizar cambios menores solamente. Quienes opinan que hay que dejarla tal cual está no son estadísticamente significativos.

Es interesante destacar que la percepción sobre la desigualdad en la sociedad no muestra grandes diferencias (en la mayor parte de los casos diferencias estadísticamente no significativas) por sexo, grupo socioeconómico, edad, ni auto

calificación en clase social, demostrándose así que la percepción sobre la sociedad tiene un valor transversal.

Al consultar respecto de áreas específicas, la respuesta continúa siendo consistente. Solo un 1% considera que el sistema de salud con participación de las ISAPRES, “es apropiado y debe conservarse”, en tanto que un 15% piensa que “necesita algunos cambios pero debe conservarse”, sumando un 16% de personas que prefieren conservar el sistema; pero un 40% estima que debe ser modificado sustancialmente y un 44% que debe ser reemplazado por otro sistema, totalizando un 84% de las respuestas.

Un resultado similar se observa al consultar sobre el sistema de pensiones basado en las AFP. El número de personas que dice que el sistema es apropiado y debería conservarse es mayor que en el caso de la salud y las ISAPRE y resulta estadísticamente significativo, pero alcanza a solo el 4% de la población urbana mayor de 18 años. A ellos se puede agregar quienes sostienen que el sistema previsional “necesita algunos cambios pero debe conservarse” (un 16%) para totalizar un 20% de partidarios de mantener el sistema de AFP sin mayores cambios. Sin embargo, un 29% señala que el sistema debe ser modificado sustancialmente y un 51% que debe ser reemplazado por otro sistema, lo que totaliza un 80% que opina que debe ser sometido a cambios profundos.

Interpretando la información que entrega el estudio, se concluye que en la sociedad la insatisfacción se extiende a diversas áreas, especialmente a aquellas relacionadas con los servicios que satisfacen necesidades básicas o proveen privadamente servicios o bienes que son considerados derechos o bienes públicos. Así se entiende que se señale muy mayoritariamente que deben existir empresas públicas (no exclusivamente o al menos no es claro que la respuesta se refiera a exclusividad) en salud (93% son favorables a ello), educación (92%), pensiones (89%), agua (87%), transporte (86%) y gas (78%); y que porcentajes en casi todos los casos mayoritarios, pero menores, rechacen el lucro en estas áreas, aun cuando su existencia mejore la calidad de los servicios.

Las cifras de rechazo y aceptación del lucro, aun cuando mejore la calidad de los servicios (la pregunta señala: “Para usted es aceptable el lucro si se mejora la calidad en...”), son mayores en los servicios básicos: electricidad, gas y agua con rechazo de poco más de tres de cada cinco consultados y una aceptación de alrededor de

uno de cada tres. Esto puede deberse a la baja calidad de los servicios en relación a las tarifas y precios que se cobran por su provisión, dado que en estos casos la provisión de ellos es privada en casi la totalidad de la población urbana del país (la excepción corresponde al servicio de abastecimiento de agua potable en la comuna de Maipú).

Por su parte, el lucro es aceptado en mayor medida relativa en el caso del transporte, donde es aceptado por un 47% de la población y rechazado por un 53%. En este caso no hay antecedentes respecto del uso del transporte público y privado (automóvil, bicicleta u otro) como para poder obtener una correlación de las respuestas que identifique mejor a los partidarios y detractores. Las distinciones por edad, nivel socioeconómico del jefe de hogar y autoclasificación socioeconómica no resultan útiles para explicar esta respuesta.

En salud y pensiones los rechazos y aceptaciones al lucro son significativos. Descontando las personas que no expresan opinión, que en cada caso son un 5% y un 6%, solo un 40% es partidario del lucro en el sistema de pensiones y un 44% en el sistema de salud. Si consideramos que solo un 16% señaló ser partidario de mantener el sistema de salud, y que solo un 20% el sistema de pensiones, debemos concluir que no todos los partidarios de reformas profundas o de sus sustituciones rechazan terminantemente el lucro.

Es importante señalar que si entendemos el lucro como la remuneración de la gestión, justa en su acepción exacta o excesiva en el uso vulgar, al aceptarlo se está aceptando la gestión privada del servicio o prestación, por lo que se debiera entender que la propuesta de existencia de empresas públicas en los diferentes sectores, ya comentada, no excluye, para un número muy importante de personas, la existencia de empresas y proveedores privados de los servicios.

Percepciones sobre problemas y causas

Ante la consulta sobre “¿Cuál de los siguientes temas generan más problemas en el Chile de hoy?”, en primera opción el 20% responde que las desigualdades sociales, el 16% que la educación, otro tanto que la salud y un 14% la delincuencia; en tanto que al considerar la totalidad de las opciones (tres en cada pregunta) en

primer lugar figura la salud (51%), luego el sistema educativo (42%), seguidos de la delincuencia (38%) y las desigualdades sociales (33%).

Cuando se consulta sobre “¿cuál es su mayor preocupación personal?”, en primera opción las personas señalaron en primer lugar con un 18% la educación de sus hijos, seguido con un 15% por la delincuencia, 13% para el costo de la vida y 10% para la salud, en tanto que agregadas las tres primeras preferencias, el acceso a la salud también figura en primer lugar con un 42%, lo que representa nueve puntos menos que su identificación como problema nacional. La educación de los hijos alcanza el 39%, la delincuencia el 37% y el costo de la vida el 32%. Las desigualdades sociales también son vistas como un tema de preocupación personal por un 27% de los consultados.

Es interesante consignar que estas preguntas, si bien son cerradas, constan de catorce opciones de respuesta. El consultado pudo entregar su visión respecto de las causas de la delincuencia, teniendo la opción de calificar tres respuestas de acuerdo a la valoración de su importancia. El orden en que se puede clasificar la primera respuesta y la suma de las tres es el mismo: problemas en el sistema judicial, desigualdad social, falta de educación, drogas e irresponsabilidad de los padres son las causas más mencionadas y, agregadamente, fluctúan entre el 47% y el 34% (debe considerarse que al tener la posibilidad de entregar tres opciones los valores no son sumables). Debiera llamar la atención que las tres causas con menor respuesta fueron “exceso de tiempo libre”, “falta de control policial” y “falta de trabajo”.

Si bien el Estudio no pregunta sobre las causas de los principales problemas sociales en general, pregunta por los factores a los que atribuye la desigualdad, que es considerada como muy alta por el conjunto de los encuestados. Al respecto, un 9% de las personas considera que las desigualdades se deben al esfuerzo personal y las capacidades propias de las personas, un 40% estima que se deben a diferencias en el origen social y la familia, en tanto que un 51% que se deben a diferencias en la educación. Las mujeres (55%) y los mayores (58%) son quienes con mayor fuerza sostienen que la educación es causa de la desigualdad.

No llama la atención por ello que, preguntada la gente por cómo resolver las desigualdades, el 66% menciona la educación, un 14% apela por mayores impuestos, otro 14% espera que las resuelva

el crecimiento económico y un 6% confía que se resolverán con esfuerzos e iniciativas personales. En estas vías de solución de la desigualdad si hay diferencias por nivel socioeconómico: mientras el 75% de las personas de nivel social elevado sostienen que la solución es la educación, esa cifra desciende a solo un 63% en los grupos socioeconómicos más bajos. Una situación inversa a la importancia de los impuestos (7,4% en los niveles elevados versus 15,5% en los más bajos) y el crecimiento económico (9% y 16% respectivamente).

Visiones sobre la educación

El mismo universo que sostiene que la principal solución a las desigualdades reside en la educación sostiene al mismo tiempo que el sistema educacional debe ser modificado (83%). Para algunos de manera sustancial (59%) en tanto que para otros debe ser reemplazado por otro sistema (24%). Es decir, se observa a la educación como la gran solución para la desigualdad, pero al mismo tiempo no se cree que el actual modelo educacional sea el camino que entregue esa solución. Aun cuando existen diferencias por niveles sociales, sexo y edad, si se agregan quienes son partidarios de modificarlo sustancialmente y quienes son partidarios de reemplazarlo por otro sistema, éstas diferencias se reducen prácticamente a cero en cuanto a niveles sociales, y significativamente en relación a edades y sexo.

No queda claro que el tema central del cambio sea resolver el tema del lucro, ya que consultados al respecto un 43% de las personas que responden aceptan el lucro si la calidad de la educación aumenta, y un 57% lo rechaza. Si bien es muy mayoritario el porcentaje que rechaza el lucro aun cuando ello llevara a mejorar la calidad de la educación, se debe entender que no todos los partidarios de una reforma profunda a la educación son contrarios a la participación de privados en el sistema, ya que, ante la consulta sobre mantención o modificación del sistema educacional, un 24% es partidario de su total cambio, que puede suponerse opuesto al lucro en su totalidad, y del 59% propone cambios mayores podría deducirse que cuatro de cada nueve partidarios de un cambio profundo estarían dispuestos a aceptar el lucro.

Pero una de las transformaciones que se propone con gran fuerza tiene que ver con el avance en la gratuidad. El 41% de las personas piensa que la educación debe ser totalmente gratuita, en tanto que un 48% que debe ser gratuita solo para los que no pueden pagarla, y un 9% solo para los buenos alumnos. Esto refleja un deseo de equidad y de avance en la solución de las desigualdades que no puede soslayarse.

Las diferencias son significativas por estrato social, sexo y edad, salvo para quienes piensan que la educación debe ser gratuita solamente para los buenos alumnos. De hecho, el 40% de los varones y el 35% de las mujeres son partidarias de la gratuidad total, contra un 47% y 55% respectivamente, por que haya gratuidad para los que no pueden pagarla. Desde el punto de vista etario se puede apreciar que los más jóvenes son más partidarios que los mayores de una educación gratuita para todos, pero su porcentaje de apoyo no llega a ser mayoritario (43%), y según el nivel socioeconómico hay una alta diferencia entre los estratos altos, en que la educación totalmente gratuita es aprobada por un 28% y la gratuidad sólo para los que no pueden pagarla por el 62% (sumando 90%), en tanto que en los sectores más bajos estas cifras son 41% y 50% respectivamente (sumando 91%).

El examen de la información existente sobre el sistema educacional revela que la educación hoy no es gratuita, ni siquiera para los que no pueden pagarla, y por ello la demanda por gratuidad total o por gratuidad para los que enfrentan una situación que les obliga a endeudarse o descapitalizarse para poder financiar los estudios.

Esto es crítico en la educación superior, de allí que se entienda su mayor movilización por la demanda en los últimos años. Un estudio del Profesor Víctor Salas, que dirige el equipo de Economía de la Educación en el Departamento de Economía de la USACH, señala que el 64,5% de todo el financiamiento de la educación superior es aportado por las familias de los estudiantes, es decir 4 200 de los 6 500 millones de dólares que hoy representa el gasto en educación superior en Chile.

