

Políticas Públicas

Revista 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

José Manuel García de la Cruz
Desigualdad y Formas del Capitalismo

Francisco Daniel Fuentes
La Transferencia de Políticas Públicas

Víctor S. Peña
¿Promesas incumplidas de la transparencia?: Lecciones de Política Pública a Partir de un
Episodio de la Experiencia Mexicana

Rainer María Hauser
Los Signos de los Tiempos en el Campo Climático

Gonzalo D. Martner
Temas para una Nueva Agenda de Modernización del Estado

Breves de Política Pública

2014, Volumen 7, N° 1
ISSN 0718-4611 versión impresa
ISSN 0718-462X versión en línea

Editor Responsable: Gonzalo D. Martner.

Editores Adjuntos: Diego Barría, Andrés Palma.

Editor Digital: Rainer Hauser.

Comité Editor Consultivo:

Luiz Carlos Bresser-Pereira, Fundação Getúlio Vargas, Brasil.

Hugo Calderón, Universidad Libre de Berlín.

Renée Fregosi, Université Paris III Sorbonne Nouvelle.

Edgardo Lander, Universidad Central de Venezuela.

Jorge Lanzaro, Universidad de la República, Uruguay.

Bernardo Kligesberg, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Oscar Oszlak, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires.

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

Correspondencia: Enviar correspondencia a Magíster de Gerencia y Políticas Públicas-Centro de Políticas para el Desarrollo, Departamento de Gestión y Políticas Públicas, Facultad de Administración y Economía, Universidad de Santiago de Chile, Alameda Bernardo O'higgins 3363, Estación Central, Santiago de Chile y/o a rosa.roco@usach.cl.

Políticas Públicas se encuentra incorporada al índice de publicaciones científicas iberoamericanas Latindex (Sistema Regional de Información para las Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal), en su categoría Directorio y Enlace a Revistas Electrónicas. La versión electrónica de la revista se encuentra disponible en <http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas>.

INDICE

José Manuel García de la Cruz

Desigualdad y Formas del Capitalismo

Francisco Daniel Fuentes

La Transferencia de Políticas Públicas

Víctor S. Peña

¿Promesas incumplidas de la transparencia?: Lecciones de Política Pública a Partir de un Episodio de la Experiencia Mexicana

Rainer María Hauser

Los Signos de los Tiempos en el Campo Climático

Gonzalo D. Martner

Temas para una Nueva Agenda de Modernización del Estado

Breves de Política Pública

- EL NUEVO ESCENARIO QUE CREA LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL Y PARLAMENTARIA DE 2013, Diciembre 2013, Nº 27.
- LA DESACELERACIÓN, EL EMPLEO Y LA POLÍTICA FISCAL, Diciembre 2013, Nº 28
- LA REFORMA TRIBUTARIA, Abril 2014, Nº 29
- LA DESCENTRALIZACIÓN PENDIENTE, Mayo 2014, Nº 30

Desigualdad y Formas del Capitalismo

José Manuel García de la Cruz

Profesor de la Universidad Autónoma de Madrid

Correo electrónico: manuel.garcruz@uam.es

RESUMEN

En este trabajo se interpreta las razones de la desigualdad en las economías capitalistas, entendiendo la desigualdad como diferencias en la retribución del esfuerzo aplicado al proceso productivo. La hipótesis que se defiende es que la desigualdad es un resultado de las propias exigencias de funcionamiento de las instituciones básicas del capitalismo: la propiedad privada y el mercado, y particularmente del funcionamiento del mercado de trabajo. El proceso de transformación de la economía mundial contribuye a justificar esta perspectiva. Se explica el carácter estructural de la desigualdad y se examina la relación entre salarios y desigualdad y entre salarios y formas del capitalismo y con el Estado de bienestar y finalmente se evalúan las perspectivas de la equidad en la globalización.

En la película de Costa Gavras “El Capital” (2012) se registra un diálogo entre la esposa del protagonista principal, Marc Tourneuil, ejecutivo recién ascendido, y éste sobre los motivos por los que el promocionado ha solicitado un importante incremento de sus retribuciones. El diálogo es aproximadamente el siguiente:

- **Esposa:** ¿Por qué has pedido tanto?
- **Marc Tourneuil:** Para que me respeten.

En contraste, en la película documental La Espalda del Mundo (2000), su director Javier Corcuera recoge la siguiente entrevista con un niño de 11 años, Guinder Rodríguez, que trabaja en un mercado de Lima:

- **Entrevistador:** Dime, ¿por qué trabajas?
- **Guinder:** Porque no hay trabajo.

No es necesario indicar que Marc es un rico y Guinder un pobre.

Introducción

Las referencias anteriores bien podrían haberse producido en los primeros años de la industrialización, esos años en los que los contrastes en la situación de los habitantes de las ciudades industriales inglesas eran motivo de preocupación social como informan las obras de Dickens o los estudios de Marx. Precisamente, en estos autores se encuentran las aproximaciones más comunes al problema de la desigualdad. Si para Dickens, la desigualdad era un problema que había que resolver desde la transformación de los principios morales y de las conductas éticas, para Marx la desigualdad era consecuencia y exigencia del funcionamiento del sistema capitalista que estaba consolidándose ante sus ojos. Las denuncias del novelista estaban justificadas ante la contemplación de una realidad, la inglesa de su tiempo, que había sustituido la idílica campiña por ciudades infectas, llenas de vagabundos que buscaban una oportunidad en las primeras fábricas manufactureras entre los que paseaban los nuevos ricos empresarios, sin embargo fue Marx quien viera en la miseria de los trabajadores la fuente de la futura prosperidad de la burguesía industrial. En cualquier caso, la situación debió de ser tan alarmante que se llegaron a aprobar las reformas de las viejas leyes de pobres, que trataban de impedir la mendicidad, y la introducción de otras nuevas, como la inglesa *Enmienda a la Ley de Pobres* (o Nueva ley de pobres) de 1834, que ligaban las ayudas a los necesitados a determinadas prestaciones laborales por parte de los potenciales beneficiarios, además de centralizar el sistema, despojando de poder a los entes locales que hasta entonces se venían ocupando de los más miserables. La importancia de estas leyes, a pesar de las críticas que merecieron, fue enorme, hasta el punto de que sirvieron de referencia para las legislaciones de otros países europeos y estuvieron vigentes hasta que, tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, fueron reemplazadas por el nuevo “estado del bienestar”.

El estudio de la desigualdad ha sido abordado, sobre todo, desde perspectivas morales y éticas y más recientemente sociológicas y políticas, siendo casi marginales los estudios que tratan de encontrar una explicación a la misma dentro de los afanes de los economistas¹. Esta situación no deja de ser, hasta cierto punto, paradójica ya que, si se dejan de lado aspectos naturales, hablar de desigualdad significa hablar de las distintas oportunidades de acceder a los bienes materiales y a su disfrute ente los miembros de un grupo social, es decir la desigualdad es un problema económico.

Es frecuente justificar la desigualdad en la también desigual dotación de recursos naturales, o en aspectos ligados a la dependencia de las condiciones de vida respecto de los fenómenos naturales, como en las sociedades agrarias. Estos aspectos, sin duda, han tenido su importancia en épocas remotas pero, como se observa en la distribución de la renta a escala mundial, ni los países pobres están, generalmente, mal dotados de recursos naturales, ni tampoco se puede decir que los países ricos estén excluidos de riesgos de catástrofes naturales. Por otra parte, con la consolidación del sistema industrial, la función de la naturaleza ha ampliado su contenido y, junto a la tradicional de ser proveedora de materiales para su transformación en manufacturas y bienes de consumo, cada día es más relevante su capacidad de soporte y absorción de los

¹ No se ignora que los estudiosos del equilibrio general y de la economía del bienestar han desarrollado teorías y construido modelos formales que analizan el grado de desigualdad óptimo, pero dan por supuesto inevitable e indiscutible la desigualdad.

efectos de la propia actividad económica. Además, la aplicación de los desarrollos tecnológicos que ofrecen posibilidades de mejora de acceso al empleo eficiente de los recursos naturales no está creando mayores grados de equidad, sino que, en ocasiones, producen justamente lo contrario al desplazar y expulsar de la producción a los trabajadores menos cualificados empleados en las clasificadas como actividades primarias.

Por otra parte, uno de los efectos más descorazonadores de la crisis económica actual en las economías desarrolladas se está manifestando en la ruptura de cierta tendencia hacia la igualdad de rentas que acompañó a los años anteriores de crecimiento económico. En sentido contrario, no se debe ignorar que en los últimos años, países como China, Brasil o la India y ciertos exportadores de materias primas han conocido importantes ritmos de crecimiento económico que ha ayudado a aliviar la situación de pobreza de muchos millones de sus habitantes, lo que no ha impedido la acumulación de enormes fortunas a escala planetaria. Sin embargo, como se ha dicho, la crisis en su dimensión global está haciendo saltar por los aires esta tendencia. Por un lado, la incertidumbre sobre el escenario en el que se encontrará la economía mundial dentro en unos años está afectando al crecimiento de las economías emergentes, precisamente las que más habían avanzado en la superación de la pobreza; por otro lado, el club de los multimillonarios no deja de crecer y, en tercer lugar, simultáneamente, las clases medias están viendo retroceder sus niveles de bienestar tanto en las economías más desarrolladas como en las emergentes. Se podría decir que a más globalización, más incertidumbre y más resultados paradójicos. Antes de entrar en el contenido de este trabajo, conviene delimitar su objetivo: se va a tratar de interpretar las razones de la desigualdad en las economías capitalistas, entendiendo la desigualdad como diferencias en la retribución del esfuerzo aplicado al proceso productivo. No se van a considerar ni valoraciones subjetivas de tipo moral que conduce la discusión al ámbito de los principios morales, ni tampoco sobre la justicia o no de una situación dada. La hipótesis que se defiende es que la desigualdad es un resultado del propio sistema económico, de las propias exigencias de su funcionamiento. Con otras palabras, la desigualdad es el resultado del funcionamiento de las instituciones básicas del capitalismo: la propiedad privada y el mercado, y particularmente del funcionamiento del mercado de trabajo. El proceso de transformación de la economía mundial contribuye a justificar esta perspectiva.

En adelante, se tratará de explicar el carácter estructural de la desigualdad, posteriormente se examinará la relación entre salarios y desigualdad, entre salarios y formas del capitalismo y con el estado del bienestar. A continuación se evaluarán las perspectivas de la equidad en la globalización y finalmente se recopilarán las ideas centrales del trabajo.

El carácter estructural de la desigualdad

Frecuentemente se justifica la necesidad de la desigualdad, es decir la desigual disponibilidad de renta y riqueza, como resultado necesario del buen funcionamiento del mercado. La búsqueda de mejores rentas es, sin duda, un incentivo para los empresarios y su conservación una justificación para defender posiciones de ventaja. Se suele decir que una sociedad igualitaria no genera los incentivos necesarios para el crecimiento económico. Sin embargo, la realidad no coincide con esta afirmación, en

tanto que países como los nórdicos, caracterizados por altos niveles de bienestar y renta, son igualmente muy equitativos. Por contra, en la mayoría de las economías en desarrollo la desigualdad es muy elevada, sin que ello sirva de motor para superar su situación de bajo rendimiento económico.

Hablar de desigualdad es hacer referencia los mecanismos de participación y apropiación del excedente económico y esos mecanismos son los que definen a los sistemas económicos. Un sistema económico no es sino el conjunto de relaciones sociales en torno a la aplicación de los recursos productivos disponibles por una sociedad para satisfacer sus necesidades materiales, así como los procedimientos y comportamientos que garantizan su continuidad. Un sistema económico viene, por lo tanto, a definir las características de la organización social en torno a la producción, la distribución y el consumo. Ahora bien, la características no incluyen relaciones pasajeras, sino a las que se identifican por su permanencia, por su regularidad. Se define, en otros términos, por sus formas institucionales², o, simplemente, por sus instituciones.

El sistema económico dominante en la actualidad, el que define a la mayor parte de las economías que participan en la economía mundial, es el capitalismo. El capitalismo se caracteriza por la combinación del funcionamiento de dos instituciones: la propiedad privada y el mercado, de manera que, ideológicamente, se fusionan ambas en un concepto de libertad individual utilitarista.

Para los apologetas del mercado, la propiedad privada es un derecho natural de cada individuo. Para el neoliberalismo “el individualismo no es indiferenciado ni abstracto; se identifica con un contenido determinante, la propiedad que toma un carácter absoluto y definitivo” (Vachet, 1972:133). La propiedad, para estas interpretaciones, es la raíz de las manifestaciones de la persona: la libertad, la igualdad y la seguridad, y la que define los poderes, intereses, los derechos y los deberes de cada individuo. Con esta visión de la libertad, el mercado es la institución que permite el ejercicio pleno de la libertad, el ejercicio de los derechos derivados de la propiedad privada.

El mercado es una institución que opera en las relaciones económicas entre personas y sociedades desde tiempo inmemorial, el mercado es sinónimo al comercio, a las ferias, al contacto con otros mundos. El mercado como mecanismo de generación de información, los precios, ha ido ocupando un lugar cada vez más importante en la toma de decisiones económicas facilitando las transformaciones de los sucesivos modos de producción o sistemas económicos hasta llegar a la incorporación del trabajo como una mercancía a la que le corresponde un precio, el salario.

Los problemas de producción y de distribución no son tales siempre que el mercado actúe. Las desigualdades son positivamente valoradas por el neoliberalismo, como incentivo al crecimiento y, en esta medida, habrán de ser beneficiosas para la colectividad al ser un ingrediente dinamizador de la acción creadora del individuo. En esta perspectiva, el Estado al promover la equidad solamente puede contribuir al debilitamiento de la sociedad ya que, de acuerdo con Malthus, al apoyar a los desfavorecidos solamente se fomentan conductas antinaturales.

² Boyer (1986).

Pero, la concepción de la propiedad como derecho natural y, sobre todo, que sea el fundamento de la libertad individual no es sino una defensa ideológica del derecho de la propiedad privada. La historia enseña que la propiedad privada es resultado de una larga transformación de las relaciones sociales desde el estado primitivo hasta la actualidad como destacó Engels (1884) y desde otra perspectiva Veblen (1899). Éste autor sintetiza con claridad este proceso de consolidación de la propiedad privada que comenzó con la apropiación de la mujer por parte del hombre, continuó con la apropiación de otros hombre por el hombre (esclavitud y servidumbre) y finalmente la apropiación de los bienes producidos por los hombres. ¿Cuáles han sido las motivaciones? Para Veblen son claras: 1) una propensión a dominar y a coaccionar; 2) la utilidad de las personas como demostración de la proeza de su dueño, y 3) la utilidad de sus servicios. Ahora bien, la necesidad permanente de búsqueda de nuevas fuentes de utilidad para el consumo, hace que la “clase ociosa” acabe por participar en los cambios que les garantice su estatus. El resultado no fue otro que la progresiva sustitución de las clases ricas “herederas por familia”, por una nueva clase: la burguesía, que encuentra en la actividad industrial la fuente de enriquecimiento y prestigio social. Aunque compartiendo con los anteriores la propensión a dominar y a coaccionar.

Así, ha sido un largo proceso histórico lo que ha determinado la configuración de grupos sociales que tienen asignada una contribución distinta en la actividad económica: los propietarios de los recursos naturales, los conocedores de técnicas, los que realizan tareas que exigen esfuerzo, etc. y, sobre todo, delimitando la diferente forma de participación en el proceso productivo; por un lado, los que tienen capacidad e influencia para organizar la producción, comprando en el mercado los recursos necesarios (los empresarios capitalistas) y, por otro, los demás, los que solamente son propietarios de su capacidad de producir, de trabajar.

Por su lado, el mercado no es ese artificio “funcional” que hace posible el ejercicio de la libertad de disposición de bienes, propiedades y capacidades; el mercado capitalista tiene otra función adicional, es la institución que distribuye el excedente (lo que se produce de más respecto a los recursos empleados) generado en el proceso de producción, en el que se emplean los recursos naturales, técnicos y humanos disponibles, a partir de las posibilidades de influencia en la fijación de los precios del conjunto de las mercancías intercambiadas, entre las que hay que incluir la fuerza de trabajo.

En el sistema capitalista la participación en el proceso productivo está determinada por las características de los bienes en cuanto a su empleo en la producción. El trabajo es una capacidad humana, al menos tan natural como el derecho de propiedad, que va a determinar las posibilidades de producción de una sociedad por su aplicación sobre los bienes de la naturaleza, es esta capacidad la que genera excedente. Es decir, el ser humano tiene posibilidades de producir más bienes que los que necesita para recuperar la capacidad de trabajar, la mayor parte de las veces se aplica en la producción de máquinas o utensilios que mejoran la propia capacidad de relacionarse con la naturaleza, o facilitando el consumo. En la búsqueda de mantener una relación más eficaz con la naturaleza -que precise de menor esfuerzo- la humanidad ha ido acumulando conocimiento científico y desarrollando técnicas, que, igualmente, son resultado del esfuerzo humano.

La retribución del trabajo empleado, es decir, el salario de la fuerza de trabajo ocupada, establece el criterio de distribución del excedente generado por el conjunto de la sociedad. Por lo tanto, a través de la participación en el mercado de trabajo, de la participación en el proceso de producción, la sociedad capitalista organiza la distribución del excedente económico. Existe un mercado de trabajo pero no de empresarios, es aquel en el que se crean las condiciones del reparto a partir de las cuales pueden incentivarse las iniciativas empresariales.

Antes de seguir es preciso hacer una advertencia: el trabajo en el capitalismo se considera una mercancía más que se ofrece y se demanda, que tiene su precio, su retribución, el salario, sin considerar el hecho de que a diferencia de las mercancías, el trabajo no se produce para su venta, como tampoco lo son los bienes naturales que no son producidos por el hombre, ni el dinero que es ante todo un medio que facilita el poder de compra; son, en los términos de Polanyi (1957), *mercancía ficticias* cuyo empleo no puede ser guiado por los mismos principios de mercado que las manufacturas.

Para Polanyi la importancia de este hecho es crucial para diferenciar al capitalismo respecto de las sociedades previas. En el mercantilismo, y aún menos en el feudalismo, no existía un mercado de mano de obra. En estos sistemas, el trabajo se organizaba en gremios o relaciones de dependencia personal en torno a los cuales se estructuraba la sociedad, sin embargo, en el capitalismo la condición de la persona se ve despojada de los componentes culturales, sociales y políticos, son valoradas y clasificadas según sus diferentes capacidades y aptitudes frente al proceso de producción de mercancías, de forma tal que son las condiciones y características de su participación en el mercado de trabajo lo que determina las condiciones de vida: “la sociedad humana se convierte en un accesorio del sistema económico” (Polanyi, 2000:126).

En términos que interesan para este trabajo: las condiciones de vida están determinadas por las condiciones de participación en el proceso productivo y por las posibilidades de disfrutar del excedente generado socialmente. Si mediante la participación en la producción se accede a la renta (el salario y los beneficios), en la distribución de la misma se definen las oportunidades de acceso a las mercancías propiamente dichas, en tanto que es a través del mercado de bienes como se satisfacen las necesidades.

La competencia entre empresarios se establece para mejorar su participación individual en el excedente social³, sin que algunos resultados como la mejora técnica o la disminución de los precios –que, cabe esperar, facilitarían una mejor satisfacción de las necesidades- sean objetivos prioritarios de los empresarios, sino que están condicionados por las oportunidades que ofrezcan en la mejora de la renta obtenida. Esto no significa desconocer que la búsqueda de mejora de la rentabilidad influirá en el funcionamiento del mercado de trabajo y en los salarios.

El motor del sistema, lo que lo impulsa hacia la ampliación del excedente, no es la competencia, no es el mercado, sino la apropiación del excedente por los participantes en el proceso económico, mediante el incremento de los beneficios o de las mejoras

³ Marx en *El Capital* (1867), exclama: “¡Acumulad, acumulad! ¡Así suenan Moisés y sus profetas!”.

salariales. Pero habrá de mantener un cierto equilibrio en el reparto a fin evitar los riesgos tanto de la falta de recursos para conservar y ampliar la capacidad de producción, de los medios y recursos necesarios para la producción -la inversión-, como de la pérdida de posibilidades de venta con beneficio de lo producido -la demanda-, bien porque los costes sean muy elevados o porque la capacidad de consumo esté limitada por el desigual reparto del excedente (entre rentas empresariales y salarios).

Por lo tanto, se entiende que la desigualdad se analice desde del funcionamiento del sistema económico capitalista. Esto no significa ignorar que en la apreciación personal de las desigualdades, cada individuo compare su situación respecto de otros, y tampoco que, en estos casos, las mayores diferencias se establezcan con quienes disfrutan de situaciones de privilegio cuyo origen se remonta a periodos históricos lejanos en el tiempo e incluso anteriores a la consolidación del capitalismo, aunque su conservación ha exigido su incorporación activa al propio proceso capitalista. Un ejemplo nos lo ofrecen cada día los hacendados y la aristocracia, cuya propiedad se explica en gran medida por apropiaciones basadas en la violencia pero que actualmente deben de cuidar sus decisiones económicas a fin de conservar su estatus social y sus rentas.

Ahora bien, la realidad nos presenta otro actor permanentemente presente en la escena de la distribución del excedente económico, y por consiguiente relevante respecto de la equidad económica: El poder político.

No resulta muy difícil entender que la lucha por la distribución del excedente es un riesgo para la estabilidad social, pues bien en un largo proceso histórico, la sociedades han ido configurando un conjunto de reglas, atribuyendo poderes de intervención en los asuntos colectivos a “autoridades” hasta llegar a la creación del Estado, cuya aceptación social y su legitimación están precisamente en su capacidad para evitar o resolver los potenciales conflictos entre los miembros de una sociedad determinada. En otros términos, para evitar estos riesgos, la sociedad interviene colectivamente a través del Estado o los poderes públicos que actúan como estabilizadores de las tensiones sociales y establecen objetivos generales, a los que contribuyen con el empleo de instrumentos propios como la moneda o el poder normativo coactivo. Pero, al igual que se ha hecho respecto del mercado, el papel del Estado no se limita a estos aspectos funcionales “que no haya conflictos”, sino que, sobre todo, hay que resaltar que el sistema capitalista necesita de la garantía de la intervención del Estado, incluso violenta, en la defensa de la propiedad privada y en su conservación.

La relación entre Estado y propiedad (capital) es orgánica, si bien este vínculo “está enmascarado, por un lado, por las relaciones mercantiles, que ocultan la relación de explotación, y por otro lado, porque la garantía estatal de la reproducción del modo de producción capitalista no puede ser más que exterior a los capitalistas individuales, que son incapaces de reproducir por sí mismos las condiciones de su propia reproducción” (Salama y Valier, 1996:171).

En definitiva, la desigualdad es el resultados de la distribución del excedente, prioritariamente entre empresarios y trabajadores y, adicionalmente, entre los propios empresarios en el mercado de bienes y entre los trabadores en el mercado de trabajo. Hay que resaltar que mientras que las relaciones capital-trabajo se efectúan, sobre todo, en el interior de la empresa, la competencia entre empresarios en la realización

de los beneficios de desenvuelve fuera de la misma al igual que entre los trabajadores en la búsqueda de un puesto de trabajo. Ambas relaciones son dinámicas y se conjugan simultáneamente, en tanto que los empresarios persiguen la rentabilidad del capital y los trabajadores la mejora de las condiciones de vida, influyendo las relaciones internas en las externas y viceversa, siendo el resultado una distribución concreta del excedente, más o menos equitativo.

En este escenario se entiende que la intervención del Estado tenga como objetivo la garantía de la propiedad y el libre ejercicio de la libertad de su uso, así como la regulación de las condiciones de la distribución del excedente, de manera que debilite los riesgos de conflictos sociales y garantice el buen funcionamiento del sistema y su reproducción.

No hay que olvidar, como elemento adicional, las relaciones entre diferentes espacios económicos en la medida en que la inserción internacional, es decir, la capacidad de retener en el espacio nacional o no del excedente generado internamente, reduce o amplía las posibilidades de disposición del excedente y su distribución⁴. La importancia de esta relación no se va a analizar aquí, sin embargo, en su naturaleza, su contenido y transformación se encuentran las explicaciones del desarrollo desigual y de las diferentes oportunidades para la mejora de las condiciones de vida de los distintos grupos sociales nacionales, objeto de estudio de la economía del desarrollo.

Salarios y desigualdad

De lo expuesto se deduce que si bien el origen de la desigualdad seguramente se remonte a los primeros signos de la civilización, su generación y reproducción en el capitalismo tiene como base principal la organización del trabajo y su retribución, y del mercado de trabajo y su regulación. Hay que recordar que en este proceso se fueron ampliando los ámbitos de la libertad individual, consecuencia del reconocimiento de la igualdad entre los hombres.

No fue sencillo llegar hasta este momento, el derecho al trabajo libre y sin cortapisas tuvo que esperar a la Revolución francesa para ser reconocido. No fue hasta 1789 que, por el artículo 11 de la Constitución propuesta por la Asamblea Nacional Constituyente, se estableció que “todos los ciudadanos, sin distinción de nacimiento, podrán ser admitidos en todos los empleos y dignidades eclesiásticas, civiles y militares, y ninguna profesión útil reportará deshonra”. Se trataba de romper el orden estamental del viejo régimen absolutista que fijaba la población a la tierra y a la nobleza, los oficios estaban organizados en gremios y el poder correspondía al rey. Sin embargo, su aplicación efectiva estuvo acompañada de numerosos abusos creando las condiciones para la desigualdad entre oficios y empleos en función de la rentabilidad social, los criterios de eficacia y sobre todo de la capacidad de negociación o de imposición de condiciones entre las partes implicadas en el mercado de trabajo, en definitiva, el salario.

⁴ Respecto de las relaciones económicas internacionales la cuestión fue planteada por Emmanuel (1964). En cuanto a las relaciones entre sectores de una economía nacional, las ideas pioneras se deben a Lewis (1956).

Se deben, por consiguiente, resolver dos cuestiones importantes: la primera, si las condiciones de vida están condicionada por los salarios, hay que explicar cómo se forman los salarios, y la segunda, qué importancia tienen los salarios en el funcionamiento del sistema económico.

En relación las explicaciones sobre la determinación de los salarios, hay que reconocer que no existe unanimidad entre los economistas al respecto, si bien se podrían ordenar en dos grupos las distintas aportaciones: por un lado, están las que consideran la fuerza de trabajo como una mercancía, y por consiguiente aplican a la fijación de su precio los principios que aplican a la determinación de los precios en general e interpretan los salarios como el precio de un producto. Las ideas principales se pueden sintetizar de la siguiente forma:

- 1) Los trabajadores están dotados de capacidades que pueden rentabilizar en su aplicación en el proceso productivo;
- 2) el mercado es la institución natural que retribuye correctamente las capacidades personales mediante los salarios;
- 3) la fijación del precio se determina en el equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajadores;
- 4) las características de la oferta se fija por la curva de rendimiento marginal del trabajo y las de la demanda por su utilidad en el proceso productivo, y;
- 5) el equilibrio se expresa en términos monetarios, por lo que la moneda es neutra.

Frente a este planteamiento fácilmente identificable con la corriente neoclásica se encuentran otras interpretaciones, desde las marxistas a las estructuralistas, que asumen que:

- 1) Los trabajadores están dotados de capacidades que pueden rentabilizar en su aplicación en el proceso productivo;
- 2) trabajar es la forma más universal de acceder a una renta para quienes no poseen propiedades;
- 3) el salario debe de ser suficiente para cubrir las necesidades de mantenimiento del trabajador y de su familia, y alimenta la permanencia en la oferta de trabajadores para así sostener en el tiempo el proceso de producción;
- 4) la fijación de los salarios es resultados del conflicto distributivo del excedente generado por la incorporación de la fuerza de trabajo a la producción, y;
- 5) el salario no es independiente, por lo tanto, del mercado de bienes –en el que el trabajador compra las mercancías para atender a sus necesidades- , de lo que se desprende que sean los salarios reales los significativos.

Recordar estos planteamientos no es ocioso ya que cada uno de ellos atribuye diferente importancia al papel de los salarios en el funcionamiento del sistema económico y, en lo que a esta comunicación se refiera, a las políticas distributivas.

Así, aceptar que los salarios son el precio de una mercancía conduce necesariamente la reflexión hacia las exigencias de rentabilizar la oferta de trabajo y a las condiciones que permiten una mejor adecuación entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo en búsqueda de la mejora de la eficiencia. En este sentido, la acción pública se justifica por que puede contribuir activamente a la mejora de las capacidades de los trabajadores (políticas de educación y formación) y a la institucionalización de mecanismos de negociación salarial que facilite la libertad de los participantes. En

términos actuales, siguiendo los presupuestos neoclásicos, la política laboral debe facilitar la flexibilización del mercado de trabajo, de manera que la retribución del trabajo estará determinada por la utilidad marginal de su aplicación. Las diferencias salariales reflejarían, entonces, las diferencias en los rendimientos marginales de cada trabajador. Al transferir los rendimientos del trabajo a las mercancías se establece la correspondencia entre competencia en el mercado de bienes y la competencia en el mercado de trabajo. Según esta interpretación, los precios informan de una situación de equilibrio, al igual que el tipo de cambio de la moneda nacional. El corolario es simple: una empresa para ser competitiva precisa de que el mercado de trabajo en el que contrata la fuerza de trabajo funcione según los principios de la competencia, cualquier regulación que imponga requisitos, condiciones o controles afecta negativamente a la contratación de los trabajadores y, por lo tanto, a la competitividad de las empresas y, por ende, a la economía nacional.

Por el contrario, si se asume que el salario debe estar determinado por el precio de sostenimiento de la mano de obra y su reproducción, los debates tienen una dimensión más compleja ya que se trata de no solamente hacer que su aplicación al proceso productivo sea eficiente sino también de que sea eficiente el propio proceso productivo. Se ha de recordar que el atractivo de la reproducción está en su venta con rentabilidad, por lo tanto los productores han de encontrar compradores con capacidad suficiente de pago como para hacer rentable la producción. La producción y la venta (consumo) de mercancías tienen una relación íntima en la que se necesitan una de la otra. Cualquier alteración de los precios de las mercancías tiene consecuencias sobre la capacidad de compra de los salarios y también de otras rentas, por lo que la distribución enlaza con las políticas frente a los precios. Igualmente, en tanto que una parte del consumo en una economía se satisface mediante importaciones del resto del mundo, los precios relativos de los productos nacionales e importados también pueden afectar al empleo y al salario real, por lo que el tipo de cambio de la divisa nacional también tiene efectos sobre la distribución de la renta y la fijación de los salarios. Es decir, si los precios se definieran por aspectos ajenos a la competencia, como el poder monopolístico, o a la competencia externa estuviera afectada mediante políticas proteccionistas, y el tipo de cambio debiera de atender a otras necesidades como, por ejemplo, la financiación exterior, la ordenación de los mercados de trabajo se vuelve, obviamente, mucho más compleja. Basten estas referencias para entender que la política macroeconómica tiene efectos muy directos sobre la distribución de la renta. Por otra parte, las responsabilidades habitualmente atribuidas a los gobernantes incluyen otros asuntos, como el mantenimiento de un contexto social y político que confiera más confianza a los negocios, paz social o demanda más sostenida que también influyen en la regulación de las relaciones laborales.

Una mención, al menos, requiere la distribución de las rentas entre empresarios. En este caso, hay que entender que la viabilidad de los negocios se garantiza partir de un mínimo de rentabilidad que depende de los costes (salariales, del capital, insumos materiales, incluidos los importados) además de los mecanismos propios de la competencia en la retribución del riesgo, y otros elementos clave como los citados grado de monopolio y de protección externa - situación y prácticas reales

por más que la teoría neoclásica las rechace- y el dinamismo innovador⁵. Nuevamente, aparecen los precios, los tipos de interés y el tipo de cambio entre las variables que afectan a poder de negociación de los empresarios.

Es decir, las políticas macroeconómicas no son neutrales en la distribución del excedente ni entre trabajadores y empresarios, ni entre cada uno de los grupos que pudieran diferenciarse dentro de cada uno de estos colectivos.