Este financiamiento de la educación superior, de acuerdo al profesor Andrés Bernasconi, del Centro de Políticas y Prácticas de la Educación de la UC, es similar al de los países de desarrollados en su proporción respecto del tamaño de la economía (2,5% del PIB),

pero exactamente inverso en su forma de financiamiento, es decir, en los países desarrollados dos tercios son aportados por el Estado y un tercio por las familias.

El Estudio de Valores Sociales nos refleja este problema de manera clara, señalando que la educación es la primera preocupación individual, la desigualdad es el principal problema social, y que la educación es la solución a la desigualdad, pero no el actual modelo educativo.

Referencias

Salas, Víctor. 2013. "La presencia del Estado en el Financiamiento de las Universidades Chilenas". Estudios Sociales 121, Corporación de Promoción Universitaria.

Bernasconi, Andrés. 2013. Intervención en Foro-Panel ¿Cuál es el Problema de la Educación Superior en Chile? Universidad de Santiago de Chile, 12 de noviembre.

Universidad de Santiago de Chile-Ipsos. 2013. Estudio de Valores Sociales. Disponible en <http://www.fae.usach.cl/fae/docs/ap/Estudiodevalores.pdf>.

Persistencia portaliana, opción presicrática-cooptadora de la Concertación/Alianza y fractura pro autonomías territoriales

Edison Ortiz y Esteban Valenzuela

Doctores en Historia de la Universidad de Valencia, profesores de la Universidad Alberto Hurtado.

Correos electrónicos: edison@ortiz.as; evalenzuelavt@gmail.com

RESUMEN¹

El artículo revisa la persistencia del régimen portaliano (presidencialismo autoritario centralista) a pesar de los agudos momentos de confrontación que lo afectaron en el siglo XIX (1851-1859) y de los movimientos regionalistas del Siglo XX en el norte y sobre todo Magallanes. El gobierno central optó por reprimir abiertamente y luego usar diversas técnicas de cooptación, neutralizando e integrando a los opositores con poderes acotados: leyes de zonas extremas, cupos en partidos, poder local de baja densidad. La potestad centralista siguió en la presidencia y en el partido/coalición que domina el poder metropolitano, con arreglos oligárquicos hacia los parlamentarios que tramitan proyectos y recursos (brokers) en los territorios que representan, en un modelo paternalista-asistencialista. No existió transformación política ni devolución económica significativa, que implicara elección de autoridades regionales, leyes de rentas y competencias relevantes. Este consenso centralista se disuelve hacia el 2010 tanto por la derrota de la Concertación, las protestas de regiones y mapuches, como por los cambios en segmentos de las elites que propician agendas regionalistas, en lo que se puede llamar momento de fractura pro descentralización-constituyente.

1 Este texto es parte del proyecto Fondecyt, N° 11121286, "Cooptación de movimientos regionalistas en tres coyunturas históricas de Chile" que dirige Esteban Valenzuela Van Treek.

Las coyunturas de contestación del centralismo

En tres coyunturas históricas distintas – crisis de 1851-1859, el Partido Regionalista de Magallanes en los 1930s, y los movimientos sociales actuales (Aysén, Punta Arenas, Calama)-, los líderes regionalistas han dado profundas batallas demandando a la metrópolis más cohesión territorial, mejor distribución de recursos y un Chile más variopinto. Gracias a sus luchas se han podido ganar espacios de ‘negociación’ con el centro: la propia reforma de la constitución de 1833 (la apertura liberal), como resultado de las revueltas de 1851-1859, así como el acceso a determinadas demandas o petitorios: impuestos diferenciados, regalías y/o subsidios. Agregamos, también, a los mapuches con su demanda de tierras y poder políticos en la última década, ya que si bien han sufrido la cárcel, han ganado una mayor devolución de tierras e instalado en la agenda país la idea de región intercultural con autonomía. También es cierto que en ese proceso los movimientos y actores sufren desgaste y pierden fuerza, hasta desaparecer por un tiempo hasta que una nueva coyuntura – el presente es un claro ejemplo – reafirma su necesidad de reflotar peticiones y demandas que repiten el ciclo rebeldía-negociación-cooptación por parte del Estado centralista chileno.

Hay, en las experiencias analizadas un poco de ambas cosas: jolgorio por las pequeñas victorias pero también otro tanto de frustración por la impenetrabilidad y la dureza del autoritarismo político metropolitano que, no pocas veces, ha llevado a esos movimientos al fracaso y a su destrucción. Y eso nos obliga nuevamente a preguntarnos si es posible, en el contexto del Estado ‘presicentralista’ o *presicrático*¹ que se inculcó en Chile a partir de 1830 y que con el paso del tiempo las diversas coaliciones políticas que accedieron a su administración – por supuesto casi todas santiaguinas – no hicieron otra cosa más que solidificarlo, construir un Estado más horizontal, solidario, heterogéneo y con más diversidad territorial, a tono con los tiempos. Y es que para transformar ese modelo político institucional, parece que no bastará con las ofertas de los programas de gobierno de los presidenciables, ni con la buena intención de un mandatario. El centralismo es algo que está en la

1 Valenzuela (2007).

sangre de nuestra elite política y que no se cambiará sólo con leyes, normativas y políticas públicas.

La arquitectura centralista en el ethos de la institucionalidad portaliana que pervive

Pero el centralismo ¿es solo un problema de una egoísta elite metropolitana? Nuestra historia constitucional, por lo menos en su letra, parece indicar otra cosa.

La constitución de 1833 en su capítulo IX de Gobierno y Administración interior – artículos 115-124 - estableció un poder vertical absoluto en que el presidente designaba a los intendentes y gobernadores, estos últimos a los subdelegados, y éstos a su vez a los inspectores y donde el municipio quedaba bajo la tutela del gobernador y/o del subdelegado, quien presidía dicha instancia anulando toda posibilidad de construir poder horizontal o local. De hecho, el artículo 129 no podía ser más explícito al respecto: “Ningún acuerdo o resolución de la Municipalidad que no sea observancia de las reglas establecidas, podrá llevarse a efecto, sin ponerse en noticia del Gobernador, o del subdelegado en su caso, quien podrá suspender su ejecución, si encontrare que ella perjudica al orden público”.¹ La Ley Orgánica de Municipalidades de 1854, reafirmó esos preceptos: precisó con detalle la jefatura y primacía que intendentes, gobernadores y subdelegados tenían sobre el cuerpo edilicio, especialmente en las ciudades o pueblos de mayor importancia”.² Entonces el control del poder local quedó bajo las manos del ejecutivo que, a su vez, estaba constituido por los grandes hacendados y propietarios que controlaban La Moneda. Eso duró hasta que una mayor apertura política puso en cuestión el predominio de diputados y senadores sobre la comuna, una vez que se fortaleció el Estado Nacional, en particular, durante la gestión del presidente José Manuel Balmaceda. La disputa se zanja con el triunfo de las fuerzas atrincheradas en el Congreso y es así como en 1892 se dicta, a instancias del senador conservador Manuel José Irarrázaval, la *Ley de Comuna Autónoma* que vuelve a poner los municipios en manos del poder territorial y no estatal, ya que aseguró la autonomía de las

1 Constitución Política de la República de Chile de 1833.

2 Pinto y Salazar (1999: 274-276).

comunales mediante la eliminación del rol municipal de Intendentes, Gobernadores y Subdelegados”¹, lo que conllevó que la presidencia de esos municipios quedara bajo tutela de los alcaldes. También el recurso de ilegalidad, que resolvía el poder ejecutivo central, se radicó en la Corte Suprema. Con ello el municipio se autonomizó del ejecutivo. En definitiva, la constitución autoritaria no generó ningún espacio de desarrollo de poder local. Lo que hubo fue más una disputa en ‘las alturas’ entre miembros de la elite nacional y cuyo sustrato era la mayor autonomización que el Estado fue adquiriendo a lo largo del siglo XIX, independizándose un poco de su clase. María Angélica Illanes, ve en ese hecho el origen de la Guerra Civil de 1891.²

Sabemos, también, que en la coyuntura 1920-1925 se inocularon diversos movimientos bajo el amparo de una Asamblea Constituyente que incluso alcanzó a proponer una carta magna con un proyecto social y un Estado diametralmente distinto del que resultó después: productivista, federal y colegiado, con un Tribunal Supremo de Justicia temporal y elegido por los gremios, de enseñanza pública gratuita y donde los funcionarios públicos tuvieran responsabilidad efectiva y no nominal.³ Pero frente al estallido participativo, la elite política liderada por Arturo Alessandri ofreció un estatuto esencialmente político y centralista que recogió vagamente algunas de las demandas territoriales de la asamblea.

La Constitución de 1925 – capítulos VIII y IX, Gobierno Interior del Estado y Administración Comunal -, si bien reproduce el modelo centralista instaurado por la carta magna anterior – el presidente designa a intendentes y gobernadores, quien a su vez nombra a los subdelegados, y éste al inspector y además, se reserva para sí la designación directa de los alcaldes de las comunas de más de cien mil habitantes-, inaugura una figura legal que pudo haber sido clave en la generación de un poder local mayor. En efecto, el artículo 94 señalaba que si bien el intendente es quien dirige la política provincial: “estará asesorado, en la forma que determine la ley, por una Asamblea Provincial”. Cada una de ellas estaría compuesta de representantes designados por las municipalidades de la provincia en su primera sesión por voto acumulativo. Si bien la figura era presidida por el intendente, designarán en “su primera sesión, por

1 Montecinos (2005:453).

2 Illanes (2003).

3 Pinto y Salazar (1999:46-47).

mayoría de los miembros presentes, a un individuo de su seno para que desempeñe el cargo de Vicepresidente de la Asamblea". Entre las novedades de esta institución estaban la posesión de "atribuciones administrativas y dispondrán de las rentas que determine la lei, la cual podrá autorizarlas para imponer contribuciones determinadas en beneficio local".¹ Además, anualmente debían representar al Presidente de la República, por intermedio del intendente, las necesidades de la provincia e indicar las cantidades que necesitasen para atenderlas; podían también dictar ordenanzas o resoluciones, eso sí bajo la mirada del intendente-delegado quien la primera vez podía vetarlas. Sobre la Constitución de 1925 y sus principales características, Sergio Boisier llegará a decir que ella trajo "órganos nuevos no implementados, como las Asambleas Provinciales".² Es cierto que la figura del intendente las tutelaba, pero esas facultades nunca se solicitaron por parte de los actores regionales y locales. Claro está señalar también que la ley respectiva nunca se dictó.³