En relación a la segunda de las cuestiones inicialmente planteadas, la importancia de los salarios en el funcionamiento del sistema económico, hay que decir que en los casi ciento cincuenta años transcurridos desde que *El Capital* viera la luz, la relación salarial ha conocido importantes transformaciones que están en la base de las propias transformaciones del capitalismo. Ahora bien, de acuerdo con la propuesta schumpeteriana, es la competencia en el mercado de bienes para la obtención de rentas lo que fuerza las transformaciones organizativas y los impulsos tecnológicos. Estos movimientos tienen repercusiones en la estructura de las empresas, en su poder de mercado, en el empleo de los recursos productivos, y específicamente en la organización y retribución de trabajo. La relevancia de estos aspectos y situaciones no deben de ocultar, sino al contrario, la importancia de la relación salarial para el funcionamiento del sistema, ya que, como se ha reiterado, es la relación que marca la distribución del excedente y, por consiguiente, determina las condiciones de reproducción del mismo.

Formas del capitalismo y relaciones salariales

La escuela de regulación francesa⁶ propone una periodificación de las etapas del capitalismo según cuatro formas de la relación salarial: la primera, forma competitiva; la segunda, taylorista; la tercera, fordista, y, la más reciente, postfordista o de competencia global.

La etapa competitiva corresponde a los años de aparición del maquinismo hasta la Primera Guerra Mundial. Se caracteriza por la abundancia de mano de obra, consecuencia de los desplazamientos de mano de obra hacia los centros fabriles y por la ausencia clara de normas laborales (el escenario de Dickens)⁷. Es una etapa en la que la disponibilidad y la cualificación requerida tuvieron una importante repercusión en la discriminación y diferenciación salarial. Los incrementos de productividad no se trasladaban a los salarios nominales sino que se acompañaban de reducciones del empleo y, con el desempleo, en reducciones de las retribuciones. En cierta medida los incrementos de productividad reducían la demanda interna, debiéndose ampliar el mercado exterior o el tamaño de la población por nuevos nacimientos o, como en los EE.UU, con llegada de inmigrantes.

La segunda etapa tiene que ver con la introducción del taylorismo, sistema de organización del trabajo basado en la mejora de la organización de la mano de obra para que fuera más productiva. Las escalas de la producción se ampliaron y con la mejora de la eficiencia del empleo del trabajo, se desplazó trabajo por capital. Las

⁵ Schumpeter (1978).

⁶ Boyer y Saillard (1996).

⁷ En Inglaterra se aprobaron las primeras normas (Factory Act de 1864 y Factory Extension Act y Workshop Regulation Act de 1867) para limitar los abusos en las nuevas fábricas (Coriat, 1982:47).

mejoras de la productividad así logradas eran apropiadas por los empresarios, que de esta forma producían en masa sin necesidad de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores. Pero quedaba sin resolver el problema de la ampliación de la demanda que absorbiera los incrementos de la producción, de ahí la importancia de impulsar el libre comercio. Durante este periodo, que se extiende hasta los años treinta del siglo XX, las condiciones de trabajo y su retribución fueron independientes de las condiciones de mercado de las mercancías por ellos producidas. Es el tiempo de mayor intensidad de las prácticas competitivas analizadas por Schumpeter y de la persecución a los líderes de los trabajadores.

Las enseñanzas de la crisis del 29 y las nuevas oportunidades ofrecidas por el desarrollo tecnológico va facilitar la consolidación de una nueva etapa: la fordiana o fordismo. Ésta se caracteriza por la profundización de la división del trabajo dentro del proceso de producción, especializando actividades y mecanizando intensivamente cada una de las tareas. El resultado será un incremento impresionante de la productividad del que participarán los salarios. De esta forma, se cierra un círculo entre producción e incremento de la productividad, de un lado, y la elevación de los salarios y aumento de la capacidad de compra, de otro, que asegura la venta de la producción y la realización de las ganancias⁸. Coincidió con un periodo de ampliación de la población asalariada y de altos incrementos de la productividad del trabajo, lo que facilitó que la participación de los salarios en la distribución de excedente se viera sustancialmente mejorada. Se aceptó la negociación colectiva de las condiciones laborales con la participación de las organizaciones de trabajadores, de sindicatos.

En la conformación del régimen de acumulación fordista intervienen otras formas institucionales⁹. En esta etapa se consolida el sistema de crédito que facilita la inversión en capital y, además, la aceptación de la protección frente al exterior facilitó el ajuste entre oferta y demanda en el marco nacional y el Estado intervino activamente en la regulación económica. El fordismo produjo la edad de oro del crecimiento capitalista en las economías desarrolladas.

El crecimiento de la productividad no fue exclusivo de los sectores industriales, la contribución de la agricultura en este proceso resultó clave. La aplicación de los abonos químicos y la generalización de la mecanización de las labores agrícolas mejoraron sensiblemente la productividad del sector. Por su parte, la abundancia de alimentos favoreció cierta estabilidad del coste de la cesta de la compra para la población urbana y, así, de la capacidad adquisitiva de los salarios. Finalmente, la combinación de ambos procesos, la mecanización agraria y la paulatina mejora de las condiciones de vida en las ciudades provocó, por un lado, la expulsión de mano de obra de la actividad agraria y, por otro, el éxodo rural y la urbanización de la población, en los años cincuenta¹⁰. En los años sesenta, el boom demográfico sustituyó al éxodo

⁸ Kaldor (1973).

⁹ El concepto de régimen de acumulación ha sido empleado por la escuela de la regulación para señalar al conjunto de regularidades que aseguran un progreso general y coherente en la acumulación de capital. Incluye la organización de la producción, las relaciones salariales, el horizonte de las decisiones de inversión, la distribución del excedente, la composición de la demanda social y las relaciones con otros regímenes de acumulación.

¹⁰ En 1950 el empleo medio en la agricultura en los 16 países más desarrollados era del 24,7%, 48,3% en Japón, 13% en los EE.UU. y en 1973 esta participación había bajado al 9,3% para todo el grupo, al 13,4% en Japón, y al 4,1% en los EE.UU. (Maddison, 2002).

rural en el aprovisionamiento de mano de obra y en el impulso dinamizador de la demanda. La clave del éxito estuvo en la creación de mecanismos que permitieron el incremento de los salarios de acuerdo a las ganancias de productividad, al tiempo que los instrumentos públicos de redistribución (fiscalidad y políticas de bienestar) dotaban de cohesión social al proceso económico.

Adicionalmente, el orden institucional internacional de Bretton Woods dotaba de estabilidad a las relaciones externas de cada economía nacional particularmente en los relativos a los mecanismos de ajuste de los tipos de cambio. Igualmente, en este periodo, se consolidó la especialización comercial en las relaciones Norte-Sur que benefició el intercambio a favor de las economías más industrializadas y que ha sido ampliamente estudiado en relación a las economías latinoamericanas por Prebisch, Furtado, Frank, Sunkel, entre otros.

El fordismo comenzó su disolución en los años setenta a raíz de la crisis industrial, derivada de la caída de las ganancias de productividad, el deterioro de los términos de intercambios de las manufacturas industriales frente a las materias primas -especialmente energéticas- y la crisis de la regulación relativa a la fijación de los cambios (sistema monetario internacional de cambios oro). La capacidad financiera de los Estados se debilitó y los marcos de su intervención se estrecharon, especialmente en cuanto las posibilidades de actuar sobre la distribución de rentas. Estos cambios condujeron la consolidación de una nueva forma de acumulación, la forma postfordista, de competencia global, caracterizada por la globalización financiera y las cadenas de valor globales que es la que impera en la actualidad.

Bajo la forma actual, los salarios tienen dificultades para ser establecidos según las condiciones de reproducción internas -nacionales- del capital. La ruptura de los marcos nacionales de regulación y la apertura a la competencia internacional han hecho de la necesidad de competir en los mercados globales el escenario de generación de valor, de su realización y apropiación. En esta estrategia se produce un movimiento simultáneo de dos procesos: por un lado, la movilidad de capital que busca su valoración en un espacio mundial crecientemente libre de obstáculos y, por otro, la necesidad de mantener la capacidad de compra de la producción, definida según la escala del mercado global.

La presión de la competencia obliga a las empresas a reducir sus costes, entre ellos los laborales, y a la necesidad de flexibilizar las condiciones de contratación y despido, a fin de poder atender con rapidez a los cambios en la demanda y a la presión de otros competidores. Se podría decir que mercados competitivos exigen flexibilidad productiva y ésta, a su vez, mercados laborales flexibles. La competencia en los mercados de bienes se traslada, de esta forma, a los mercados de trabajo y a la fijación de los salarios. En cierto modo, se vuelve a la primera de las formas analizadas, la competitiva.

Los trabajadores del mundo compiten entre sí por puestos de trabajo cada vez peor remunerados. Los resultados son una disminución de los salarios nominales en las economías donde en términos reales eran más altos, lo que no encuentra su correspondencia en las economías en los que eran más bajos. Simultáneamente, el desempleo se extendió entre el conjunto de la humanidad. Sin embargo, se ha disparado la desigualdad entre sectores y ocupaciones, según su mayor contribución a la creación de nuevas fuentes de productividad con las que mantener la capacidad de

generación de excedente, también por la posición estratégica de las producciones en el nuevo contexto global y por la capacidad de decisión sobre las remuneraciones. Los nuevos sectores tecnológicos, de servicios avanzados a las empresas y los financieros, muestran las mayores retribuciones, mientras que las actividades tradicionales pierden cuota de participación en la distribución de la renta –tanto de beneficios como de salarios- y en la oportunidad de empleo.

En la nueva forma de acumulación se produce una recuperación de la participación de las rentas no salariales frente a las salariales, y una disminución de los salarios, la demanda se mantiene gracias a la ampliación y diversificación del crédito, de manera que el consumo se sostiene sobre el creciente endeudamiento de los particulares. A esta situación no escapan los sectores públicos que, incapaces de mantener las fuentes fiscales de financiación del gasto público consolidadas en la fase anterior¹¹, se ven abocados a reducir su protagonismo en las políticas sociales al tiempo que incrementan su dependencia respecto de los mercados financieros.

Esta transformación se ha acompañado de una aceleración de las innovaciones tecnológicas, particularmente en las relacionadas con la comunicación y tratamiento de la información que, en su incorporación a las decisiones empresariales, facilitan la movilidad de los compromisos de fabricación y la adaptación a los cambios en la demanda¹².

Salarios y Estado del bienestar

Tras la Segunda Guerra Mundial se va a admitir la intervención del Estado en la economía. En términos de Aglietta (1991), el Estado se inscribe en el corazón del sistema capitalista interviniendo mediante las políticas monetarias, la generalización de las políticas fiscales, organizando el mercado y gestionando las relaciones exteriores. A ello contribuyó la situación económica heredada del conflicto bélico, las demandas sociales y también de los empresarios que necesitaban de una recuperación rápida de las economías, especialmente europeas. Además, se contaba con las propuestas publicadas en 1936 por Keynes en su *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*, que suponían una ruptura respecto del pensamiento económico vigente en esos años, y la experiencia de los EE.UU. del *New Deal* frente a la crisis de los años treinta.

Todos estos hechos facilitaron lo que se ha denominado “Estado del bienestar” que ha constituido la palanca principal a favor de la distribución de las rentas en las economías allí donde se ha desarrollado. Hay dos aspectos que hay que combinar al respecto, el primero y más apreciable es la fiscalidad, el segundo el gasto social. Así, durante los años cuarenta se generalizaron los impuestos sobre las ganancias del capital y, sobre todo, sobre las rentas personales. El carácter progresivo de estos últimos sigue siendo el principal mecanismo de reequilibrio de renta hasta hoy día.

¹¹ La movilidad del capital ha desatado la competencia fiscal por la atracción de la inversión a través de la reducción de los impuestos sobre los rendimientos del capital, al tiempo que la reducción de los salarios dificulta el incremento de los impuestos sobre la renta; solo quedan los impuestos sobre el consumo que acaban por afectar negativamente a la competitividad internacional de las economías nacionales.

¹² La crisis actual se aborda en García de la Cruz (2011).

El otro componente es el gasto social. Es habitual señalar a los gastos sociales como definitorios del estado del bienestar. Qué duda cabe de que la generalización del acceso a los servicios sanitarios, de educación, de vivienda o incluso de policía y seguridad supone mejoras de las condiciones de vida que marcan un mínimo de satisfacción de necesidades con carácter universal allí donde las políticas respectivas se han impulsado.

Se habla con razón de un “salario indirecto” que da derecho a un consumo orientado a satisfacer necesidades socialmente reclamadas según decisiones políticas (colectivas) y no individuales.

Estas políticas tienen un efecto directo sobre la eficiencia del sistema económico y su ampliación, no solamente en la dirección apuntada por Keynes, es decir, la moderación del ciclo económico, sino a también en sus componentes estructurales. Esta afirmación puede resultar obvia respecto de las políticas educativas, en la medida en que amplía sus contenidos hacia la formación y cualificación profesional, con indudables consecuencias sobre la productividad por ampliar las oportunidades de aprovechamiento de las posibilidades tecnológicas, pero también lo son el conjunto de políticas relacionadas con las mejoras de las condiciones de vida y, entre ellas, especialmente la sanitaria, en la medida en que reducen el costo de reposición de la mano de obra y facilitan su reproducción.

Pero se puede sostener una visión más compleja del Estado del bienestar que incluya las políticas directamente orientadas a facilitar la inclusión en el mercado de trabajo y la ordenación de las relaciones laborales, es decir, políticas de empleo y de regulación del mercado de trabajo. Aceptar este hecho, fruto sin duda de las luchas sociales, significa hacer partícipe al Estado de las retribuciones salariales y de las condiciones de trabajo.

Entre las políticas relativas al mercado de trabajo se incluyen las que definen los requisitos para acceder al mercado de trabajo (edad, formación mínima, etc.), los tipos de contratación (empleo fijo, a tiempo completo, etc.) con relación directa en la cohesión o fragmentación de los mercados laborales, las normas sobre despidos, o las reglas de negociación. También la responsabilidad del sector público frente al paro, otorgando no subsidios, o favoreciendo la formación y cualificación profesional.

Si a través de las políticas fiscales el Estado va a condicionar la disponibilidad de las rentas obtenidas, a través de las regulaciones laborales (sistemas de contratación, requisitos de los despidos, reglas de negociación salarial) va a afectar a la distribución de los resultados de la producción allí donde se genera el excedente. Dentro de la perspectiva keynesiana se trata de una doble actuación sobre la demanda a favor del consumo de las clases trabajadoras hasta hacer que sean estos grupos los que conformarán las denominadas clases medias.

En la tabla adjunta se recogen algunos datos relacionados con el impacto de las políticas redistributivas en la mejora del Índice de Gini, empleado habitualmente como indicador de la distribución de la renta. Queda claro que los mejores resultados de las economías europeas tienen relación con la presión fiscal y la orientación social del gasto. Repárese en que aumentando el porcentaje del Índice de Gini por el porcentaje de su disminución por la acción pública, el resultante para los países europeos no se aleja demasiado del propio de los países latinoamericanos.

Tabla 1. Indicadores de equidad

País	PIB/Hab. (PPP en \$ de 2005)	Índice de Gini sobre Renta disponible	Gasto social (%PIB)	Presión fiscal (Ingresos fiscales %PIB)	Impacto mejora del índice GINI (% de variación)*
Argentina	18.400	0,492	27,8	21,6	-2,0
Brasil	10.264	0,559	26,2	14,9	-3,6
Chile	15.848	0,516	14,7	17,4	-4,2
Colombia	9.124	0,545	13,7	12,3	-7,0
México	12.617	0,481	11,5	15,3	-3,8
Perú	9.429	0,452	9,10	15,0	-2,0
AL 6 países					-3,8
Austria	36.356	0,267	28,3	42,1	-34,2
Alemania	34.808	0,286	26,2	37,1	-34,9
Bélgica	32.909	0,262	30,7	44,0	-36,2
Dinamarca	32.366	0,252	30,8	48,1	-40,8
España	26.427	0,338	27,4	31,4	-25,5
Finlandia	31.618	0,260	30,5	43,4	-34,7
Francia	29.939	0,303	33,0	44,7	-24,4
Grecia	22.287	0,332	22,0	31,2	-25,0
Irlanda	36.744	0,331	21,6	27,6	-35,8
Italia	26.350	0,319	28,4	42,9	-22,9
Luxemburgo	66.801	0,270	23,4	37,1	-41,5
Países Bajos	36.473	0,288	24,4	38,7	-33,3
Portugal	18.299	0,344	26,4	31,3	-24,0
Suecia	35.130	0,269	28,6	44,5	-35,6
Reino Unido	32.714	0,341	23,8	35,5	-34,6
UE 15 países					-32,6

*Cálculos sobre la mejora del índice entre rentas antes y después de las políticas fiscales y sociales de CEPAL (2010).

Fuentes: Los datos de Argentina proceden del INDEC, los demás de CEPAL y OCDE. Últimos años disponibles 2009-2011. No se producen alteraciones significativas a para los fines de su empleo.

Perspectivas de la equidad en la globalización

Con la acelerada apertura económica desde los años setenta y la aceptación de la competitividad internacional como referente de eficiencia económica, se han modificado tanto las posibilidades de mantener la regulación propia del fordismo como la de participación social en la definición de las normas y contenidos de las políticas del estado del bienestar. Los efectos son varios pero, en relación con lo último, baste recordar uno de ellos y su principal consecuencia para entender la profundidad de la crisis actual: el debilitamiento de los sistemas políticos representativos ante el poder de las corporaciones (no solamente las financieras) mundiales –lo que Rodrik (2011) ha denominado “la paradoja de la globalización”- y, por consiguiente, el estrechamiento de las posibilidades de que el Estado asuma políticas de redistribución de rentas.

La globalización ha afectado a los mecanismos de acumulación económica. Así, desde finales de los años setenta, la economía capitalista está conformando un nuevo régimen de acumulación, una nueva organización de las relaciones sociales,

tecnológicas, institucionales relacionados con la generación de excedente que aseguren la regularidad del proceso económico que como ya se dijo, van definiendo las relaciones del régimen postfordista. La nueva forma del capitalismo ofrece una inmediata manifestación en la apertura de las economías nacionales a la competencia internacional, por lo tanto, los salarios dejan de verse favorecidos por la política administrada del fordismo para estar sujetos a los requerimientos de la competencia internacional

Las nuevas oportunidades de ganancias de productividad se encontraron en la aplicación masiva de los nuevos desarrollos tecnológicos en los campos de la robotización, y en las nuevas tecnologías de la información y de las telecomunicaciones (NTIC) a partir de los años ochenta. Se iniciaba así un nuevo ciclo schumpeteriano, a partir de la incorporación de las NTIC al proceso de producción, de distribución y de consumo, en sustitución del patrón tecnológico metalmecánico y químico, vuelto obsoleto, y en el que la eficiencia energética ocupa un lugar preferente. Este proceso ha supuesto profundos y sorprendentes cambios en la organización de la producción, el empleo y la gestión macroeconómica, además de sobre otras variables de la organización social premonitoriamente anunciadas por Castells (1999).

La introducción de las NTIC repercute directamente sobre la organización interna del trabajo, sobre la organización de las empresas, sobre el funcionamiento del mercado y, en definitiva, en la distribución del excedente.

Así, la organización interna del trabajo en las empresas que incorporan la robotización mientras revaloriza el trabajo de los expertos en aplicaciones, desvaloriza otras especialidades sustituidas por las rutinas de la máquina. La mejora de las máquinas se vuelve una exigencia permanente a fin de mantener los estándares de productividad exigidos por la competencia, haciéndose muy compleja la gestión de la obsolescencia tecnológica. La competencia en el mercado se acentúa como consecuencia de la rapidez de la información y los avances en su tratamiento. Se hacen necesarias nuevas estrategias de mercado, mecanismos de diferenciación de productos y de fidelización de la clientela. La intensidad de la competencia está produciendo desplazamientos completos (canibalismo) de sectores de actividad con una violencia y rapidez no vistos por Schumpeter, de manera la estabilidad del empleo depende cada vez más del éxito de las decisiones empresariales. Los niveles de desempleo socialmente admitidos van incrementándose antes las dificultades de mantenimiento de los niveles logrados hasta los años setenta¹³.

Estos cambios tienen su reflejo en los sistemas de retribución salarial y en las demandas de flexibilización de los mercados de trabajo. La nueva organización empresarial, alejada en lo posible de la estructura propia de las grandes corporaciones, está debilitando las posibilidades de negociación colectiva de los salarios y del poder sindical. Se ha generalizado la flexibilidad laboral, recayendo en los trabajadores la responsabilidad de identificar las cualificaciones requeridas por las empresas. Así se

¹³ En la época dorada, la tasa de desempleo admitida era del 4%, siendo la mitad atribuida al paro natural o clásico, y la otra mitad al paro de consecuencia de los ciclos de los negocios o para keynesiano. Hoy se admite hasta un 8% sin explicarse el porqué. Seguramente hay un 4% más de paro que pudiera atribuirse a las TIC, a los cambios en la organización del trabajo en las empresas y a la nueva competencia internacional.

transforma de forma radical la dinámica de la contratación laboral desde la oferta de trabajo a la demanda de empleo.

Simultáneamente y al igual en que la estructura de la producción, tienen más peso los servicios, y el mercado de trabajo también es crecientemente contemplado como mercado de servicios, diluyéndose la relación salarial directa entre empresa y trabajador en un mercado intermediado por empresas de colocación especializadas en el asesoramiento e identificación de las necesidades de las empresas y en la formación y cualificación de los buscadores de empleo.

En definitiva, la relación salarial va dejando de ser el eje de conexión entre la producción y el consumo, en tanto que las empresas deben de competir según parámetros internacionales. Este cambio tiene su reflejo en la fragmentación de los mercados nacionales de trabajo, fijándose las retribuciones en relación a la evolución de la competitividad de las empresas en vez de estar en función de los objetivos de estabilidad del proceso de generación y distribución del excedente, propio del fordismo. Al mismo tiempo, la dinámica de la competencia internacional se ve conformada por la consolidación de las estrategias de las empresas multinacionales en el establecimiento de las cadenas de valor globales.

Se ha producido así la “gran perversión” de las bases de crecimiento con equidad de los años de la posguerra mundial. De manera que, en su versión más descarnada:

1. La responsabilidad de la capacitación de las personas y la creación de oportunidades de empleo han dejado de ser objetivos socialmente admitidos. El individuo es responsable de su vida, el Estado solo debe de intervenir en los primeros momentos de la formación y muy limitadamente.
2. Los gobiernos no deben de interferir en el supuesto buen funcionamiento del mercado de trabajo, admitiendo y promoviendo que la competencia por un puesto de trabajo se establezca a escala mundial. Las políticas relativas al mercado de trabajo deben mejorar el atractivo de la contratación de nacionales, vía reducciones de salarios, disminución de los costes sociales, otorgando incentivos, etc.
3. La acción pública se ha de limitar a atender circunstancias muy extremas. Además de por ideología, por carencia de recursos, y sobre todo, por estar encerrada en su propio círculo vicioso: a menos recaudación, menos posibilidades de intervención. La privatización de los servicios públicos, incluso los que afectan los derechos constitucionales, se justifica en aras del ahorro fiscal.

Se ha impuesto la ideología neoliberal/neoclásica para la que la ampliación del mercado, el incremento de la competencia y la libertad de movimiento de los capitales –es decir, la profundización de la globalización liberal- deberían de facilitar la correcta asignación de los factores de producción y su óptima retribución. Este planteamiento asume que el mercado puede producir diferencias, si bien transitorias ya que la competencia y la movilidad de los factores facilitarán la tendencia a la equidad (pero no equidad), interpretada como resultado precisamente del buen funcionamiento del mercado de mercancías y su correlato en los de factores. En situaciones transitorias, se admite la puesta en marcha de políticas sociales. La desigualdad, en este sentido, no es sino el resultado de decisiones poco afortunadas frente a la competencia en el

mercado –bien de mercancías, bien de trabajadores- que el Estado no tiene porqué atender, salvo por motivaciones éticas.

En definitiva, si la edad de oro del crecimiento se basó en la imposición de los intereses generales sobre los particulares (los propietarios), en un proceso de reforzamiento de las democracias liberales occidentales, la actual situación se caracteriza por la primacía de éstos últimos sobre los primeros.

Así es como los riesgos de aumento de la desigualdad se ha incorporado en la organización social, como resultado inevitable de las exigencias de logros en mejoras de la productividad, condición ineludible en la competencia global. En el nuevo contexto, las políticas keynesianas de crecimiento económico, generador de empleo y estabilidad macroeconómica han sido sustituidas por políticas orientadas a mejorar la competitividad internacional, de manera que el objetivo de equidad y bienestar social se ve sometido a las restricciones presupuestarias exigidas por la necesidad de consolidar la posición competitiva de la economía nacional en el concierto económico mundial.

¿Cuáles son los desafíos de la igualdad?

El recorrido por las transformaciones del sistema capitalista desde mediados del siglo pasado informa sobre la importancia de la intervención pública en la distribución del excedente y su relación con una más equitativa distribución del excedente. Visto en perspectiva, pareciera que la aceptación de la intervención del Estado en la mejora de las condiciones de vida de la población y en el funcionamiento del mercado de trabajo haya estado más acordes con los planteamientos de Dickens que de Marx en tanto que se puede establecer una cierta continuidad desde las leyes de pobres hasta el Estado del bienestar, al menos entre las economías más desarrolladas, y el retorno a la atención de necesidades básicas.

No es momento de analizar si fueron consideraciones políticas como la rivalidad Este/Oeste o necesidades de regulación del ciclo en línea con las propuestas de Keynes, lo que consolidó el Estado del bienestar, lo cierto es que las necesidades de la reconstrucción europea aconsejaban la intervención del Estado y que la exigencia de reparaciones por el esfuerzo bélico realizado justificaban las políticas sociales. Sí se debe recordar, en cambio, que fue ese contexto de intervención pública el que posibilitó la “edad de oro del crecimiento económico”, de los años cincuenta y sesenta. Y fue en ese contexto en el que, al menos en las economías más desarrolladas – y particularmente en las de Europa Occidental- se produjeron los procesos de reequilibrio de rentas.

Desde la crisis de los años setenta hasta la actualidad, la economía mundial y las relaciones de poder en torno a la distribución del excedente se han alterado profundamente, cambio que se ha acelerado con la crisis desencadenada en 2007. Más aún, la actual crisis de las economías europeas es también la crisis de un modelo de relaciones laborales y de bienestar social, con implicaciones que sobrepasan su ámbito geopolítico, en tanto que en algunos otros Estados - particularmente, en América Latina - las propuestas políticas han incorporado objetivos sociales y reformas institucionales en gran medida inspiradas en el referente europeo.

Por otra parte, la crisis actual se ha producido en un contexto radicalmente distinto al de la crisis de los setenta. Ahora, la intervención pública ya está

enormemente debilitada como resultado de la solución encontrada a la crisis anterior. En ese momento, se produjo la gran liberalización de los movimientos de capitales a escala mundial, cuya consecuencia ha sido el debilitamiento de la capacidad recaudatoria del Estado y, en consecuencia, de sus posibilidades de intervención en la economía, afectando a las formas institucionales de intervención consolidadas durante la edad de oro del crecimiento.

Ante la facilidad y rapidez de los movimientos de capital, es decir en la globalización, solo caben políticas fiscales apoyadas en el mercado interno, o sea, impuestos sobre el consumo y sobre las rentas salariales, al ser cada día más difícil el control de los rendimientos no solamente empresariales sino también de las grandes fortunas. Por otro lado, los compromisos electorales y las demandas sociales a favor de mantenimiento, e incluso ampliación, del contenido del estado del bienestar, ha obligado a los Estados a incrementar su endeudamiento público, con múltiples consecuencias en las relaciones sociales y particularmente entre el Estado y sus ciudadanos.

Así, al sustituir los impuestos por deuda como fuentes de financiación de las políticas públicas, los gobiernos han asumido que las políticas sociales se deben de someter al escrutinio de rentabilidad económica exigidos por los financieros, esta vez, internacionales cuyo poder se ha incrementado hasta el extremo de obligar a modificaciones constitucionales - como en el caso español- que garantice el cobro de los préstamos, y en muchos casos, obligando a la privatización de los servicios (educativos , sanitarios, de dependencia, etc.) y prestaciones sociales (planes de pensiones o ayudas por desempleo, por ejemplo).

Así pues, en la actualidad, las nuevas formas del capitalismo refuerzan la competencia en el mercado global de mercancías como escenario de la realización del excedente, con impactos directos sobre los márgenes de negociación salarial y regulación nacional de los mercados de trabajo, en un contexto de progresiva erosión de los poderes públicos frente a las exigencias del capital por mejorar la su rentabilidad en el contexto de la economía global. Por consiguiente, las perspectivas para la igualdad están condicionadas a los resultados de la mejora de la competitividad de cada una de las actividades económicas y las oportunidades de generación de empleo de alta productividad. Los riesgos de desarticulación de los sistemas productivos nacionales son altos y dependerá de la capacidad de inserción en la dinámica de las cadenas de valor globales.

Obviamente, este proceso tendrá consecuencias insospechadas sobre la equidad y la cohesión social interna en cada nación. Tampoco hay duda de que la dinámica de la competencia global no va a generar mecanismos a favor de la igualdad a escala mundial, lo más que cabe esperar es una redistribución de las desigualdades entre diferentes espacios económicos nacionales. Así, se pueden registrar avances notables en la redistribución en algunos países emergentes como China, Brasil, Chile, Corea del Sur o Turquía, pero al mismo tiempo se producen retrocesos en economías hasta hoy adelantadas, como las europeas o los EE.UU. manifestados en los niveles de

desempleo y en la disminución real de los salarios, con importantes descensos del peso de los salarios en la renta nacional¹⁴.

¿Hay alguna opción? Sin duda, las dificultades están en su puesta en marcha. Hay que combinar reformas e innovaciones en los ámbitos políticos y de gobernanza junto a reformas y compromisos en campos concretos de la economía.

La globalización no tiene quien la gobierne, es el escenario más favorable a los intereses del capital que, libre de obstáculos, juega con las necesidades de los países y sus gentes en la optimización/maximización de las ganancias. Un escenario tan abierto no permite garantizar el éxito de ninguna política sobre la desigualdad. Los flujos financieros condicionan las políticas macroeconómicas y sus resultados. Las desviaciones respecto de supuestos estándares considerados como óptimos son motivo de castigo, por más que como se ha demostrado en las predicciones del FMI o de investigadores como Rogoff y Reinhart (2011) en relación al endeudamiento público, entre otras, se muestren reiteradamente como ejercicios académicos, formalmente elegantes, pero sin que puedan ser generalizados ni en el tiempo ni en el espacio.

La necesidad de coordinación de las decisiones entre las distintas economías, sobre compromisos fuertes y leales debe ser la base de la construcción de un nuevo sistema de relaciones económicas internacionales que respete las diferencias y asuma que la desigualdad debe tener límites, en el suelo y en el techo de rentas. El G-20 ha podido y puede ser un pequeño paso en esta dirección que debería incorporar las demandas de acción conjunta de otros organismos multilaterales, desde la OIT hasta el PNUD.

Aunque no hubieran estado en el epicentro de la crisis financiera – y sí lo han estado-, los movimientos de capitales deben de ser controlados. Sus efectos son demasiado potentes y los riesgos que la libertad de capitales incorpora sobre el conjunto del sistema económico son tan altos que hay que poner coto a la situación. No bastan reglamentaciones sobre entradas y salidas, son precisas normas internacionales de control de las cuentas ocultas, se deben de bloquear la actividad de los paraísos fiscales y trabajar por reglas tributarias universalmente compartidas. No es suficiente con suscribir acuerdos de información fiscal, sino que, al igual que en otros asuntos se admiten las represalias comerciales y embargos a los Estados, la competencia fiscal debiera de ser motivo de represalias fuertes, no solo comerciales incluso de supresión de comunicaciones a los países y embargos a quienes empleen los paraísos fiscales.