¿Era posible la regionalización en el contexto de un Régimen militar que sucedió al Democrático del periodo 1932-1973, y cuya finalidad era restablecer un orden autoritario, basado en la seguridad nacional y de inspiración nacionalista? La respuesta es afirmativa si éste estaba en función de los principios económicos de liberalización y eso, además, tenía sustento en todo el trabajo previo que había realizado la Oficina de Planificación Nacional (Odeplan), creada en el Gobierno de Frei Montalva (1967). Uno de los documentos evacuados por la oficina – *Restauración nacional y desarrollo regional. Bases para una política* (1973) –, decía que "La etapa actual de reconstrucción y restauración que vive Chile presenta una oportunidad inmejorable para atacar las causas de fondo que determinan la forma que asume el desarrollo económico territorial de Chile. En verdad, de no aprovecharse esta coyuntura, parece poco probable que sea posible alterar de manera significativa el patrón de desarrollo espacial

1 Constitución Política de la República de Chile de 1925, Biblioteca del Congreso Nacional, p. 21.

2 Boisier (2007:122).

3 Artículo 107: "Las leyes confiarán paulatinamente a los organismos provinciales y comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan en la actualidad otras autoridades, con el fin de proceder a la descentralización del régimen administrativo interior. Los servicios generales de la Nación se descentralizarán mediante la formación de zonas que fijen las leyes". *Constitución Política de 1925*.

del país”.¹ Bajo esos dos parámetros se regionalizó Chile en 1974, además sin constitución vigente, y se siguió con la designación de intendentes, gobernadores, incluso alcaldes y los órganos de participación local, situación que refrendaría originalmente la Constitución de 1980, dando prioridad a los actores económicos en la instalación tanto de los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES)² como de los Consejos de Desarrollo Comunal (CESCO). También esa regionalización, salvo detalles mínimos, continuaba la lógica histórica de la división política administrativa del país.³

La propia Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOGCAR), 19.175 implementada por Aylwin, preestableció en lo que respecta a las funciones y atribuciones del gobierno regional que, a dicha instancia le correspondía “ejercer las competencias que le sean transferidas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 de esta ley”,⁴ lo que significa que podían “solicitar al Presidente de la República el traspaso de competencias y recursos que estén a cargo de organismos o servicios de la administración central o funcionalmente descentralizada, acompañando al efecto los estudios y antecedentes que demuestren su aptitud para asumir tales responsabilidades”.⁵ Si bien los informes debían ser analizados por los ministerios y servicios públicos involucrados, los que debían evacuar un informe dentro de los sesenta días siguientes a la recepción de la documentación respectiva, para que el presidente resuelva, lo que vuelve a darle a la hipotética potestad un sentido centralista, lo cierto es que, hasta el día de hoy ningún gobierno regional ha hecho uso de esa facultad

1 ODEPLAN (1973).

2 Constitución Política de la República de 1980, Artículo 101, “El sector privado tendrá representación mayoritaria en dicho consejo”.

3 “Las modificaciones a la regionalización vigente a 1973 serían pocas: separación de la Provincia de Coquimbo para dar origen a la Cuarta Región, incorporación del Departamento de San Antonio a la Provincia de Valparaíso y a la región respectiva, separación de la Provincia de Malleco de su antigua región para conformar con Cautín la actual Novena Región, la agrupación de las Provincias de Valdivia y de Osorno con Llanquihue, Chiloé y (posteriormente) Palena, para configurar la actual Décima Región, la transformación de la Provincia de Aysén en la Décimo Primera Región y, como es obvio y ya implícito, la secesión del Departamento de San Antonio de la Región Metropolitana.”- Boisier (2000).

4 Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, p. 11.

5 Ibid., pp. 29-30.

que contempla la ley orgánica. En particular cuando todo lo relativo a materias de transporte se resuelve en calle Amunátegui en Santiago. Allí había una buena fórmula para romper el sistema de “peticiones” y “dádivas” del Estado centralista y una posibilidad de imprimirle a la dinámica regional otra lógica. Situación similar ocurre con el artículo 108 de la Constitución de 1980¹ y que luego fue refrendado por Ley Orgánica de Municipalidades, que permite a cualquier alcalde en ejercicio nombrar delegados para que lo representen en determinados territorios², aunque desde que se reinstaló el sistema democrático ningún edil ha hecho uso de esa potestad. Nadie ha nombrado, por ejemplo a alcaldes delegados en comunas populosas, donde podrían cumplir una función muy colaborativa con la administración.

El factor geográfico en la centralidad anómala

Si la historia atentaba contra la instalación de procesos de regionalización, ¿ocurría lo mismo con la geografía? Aparentemente no: “la propia geografía formaba fronteras que permitieron, en definitiva, la formación de espacios regionales. La orografía y la hidrografía establecían fronteras naturales. En los tiempos de la conquista, los cronistas destacan los caudalosos ríos que atraviesan el territorio de oriente a poniente y la dificultad que imponen a las comunicaciones y al control del territorio”³. Y si bien hubo desde siempre una falta de comunicación estructurante entre las diversas áreas del país que profundizarán su aislamiento, las delimitaciones geográficas también posibilitaron una permanente zona de fronteras cuyo ícono fue la propia Guerra de Arauco. Tanto Álvaro Jara⁴ como

1 “Los alcaldes, en los casos y forma que determine la ley, podrán designar delegados para el ejercicio de sus facultades en una o más localidades”, Constitución de 1980, *op. cit.*

2 Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, p. 37.

3 Boisier (2007: 83-84).

4 “Una idea central nos ha guiado: las formas bélicas no pueden ser ajenas al devenir del resto de la realidad histórica. En el Chile de los siglos XVI y XVII sería difícil no percibir la absorbente temática bélica que parece dominar toda la sociedad. La guerra está presente en las crónicas, en los poemas, en las relaciones y en los documentos. Es un motivo constante de esta sociedad estructurada por la violencia, en cuya conformación el elemento conquistador jugó un rol decisivo”, Jara (1981: 13-14).

el propio Mario Góngora, se han referido profundamente al tema. La geografía, entonces, que originalmente potencia áreas diversas en el país, al mismo tiempo termina finalmente reafirmando, por esa misma condición, la creencia de las elites en la necesidad de constituir un Estado homogéneo a partir del centro.

Y es que en general, el Chile moderno es un país híper centralizado que se construyó, fundamentalmente durante el siglo XIX, teniendo como sustento el territorio colonial cuyas fronteras eran Copiapó por el norte y Concepción por el sur, espacio geográfico tradicional donde había existencia de pueblos ‘históricos’ o comunidades derivadas de la ocupación española, ya sea en su versión fundación de ciudades o vía la constitución de pueblos de indios. El resto es reciente y fue colonización extranjera y/u ocupación militar. Punta Arenas, incluso, es un caso paradigmático puesto que las principales familias fundadoras, los Brown y los Menéndez, emigraron luego a Buenos Aires, ejemplificando con ello el poco apego al terruño donde hicieron fortuna. En tales casos no hubo comunidades que se desarrollaran históricamente, sino que surgieron sobre la base de la emigración extranjera fundamentalmente europea – alemanes, principalmente – o se constituyeron a partir de su empleo como fuertes de ocupación militar (Temuco) que luego, con el desarrollo de la república, derivaron a ciudades. Tal vez allí esté la explicación a tanto amor en provincias por el elemento militar, las marchas y los desfiles. Chiloé era otro mundo e incluso permaneció fiel a la corona algunos años después de la Independencia.¹

El país fue “inventado” como un arcoíris de uniformidad, cuya monotonía rompía cada cierto tiempo Concepción, única urbe que, históricamente, se diferenció del centro; Atacama (el Norte) lo hizo como región periférica y enclave, al igual que Magallanes. No es casualidad que Concepción fuese la cuna, hasta hoy, de disidencia al centralismo. Desde allí se levantó Freire, el General Cruz, y mucho más tarde el MIR.² La Serena aportó algún grado de diferenciación

1 Góngora (1980).

2 “En este contexto – la guerra de Arauco –, la ciudad de Concepción ejerció un rol espacial de bisagra pues en definitiva se convirtió en el centro urbano que debía finalmente administrar los recursos y prerrogativas derivadas de las actividades que ocasionaba el mantenimiento de la frontera del Bio Bio. Ese rol se vería reflejado en su papel en las guerras de la independencia, pues, por Concepción ingresaron todos los ejércitos realistas y, como veremos, en esa región se originó el movimiento regionalista que derrocó a O’Higgins e instaló a Ramón Freire en el poder

territorial y no es accidente que desde allí se elevara La sociedad de la Igualdad; también lo hizo Copiapó, y en torno a la distancia geográfica y la riqueza minera, se gestó otro foco de insurrección. Queda claro, además, que el Chile tradicional que va desde la región de Coquimbo hasta Concepción aún tiene una fuerte marca 'histórica' centralizadora. No es casualidad que las grandes coaliciones políticas actuales – Concertación y Alianza por Chile – tengan expresión potente hasta allí. Luego, desde Copiapó, al norte, y desde Temuco al sur, dichos conglomerados disminuyen en peso electoral y aumentan los caudillismos locales y coaliciones regionalistas. Sin embargo, más allá de episodios concretos y puntuales, no ha habido en Chile una demanda nacional por diversidad y cohesión territorial. Incluso, los ejemplos vistos en esta investigación, o han terminado en el aislamiento, o en el fracaso y/o en la negociación.

De hecho hasta en las propias regiones, en particular, en las fronterizas, como es el caso de Arica, no hay sujeto descentralizador.¹ El Chile homogéneo y centralista, se debe, además, a la falta de comunidad. Lo que hubo, en uno y otro extremo, fue invasión militar, donde jamás se expresó la vida comunitaria. El modelo fue, sin duda, la ocupación que se intensificó con la llegada de los españoles, y ese ejemplo se profundizó aún más con la república. Y donde los regionalistas o federales pretendieron encontrar actores y sujetos descentralizadores, Chile solo parió uniformidad y centralismo. Aquí se impuso el modelo francés de la homogeneización laica y unitaria. Una tesis así es la que ya había planteado Marcelo Carmagnani en el otro Occidente², donde sostuvo que los españoles iniciaron ese

y con ello la idea de federalismo por algunos años”, Boisier (2007:97).

1 Como anécdota hay que señalar que en enero de 1996 el alcalde de Arica, Iván Paredes, ordena la pavimentación de una franja del Chinchorro para ampliar el trazo de la carretera Panamericana, que corta una de las esquinas de lo que es legalmente una propiedad privada. Paredes es un político que busca la reelección y la consecuencia de ese hecho nacionalista que generó una controversia internacional ya que el incidente fue reclamado por el Estado peruano, es que Paredes, al margen de las dos coaliciones importantes resultó electo con el 43,9% de los votos derrotando al radical Luis Gutiérrez y a Jaime Arancibia, Udi. Ver Revista Caretas, <http://www.caretas.com.pe/1490/chile/chile.htm> recuperado el 14 de julio de 2013.