Como se ha señalado, la globalización puede llegar a destruir los fundamentos mismos de la democracia liberal que acompañó la consolidación del capitalismo en muchos países desarrollados, pues bien, se debe de evitar que esto suceda y corregir el deterioro producido. El empleo de las nuevas tecnologías de comunicación abre nuevas oportunidades a la participación ciudadana en las decisiones colectivas y en el

¹⁴ Los datos ofrecidos por la OCDE indican un paro en 2012 para el conjunto de la organización del 8%, siendo del 25 % para España y solamente inferior al 5% para Suiza y Noruega. La OIT estima que la crisis ha provocado el paro de 200 millones de trabajadores en el mundo. Y en sentido contrario, se estima que el 95% de los ingresos de adicionales de la recuperación económica en los EE.UU. desde 2009 ha beneficiado al 1% de la población, e incluso que más del 60% fue solamente a parar al 0,1% de la población con ingresos más altos.

control de las actividades de gobiernos y corporaciones. Son cada vez abundantes las asociaciones civiles (desde *Transparency International*, a *Human Rights Watch*) que trabajan en estos campos y sus voces son crecientemente escuchas por los ciudadanos. Conocer, informar, crear conciencia y hacer propuestas sobre las necesidades sociales debieran ser ocupaciones prioritarias de la política, y no solamente gestionar y disfrutar de los privilegios del poder.

Pero de nada serviría lograr lo anterior si a escala planetaria no se imponen, junto a la libertad, los derechos sociales como derechos humanos prioritarios. Se han producido algunos avances como lo han sido las demandas a la industria farmacéutica sobre los medicamentos genéricos, los acuerdos sobre las condiciones de trabajo en el sector textil o el reconocimiento del derecho a la educación de las niñas en muchos lugares del mundo. Pero hay que incorporar los derechos de asociación de los trabajadores, los derechos a la negociación de las condiciones de trabajo y a un salario digno, a un trabajo decente en términos de la OIT. Las condiciones están ya establecidas: o derechos para todos o menos derechos para quienes todavía los tienen.

Las perspectivas están ligadas a la actividad política y no debe de sorprender, ya que se ha tratado de explicar que el capitalismo no dispone de mecanismos propios de distribución equitativa de las rentas, más bien, al contrario, en su funcionamiento se genera la desigualdad, y solamente desde fuera del proceso de generación del excedente a través del Estado con el empleo de la fuerza y para dar coherencia al funcionamiento del sistema se ha conseguido moderar estos resultados. Por lo tanto, será por medio de una robusta y coordinada actuación política como se podrán establecer los nuevos mecanismos e instrumentos que faciliten la mejora de la distribución del excedente.

Y, sin duda, el sistema se adaptará.

Referencias

Aglietta, Michel. 1991. *Regulación y Crisis del Capitalismo: la Experiencia de los Estados Unidos*. Madrid: Siglo XXI.

Boyer, Robert. 1986. *La Théorie de la Régulation*. Paris: La Découverte.

Boyer, Robert y Saillard, Yves. 1996. *Teoría de la Regulación: Estado de los Conocimientos*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Castells, Manuel. 1999. *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura*. Madrid: Siglo XXI.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2010. *La Hora de la Igualdad. Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir*. Santiago de Chile.

Coriat, Benjamin. 1982. *Taller y Cronómetro. Ensayo sobre el Taylorismo, el Fordismo y la Producción en Masa.* Madrid: Siglo XXI.

Emmanuel, Arghiri. 1964. *El Intercambio Desigual. Ensayo sobre El Antagonismo en las Relaciones Económicas Internacionales.* Madrid: Siglo XXI.

Engels, Friedrich. 2010 (primera edición 1884). *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado.* Madrid: Diario Público.

García de la Cruz, José Manuel; Durán Romero, Gemma. y Sánchez Díez, Ángeles. 2011. *La Economía Mundial en Transformación.* Madrid: Paraninfo.

Kaldor, Nicholas. 1973. *Ensayos sobre el Valor y la Distribución.* Madrid: Tecnos.

Lewis, W. Arthur. 1956. *Teoría del Desarrollo Económico.* México: Fondo de Cultura Económica.

Maddison, Angus. 2002. *La Economía Mundial: Una Perspectiva Milenaria.* Madrid: Mundi-Prensa.

Polanyi, Karl. 2000 (primera edición en inglés 1957). *La Gran Transformación. Los orígenes Políticos y Económicos de Nuestro Tiempo.* México: Fondo de Cultura Económica.

Reinhart, Carmen y Rogoff, Kenneth. 2011. *Esta Vez es Distinto: Ocho Siglos de Necedad Financiera.* México: Fondo de Cultura Económica.

Rodrik, Dani. 2011. *The Globalization Paradox.* Norton Publishers.

Salama, Pierre y Valier, Jacques. 1996. *Neoliberalismo, Pobrezas y Desigualdades en el Tercer Mundo.* Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila Editores.

Schumpeter, Joseph. 1978. *Teoría del Desarrollo Económico.* 5ª reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica.

Vachet, André. 1972. *La Ideología Liberal.* Madrid: Fundamentos.

Veblen, Thorstein. 1995 (primera edición 1899). *Teoría de la Clase Ociosa.* México: Fondo de Cultura Económica.

La Transferencia de Políticas Públicas

Franco Daniel Fuentes

Carrera de Administración Pública Universidad de Santiago

Correo electrónico: franco.fuentes@usach.cl

RESUMEN

La transferencia de políticas corresponde a un enfoque de formulación de políticas públicas, que se define como el proceso en el que los conocimientos acerca de una política, disposiciones administrativas, instituciones se usan en el desarrollo de otra política en otro momento o lugar. Los formuladores de políticas utilizan frecuentemente la experiencia internacional para abordar problemas públicos. Este artículo busca compilar el desarrollo del enfoque teórico de las transferencias y a partir de esta revisión se recogen críticas al enfoque y se plantean orientaciones futuras del mismo.

La transferencia de políticas como concepto

Para Dolowitz y Marsh (2000:5). la transferencia de políticas es un "proceso en el que los conocimientos acerca de una política, disposiciones administrativas, instituciones, etc. en un momento o lugar, se usan en el desarrollo de una política, disposiciones administrativas, instituciones, etc. en otro momento o lugar" Esta definición es utilizada frecuentemente como punto de partida en los estudios e investigaciones sobre la materia. Para Sobaci (2009:52) ésta definición se "puede utilizar como un marco general que incluya la difusión¹⁵, la convergencia¹⁶ y el aprendizaje de políticas¹⁷", mientras para Dussauge (2012b:52) es "un proceso mediante el cual los gobiernos usan de forma intencional ideas/lecciones acerca del funcionamiento de las políticas e instituciones existentes en otros países para informar el (re)diseño/implementación de sus propias políticas públicas".

Por otra parte, Rubio (2002:25) plantea una definición politológica, señalando que ésta se "ocupa del análisis de la interdependencia entre procesos políticos; esto es, situaciones en las que la decisión tomada por un gobierno (ej. la adopción de una nueva política) influye, de un modo u otro, en la toma de decisiones posterior de otro

¹⁵ Difusión de políticas de acuerdo a Rubio (2002) corresponde a un fenómeno de diseminación o contagio de una innovación política desde los organismos internacionales hacia los países, donde los actores locales toman un rol pasivo.

¹⁶ Convergencia de políticas de acuerdo a Bennett corresponde a la idea de "que las sociedades industriales avanzadas tienden cada vez más a enfrentarse a problemas similares y a resolver éstos de forma parecida" (1991, citado en Rubio, 2002:24), dado a la similitud política, social o económica asociado a procesos de industrialización, regionalización o globalización.

¹⁷ Aprendizaje de políticas de acuerdo a Dolowitz y Marsh (2000) corresponde a un proceso en el que los actores involucrados buscan y transfieren ideas como una respuesta racional a los problemas, de forma voluntaria.

gobierno formalmente independiente". La transferencia de políticas, entonces, se puede sintetizar como "una forma de toma de decisiones mediante el uso de las experiencias de otras instituciones como fuente de conocimiento y orientación" (Mossberger y Wolman, 2003, citado en Sobaci, 2009:53).

En una transferencia de políticas Dolowitz y Marsh (2000:12) indican que "casi cualquier cosa puede ser transferida de un sistema político a otro, dependiendo del problema o situación en cuestión [identificando ocho categorías]: los objetivos de política, el contenido de políticas, instrumentos de política, programas de política, las instituciones, las ideologías, las ideas y las actitudes y las lecciones negativas". Por su parte, Dussauge (2012a) reconoce cinco categorías, señalando que se puede transferir: una política o institución íntegramente (es posible transferir de un contexto político a otro, aunque se dé con poca frecuencia y no necesariamente con buenos resultados); la mayoría de los elementos de una política o programa (especialmente cuando los países no cuentan con capacidades técnico-analíticas y no se realizan ajustes respecto al modelo original); algunos componentes de una política o programa (se transfieren ideas o lecciones a partir de la experiencia práctica); lecciones negativas (se transfieren conocimientos respecto a lo que no debe hacerse en políticas públicas); nombres, siglas o etiquetas (no se copian contenidos ni ideas, sólo nombres de una política o programa).

Junto al contenido de la transferencia, se encuentra la forma que adopta una transferencia o grado de transferencia. Para Rose (1991), se puede adoptar a lo menos cinco formas de transferencia: copia (la adopción casi exacta de un programa en uso en otra jurisdicción); emulación (la adopción con ajustes a las diferentes circunstancias de un programa en uso en otra jurisdicción); hibridación (combinación de elementos de dos programas de diferente lugar); síntesis (combinación de elementos de dos o más programas diferentes); inspiración (programas utilizados en otros lugares que sirven como estímulo intelectual para desarrollar nuevos programas). Dolowitz y Marsh (2000) reconocen solo 4 formas que pueden adoptar las transferencias de políticas: la copia, la emulación, la inspiración y la combinación.

¿Por qué se transfieren políticas?

Para Becerra (2002:75), si bien los problemas públicos varían según los países, es conveniente "revisar la experiencia internacional especialmente cuando el país tenga características similares —léase lenguaje, costumbres, situación socioeconómica o ideología—, y con ello aprender de las políticas exitosas y de las que enfrentaron dificultades". En esta misma línea Hogwood y Peters (1985) argumentan que la primera respuesta lógica de quien elabora una política para resolver un problema es buscar ejemplos similares en otros niveles. Para Rubio (2002) importar una institución, política o programa puede tener también una finalidad simbólica o legitimadora.

Para Dussauge (2012b:55), las transferencias "pueden ser resultado de imposiciones/condiciones de organismos internacionales o fenómenos más amplios de integración regional (ej. Unión Europea)". En la línea de las causas externas "la creciente importancia de la movilidad del capital ha llevado a los Estados a adoptar políticas similares favorables a los inversores, lo que incluye la privatización, la desregulación, el equilibrio presupuestario, baja inflación y derechos de propiedad" (Marsh y Sharman, 2009:271). Para estos autores, la transferencia de este tipo de

políticas es más frecuente en países en vías de desarrollo, dado a que reciben ayuda condicionada de organismos como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial. Estos organismos obligan a los países a realizar cambios de políticas, cambios legales, control del gasto público, etc., lo que termina homogeneizando diversas políticas de los países que reciben asistencia financiera.

Randma-Liiv y Kruusenberg (2012) agregan como una causa de las transferencias "el tiempo" en contextos de transiciones políticas, debido a la necesidad de tomar decisiones urgentes, sumada a la falta de experiencia interna y de recursos financieros. Los mismos autores agregan que los gobiernos post-comunistas de Europa oriental transfirieron modelos occidentales. Para Bugdahn (2007) la apertura del espacio político a causa de crisis económicas y/o políticas genera un escenario propicio para transferir políticas. El autor incluye en este escenario de apertura política a los países que retornan a la democracia tras una dictadura y que por ausencia de oposición política no conocen de nuevas experiencias internacionales.

Para Sharman (2010:628) no solo los organismos internacionales son los que promueven y obligan, sino que también Estados fuertes "pueden insistir en las reformas económicas neoliberales como condición para el desembolso de créditos o ayuda barata" lo que originará una limitación para reorientar las políticas económicas nacionales, dado los procesos de integración económica.

Dolowitz y Marsh (2000) plantean que existe un continuo entre las transferencias voluntarias y las coercitivas (ver figura 1). En el extremo de la voluntariedad encontramos el aprendizaje de lecciones que corresponde a un proceso en el que los actores involucrados buscan y transfieren ideas como una respuesta racional y barata para resolver un problema, pero los actores al no poseer la información completa actúan dentro de la racionalidad limitada. Al avanzar hacia la transferencia coercitiva es posible encontrar a las agencias internacionales de ayuda que son "capaces de obligar a los gobiernos a adoptar programas y políticas en contra de su voluntad. [Además] los gobiernos nacionales pueden verse obligados a adoptar programas y políticas como parte de sus obligaciones como miembros de los regímenes internacionales" (Dolowitz y Marsh, 2000:14).

La transferencia de políticas como proceso

Evans y Davies (1999) reconocen cuatro etapas dentro del proceso de transferencia: reconocer la existencia de una necesidad de cambio y de buscar ideas sobre políticas a escala internacional, nacional, regional o local; buscar la movilización de conocimientos para dar surgimiento a una red alimentadora de información, cognición y recepción; el surgimiento de una red de transferencias, movilización cognoscitiva y de élite, mediante seminarios, conferencias e intercambio de documentos y, por último, una evaluación en la que se decide adoptar alguna política, junto a la instrumentación del proceso y del resultado. Rose (2005) recoge una serie de pasos para que los formuladores de políticas públicas locales evalúen si un programa puede y/o debe ser transferido:

1. Aprender los conceptos clave: ¿qué es un programa? y ¿qué lección obtener?
2. Captar la atención de los responsables políticos.
3. Analizar las alternativas y decidir dónde buscar lecciones.
4. Aprender de las salidas al extranjero.

5. Resumir lo que se observa y generalizar cómo funciona un programa extranjero.
6. Girar el modelo para ajustarlo al contexto nacional propio.
7. Decidir si la lección debe ser adoptada.
8. Decidir si la lección se puede aplicar.
9. Simplificar los medios y fines de una lección para aumentar sus posibilidades de éxito.
10. Evaluar el resultado de una lección de forma prospectiva y si se adopta evaluar a medida que evoluciona con el tiempo

Dussauge (2012:63) critica a Rose planteando que "aunque útil, el listado propuesto por Rose es también un poco (o muy) engañoso, pues en la práctica la tarea de transferir políticas o herramientas de gestión no resulta sencilla". Este autor reconoce en las transferencias algunas promesas como acceder a decisiones simplificadas, la posibilidad de contar con un mecanismo de experimentación gratuita y la posibilidad de acceder a una plataforma para alcanzar mayores niveles de desarrollo.

Evans (2009b) reconoce en el desarrollo de Internet una oportunidad para generar redes transnacionales de comunidades epistémicas¹⁸ de quienes se encuentran involucrados en los procesos de transferencias. Otro factor que favorece los procesos de transferencia de políticas es la proximidad geográfica del país exportador con el país importador (Rubio, 2002), aunque la existencia de internet ha derribado parte de tales barreras geográficas. Los actores involucrados directamente en el proceso de transferencia de políticas utilizan y participan de canales de comunicación para conocer las experiencias de otros países y poder transferirlas a sus propios países. Dentro de estos canales es posible encontrar los contactos bilaterales entre gobiernos, los medios de comunicación, los expertos en la materia, los grupos de interés y la participación en conferencias internacionales (Becerra, 2002). Además Sharman (2010) indica que los organismos internacionales facilitan la creación de redes de funcionarios de gobiernos entre los países miembros que promueven la transferencia.

A partir de una revisión de Dolowitz y Marsh (2000), Evans (2009b) y Dussauge (2012a), se pueden reconocer distintos actores involucrados en el proceso de transferencia de políticas, que se detallan en el cuadro 1.

Tabla 1: Actores presentes en la transferencia de políticas públicas.

Dolowitz y Marsh (2000)	Mark Evans (2009)	Dussauge (2012)
Políticos electos	Políticos	Políticos
Funcionarios/Burócratas	Burócratas	Burócratas
Partidos políticos	--	--
Empresarios y expertos de políticas	Empresarios políticos	Emprendedores de políticas

¹⁸ Una comunidad epistémica se define como "una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un campo particular. Debido a su conocimiento especializado, las comunidades epistémicas cuentan con suficiente "legitimidad" en el área de políticas dentro de un campo determinado" (Haas, 1992, citado en Maldonado-Maldonado, 2005:108).