2 Una parte importante del libro gira en torno a los “obstáculos” o “dificultades” por las cuales pasó el subcontinente en su proceso de occidentalización. En la medida en que América Latina se adscriba a una “política común con Europa” (p. 133) o que asuma un orden constitucional basado en la “soberanía nacional” y “unidad interna” (ídem), se acerca al

sistema y fueron muy hábiles en la conformación de las alianzas locales, en las que demostraron una gran sapiencia administrativa pues, de otro modo, no se explica su extensa dominación de tres siglos. Impusieron el centralismo, pero fueron muy diestros en la implementación y puesta en práctica de acuerdos con actores locales, ya que con un reducido cuerpo militar y de administración se las arreglaron para dominar por espacio de tres centurias. Luego, la creación del sistema de Intendencias por los borbones y la necesidad de centralizar el poder, y aumentar con ello la recaudación de impuestos¹, pudo recién a fines del siglo XVIII cambiar las bases del acuerdo tácito con las comunidades locales y surgió el Chile moderno de la inercia, y la homogeneización con el centro.²

Distinto es el caso de Centroamérica donde se descentraliza – aparte del interés norteamericano – por motivos histórico-culturales-étnicos. En Brasil y Argentina también se quiso descentralizar, pero por motivos de diferenciación territorial – interior y litoral - y de avance de la conquista; sin embargo, ambas experiencias tampoco han generado mucha diversidad geográfica. En nuestro caso, y en el de casi toda América Latina, la posesión de la tierra la daba u otorgaba el rey – en contraste con las comunidades históricas con fueros -, por lo tanto desde el inicio mismo de la tenencia hay un proceso absolutamente centralizador. En Chile, y a diferencia de otras independencias, la resolución final se da por la vía militar y es una solución mucho más rápida que en el resto de América Latina, ya que por mucha distancia que exista entre Santiago y Copiapó, unos 800 kilómetros, tampoco es tanto si se lo compara con Argentina, Brasil o Perú. Si uno quiere comparar el caso chileno con paradigmas autonómicos o regionalistas, como el español donde las cuestiones regionales son antiquísimas³ con, por ejemplo, Punta Arenas, de colonización reciente y donde sus líderes son todos inmigrantes, la distinción salta a la vista: los últimos más que autonomía buscan la seguridad y que el Estado nacional los deje tranquilos. Es por eso que el centralismo es tan fuerte en Chile alcanzando a veces niveles paranoicos: ¿cómo es posible que, por puro prejuicio, la elite política nacional, en particular la de derecha, prefiera tener 40 municipios,

modelo occidental. Carmagnani (2004).

1 Klarén (2004).

2 Jocelyn-Holt (1992).

3 Ver al respecto Beramendi (1998).

antes que haber apostado por un área metropolitana? La razón es simple: se veía en ello un posible contrapoder al presidente. Así lo manifestó Sergio Diez, en el contexto del debate por las reformas a inicios de la transición.

Parlamentarios como ejes del poder y el vasallaje territorial: la ingeniería electoral del centralismo

El motor invisible de la cooptación que impide el surgimiento de regiones fuertes con autoridades electas y poder, es la mezcla de tecnocracias vinculadas a diferentes presidencias (con vínculos a las directivas nacionales de los partidos, desde políticos tradicionales a la moderna *technopol*), y el poder de los parlamentarios como *brokers* (intermediarios o agentes) de cooptación y clientelismo con programas estatales en las provincias.¹

Al revisarse las actas de las sesiones parlamentarias del siglo XIX, es común constatar que los honorables se refieran en el contexto de un debate a su contendor como “el diputado por Vichuquén”, “el diputado por Cauquenes”; sin embargo, al revisarse la nómina de los legisladores presentes en la polémica (y también en la sala), se descubre que casi todos son de Santiago. Ello no ha cambiado hasta hoy: en el Senado actual, de 38 integrantes, 24 no nacieron en las regiones a las que representan y de ellos más del 92 % son de origen metropolitano. Solo 14 senadores tienen partida de nacimiento en alguna comuna de las respectivas circunscripciones que representan. En general, son los legisladores de las regiones extremas quienes tienen el mayor porcentaje de filiación geográfica. Ello explica, de alguna manera, también, el escaso interés de estos representantes por avanzar en reformas que empoderarán con mayor fuerza a las regiones en el contexto del Chile centralista y de la constitución de 1980.

La carta magna que el régimen militar heredó a la transición, y que la oposición de entonces legitimó mediante el plebiscito reformativo de la misma el 30 de julio de 1989, incluye varios instrumentos que fomentan el centralismo político hoy vigente: el flexible requisito de residencia para ser candidato a parlamentario; la ley de partidos políticos que impide la formación de

1 Valenzuela (1977).

agrupaciones minoritarias y/o regionalistas, ya que están obligados permanentemente a reinscribirse si no cumplen con la exigencia del 5% del electorado y, además, sin posibilidad de registrar regionalmente los mismos y, finalmente, el diseño de los distritos considerando como eje los resultados del SÍ y el NO de 1988, y no las particularidades geográficas de cada área.

Respecto del requisito de residencia, la constitución de 1980 contemplaba en su diseño original como una de las obligaciones para ser parlamentario –artículo 48- el poseer dos años de residencia en la respectiva región o distrito contados hacia atrás desde el día de la elección. Sin embargo, por ser esa exigencia “solo la residencia”, era fácil burlarla, ya que los candidatos pueden fijar cualquiera: la de un familiar, una oficina o sencillamente una propiedad que visitan en forma esporádica, lo que no clarifica si efectivamente existen actos o hechos - trabajo por la comunidad o una identidad - que lo vinculen objetivamente con la zona que quiere representar. Si el legislador hubiese deseado efectivamente que este requisito se cumpliera, la figura jurídica debiese haber sido la del *domicilio electoral* que, como sabemos, también existe en la ley 20.568. Ello explica la exagerada sobrerrepresentación de parlamentarios de origen capitalino en regiones y la falta de entusiasmo del congreso por aprobar iniciativas que hiciesen más restrictiva esa condición.¹ La segunda fue la ley de partidos políticos – 18.603 – que en su artículo tres obliga a constituir colectividades de carácter nacional al exigir que “los partidos políticos existirán como tales cuando se hubieren constituido legalmente en a lo menos ocho de las Regiones en que se divide políticamente el país o en un mínimo de tres de ellas, siempre que estas últimas fueren geográficamente contiguas”, impidiendo con ello la formación y gestación de fuerzas políticas locales. La incorporación de la figura de una “Directiva Central” – artículo 23, 24 y 25 – con potestades nacionales de representación política y legal, entre ellas la inscripción nacional de candidaturas solo ante el Servicio Electoral Metropolitano, terminó por concentrar el poder de los diferentes partidos en Santiago y en manos de capitalinos. Solo de ese modo se explica el amplio dominio en ambas cámaras de hombres y mujeres procedentes de las elites metropolitanas y, por otra parte, la escasa capacidad de negociación de líderes locales o regionales bajo cuya ley solo pueden adscribirse a corrientes de opinión central, para poder de esa manera preservar espacios de poder en sus respectivas áreas.

1 Cámara de Diputados, Sesión N 130ª, martes 22 de enero de 2013.

El tercer eje de esta concentración fue la elaboración de los distritos electorales del país, considerando más bien la variable resultados del plebiscito para el oficialismo de la época que se dedicó, con resultados en mano, a extender al máximo sus buenos indicadores en ese evento y a minimizar y diluir los de la entonces oposición. Se construyeron, entonces, circunscripciones y distritos que maximizaron los resultados electorales del Sí¹, pero que no dieron cuenta de los procesos geográficos, las dinámicas económicas y la división político administrativa de Chile y el proceso de regionalización que el propio régimen militar había instalado. Como resultado de aquello, muchas circunscripciones, y en particular los distritos, no cuadran con las divisiones estatales. Así como hay circunscripciones que se corresponden con el tamaño de la región, existen otras que la parten por dos, y que incluyen provincias diversas. En el caso de los distritos ocurre algo más grave: muchos de ellos no se corresponden con la organización territorial e incorporan comunas de provincias distintas – por ejemplo en O’Higgins el distrito 34, tiene comunas de Cachapoal y Colchagua, y el 35, de Colchagua y Cardenal Caro –, con todo lo que ello significa en la distribución de los recursos nacionales y regionales y el peso que los parlamentarios tienen en ese ejercicio: la distribución y asignación de los fondos principalmente regionales que, por esta anomalía, no tienen ni racionalidad geográfica, ni económica. Así de importante era para la elite chilena – insistimos de origen capitalino – que hizo la transición el proceso de regionalización: apenas se pudo se subordinó a la lógica política centralista de las coaliciones y del sistema binominal instalado.² Y entonces, se instauró

1 Joignant y Navia (2003): “Las zonas donde ganó Pinochet en el plebiscito de 1988 fueron agrupadas en distritos electorales de menor tamaño en 1989, mientras que las áreas donde ganó el No fueron agrupadas en distritos de mayor número de electores, lo cual se traduce en dificultades crecientes para la Concertación en “doblar” a la derecha: en efecto, resulta tanto más plausible ganar los dos diputados para la Concertación cuanto menor es la densidad poblacional del distrito en cuestión”.

2 De los 38 senadores electos en diciembre de 1989, 20 eran de nacimiento de un área geográfica distinta a la circunscripción que representaban y en su mayoría de Santiago. Sólo 18 eran originarios de la región que representaban. En la Concertación hubo 10 de origen localista y 12 de Santiago y en la derecha, eran 8 originarios e igual cantidad afuerinos, también, en su inmensa mayoría santiaguinos. En tanto de los ocho senadores designados 4 eran de origen capitalino y 4 de regiones, aunque, todos, salvo el de la armada, fueron nombrados por las funciones que desempeñaban en Santiago.

en regiones la lógica que tan bien ha descrito Arturo Valenzuela, donde los congresistas del binominal – uno oficialista y el segundo de oposición –, en especial los de regiones con las características ya descritas, gestionan proyectos de las regiones-provincias, donde el primero distribuye poder mediante el copamiento del Estado – recursos, cargos, prebendas, etc.–, algunos de manera muy abusiva, a cambio de comprometer su voto con el poder centralista mayor: La Moneda. Así dejan de lado sus labores de representación regional, traban reformas de carácter descentralizador – acaba de ocurrir con los Consejeros Regionales (Cores) – que se traducían en pérdida del poder fáctico que poseen en los territorios. De hecho, el modelo de elección directa de Cores aprobado recién en 2013, fue cercenado pues los legisladores se encargaron de dividir provincias populosas en distritos menores para que ningún representante electo pueda aparecer obteniendo más votos que ellos y, de ese modo, evitar que se transforme en un posible adversario electoral.

Transición pactada, democratización mínima y descentralización ausente

Chile fue un caso raro de transición: comparativamente hizo más justicia en Derechos Humanos (militares presos), pero el modelo siguió dominado por el neoliberalismo y el tutelaje a la nueva democracia (Pinochet de comandante en Jefe, senadores designados y sistema binominal). España no removi6 el pasado ni hizo justicia, pero tuvo un pacto constitucional que permiti6 el parlamentarismo, la plena democracia y las autonomías. Lo mismo se repiti6 en Brasil y en Argentina, que lograron estructuras democráticas y federalismo con contrapesos. En contraste, en nuestra transición los temas de Descentralización o Regionalización no fueron prioridad, y cuando estuvieron presentes solo lo fueron en el contexto de la redemocratización del país.¹

La prueba más evidente de ello es que en dos textos que hacen un balance, por parte de sus propios protagonistas, de la transición chilena -el primero del democratacristiano Edgardo

1 La Época, Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por La Democracia 1990-1994, 1989, p. 8.

Boeninger, primer Ministro Secretario General de la Presidencia en el gobierno de Aylwin¹; el segundo de un *think tank* del polo progresista de la ex concertación, *Chile 21*² - no hay una sola referencia al tema regionalista o a la cohesión territorial, sinónimo, por tanto de la prioridad que dicha temática tuvo para los actores de aquella fase clave de nuestra historia contemporánea, sean estos socialcristianos o progresistas. Es sabido, por ejemplo, la opinión que algunos senadores institucionales o designados a inicios de los noventa tenían sobre el papel de los municipios. Olga Feliú por ejemplo, sostenía, en el contexto de las reformas propuestas por Aylwin, que ellos debían ser departamentos del Ministerio del Interior. La propia constitución de 1980, obra del régimen de Pinochet, continuó profundizando el fenómeno centralista, no solo desde la perspectiva del rescate del presidencialismo autoritario que ella realizó, sino inclusive si consideramos la manera en que se constituyeron los distritos electorales y cuya configuración no consideró, como ya lo señalamos, ni la organización política y administrativa, ni sus características geográficas y económicas. Qué decir de la instalación del sistema de los “alcaldes designados”. En tal sentido se continuó con la visión histórica de los gobiernos regionales, provinciales y comunales.

Del Impulso inicial a las promesas incumplidas

En ese contexto, y con el desafío de redemocratizar el país, asumió la presidencia Patricio Aylwin en 1990, quien designa al joven economista socialista Gonzalo Martner con la misión de implementar el programa de gobierno en lo que atañe a la redemocratización en su versión regional y local.³ Martner fue el primer Subsecretario

1 Boeninger (1997).

2 Quiroga y Ensignia (2012).

3 Decía el programa de 1989 que “se persigue el logro de dos objetivos simultáneos: 1) la democratización del aparato estatal, que incluye dentro de otras políticas la elección de las autoridades municipales y la participación y decisión de la ciudadanía en las distintas instancias de poder regional y local... 2) La descentralización de la administración del Estado, dotando a las autoridades regionales y comunales de la autonomía institucional, financiera y técnica necesaria para decidir sobre los programas y proyectos... en sus respectivos territorios”..

de Desarrollo Regional (Subdere) de la transición, a cargo de la tarea de realizar la Modernización del Estado. El economista, en más de alguna ocasión ha señalado que debió asumir esa función, más bien por mantener los equilibrios de la coalición política que por interés personal y ha reconocido que si bien es cierto que el mandatario DC, abordó el problema de la descentralización, lo hizo fundamentalmente desde la perspectiva de la redemocratización de los municipios y de la modernización de los gobiernos locales.¹ Por lo tanto, bajo ese escenario, aquellas reformas no tuvieron como eje la redistribución de poder, ni la cohesión territorial. Se introdujeron figuras nuevas como las del gobierno regional con personalidad jurídica propia, se aumentó el presupuesto del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), se estableció la institución de los Consejeros Regionales (CORES), aunque la derecha se opuso a su elección democrática y se consensuó un mecanismo de elección indirecta a través de los concejales electos.² En definitiva se avanzó bastante en descentralización y en gobiernos regionales como fue muy frecuente en la época *“en la medida de lo posible”*, y se dio paso a un mecanismo mixto de elección de alcaldes que, en lo relativo a democratización, se mejoró y perfeccionó con posterioridad. Aylwin, en todo caso, no dudó en emplear los mecanismos previstos en la constitución de 1980, y nombró así a los alcaldes de las ciudades con mayor población del país³ los que, con las reformas de Martner, pasaron todos a ser elegidos aunque de un modo indirecto.

Si bien el presidente Frei Ruiz Tagle se propuso en su programa de gobierno “convertir la regionalización del país y el funcionamiento de los municipios en el sustento de una democracia más extendida” y reiteró que “nuestro país se está convirtiendo rápidamente en una sociedad con varios polos de desarrollo, más abierta y desconcentrada, con una presencia más fuerte de las regiones y comunidades locales” y apostó por fortalecer

1 Martner (1993).

2 Ibid., pp.90-110.

3 “Antes de que se celebraran las elecciones de 1992, los alcaldes en ejercicio habían sido nombrados por el gobierno militar antes de dejar el poder en marzo de 1990. De acuerdo a la constitución de 1980, los alcaldes serían nombrados por el Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO). Salvo en 15 comunas, donde el Presidente Patricio Aylwin tuvo facultad para nombrar a personeros de su confianza.” Bunker (2008).

esos proceso mediante la dotación de “mayor autonomía de gestión a las autoridades descentralizadas, junto con impulsar su profesionalización y nuevas formas de participación democrática”, y prometió la elección directa de los alcaldes¹, en lo concreto durante su administración se abocó a la tarea de modernizar el Estado con una lógica de eficiencia – con mucho énfasis en el aporte del mundo privado - y no de redistribución de competencias desde el centro a regiones. En fin, su gobierno, no hizo mucho, aunque tampoco prometió tanto.

Distinto es el caso del ex presidente Lagos, quien en su programa había comprometido la más radical de las reformas descentralizadoras desde el retorno a la democracia para mejorar la mala política territorial en Chile: regiones autónomas, áreas metropolitanas, fondos regionales con solidaridad inter-regional. En la Fundación Friedrich Ebert trabajó una comisión que propuso esta agenda regionalizadora con pasos significativos, integrada por Giorgio Martelli, José Luis Abalos, Ignacia Jiménez, Esteban Valenzuela, quienes fueron llamados por Lagos en septiembre de 1999 cuando el candidato derechista Joaquín Lavín le empató en las encuestas y decidió adoptar propuestas de mayor descentralización.²

Lagos, en su personal y característico estilo de conducción, hizo un acto emblemático a la altura de los anuncios: en la Universidad de Talca le manifestó al país que durante su gobierno se elegirían no solo los consejeros regionales, sino que incluso el propio ejecutivo. Se comunicaron, además, medidas de descentralización y desconcentración del Estado en un plazo de cinco años y la cesión de poderes a las regiones, lo que iría acompañado de un plan de fomento, con su consiguiente contrato de desarrollo regional.³ En fin, hasta allí era el plan más ambicioso en nuestra uniforme, autoritaria y centralista historia política, para construir un país más variopinto. De hecho, la estrategia se adelantó en nueve años al complejo diagnóstico que haría en 2009 la OCDE sobre el problema de la metropolización de Chile. Para lograr aquello, nombró como ministro del Interior a José

1 Concertación de Partidos Políticos por la Democracia, “Un gobierno para los nuevos tiempos”, pp. 9-10.

2 Giorgio Martelli y Esteban Valenzuela, “Propuestas para una Reforma Regional”, op. cit.

3 Ricardo Lagos, “Programa de Gobierno 2000-2006”, 1999, s/e, pp. 48-52.

Miguel Insulza, orgulloso del récord ministerial al estilo de Antonio Varas, responsable del trámite legislativo que concretaría las medidas. Bueno, como ya se sabe, el Inquilino de Palacio apenas ocupó el cargo hizo algo simbólico: instaló detrás de su escritorio un retrato de Diego Portales. Se había matado la agenda prometida en Talca. Ricardo Lagos, luego de la crisis de gobernabilidad que enfrentó en 2003, solo se concentró durante sus últimos años de gobierno en modernizar la administración pública y comunicar y concretar obras para la capital, lo que incluyó ampliaciones del Metro, un Museo en la propia Moneda y una nueva red de transporte. También, para ser justos, creció la inversión en rutas e infraestructuras regionales, con peaje y libres, pero no hubo devolución a regiones de poder político ni recursos. Nicolás Eyzaguirre, su ministro de Hacienda, prometió a la Bancada Regionalista ceder el 50 % de los recursos del royalty minero a las regiones, pero aquello no ocurrió y la promesa de descentralización no traspasó el ámbito de la oferta política en el contexto de una mayor demanda por cesión de poderes desde las regiones.

Por su parte Michelle Bachelet, no ofreció mucho en su Programa de Gobierno 2006-2010 respecto de descentralización, salvo el insistir en la reforma para la elección directa de los Cores y la creación de las agencias regionales de desarrollo¹, medidas que finalmente no se implementaron. Es bajo su mandato que, en las elecciones municipales de 2008, se rompe el duopolio Alianza-Concertación y comienzan a ser electos varios alcaldes que no están en esos pactos, en especial desde Copiapó hacia el norte, como desde la Araucanía la sur.

El presidente Piñera, en tanto, en su Propuesta de Gobierno² proclamó que “Santiago no es Chile” y diagnosticó que “es un país fuertemente centralizado”, y manifestó que “desgraciadamente por la inexistencia de un liderazgo político que lleve adelante el proceso

1 “Impulsaremos la elección directa de los consejeros regionales, terminando de este modo con el actual sistema de elección indirecta de éstos. Promoveremos el fortalecimiento de los gobiernos regionales, definiendo de mejor forma las facultades de intendentes, gobernadores y consejos regionales... Las Agencias Regionales de Desarrollo se constituirán en el corazón de una alianza estratégica entre los sectores público y privado en beneficio del desarrollo de cada región. Michelle Bachelet,” Programa de gobierno 2006-2010”, s/e, octubre de 2005, pp. 84-85.

2 Sebastián Piñera, “Programa de Gobierno 2010-2014”, s/e, 2009.

descentralizador, la regionalización del país no ha avanzado como corresponde". Para subsanar tal deplorable situación prometió dotar de más poderes a los gobiernos locales – incluso llegó a hablar de impuesto territorial¹ - así como transformarse durante su mandato en "el presidente de las regiones";² aunque no avanzó mucho por ese derrotero: no hubo creación de áreas metropolitanas con facultades, ni se instaló el cargo de Administrador Regional, ni se establecieron auditorías a los gobiernos regionales; el Fondo Minero del Norte ha sido muy criticado por los propios alcaldes de comarcas mineras además de que no estaba en su programa original; no hay ley de rentas, ni devolución de porcentajes del IVA, ni ejecutivo regional autónomo. Por el contrario, Piñera envió un proyecto hipercentralizador que le restó a los consejos regionales la facultad de votar individualmente los proyectos, sólo marcos presupuestarios globales.³ Incluso, le da al intendente delegado la potestad para fijar las tablas de los consejos. La dictadura centralista intacta en el Chile de las desigualdades y la 'presicracia', el cóctel paternalista chilensis del presidencialismo con centralismo, el padre dador en vez de los modelos horizontales de respeto.