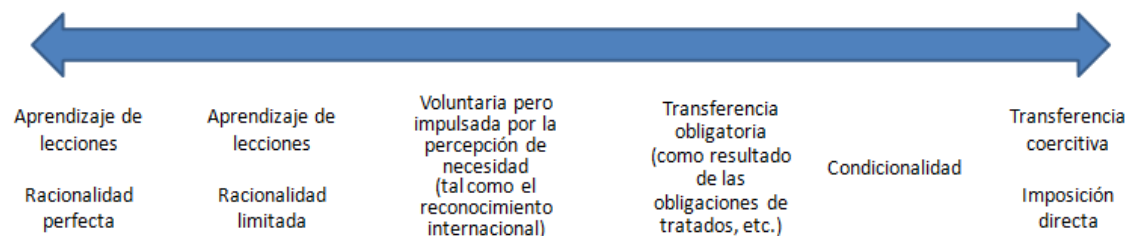
Grupos de presión	Grupos de presión	Grupos de presión
--	Académicos	Académicos o comunidades transnacionales de expertos
Centros de investigación	Grupos de reflexión, instituciones de conocimiento	Organizaciones no gubernamentales (Think Thank)
Instituciones gubernamentales y no gubernamentales supranacionales	Organismos Internacionales Instituciones financieras mundiales Instituciones supranacionales	Organismos internacionales
Empresas transnacionales	--	--
Consultores	--	--

Elaboración propia a partir de una revisión de Dolowitz y Marsh (2000), Evans (2009b) y Dussauge (2012a).

Límites de las transferencias de políticas

Existen límites al transferir el conocimiento de un sistema político a otro. Rose señala como restricciones la ideología política, económica y social, el tamaño de las burocracias y su nivel de eficiencia, las habilidades técnicas de un país y los recursos financieros para instrumentar una política o programa. Las restricciones serían tanto lingüísticas como culturales. Dussauge (2012a) señala otras limitaciones como el acceso a la información, las disputas partidarias, la resistencia de la opinión pública y factores institucionales.

Figura 1: Del aprendizaje de lecciones a la transferencia coercitiva



Fuente: Dolowitz y Marsh (2000:13).

También ocurren transferencias de política que fracasan. Dolowitz y Marsh (2000) reconocen 3 tipos y a partir de Sharman (2010) es posible agregar un cuarto tipo: la transferencia desinformada (cuando el país prestatario posee información insuficiente sobre una política o institución y la forma de operar en el país de origen); la transferencia incompleta (cuando los elementos esenciales de una política o institución exitosa en el país de origen no logran ser transferidos); la transferencia inapropiada (cuando no se presta suficiente atención a los contextos económicos, sociales, políticos e ideológicos entre el país prestamista y el país prestatario); la transferencia disfuncional (cuando se replican los errores de una política o institución desde el país prestamista hacia el país prestatario).

Figura 2: Factibilidad de la transferencia de política.

		Aspectos técnicos	
		Viable	Inviabile
Aspectos políticos	Deseable	Factible	Poco factible
	No deseable	Poco factible	No factible

Fuente: Becerra (2002:81)

Los supuestos de racionalidad absoluta son irreales, y por tanto poco explicativos de lo que ocurre en la realidad. Es necesario rebajar los supuestos hacia concepciones de 'racionalidad limitada' (Lindblon, 1991), es decir asumir que los decisores actúan en entornos caracterizados por la falta de información suficiente sobre las alternativas de acción disponibles (Becerra, 2002:28).

Las decisiones en el ámbito público tienen, además, un componente político y otro técnico, que es necesario observar al momento de transferir una política pública de un contexto político a otro.

La transferencia de políticas se puede utilizar como variable dependiente o independiente en los estudios e investigaciones. En el primer caso se puede utilizar para explicar el éxito o fracaso de una política, mientras que en el segundo caso se puede utilizar para explicar en qué circunstancias es más probable que ocurra una transferencia (Dolowitz y Marsh, 2000). Marsh y Sharman agregan que "estos dos enfoques no son mutuamente excluyentes, de hecho, una explicación completa de un resultado político sin duda tiene que cubrir si algo ha tenido efecto, cómo y por qué" (2009:278). Mientras que para Evans el enfoque de transferencias de políticas "no es claro en su especificación de las variables independientes y dependientes y es torpe en la teorización de la relación entre variables y entre los niveles de investigación" (2009b:255).

La mayoría de las investigaciones corresponden a estudios de casos descriptivos, de carácter cualitativo, de razonamiento inductivo y "la evidencia empírica que se usa para demostrar la existencia de una transferencia proviene, básicamente, de entrevistas con los actores participantes y de fuentes documentales varias (e.g., prensa, intervenciones en debates parlamentarios, informes oficiales, legislación)", de acuerdo a Rubio (2002:26). Los estudios se han enfocado en demostrar si la transferencia de políticas ha ocurrido o no "sin que el proceso de búsqueda y análisis de información esté guiado por un marco conceptual definido, con hipótesis de investigación específicas sobre qué factores han motivado el proceso" (Rubio, 2002:27). Sin embargo "la relación entre el proceso de la transferencia de políticas y sus resultados es cada vez más importante, aunque es un área poco investigada" (Marsh y Fawcett, 2011:162).

Así, el enfoque de transferencia de políticas no ha estado exento de críticas. A partir de una revisión que realiza Evans (2009a:238) existen cuatro áreas desde donde es posible criticarlo:

1. En el análisis de la transferencia de políticas no es posible distinguir las formas habituales de formulación de políticas de los procedimientos racionales para la formulación de políticas y, en consecuencia, no tiene ningún dominio sobre las investigaciones.
2. Los analistas de la transferencia de políticas no han logrado avanzar en una teoría explicativa del desarrollo de las políticas públicas.
3. Los analistas de la política de transferencia también están acusados de no proveer herramientas rigurosas para evaluar si se ha producido la transferencia de políticas o no.
4. Los analistas de política de transferencia no pueden hacer investigaciones relevantes para el mundo de la práctica.

Marsh y Sharman señalan que algunos autores han visto en la falta de uniformidad un "serio obstáculo para la ampliación de nuestro conocimiento de la difusión y la transferencia, y en respuesta han llamado a un proceso de estandarización" (2009:268). Dussauge (2012a:247). recoge otras críticas como que el mismo término de transferencia de políticas es inadecuado, en tanto que sugiere la idea de un proceso relativamente sencillo, en el que un programa se traslada de un lugar a otro de forma casi automática, sin mayores cambios o complicaciones. Otros autores han sostenido que la literatura ofrece más un listado de preguntas que un conjunto de propuestas teóricas sólidas. También se ha criticado la limitada atención que los estudios de estos temas han prestado a la variable tiempo, o la idea de que los procesos involucran simplemente a un país exportador y a un país importador.

Orientaciones futuras de los estudios

Un desafío pendiente para los estudios de transferencia de políticas es realizar más ampliamente evaluaciones de resultado, dado a que se puede transferir una política de forma exitosa pero no solucionar el problema planteado e incluso puede empeorarse la situación inicial. Las recomendaciones de organismos internacionales o Estados fuertes y la homogeneización de políticas tienen un mayor efecto en los países en vías de desarrollo. Estas transferencias políticas podrían resultar disfuncionales y por ello se requiere la realización de más estudios que evalúen los efectos de las transferencias de políticas de un contexto político a otro.

Algo similar ocurre con los estudios de transferencia de políticas en los gobiernos subnacionales, ya que corresponde a un área casi inexplorada. Es frecuente encontrar estudios que se ocupan de la transferencia entre países o desde un organismo internacional, pero no así de la transferencia de política desde un gobierno nacional a otro subnacional o bien desde un organismo internacional a un gobierno subnacional.

Referencias

Becerra, Mariana. 2002. "Cómo Tomar en Cuenta las Experiencias de Otros: un Análisis de la Transferencia de Políticas Públicas". *Revista Gaceta Ecológica*. 63, pp. 75-83.

- Bugdahn, Sonja.** 2007. "Does the EU Stifle Voluntary Policy Transfer? A Study of the Introduction of Freedom of Information in Portugal and Ireland". *Public Administratio*. 85:1, pp. 123-142.
- Dolowitz, David y Marsh, David.** 2000. "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-making". *Governance*. 13:1, pp. 5-24.
- Dussauge, Mauricio.** 2012a. "Transferencia de Políticas y Modernización Administrativa: Historia (y Moralejas) de Cuando el Programa de Mejoramiento de la Gestión Chileno Viajó a México". *Revista de Gestión Pública*. 1:2, pp.237-272.
- Dussauge, Mauricio.** 2012b. "La Transferencia de Políticas como Fuente de Innovación Gubernamental: Promesas y Riesgos". *Revista Chilena de Administración Pública*. 19, pp. 51-79.
- Evans, Mark.** 2009a. "New Directions in the Study of Policy Transfer". *Policy Studies*. 30:3, pp. 237-241.
- Evans, Mark.** 2009b. "Policy Transfer in Critical Perspective". *Policy Studies*. 30:3, pp. 243-268.
- Marsh, David y Fawcett, Paul.** 2011. "Branding and Franchising a Public Policy: The Case of the Gateway Review Process 2001-2010". *Australian Journal of Public Administration*. 70:3, pp. 246-258.
- Marsh, David y Sharman, Jason.** 2009. "Policy Diffusion and Policy Transfer". *Policy Studies*. 30:3, pp. 269-288.
- Ram, Monder; Theodorakopoulos, Nick y Worthington, Ian.** 2007. "Policy Transfer in Practice: Implementing Supplier Diversity in the Uk". *Public Administration*. 85:3, pp.779-803.
- Randma-Liiv, Tiina y Kruusenberg, Riin.** 2012. "Policy Transfer in Immature Policy Environments: Motives, Scope, Role Models and Agents". *Public Administration & Development*. 32:2, pp. 154-166.
- Rubio, Eulalia.** 2002. "Nuevas Herramientas Conceptuales para el Análisis de Políticas Públicas: la Literatura sobre Difusión y Transferencia de políticas". *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. 25, pp. 23-31.
- Sharman, Jason.** 2010. "Dysfunctional Policy Transfer in National Tax Blacklists". *Governance*. 23:4, pp. 623-639.
- Sobaci, Zahid.** 2009. "Regional Development Agencies in Turkey: Are They Examples of Obligated Policy Transfer?". *Public Organization Review*. 9:1, pp. 51-65.
- Stead, Dominic.** 2012. "Best Practices and Policy Transfer in Spatial Planning". *Planning Practice & Research*. 27:1, pp. 103-116.
- Swainson, Rebecca y de Loe, Rob.** 2011. "The Importance of Context in Relation to Policy Transfer: a Case Study of Environmental Water Allocation in Australia". *Environmental Policy & Governance*. 21:1, pp. 58-69.

¿Promesas incumplidas de la transparencia?: Lecciones de Política Pública a Partir de un Episodio de la Experiencia Mexicana

Víctor S. Peña

Investigador en El Colegio de Sonora.

Correo electrónico: vpena@colson.edu.mx.

RESUMEN

Este escrito recrea un episodio relevante en la experiencia mexicana dentro del tema de la transparencia: su inclusión en el texto constitucional nacional. Se aborda desde la perspectiva de las políticas públicas y manteniendo la propuesta de Goodin, buscando lo que pudieran ser fallas en su formulación y, de ahí, obtener lecciones aplicables para la mejora.

“... los reformadores sociales han llegado a sentirse como el personaje de T. S. Eliot, J. Alfred Prufrock: sus logros no son sino un pálido reflejo de sus intenciones originales”.

Richard F. Elmore (2000:185)

A manera de introducción

Una de las cualidades máspreciadas del Estado Federal es “la capacidad de experimentación, de servir como auténtico laboratorio político” (Barceló 2008:2). Lo vivido en materia de transparencia, de 2002 a 2007, a través de una auténtica carrera innovadora es, precisamente, este laboratorio de formación de la agenda gubernamental. ¿Cómo entender, desde la perspectiva de la política pública, este proceso? Y, en todo caso, ¿qué ventajas tendría esta aproximación con respecto de otras?

Apartándose del “caso de éxito” como paradigma de aprendizaje, Goodin establece que “lo que exige explicación no es lo correcto, sino los casos que se apartan de ese ideal lo que resulta notable es lo que explican: no los resultados correctos, sino los malos; no la consecución perfecta de nuestro objetivo, sino nuestros fracasos” (2003:53). Un caso de éxito, sin duda, es útil: comunica el buen término del trabajo de un equipo y, buscando replicar ese triunfo, inspira en los otros el reenfoque de los

esfuerzos propios. Desde la perspectiva de Goodin, sin embargo, fortalecer el diseño, conducción y evaluación de toda política pública significa acercarse a la experiencia desde una perspectiva crítica, indagar en aquello que salió mal, aquello que, durante la implementación, desvió del objetivo esperado.

Este escrito recrea un episodio relevante en la experiencia mexicana dentro del tema de la transparencia como una política pública: su inclusión en el texto constitucional nacional. Se aborda manteniendo la propuesta de Goodin, buscando lo que pudieran ser fallas y, de ahí, procurar la obtención de lecciones aplicables.

Por agenda gubernamental suele entenderse “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (Aguilar 2006:29). Sin que puedan ignorarse avances que, a una década, ha habido en el tema, en la reconstrucción del episodio se destacará la parca participación ciudadana: esto, desde la perspectiva de políticas públicas, significará una disminuida legitimidad de todas las acciones emprendidas desde las cúpulas gubernamentales y, en el mediano plazo, la base que explica la ausencia de resultados medibles de lo que se esperaba de la transparencia.

Formación de la agenda gubernamental y participación ciudadana

Frente a un marco constitucional federal hasta el 2007 poco preciso, toda ley en la materia –la del orden federal y la de los estados, por supuesto-, podía ser tan diferente como los actores involucrados quisiesen. Debe destacarse que mientras en el orden federal la participación ciudadana, académica y periodística fueron claves, en las entidades federativas no sucedió lo mismo. A nivel federal hubo un encuentro del interés ciudadano y el interés gubernamental; en los estados, salvo excepciones que referiremos, imperó un interés gubernamental al que se sumaron, con mayor o menor intensidad, grupos ciudadanos que, por lo que puede verse, no persistieron en su interés por el tema.

La experiencia en lo normativo, además, no fue vista con buenos ojos: En la exposición de motivos que acompaña la adición constitucional al artículo sexto puede, incluso, leerse que “la dificultad más importante [que ha enfrentado el tema de la transparencia] es la heterogeneidad con la que se ha legislado y con la que se ejerce hoy mismo en la entidades y en las instituciones de la República, una diversidad perjudicial para la práctica de un derecho que es fundamental”¹⁹.

De las innovaciones, sin duda, algunas fueron avances y otros retrocesos. Además, visto ahora en retrospectiva, pasados los años de la adición constitucional, los pretendidos efectos de una homologación en la materia no se han hecho presentes. Una probable explicación a esto es la siguiente: la transparencia, en los estados, no surge a partir de la sociedad y su tránsito hacia la Constitución fue el resultado de acuerdos cupulares. Esto terminó alejando aún más al ciudadano del tema.

¹⁹ Tomado de “Reforma al 6° constitucional que establece el derecho de acceso a la información pública en un derecho fundamental de los mexicanos”, página 12. Editado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Retomando el tema de la agenda, desde su aproximación primaria básica, la formación de la agenda es el “proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas” (Elder y Cobb, 2000:80). La manera en que se elabora la agenda de gobierno, además, según establece Aguilar Villanueva (2000:27), “deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridad de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos, cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad al asunto pública a cuales cuestiones. Revela, en suma, cuál es la postura de poder que domina efectivamente la hechura de una política”. La importancia específica del proceso, establece el citado autor, se debe a dos hechos: primero, la capacidad de atención del gobierno es limitada y, segundo, los problemas de una política son un asunto por definir y no datos *a priori*. Después de todo, como dicen Elder y Cobb “lo que está en juego en el proceso de formación de la agenda no es sólo la selección de los problemas sino también su definición” (Elder y Cobb 2000:77).

En las aproximaciones conceptuales citadas hasta ahora, como podrá observarse, la presencia del ciudadano –como comunidad, como sociedad- es destacable. Y se enfatiza: en el caso de la transparencia, la formación de una agenda pública y una gubernamental tienen una importancia adicional, una importancia respecto al régimen democrático.

La realidad, sin embargo, se impone: en la conformación de la agenda previa a la institucionalización de la transparencia en los estados, tal y como ya se ha señalado, hay un distanciamiento entre gobierno y ciudadanía. Una anécdota: “La familia de mi esposa es de Querétaro y no es tema la desaparición de la Comisión de Transparencia, eso nos debiera preocupar”. Esta frase pertenece al académico y periodista especializado en temas de transparencia, Miguel Treviño de Hoyos. La pronunció en el marco del seminario “¿Transparencia en riesgo? Un debate nacional”, organizado por el InfoDF²⁰, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM²¹ y el CIDE²², el 22 de abril de 2008 en la Ciudad de México, como parte de lo que fuera la defensa sostenida por diversas instancias públicas para evitar una reforma constitucional local en Querétaro en virtud de la cual la CEIG²³ dejaría de existir para ser absorbida por la Comisión de Derechos Humanos²⁴.

Desde que comienzan a constituirse organismos garantes de la transparencia - después del año 2000- no sólo en Querétaro sino en muchos otros estados de la República, su desarrollo ha sido acompañado con múltiples episodios críticos cuya incidencia, me parece, debilita su desempeño, su funcionalidad y su legitimidad. Si a la transparencia se le considera como uno de los factores que incide en la calidad de la

²⁰ Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

²¹ Universidad Nacional Autónoma de México.

²² Centro de Investigación y Docencia Económicas.

²³ Comisión Estatal para la Información Gubernamental del Estado de Querétaro.

²⁴ La versión estenográfica del Seminario “¿Transparencia en riesgo? Un debate Nacional” celebrado el 22 de abril de 2008 puede consultarse en http://www.infodf.org.mx/iaipdf/extra/2008/transp_riesgo/ver_esteno_seminario_transparencia_en_riesgo.pdf

democracia ¿cómo entender una aparente indiferencia ciudadana ante las reincidentes y, en ocasiones, permanentes crisis en las que los organismos garantes de la transparencia en los estados viven? Algunas ideas se encuentran en el último apartado del presente escrito. La transparencia, la participación ciudadana y la agenda conforman un triángulo que debiera ser inquebrantable: cuando analiza la relación Estado-sociedad, Freddy Mariñez (2009) ubica dos relaciones distintas: la relación entre gobernante y ciudadanos; y la relación del gobernante con los funcionarios públicos: “La primera ha sido la preocupación de las investigaciones en lo relativo a las instituciones del régimen político y sus relaciones con el control o la rendición de cuentas. La segunda cobra también relevante importancia porque presenta los retos de los funcionarios electos de buscar controlar a la burocracia del Estado en la implementación de las políticas públicas”.

Evidentemente, la relación que encontramos es del primer tipo, el relativo a relación gobernador-ciudadano. Seguimos con el tema de la agenda. Dada la importancia de los trabajos de Elder y Cobb (2000) en las décadas de los setenta y mediados de los ochenta, se identifican dos tipos de agenda, a saber:

1. La sistémica, pública o constitucional: Integrada por las cuestiones que una comunidad percibe como merecedoras de la atención pública; tiende a ser global, general.
2. La institucional, formal o gubernamental: Integrada por los asuntos que explícitamente son aceptados para considerarse de manera seria y activa por parte de quienes toman las decisiones; tiende a ser específica, concreta y acotada.

Aun cuando la transparencia en sí misma pudiera constituirse como agenda sistemática, pública o constitucional, consideramos que la manera en la que se implanta es producto de la agenda institucional, formal o gubernamental pues ha sido ahí donde se definió el abordaje, en términos generales, a través de la creación de organismos *ciudadanizados*, autónomos. Entre otros, Cobb y Elder (1983), Kingdon (1984) y Aguilar Villanueva (2000), coinciden al señalar que el establecimiento de la agenda institucional, formal o gubernamental es un proceso contingente, poco estructurado, inestable. Sin embargo, como se verá en el apartado siguiente, este proceso fue suficientemente estructurado. Finalmente, en cuanto a la formación de agenda, debe señalarse que la sumatoria de elementos y el proceso en el cual se presentan producen, al menos, tres probables patrones o modelos de comportamiento:

1. Modelo de iniciativa externa.- El origen se encuentra en problemas y conflictos de varios grupos;
2. Modelo de movilización.- El origen se encuentra del aparato gubernamental por lo que ya está en su agenda; para una implementación exitosa se necesita, sin embargo, colocar el tema en la agenda pública y convertirlo en asunto de interés público;
3. Modelo de iniciativa interna.- El origen está en el gobierno, pero es necesario convencer a las agencias de gobierno.

En el siguiente apartado, se reconstruye la constitucionalización de la transparencia en México. A partir de ahí, se identifica el origen, la consecuencia de la ausencia de

ciudadanos y el tipo de modelo al que pertenece. Antes, sin embargo, es conveniente conocer algunos elementos de su estudio.

Constitución, agenda pública y transparencia

Si se concede que “la subordinación de la ley a los principios constitucionales equivale a introducir una dimensión sustancial no sólo en las condiciones de validez de las normas, sino también en la naturaleza de la democracia” (Ferrajoli 2003:19), el tema de la constitucionalización de la transparencia en México es, como ha quedado apuntado, una especie de laboratorio. Al abordar el episodio que interesa a los fines del presente trabajo, lo haremos considerando de manera implícita los aportes explicativos en la conformación de la agenda de la “red de cuestiones” (*issue network*) y el “subsistema de políticas” (*policy subsystems*).

El impulso al tema de la transparencia se da en tres momentos: una etapa previa desordenada y espontánea impulsada desde los propios estados; una intermedia, que intenta (sin éxito) consolidar la autonomía del IFAI como organismo rector; y una federalista, que impulsa, en virtud del sexto constitucional, la autonomía en los organismos estatales. ¿Cuál es el resultado de estos movimientos? Para Treviño de Hoyos, aun cuando se sobredimensionó el impacto efectivo obtenido en virtud de la adición constitucional, “es incuestionable su necesidad. Entre otras razones, la reforma hace falta como un muro de contención contra aquellos gobernadores, como Francisco Ramírez Acuña, de Jalisco, o Héctor (sic) Moreira, de Coahuila, que han buscado impulsar contrarreformas que afectan las leyes que de por sí tienen pocos dientes”(2007:338). Todo esto se podría, según parece, en virtud de la adición al artículo sexto constitucional. Al concluir el Primer Foro Nacional de Transparencia Local, celebrado en la capital del Estado de Jalisco, tres Gobernadores, de tres Estados y de tres partidos políticos distintos (PRI, PAN, PRD), firmaron la “Declaración de Guadalajara”, en la que después de un diagnóstico completo sobre las leyes locales y de las reglamentaciones municipales, se propone una reforma constitucional que incorpore al texto fundamental el derecho de acceso a la información pública y los requisitos mínimos a cumplir en y por toda la República.

En marzo de 2006, el tema llegó a la XXVII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores. En esa oportunidad, los 26 mandatarios presentes y seis representantes de gobiernos estatales decidieron dar continuidad a la propuesta de reforma constitucional e inscribirla a la agenda de trabajo de 2006 de la CONAGO.

En noviembre de ese año la denominada “Iniciativa de Chihuahua” se hizo pública en el marco del Segundo Congreso de Transparencia Local, que tuvo lugar en aquella entidad. El documento fue firmado por los Gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas y se sumaron el Gobernador del Estado de Veracruz y el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal. La Junta de Coordinación Política de la LX Legislatura tomó un acuerdo para su presentación y adopción por el Pleno de la Cámara de Diputados, en el sentido de fortalecer el derecho fundamental de acceso a la información y la transparencia. El acuerdo expone que “Gobernadores de las principales fuerzas políticas del país han elaborado un diagnóstico y una propuesta para llevar a cabo reformas tendientes a elevar a rango constitucional, obligaciones básicas e iguales en materia de transparencia y acceso a la información”.

Antes de terminar el 2006, el 13 de diciembre, tuvo lugar un evento que contó con la participación de diversos sectores en la Cámara de Diputados y diversos personajes de la vida pública. El 21 de diciembre, la Comisión de Puntos Constitucionales celebró una reunión donde, entre otros temas, sus integrantes analizaron la iniciativa que reforma el artículo sexto de la Constitución. Acordaron incluirla como prioridad en la agenda legislativa del próximo período de sesiones. En febrero de 2007, la Comisión de Puntos Constitucionales organizó una reunión de trabajo conjunta con la Comisión de la Función Pública y con integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República. A la reunión fueron invitados a exponer sus puntos de vista los Comisionados del IFAI y otros expertos nacionales. El acuerdo central de esta reunión fue la conformación de una comisión especial para elaborar una propuesta de redacción que se apegase a los principios emitidos en la Iniciativa de Chihuahua.

En sesión de mesas directivas de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, el 20 de febrero, se aprobó por unanimidad de los presentes el proyecto de dictamen que contiene el decreto que adiciona el artículo 6° constitucional. En abril de ese año, la adición es aprobada y enviada a los Estados para, en su caso, la apoyasen como parte del Constituyente permanente. Finalmente cristaliza, a partir del 20 de julio de 2007, como un texto nuevo en la constitución dando el plazo de un año para que las legislaturas estatales hicieran las adecuaciones pertinentes.

En este proceso tiene importante papel la COMAIP²⁵ que, tal vez, pudiese ser descrita con las palabras de Offe (2003:202): “las instituciones generan intereses creados sobre su propia preservación, en ocasiones hasta el punto de que la aparición endógena de preferencias eficaces por acuerdos alternativos se vuelve virtualmente inconcebible”. Su organización, sin embargo, no debe sorprendernos. Olson señala que “cuando un número de individuos tienen un interés común o colectivo –cuando comparten un mismo objetivo o propósito–, la acción desorganizada, individual [no será] capaz de realizar ese interés común, ni tampoco de promover ese interés de manera adecuada”²⁶. Encuadra, la COMAIP, dentro del modelo del corporativismo sobre cómo generan poder para la toma de decisiones (Parsons 2007:276).

La COMAIP nace y funciona en virtud de un compromiso que carece de validez legal. Este compromiso, denominado Acta Constitutiva, fue suscrito el 16 de junio de 2004 por siete consejeros o comisionados presidentes, un director general, la entonces presidenta del IFAI, María Marván Laborde, y dos testigos de honor, Mauricio Merino Huerta y Ernesto Villanueva: “...cualquiera que sean los procedimientos de designación de las autoridades, aun cuando este procedimiento sea democrático, aunque se renueven en intervalos regulares, los dirigentes en los diferentes niveles tenderían a perpetuarse en el poder, a designar de hecho un sucesor por una especie de cooptación; la elección formal no es más que una ratificación. De este modo, todas las organizaciones [tienden a darse] una estructura oligárquica de hecho, incluso si su

²⁵ Al menos tres mecanismos o espacios de comunicación pueden ser localizados en el nivel nacional: la Red Organismos Públicos Autónomos (OPAM), la Asociación Mexicana de Comisiones y Organismos Estatal para el Acceso a la Información (AMEPI) y la Conferencia Mexicana de Instituto de Acceso a la Información Pública (COMAIP).

²⁶ Citado por Ostrom (2000:78).

estructura oficial es democrática”. Nótese, por cierto, que la ciudadanía no tuvo un papel protagónico en la conformación de esta agenda. Esta será, al parecer, una de las principales fallas en la conformación de la agenda pública.

Transparencia ¿para qué?: una pregunta para la política pública

Cuando González Alcántara se pregunta qué se entiende por transparencia, contesta: “Se utiliza la expresión para referirse a una ausencia de obstáculos, de aquello que nos impide ver u observar. En consecuencia, la podemos referir como aquello que nos permite apreciar en el orden político con nitidez lo que realiza el Estado” (2001:164). Como figura lingüística, como elemento discursivo, es sencillo de entender: la transparencia ofrece, como regla, la permanencia a la vista del quehacer público y lo oculto como excepción. Pero un abordaje conceptual de la transparencia para políticas públicas nos enfrenta contra una complicada tarea. David Arellano Gault (2008:264-265), comenta: “Sin duda que los discursos y las metáforas son fundamentales en una reforma y en una política, su uso es válido y necesario. Sin embargo, sería preciso al menos avanzar en dos sentidos adicionales: uno, sacando a flote los supuestos argumentativos y la solidez teórica y práctica de los supuestos que sostienen a la metáfora. Segundo, relacionar las especificidades de los aparatos administrativos contemporáneos para comprender cuáles pueden ser las mejores estrategias para avanzar en la agenda de la transparencia, como proyecto político y social y no sólo como una imagen de guerra entre «buenos y malos», entre seres «naturalmente» opacos y transparentes”.

Además, como apunta Jonathan Fox (2008:186) “si la transparencia tiene diversos objetivos entonces también implica diferentes estrategias”. Estas estrategias, además, no deberán elaborarse ni emprenderse de manera aislada pues “el acceso a la información desarticulado de estrategias complementarias puede tener el paradójico resultado de crear mayor opacidad gubernamental” (Ackerman 2008:12). Entonces ¿cuáles son los objetivos que se persiguen con la implementación de la transparencia en general? La sistematización de las diversas propuestas puede resumirse en las siguientes categorías (Peña 2009): 1) combatir a la corrupción; 2) controlar el poder, sea fortaleciéndolo a través de la legitimidad y/o propiciando el involucramiento proactivo de la comunidad; 3) promover la inversión privada al generar confianza; 4) propiciar un mejor servicio público, promoviendo su evolución hacia formas y mecanismos cada vez más eficientes y/o constituir un paso previo a la rendición de cuentas y, finalmente, 5) satisfacer intereses personales respecto al acceso individual a datos en poder de los órganos del Estado.

¿Promesas incumplidas de la transparencia?

Mientras que la participación ciudadana, académica y periodística fueron claves para el tema en el orden federal, en las entidades federativas no sucedió lo mismo. De los Estados de la República, Jalisco es de los pocos donde puede ubicarse un claro interés por destacar un origen ciudadano²⁷. En los demás Estados, la movilización ciudadana

²⁷ Consúltense, por ejemplo, el texto denominado “Ciudadanos por la transparencia: surgimiento de un nuevo derecho en Jalisco” de la autoría de José Bautista Farías, incluido en el volumen “Acceso a la Información: un derecho de avanzada en Jalisco” publicado en 2007.

previa a la colocación del tema en la agenda ha quedado en la anécdota, en referencia obscura. Cuando en Querétaro se vivió uno de los momentos más álgidos respecto a la viabilidad del organismo garante de la transparencia, refirió Miguel Treviño de Hoyos – cita ya hecha-, “La familia de mi esposa es de Querétaro y no es tema la desaparición de la Comisión de Transparencia, eso nos debiera preocupar”. En el decir de Offe (2003:165), una institución “que funciona alivia a los actores de sus preocupaciones sobre objetivos o estrategias, ya que es posible confiar en que un curso de acción institucionalmente prescrito tendrá efectos beneficiosos o, al menos, aceptables”. Evidentemente, esto no sucedió y la pregunta obligada es por qué.

Es, sin duda, para preocuparse. Las crisis que el tema de la transparencia ha sufrido en sus organismos garantes, que van desde la falta de legitimación y credibilidad de quienes los encabezan hasta problemas administrativos y de corrupción, se han presentado, han madurado y se han resuelto –en el mejor de los casos-, alejados de la mirada de la ciudadanía. No hay, en los Estados, un auténtico sentimiento de pertenencia respecto del tema: queda la impresión de que la solución resulta más cara que el problema.