En fin, este panorama pone de manifiesto y reitera el monopolio del poder que ha ejercido el centro, y que, más allá de los discursos variopintos que se han levantado en algunas coyunturas políticas (el presente es un buen ejemplo), en términos concretos, hasta hoy, se siguen desechando otras posibilidades de construir una patria con más cohesión territorial. El problema de la nación mapuche es otro dolor que carga el Chile centralista y autoritario.⁴

1 "Vamos a terminar con la práctica del Gobierno Central de no compensar y no entregar los recursos correspondientes a los gobiernos locales cuando éstos dejan de percibir el impuesto territorial, derechos de aseo o cuando se les delegan nuevas responsabilidades. Igualmente, el Estado pagará impuesto territorial por todos sus bienes raíces... En relación al impuesto territorial, introduciremos reformas para que los municipios tengan un mayor rol en su determinación y recaudación. Se establecerán bases para una mayor democracia tributaria, que entre otras materias, considerará que un contribuyente afecto al impuesto de primera categoría o al global complementario que realice donativos para el desarrollo local pueda recibir un incentivo tributario", Ibid., p.136.

2 Radio Magallanes, 6 de enero de 2006.

3 Sebastián Piñera, op. cit., pp.128-138.

4 Marimán (2013).

La fractura pro regionalista: elites reformistas y movimientos sociales territoriales

Hacia fines de los noventa se constituyó una red transversal de parlamentarios denominados *Los federales* (liderados por el temucano Diego Benavente) que intentaron poner en la agenda pública la temática regionalista. Uno de quienes lideraba ese movimiento - el diputado por Talcahuano Víctor Barrueto, aunque oriundo de la comuna metropolitana de Peñalolén -, propuso varias medidas que empezaron a poner en el tapete la deuda con las regiones. Y si bien la iniciativa tuvo algún efecto mediático y permitió que en el futuro se constituyeran *redes regionalistas*, es sintomático que algunos de los reclamantes tuviesen domicilio en la capital. Al parecer en la elite centralizadora no hay base de sustentación endógena para regionalizar o descentralizar, o ante la misma ausencia de contestación regionalista desde los territorios hace posible dicho fenómeno. Con todo, Los Federales (año 2000), ayudaron a poner en el debate público la demanda de regionalismo político y autonomista, complementario al enfoque más tradicional de las corporaciones de desarrollo y las universidades agrupadas en el CONADERE presidido por Heinrich Von Baer, quienes han puesto el énfasis en programas para las regiones, evolucionando hacia el 2010 a una demanda que también integra elección de autoridades y ley de rentas regionales.

El tema tomó fuerza en las elecciones del año 2009 con la propuesta de federalismo moderado de la campaña de Marco Enríquez Ominami, y especialmente ante los informes negativos de la OCDE hacia el centralismo chileno (desacoplado de la Región, en la que Perú se sumó a la corriente que otorga autonomías regionales con elecciones y participación en los suculentos cánones mineros). Pero el paso clave fue dado por los propios territorios: las protestas de Magallanes (gas y mantención de subsidios), Aysén (apoyo económico, conectividad y educación) y Calama (abiertamente federalista en la propuesta de fondos mineros regionales del alcalde Esteban Velásquez, retomando la ley del cobre que existió desde 1957 a 1973 que dejaba el 5% de las ventas a las provincias mineras). La movilización de dichas regiones, las protestas ambientales (destacan las producidas en Atacama-Huasco, contra nuevas termoeléctricas,

Pascua Lama y Agro Súper) y la persistencia del conflicto en la Araucanía, hicieron relevar la descentralización como tema de agenda gubernamental a la altura del debate que ha habido por la educación pública. Para ambos se requiere reforma tributaria y reformas políticas, recreándose un momento de demanda constituyente similar a la de 1859 o la de 1920. Se verá pronto si ella redundará en cambios mayores o sólo en aperturas parciales. El escepticismo a las reformas tiene como foco la desconfianza en un Congreso con mucho peso metropolitano y por la propia institucionalidad que tiende a la cooptación o a su asimilación.

Michelle Bachelet, ha comprometido en su Programa de Gobierno 2014-2018 la elección de los intendentes o presidentes, así como revisar los procedimientos para formar partidos políticos regionales, definir áreas metropolitanas, crear Agencias de Desarrollo Local y Universidades Públicas en las regiones donde no las hay: O'Higgins y Aysén, así como un plan de desarrollo específico para regiones extremas.¹ Está por verse si esas medidas se concretizan o no, ya que hay varias de ellas – como las agencias regionales de desarrollo, las áreas metropolitanas, la elección del intendente, o el fortalecimiento del Fondo Común Municipal (FCM) – que ya son parte del ideario programático incumplido de cualquier candidato presidencial.

Las tres experiencias autonómicas o regionalistas aquí relatadas son un claro ejemplo de que habrá regionalización en serio en este país solo si ésta es inducida desde el centro, y cuando efectivamente se den dos circunstancias específicas: que, como en los relatos aquí presentados, haya una demanda local o regional y dos, que esa petición – a propósito del debate sobre el cambio constitucional- sea acompañada por un fuerte movimiento social ya que, como aquí lo hemos visto, no basta con que una elite lo piense, mientras ella no se haga carne en la masa o en la ciudadanía, pues pese a todos los diagnósticos de instituciones académicas y organismos internacionales, Chile sigue respirando un denso aire portaliano.

El centralismo chileno tiene un fuerte componente histórico-cultural que orienta su institucionalidad hacia políticas centralistas. Sin embargo, algunos de los casos aquí citados – la Asamblea

1 Estas medidas fueron divulgadas en lanzamiento de *Chile Descentralizado y Desarrollado* el día 13 Junio de 2013. Ver www.chiledescentralizado.cl.

Provincial, las facultades del Gobierno Regional en la ley actual, así como las de los alcaldes -, son un claro ejemplo que, cuando se han dado esos espacios, tampoco desde el plano local, provincial o regional han surgido demandas o iniciativas destinadas a apropiarse de esas herramientas institucionales. Por ahora las regiones, no solo por culpa de la elite metropolitana, sino también, en menor medida, por la de sus propios actores locales – cooptados en su mayoría por el Estado central – seguirán confiando en lo que puedan ofrecer las candidaturas presidenciales.

Referencias

- Beramendi, Justo.** 1998. "Identidad Nacional e Identidad Regional en España, Entre la Guerra del Francés y la Guerra Civil". En *Los 98 ibéricos y el mar*. Madrid: Sociedad Estatal Lisboa'98, pp. 187-216.
- Boeninger, Edgardo.** 1997. *Democracia en Chile. Lecciones para la Gobernabilidad*. Santiago de Chile: Andrés Bello.
- Boisier, Sergio.** 2007. *Territorio, Estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad*. Universidad Alcalá de Henares, Tesis doctoral.
- _____. 2000. "Chile: la vocación regionalista del régimen militar". EURE 26,77, mayo.
- Bunker, Kenneth.** 2008. "Modificaciones al Sistema Electoral Municipal en Chile, 1992-2008". *Observatorio Electoral, Universidad Diego Portales*, N° 3.
- Carmagnani, Marcelo.** 2004. *El Otro Occidente. América Latina desde la Invasión Europea hasta la Globalización*. México: FCE, 2004.
- Constitución Política de la República de Chile.** 1833, 1925 y 1980. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Góngora, Mario.** 1980. "Vagabundaje y sociedad fronteriza en Chile". En *Estudios de historia de las ideas y de historia social*. Valparaíso: Universidad de Valparaíso.
- Illanes, María Angélica.** 2003. "Proyecto Comunal y Guerra Civil, 1810-1891". En *Chile descentrado*. Santiago de Chile: LOM.
- Jara, Álvaro.** 1981. *Guerra y Sociedad en Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Jocelyn-Holt, Alfredo.** 1992. *Independencia de Chile: Tradición, Modernización y Mito*. Mapfre.
- Joignant, Alfredo y Navia, Patricio.** 2003. "De la Política de Individuos a los Hombres del Partido. Socialización, Competencia Política y Penetración Electoral de la UDI (1989-2001)". *Revista de Estudios Públicos*, 89.

Klarén, Peter. 2004. *Nación y Sociedad en la historia del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 123-141.

Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Biblioteca del Congreso Nacional.

Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Biblioteca del Congreso Nacional.

Marimán, José. 2013. *Autodeterminación. Ideas Políticas Mapuche en el Albor del Siglo XXI*. Santiago de Chile: LOM.

Martelli, Giorgio y Valenzuela, Esteban. 1999. Propuestas de Reformas a los Gobiernos Regionales para su Fortalecimiento y Democratización, FES, Julio.

Martner, Gonzalo D. 1993. *Descentralización y Modernización del Estado en la Transición*. Santiago de Chile: LOM.

Montecinos, Egon. 2005. "Antecedentes sobre la Relación Centralismo y Descentralización en Chile". *Revista Venezolana de Gerencia. Universidad del Zulia*, 10, 31.

ODEPLAN. 1973. *Restauración nacional y desarrollo regional*, documento interno, s/f., Santiago de Chile.

Pinto, Julio y Salazar, Gabriel. 1999. *Historia Contemporánea de Chile I. Estado, Legitimidad, Ciudadanía*. Santiago de Chile: LOM.

Quiroga, Yesko y Ensignia, Jaime (editores). 2012. *Chile en la Concertación. 1990-2010. Una Mirada Crítica. Balance y Perspectivas*. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert.

Valenzuela, Arturo. 1977. *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity*. Durham, NC: Duke University Press.

Valenzuela, Esteban. 2007. "Chile Duro: Presidencia Centralista". En Fernando Carrión, *Descentralización en Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador.

Reseñas

“Radiografía Crítica al ‘Modelo Chileno’. Balance y Propuestas”,

Gonzalo Martner y Eugenio Rivera (editores), LOM y Universidad de Santiago de Chile, 2013.

Howard Richards

Una mina de datos serios. Un tomo grueso de 16 autores y 512 páginas. Es el nuevo libro *Radiografía crítica al “modelo chileno”, balance y propuestas* compilado por Gonzalo Martner y Eugenio Rivera.¹ Una idea que recorre varios de sus capítulos —una idea, a juicio de este comentarista, fundamental para mejorar la salud, la jubilación, la educación, y en general para subir el gasto social—es la socialización de la renta ricardiana.² Así, por ejemplo, el capítulo a cargo de Jorge Leiva (quien ha sido Ministro de Economía) sobre “*Las rentas del cobre y el desarrollo chileno*” constata que “la divergencia entre el aumento de los precios y el aumento de los costos significó un aumento excepcional de las utilidades, que superan largamente el costo de oportunidad del capital, generando rentas ricardianas de una cuantía inusitada: 4/5 de las utilidades obtenidas correspondieron a rentas del cobre capturadas por las empresas para beneficio de sus accionistas.”

¿Qué es lo que es la renta ricardiana? Aunque su nombre se lo debe a David Ricardo (1772-1823), el nudo de la idea fue expuesto ya en *La Riqueza de las Naciones* de Adam Smith (primera edición 1776). Ambos constataron que el mismo trabajo y el mismo capital aplicados a mejores tierras producen más trigo, y por ende más dinero. Smith ya planteó la pregunta, ¿Cuánto cobra el dueño por permitir el uso de su tierra? Lo contestó: “Lo más que pueda.” No pueda cobrar tanto que no hay cómo pagar a los trabajadores, quienes necesitan por lo menos lo suficiente para subsistir y perpetuar su clase. Si niegue al emprendedor quien organiza y supervisa la agricultura su ganancia

1 Santiago, co-edición LOM y USACH, 2013.

2 Manuel Riesco desarrolla la misma idea en su artículo, “La gran pregunta,” en *Políticas Públicas*, revista del programa Magíster en Gerencia y Políticas Públicas de la USACH. 2012, volumen 5, numero 2, paginas 25-34.

normal capaz que vaya el “farmer” a la tierra de otro terrateniente o abandone el ramo. Todo lo que sobra de la venta de la cosecha—en fin todo lo que *no es necesario para realizar la producción*—acapara. Constató Ricardo que los dueños de tierras mejores que los peores que valía la pena cultivar estuvieron en condiciones de cobrar renta sin aportar nada ni al trabajo físico ni al ingenio empresarial. Ya había dicho Adam Smith que a los terratenientes les gusta “cosechar donde nunca sembraron.”¹ En las palabras de Carlos Marx, cobran por “dones de la naturaleza.”² Ricardo desarrolló su teoría de la renta menos de dos siglos después de las guerras civiles en Inglaterra de 1642-1651. Los “niveladores” partidarios de la repartición de la tierra perdieron. Por lo tanto Marx pudo haber dicho que la aristocracia terrateniente cobró rentas no tanto por dones de la naturaleza como por las hazañas militares de sus antepasados. Ricardo aconsejó al soberano cobrar impuestos a los terratenientes. Lo aconsejó por ser una manera de solventar el gasto fiscal sin entorpecer la producción y por la facilidad de cobrar. Puede haber fuga de capitales. No puede haber fuga de tierras.

El gran pionero de las ciencias económicas actuales fue León Walras (1834-1910), quien realizó una crítica lógica y matemática de lo que él llamaba “la teoría inglesa de las rentas.”³ Mostró que la idea de renta ricardiana puede ser generalizada. No es una idea limitada a tierras, ni una idea limitada a recursos naturales. Se puede llamar “renta ricardiana” en un sentido walrasiano amplio cualquier “aumento excepcional de las utilidades” o “ganancia que supera el costo de oportunidad del capital” que no tenga función social. Que no tenga la función de financiar la producción. Que no tenga la función de motivar la producción. Más tarde, en los años treinta del siglo pasado, John Maynard Keynes propuso un capitalismo reformado con participación del estado en los planes de inversión y con “la eutanasia de la clase rentista.”⁴

Hoy un su *Radiografía al “modelo chileno”* un elenco de distinguidos autores chilenos realiza una serie de aportes valiosos entre los cuales la aplicación actual de la idea de socializar las

1 *La riqueza de las naciones*, Libro Uno, Capítulo Once.

2 Frase que se repite varias veces en el póstumo tercer tomo de *El Capital*.

3 León Walras (1874) *Elements d 'économie politique pure*. Lecciones 39 y 40.

4 *Teoría General del Empleo, del Interés, y del Dinero*. Capítulo 24.

rentas ricardianas es fundamental. En su resumen de los debates sobre reforma tributaria en 2012, Eugenio Rivera señala la necesidad de aumentar la obtención de rentas provenientes de los recursos naturales (p 334). Gonzalo Martner en su capítulo *Chile: Salir del Crecimiento Sin Redistribución* observa, "...las utilidades extraordinarias por extracción de recursos con alta demanda y oferta limitada y las ganancias monopólicas no tienen justificación alguna ni desde el punto de vista de la eficiencia, ni de la equidad." (p. 245). Hernán Frigolett, en su análisis pormenorizado de las cuentas nacionales entre 2003 y 2010 destaca que "...aquellos sectores que capturan rentas, ya sea por extracción de recursos naturales o bien por la capacidad de extraer rentas de carácter oligopolico, tienen productividades medias que superan por lejos las condiciones prevalecientes en el resto de las actividades productivas" (p. 167). Hay más. Hay que conseguir el libro y leerlo.

“Hacia otras economías: Críticas al paradigma dominante”

Howard Richards y Raúl González (compiladores). LOM, 2012.

Rodrigo Pizarro

Celebro el proyecto de entender más profundamente la ideología dominante y su impacto en la política pública. Me parece crucial entender no sólo las consecuencias del neoliberalismo -de las cuales hoy día existen bastantes coincidencias- sino también su origen y lógica precisamente lo que inspira este volumen de autores de distintas disciplinas y enfoque teóricos. La pregunta central, entonces, al cual se aboca “Hacia Otras Economías” es ¿qué es el Neoliberalismo?, ¿cómo se origina y cómo teóricamente concebimos alternativas?

La organización del texto me parece en sí interesante porque el padre de la teoría económica moderna, Adam Smith y quien se indica como la referencia teórica central del neoliberalismo, era profundamente cristiano, y su teoría económica tiene como objeto justificar la racionalidad económica en términos teológicos. En consecuencia el arco narrativo del texto comienza con la discusión sobre la ética cristiana e interesantemente culmina con la ética cristiana. Resulta por lo menos curioso que mientras que Smith justificaba la economía de mercado a partir de una ética cristiana, los autores de este texto ven en la ética cristiana la base de la crítica a la economía neoliberal.

A mí me parece crucial evaluar el rol de la ética cristiana para entender el neoliberalismo, tanto en su formulación teórica-ideológica, como su implementación práctica, es decir el neoliberalismo actualmente existente. Sin esa discusión ¿cómo se puede entender que una visión económica neoliberal explícitamente amoral, tanto en sus medios como sus fines, pueda conciliarse y estar en sintonía, hasta consenso, con el neoconservadurismo que es explícitamente moral y regulatorio? ¿Cómo se entiende que un proyecto económico que no valora la vida, concibe al mundo como uno de consumidores, explícitamente promueve la satisfacción de deseos, pueda coexistir con otro que está centrado en proteger la vida y regular la moralidad? En uno la autoridad es el mercado, en el otro es la iglesia. Y, sin embargo, coexisten, en una expresión política como por ejemplo los Republicanos Americanos, ahora revitalizados por el Tea Party, la UDI chilena, o los Conservadores Británicos.

Sí, es cierto, existen neoliberales en todo el espectro político, todos los proyectos progresistas tienen a sus Andrés Velascos, o sus Tony Blairs, pero resulta ilustrativo que la propuesta política-ideológica de la nueva derecha proponga una agenda económica cuasi-liberal y una agenda valórica cuasi-victoriana: a mi entender, ese es el neoliberalismo actualmente existente que debemos explicar. Claramente es un error concebir al neoliberalismo exclusivamente como una agenda de desregulación económica, o como un proyecto que “promueve” exclusivamente la iniciativa privada, si fuese así no sería muy distinto a los proyectos liberales de antaño. No, el neoliberalismo es mucho más pues bajo el velo de la no intervención significa una invasión extensiva e intrusiva en la vida de las personas, es un proyecto ideológico totalitario y de consecuencias fundamentales en la vida de las personas y cómo organizamos la sociedad.

Como nos recuerda Salvat en su artículo “Del Neoliberalismo y algunas señas de identidad”, las principales características del neoliberalismo son: énfasis en el individuo, reducido a un preferidor racional –sin necesidades y por lo tanto sin derechos- y un individualismo como desvalorización de una voluntad común deliberada, una libertad entendida como falta de coacción, sin contenido positivo y la centralidad del mercado, sin orden social. Es decir, en un orden espontaneo relacionado con un individuo universal egoísta y racional, en el sentido puramente económico. El neoliberalismo impone una forma muy específica de regulación social y económica que incluye la promoción de las finanzas, la integración del capital transnacional, subordinación de los sectores vulnerables, la promoción de los intereses norteamericanos, y la promoción de una agenda valórica conservadora. Salvat nos ayuda a responder la pregunta de qué es y de donde viene el neoliberalismo, claramente el neoliberalismo tiene su origen en el liberalismo, pero a su vez es profundamente contradictorio con éste pues se opone a los ideales, motivaciones y objetivos económicos y sociales del liberalismo clásico. El mercado es el único espacio donde se ejerce la libertad. Existe una tensión fáctica entre la ideología

neoliberal que pretende fundar una ética universalista en base al cálculo del interés individual y la realización del proyecto de la modernidad de liberación. Y por ello termina negándose el ideario normativo de la modernidad la igualdad, libertad y fraternidad. Lo

importante que nos reseña Salvat es que el neoliberalismo teórico sustenta esta contradicción sugiriendo que el neoliberalismo es un proyecto finalmente conservador y reaccionario, me atrevería decir que quizás hasta anti-moderno.

El hecho que expresiones de activistas y partidos políticos en sociedades tan diversas como la americana y la chilena tenga posiciones ideológicas tan similares como el Tea Party y la UDI, demuestra que existe una alianza entre sectores sociales conservadores y neoliberales, y que esta va más allá de construir consenso y legitimidad, como ha señalado Harvey, sino más bien el neoliberalismo se encuentra intrínsecamente relacionado a un proyecto político conservador, elitista y oligárquico. Ello tiene una significancia práctica. El neoliberalismo facilita el desarrollo económico de una elite versus los intereses de la gran mayoría, promueve y válida la existencia de dos sistemas de seguridad social y provisión de bienes públicos, uno para la elite y otra para los sectores más pobres. No es casualidad que el debate público en Estados Unidos esté centrado en la reforma de la salud de Obama. Vale decir, el neoliberalismo no sólo promueve una agenda desregulación sino una estructura económica que garantiza la extracción de rentas de parte de los privados a costa del sector público, recursos naturales, AFP, educación, salud, concesiones, carreteras, banca, etc. Y por tanto asegura los intereses de una minoría sobre la mayoría.

Andrés Monares en "Una breve historia del libre mercado" y Armando Di Filippo en "Ética y economía en el capitalismo global" correctamente indagan en los orígenes de la ciencia económica moderna y su relación con la ética para entender esta paradoja. En primer término identifican en Adam Smith la justificación teórica de la economía de mercado con su mano invisible, y en la teología de Calvino la legitimación de la ética materialista. Son estos dos pensadores los que validan, algo que a primera vista resulta contradictorio: que el comportamiento egoísta individual no sólo se justifica sino trae consigo beneficios sociales –la imagen de Smith es la reproducción y el sexo. Y a mi juicio da pie a esta alianza histórica entre conservadores y liberales. También en estos pensadores existirá la idea del orden espontáneo que luego retomaría Hayek.

Monares encuentra el origen de las ideas de Smith expresadas en la *Riqueza de las Naciones* en su primera obra magna, la *Teoría de los Sentimientos Morales*. Según Monares, Smith argumenta que

, y cito: “esa naturaleza inherente de la humanidad, no debe nunca olvidarse, sería del todo corrupta. Por ende, la pasión o el sentimiento más característico de los individuos degenerados es el egoísmo. Este vicio será utilizado por la Deidad para dirigir providencialmente al género humano hacia sus benéficos objetivos. He ahí el fundamento de la “mano invisible”. Ella conduce a los egoístas ricos y a los individuos en general, a cooperar a la multiplicación de la especie de manera inconsciente.” Es decir Smith da una justificación religiosa a un comportamiento individual egoísta que trae consigo beneficios globales. Esta es la justificación teórica de la economía de mercado como eficiente, y se conoce como la mano invisible o en términos económicos el primer teorema de la economía de bienestar. Hay más de Smith en la economía moderna, por cierto, como su empiricismo, atomismo y mecanismo, todo fruto de la ciencia de la época, pero sobre todo la idea de este ser universal: el hombre económico.

La visión de Smith culmina, como nos recuerda Di Filippo, en una ética utilitarista donde la conducta humana se sustenta en buscar el placer, satisfaciendo sus deseos, sean virtuosos o viciosos. Con ello, a mi juicio, se separa de la economía la moralidad que intenta justificar Smith. Ahora la única justificación para la conducta humana es la búsqueda de la felicidad. Por ello, el rol de los utilitaristas no sólo en la base de la economía neoclásica sino en el neoliberalismo es crucial.

Monares analiza el aporte de Hayek, argumentando también que Hayek ignora las bases religiosas de Smith pero repitiendo las ideas metafísicas. Como nos dice y cito: “En aquel se encuentran las mismas ideas del pensador escocés: un orden social espontáneo, la limitación de la razón, una moral emocional de carácter egoísta y la necesidad de la autonomía individual”. Pero si bien existe coincidencia ideológica entre Smith y Hayek (aunque incluso Adam Smith veía límites), también está el Smith moralista de una *Teoría de Sentimientos Morales* y en él existe reconocimiento pleno de que el hombre económico es un ser moral, guiado por normas de la sociedad. En la *Teoría de Los Sentimientos Morales* Smith nos dice: “Independientemente de lo egoísta que se suponga al hombre, evidentemente existen principios en su naturaleza, que le interesa la fortuna de otros, y le da felicidad, aunque no le entregue nada a cambio”

Por ello disputo que la visión ideológica neoliberal esté intrínsecamente relacionada con la economía neoclásica y clásica, especialmente con Smith. Creo que no cabe duda que Hayek realiza una desconstrucción del pensamiento de Smith precisamente para validar las ideas de una elite, y en contraposición al entonces pensamiento social demócrata dominante.

En la economía neoclásica también observo cierta distancia con estas posiciones libremercadistas radicales. Por ejemplo, los mayores avances en la teoría económica durante los ochenta y noventa, cuando la ideología neoliberal se instala globalmente, se producen en ámbitos que no son precisamente neoliberales, por ejemplo los avances en economía de la información, la teoría institucional, la economía geográfica, el diseño mecanístico, teoría de juegos, entre otros. Todos, por cierto, modelos con un preferidor racional, pero donde existe plena conciencia de los límites de la economía de mercado como asignador de recursos. Muy por el contrario, el proyecto neoliberal se sostiene en políticas económicas que no son del todo aceptables desde la teoría económica. Basta para ello ver las políticas económicas absolutamente irresponsables que propusieron los republicanos americanos en la última elección para salir de la crisis. Ni siquiera los economistas más de derecha estaban de acuerdo. Por ello, la visión de Smith no necesariamente desemboca en neoliberalismo.

Fue necesaria una contrarrevolución liberal dirigida por Hayek y el grupo Mont Pelerin para retomar el proyecto histórico neoliberal. Para ello Hayek no solo retoma la hebra de proyecto económico liberal de Smith, que había perdido su fuerza política con la Gran depresión y los regímenes totalitarios europeos de mediados del siglo 20, sino además reevalúa la ética. Pero, para ello, Hayek, como nos cuenta Di Filippo, debe tomar las ideas utilitaristas de Bentham y Mill, de esta manera se logra concebir la felicidad –y por ello el comportamiento- como uno de satisfacción de deseos y no de cultivo de una vida de virtud, como quizás el propio Smith, el moralista, habrá argumentado.

Como nos cuenta Vergara en “La ética de Fredrich Von Hayek”, Hayek desvincula la ética cristiana tan presente en Smith y los fundamentos de la Ilustración, solo reconoce una ética moral comercial y desconoce los demás componentes de la modernidad y presentes en los filósofos liberales que tenía una ética moral

moderna, vale decir el respeto a la vida, la justicia distributiva, respeto a los derechos humanos. Para Hajek, el interés propio es la única motivación universal humana, y el mercado como único ente social relevante –algo, como mencioné antes ni siquiera Smith estuvo dispuesto a aceptar. Vergara nos explica en mayor detalle la visión de Hayek quien ve en la economía de mercado un proceso evolutivo, un “fin de la historia”, por ello cree que la economía de mercado y el individualismo son estados superiores de desarrollo económico. Rechaza la idea de responsabilidad social, e insiste que son individuales. Vergara nos explica y cito: “el rechazo radical de Hayek a las normas de solidaridad y justicia distributiva, que considera atavismos de la sociedad tribal, incluía la negación del principio de vida, entendido como el derecho de todos a vivir” (168).

Pero Vergara nos explica que las propuestas éticas de Hayek no se sostienen, son arbitrarias y antojadizas y relacionadas con su visión de mundo. Además se oponen a las principales éticas sociales contemporáneas, por ejemplo la Doctrina Social de la Iglesias, entre otras. En consecuencia, el rol de Hayek es absolutamente crucial en la revolución neoliberal y como entendemos la ética y las normas en la ciencia económica cruciales para darle legitimidad científica al proyecto neoliberal

Quizás por esa razón Raúl González, en su artículo “De la economía a la socioeconomía”, nos invita a reflexionar sobre el rol de las normas en el comportamiento económico, tomando como punto de partida el aporte de la socioeconomía a la discusión teórica. Esta visión, fundada por Mark Granovetter e inspirada en Polanyi, propone que no se puede separar la conducta humana de la estructura institucional normativa en la cual se encuentra el agente. Como dice Granovetter, el ser humano no es una máquina de placer autónoma, ni tampoco un recipiente de normas, valores y costumbres, sin agencia; en ambos casos se presentan modelos irreales y por sobre todo determinísticos de la conducta humana. Por el contrario, el ser humano es un agente que se vincula a su mundo social a través de redes donde están presentes relaciones sociales, y sus preferencias. En consecuencia, separar al ser humano de su mundo institucional y las normas que lo guían es una falacia teórica conceptual y empírica, En efecto, se niega a aceptar el universalismo por el que abogan los economistas.

El aporte de Gonzalez al introducir la socioeconomía en el debate sobre el paradigma económico me parece relevante y pertinente, pero no estoy seguro de que estemos hablando de una alternativa a la economía neoclásica, pues la socio-economía no es prescriptiva, solo pretende entender la decisiones económicas reconociendo que se encuentran dentro de un mundo social. Aún estamos esperando la obra magna de Granovetter para refundar el paradigma económico dominante.

En su artículo "Los usos de Polanyi en la lucha por otra economía en America Latina", Corragio también hace referencia a una perspectiva social y normativa sobre la economía al redescubrir a Polanyi en el análisis económico de América Latina. Pero en ambos casos me cuesta aceptar que estas visiones con todo su aporte para entender las relaciones económicas sirvan para construir un nuevo paradigma para la política pública.

El enfoque de bio economía de Useche en "Reestructuración bio económica del capitalismo y su impacto en reconfiguración del estado y la ciudadanía" y la economía solidaria que propone Ortiz en "Hacia un enfoque de desarrollo humano, integral, solidario, con basamento en una nueva economía" son más prescriptivos, pero aún falta una visión teórica más clara.

La economía solidaria de Ortiz, moviliza el factor C (cooperación, comunidad, compartir, etc.) en localidades más pequeñas y conexas territorialmente, ello me parece un interesante y fructífero foco de investigación pero falta por desarrollar. En el ámbito ambiental, a modo de ejemplo, está claro que la teoría de las externalidades como fuente de inspiración de la política ambiental, profundamente anclado en una economía neoliberal, continua sin responder a la problemática ambiental, y resulta evidente avanzar en una línea más territorial.

Quisiera finalmente decir unas palabras sobre la última sección, Visiones críticas desde la teología. Aquí nuevamente se toma la crítica de la economía desde la ética. Canales en "Economía y teología desde una perspectiva crítica", por ejemplo, observa que los problemas de la economía mundial de inequidades, falta de democracia, entre otros, son más bien déficit éticos. Canales ve en la fe el camino necesario, y en "La restricción ética de la economía" Mendoza crítica la visión de un modelo económico que se plantea como connatural al hombre. El hombre, como dice Mendoza es

entendido a partir de la economía y no al revés. Finalmente Carbullanca en "Reflexiones acerca de los marginados en el sistema productivo y social" escribe a partir de su experiencia con campesinos afectados por el terremoto y hace un llamado al rol de la educación católica.

Todos estos aportes, aunque preliminares, a mi juicio van en la dirección correcta, replanteando la idea del rol de la ética que la economía, como temas centrales de discusión y análisis y acaso el proyecto original de Smith.

En suma, se agradece este interesante aporte que invita a continuar explorando la crítica teórica y por sobre todo ética al paradigma dominante.

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.

Booth, Alan ; Edwards John N., Johnson, David R. 1991. "Social Integration and Divorce". *Social Forces*. 70: 1, pp. 207-224.

- 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 Dinamics 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.