A poco más de diez años de que la transparencia se incluyera en el discurso político, en las políticas y programas de gobierno y en las leyes de México, no es claro qué tanto se han logrado los beneficios que de ella se esperaban. ¿Qué se esperaba de la transparencia? Se esperaba que fortaleciera a la ciudadanía, que incrementara la confianza del ciudadano en su gobierno, que facilitara la comunicación del ciudadano y su gobierno, se suponía que iba a combatir la corrupción. Hoy no tenemos certeza de cómo la transparencia ha abonado en alguno de estos temas. La realidad se ha impuesto: hay información en el Internet pero no siempre es clara ni se actualiza con la periodicidad necesaria, los tiempos de respuesta son relativamente cortos pero la calidad de las respuestas deja mucho que desear, no se ve el trabajo de los institutos de transparencia en los Estados. Paradójico: ahora el primer reto que tienen los institutos de transparencia es la transparencia de los propios institutos.

Cuando comenzó lo de la transparencia se consideró que la mejor manera de implantarlo era a través de organismos autónomos y “ciudadanizados” y con leyes flexibles y sencillas. La idea no parecía mala: la autonomía permitiría independencia de criterio, la “ciudadanización” garantizaba que los funcionarios de la transparencia “no tuvieran cola que les pisen” y las leyes flexibles haría para que todos los ciudadanos pudieran ejercer su derecho sin mayor problema. Otra vez la realidad se ha impuesto.

Los institutos deben asumir un nuevo paradigma: pasar del alejamiento que se han autoimpuesto y buscar una sana cercanía. Debe haber una redefinición y debe ser desde dentro de los propios institutos. Cualquier intento externo podrá ser interpretado como intervención y retroceso. Los institutos de transparencia sí necesitan redefinir sus acciones y el papel que deben interpretar. Deben asumirse no como islas sino como parte de un esfuerzo que debe ser conjunto y cuya intención es que las cosas se hagan mucho mejor.

Una parte importante de los institutos de transparencia en los Estados han pasado por largos periodos de crisis. Prácticamente ninguno de ellos, contrario a lo que pudiera pensarse, son producto de gobiernos estatales que quisieran entorpecer el trabajo que se realiza en estos institutos. En el fondo, el origen de los problemas está adentro: pleitos entre los consejeros, problemas administrativos, falta de

planeación y claridad en lo que deben hacer, escándalos. “Cuando una institución no logra cumplir su objetivo, podemos atribuir su fracaso a una de estas dos causas: (1) un diseño erróneo de la institución con relación al cumplimiento de ese objetivo; y (2) un error de un individuo en particular dentro de la institución” (Hardin 2003:165). Desde la perspectiva de política pública, dice Goodin, “consideramos bien diseñadas a aquella que se corresponde adecuadamente con las demás y con el sistema político, económico y social en el cual está inserta”. En el caso de un sistema integral, estar bien diseñado significa que todas las piezas se ajustan correctamente en un todo armónico: están bien integradas, están en equilibrio” (Goodin 2003:52). En el caso de la transparencia, las piezas no parecen estar en equilibrio. David Arellano (2008:266-267) ha dicho que la problemática que se tiene en cuanto a las expectativas no satisfechas de la transparencia tiene relación con que la construcción social en torno a ella, la transparencia, se ha basado más en esperanzas sin sustento teórico ni analítico. La línea dominante para el entendimiento del tema ha tomado la forma de concatenación aparentemente sólida de acontecimientos sociales y jurídicos.

Al entenderse la transparencia como una conquista social, cualquier pretensión de modificación al esquema existente, podría interpretarse como una intromisión o retroceso en contra de los intereses sociales que impulsaron su nacimiento. Si sólo entendemos a la transparencia como un fenómeno jurídico, queremos solucionar todos reformando leyes. No puede entenderse la transparencia fuera de un sistema democrático. Sin embargo, en el caso mexicano, identificar una clara relación entre estos elementos es algo más complejo de lo que se ha querido aceptar. Chester Barnard dijo que “el arte del ejecutivo consiste en no decidir sobre cuestiones que no son pertinentes, en no decidir prematuramente, en no adoptar decisiones que no pueden llevarse a cabo, en no tomar decisiones que correspondan a otros”²⁸. ¿Habrásido, el tema de la transparencia, un tema – *issue*, en términos de la agenda de gobierno- que no observó estas recomendaciones?

Lecciones para la política pública

Cuando se abordó el tema de la agenda, se estableció que la sumatoria de los elementos descritos y el proceso mediante el cual se entrelazan producen, al menos, tres probables patrones o modelos de comportamiento. Para el caso particular, el tema de la transparencia parece obedecer a un “Modelo de Movilización”, lo que implica que el origen se encuentre en el aparato gubernamental y se requiera, para una implementación exitosa, colocar el tema en la agenda pública y convertirlo en asunto de interés público. En esta parte, ante la parca participación ciudadana, es donde se advierte la principal falla de transparencia.

Se requiere un replanteamiento del proceso, es decir, reelaborar la agenda considerando una participación mucho más internalizada de parte de la comunidad. La presencia que puede advertirse es cupular: sea materializada en la figura de gobernadores de los Estados, o en la COMAIP, o a través de Instituto y Comisiones. El ciudadano, ése que debiera estar interesado en el tema, parece ausente y extraño.

El establecimiento de la agenda institucional, formal o gubernamental es un proceso contingente, poco estructurado, inestable. Esto, como puede advertirse, no ocurrió. Si

²⁸ Citado por Parsons (2007:317).

bien el proceso legislativo pudo estructurar la manera en que se integró la agenda, los registros de lo que el proceso fue –desde la formulación de la primera propuesta hasta la constitucionalización– estuvo instrumentado bajo esquemas estables donde participó la estructura burocrática y con intereses creados en torno del tema. Se dijo que de la reconstrucción del capítulo de transparencia podríamos decir, siguiendo a Lasswell en 1936, “*Who gets what, when and how*: Quién consigue qué cosa, cuándo y cómo” y cómo”²⁹. La respuesta podría formularse de la siguiente manera: las agrupaciones públicas con intereses creados (*who*) garantizaron su existencia jurídica en el más alto nivel normativo (*what*) en la constitucionalización de la transparencia en 2007 (*when*) a través de la organización que les permitió redes informales de apoyo con los poderes Ejecutivos de diversos partidos y extralegales como lo es la COMAIP (*how*).

En la formación de una agenda pública “el control democrático depende... de que los ciudadanos dispongan de información para valorar la actuación de los gobiernos, además que les sea posible atribuir responsabilidades y que puedan castigar o recompensar” (Mariñez 2009:81). Tal y como se encuentra el modelo que rige, no vemos cómo pueda esto lograrse: lo que tenemos es el acceso a la documentación administrativa, no el control democrático de la actuación de los gobernantes. Se requiere un esquema armónico con el régimen democrático, que integre a la población. Esto aun cuando “a menudo resulta una buena idea diseñar instituciones a fin de que se alienten la falta de armonía y, por lo tanto, la dinámica, lo cual nos obliga a considerar e incluso quizás modificar oportunamente la manera en la que se hacen las cosas” (Goodin 2003:18). No hubo intención de provocar esto con el esquema que se ha seguido, debe buscarse que lo relativo a la transparencia funcione. Retomando a Offe: “en la medida en que las instituciones funcionen adecuadamente y continúen generando niveles de resultados tolerables, no existe una necesidad percibida de preocuparse por el proceso, potencialmente costoso, de innovar tales instituciones o de introducir alternaciones institucionales” (2003:128-129). Sin duda se hace necesario un replanteamiento hacia el ciudadano.

El fortalecimiento de este proceso, desde la perspectiva de la política pública, necesita redescubrir al ciudadano.

Referencias

- Ackerman, John. M.** 2008. “Introducción”. En *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. John M. Ackerman, coordinador. México: Siglo XXI Editores.
- Ackerman, John. M.** 2007. *Organismos autónomos y democracia: el caso México*. México: Siglo XXI, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Ackerman, John. M. y Sandoval Irma.** 2005. “Leyes de acceso a la información en el mundo”. *Cuadernos de Transparencia* 7. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

²⁹ Citado por Aguilar Villanueva (2000:44).

- Aguilar Rivera, José Antonio.** 2006. "Transparencia y democracia: claves para un concierto". *Cuadernos de Transparencia* 10. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Aguilar Villanueva, Luis F.** 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, Luis F.** 2000. "Estudio introductorio". En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Luis Aguilar Villanueva, compilador. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arellano Gault, David.** 2008. "Transparencia y organizaciones gubernamentales". En *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. John M. Ackerman, coordinador. México: Siglo XXI Editores.
- Barceló, Daniel.** 2008. "Introducción". En *La reforma del Estado. Experiencia mexicana y comparada de las entidades federativas*. Pedro Torres y Daniel Barceló, compiladores. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Elder, Charles. y Cobb, Robert.** 2000. "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos". En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Luis Aguilar Villanueva compilador. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Elmore, Richard F.** 1978, 2000. "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales". En *La implementación de las políticas*. Luis F. Aguilar Villanueva, editor. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Ferrajoli, Luigi.** 2003. En "Pasado y futuro del Estado de Derecho". *Neoconstitucionalismo(s)*. Miguel Carbonell, editor. Madrid: Trotta.
- Fox, Jonathan.** 2008. "Transparencia y rendición de cuentas". En *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. John M. Ackerman, coordinador. México: Siglo XXI Editores.
- Fox, Jonathan y Haight, Libby.** 2007. "Las reformas a favor de la transparencia: teoría y práctica". En *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*. Jonathan Fox, Libby Haight, et. al., coordinadores. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación.
- González Alcántara, José Antonio.** 2003. "Transparencia y acceso a la información judicial". En *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada*. José Antonio Caballero Juárez, et. al. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Goodin, Robert.** 2003. "Las instituciones y su diseño". En *Teoría del diseño institucional*. Robert E. Goodin, compilador. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Hardin, Russel.** 2003. "Moralidad institucional". En *Teoría del diseño institucional*. Robert E. Goodin, compilador. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Mariñez, Freddy.** 2009. "El encuentro de la política pública y la democracia: el enfoque de redes de actores". En *Política pública y democracia en América Latina. Del Análisis a la implementación*. Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú, coordinadores. México: Miguel Ángel Porrúa, EGAP, CERALE.
- Offe, Claus.** 2003. "El diseño institucional en los procesos de transición de Europa del Este". En *Teoría del diseño institucional*. Robert E. Goodin, compilador. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Ostrom, Elinor.** 2000. *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Universidad Nacional Autónoma de

México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Fondo de Cultura Económica.

Parsons, Wayne. 2007. *Políticas públicas*. Buenos Aires: Flacso, Miño y Dávila.

Peña, Victor S. 2009. *Fortalecer desde la experiencia. Apuntes para mejorar el diseño institucional que involucre organismos de acceso a la información pública*. México: Instituto de Acceso a la Información del Estado de México.

Treviño de Hoyos, Miguel B. 2007. “El modelo local ausente”. En *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*. Jonathan Fox, Libby Haight, et. al., coordinadores. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación

Los Signos de los Tiempos en el Campo Climático

Rainer María Hauser

Profesor Magíster en Gerencia y Políticas Públicas

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

Correo electrónico: rainer.hauser@usach.cl

RESUMEN

Este artículo propone establecer una relación sistémica entre ciencia, política, y “eventos extremos”. Para ello considera brevemente las principales conclusiones del 5° Informe de Evaluación del IPCC y las más que peligrosas tendencias de quiebre entre gobiernos y sociedad civil que se vivieron en la reciente COP19, en Varsovia, que junto con poner en serio entredicho los acuerdos internacionales vinculantes comprometidos para el 2015, que permitirían limitar a 2°C el aumento global de la temperatura, en un mundo cada vez más golpeado por situaciones catastróficas, ve reemerger las peores imágenes del fantasma de la oposición antinómica entre ricos y pobres.

El día 11 de Noviembre de 2013 ocurrieron tres hechos que anoto: empezó la Cumbre de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 19) en Varsovia, Polonia, se publicó el Resumen para Responsables de Políticas (*Policy Makers*) del *Fifth Assessment Report AR5* del IPCC³⁰, y el huracán Yolanda –o Haiyan-, asoló las Filipinas, con la mayor violencia registrada en la historia, haciendo coincidir de extraña manera los “tres mundos” que configuran la Triple Hélice del Campo Climático: ciencia, política y realidad. Y si los dos primeros hechos pudieron haberse previsto, el tercero debió haberse evitado. Este texto refiere brevemente a esta relación global intrínseca.

Por la ciencia, haremos una breve descripción de lo que es el informe de Bases Físicas del 5º informe de evaluación del IPCC y de sus principales conclusiones. Por la dimensión de política, consideraremos la situación de los acuerdos de política internacional de la CMNUCC cuya última reunión (COP19) terminó el 23 de Noviembre de 2013 en Varsovia. Por los “eventos extremos” que hemos querido llamar “realidad”, ellos se encuentran entre nosotros, como los 20º de diferencia de temperatura en un mismo día, las ráfagas de viento que anuncian la mayor humedad en la atmósfera, la pérdida de glaciares y los cambios en los patrones hidrológicos, o los intereses que se objetivan en no verlo. También, como nunca antes, en nuestros programas de gobierno para el nuevo período.

Panel Internacional de Expertos sobre Cambio Climático: metodología y praxis

Probablemente, el informe del IPCC, sea la obra científica más importante jamás realizada por la humanidad. En términos ontológicos, porque aborda el mayor

³⁰ IPCC (2013).

desafío que nunca ha enfrentado la vida en el planeta. Epistemológicamente, porque remite al esfuerzo colectivo y continuo en el tiempo de más de 2500 científicos de todos los países, divididos en tres áreas interdisciplinarias que realizan mediciones y actualizan proyecciones y modelamientos sobre los principales ámbitos de impacto del aumento paulatino de temperatura, y metodológicamente, por la incorporación de tecnología satelital y de punta en todos los niveles, articulando ciencias exactas y sociales en criterios que permitan traducir sus avances al lenguaje de la política pública como objetivo.

Frente a la evidencia creciente de aumentos de la temperatura y alteraciones de los patrones hidrológicos, así como de otros fenómenos perceptibles en distintos lugares del mundo, la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) constituyeron en 1988 el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). Los principales productos del IPCC consisten en Informes de Evaluación, Informes Especiales, Guías Metodológicas y Documentos Técnicos. Cada informe del IPCC va acompañado de un Resumen para Responsables de Políticas, que se publica en todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas. Tales resúmenes reflejan los conocimientos más recientes en la materia y son redactados de manera comprensible para los no especialistas. Los Informes de Evaluación (*Assessment Reports: "AR"*) constan de varios volúmenes, y proporcionan todo tipo de información científica, técnica y socioeconómica sobre el cambio climático, sus causas, sus posibles efectos, y las medidas de respuesta correspondientes que el estado del conocimiento científico permite.

A su vez, las observaciones del sistema climático están basadas en mensuraciones directas y data obtenida de sensores remotos, como satélites y otras plataformas. Observaciones precisas con instrumentos a escala global comenzaron a hacerse desde mediados del siglo XIX para la temperatura y otras variables, incorporando instrumental más comprensivo, diverso y preciso a partir de 1950. Las reconstrucciones sobre el paleoclima se extienden sobre millones de años y permiten una visión comprensiva de la variabilidad y cambios de "largo aliento" en la atmósfera, el océano, la criósfera y la superficie de la tierra.

La comprensión de los recientes cambios en el sistema climático es el resultado de observaciones combinadas, estudios de procesos de retroalimentación y simulaciones de modelo. Se puede decir que con respecto al AR4 (2007), el último AR5 (2013/2014) tiene mejoras sustantivas respecto al detalle y relaciones entre los modelos y componentes del sistema climático, así como respecto a la contribución humana a sus cambios. Resultado: la influencia humana en el calentamiento observado es clara e inequívoca, proviene de las emisiones de Gases con Efecto Invernadero (GEI) y su creciente concentración en la atmósfera.

De esta manera, el AR5 en su Informe de Síntesis del Grupo 1, Bases Físicas del Sistema Climático, establece en definitiva: "El calentamiento del sistema climático es inequívoco y desde el 1950 muchos de los cambios observados no tienen precedentes en milenios. La atmósfera y el océano se han calentado, las cantidades de nieve y hielo han disminuido, los niveles del mar han subido y las concentraciones de Gases Efecto Invernadero han aumentado". No se ahondará aquí sobre los detalles del estudio, advirtiendo que las conclusiones son globales y que los trabajos de *down-scaling* que permitan lograr las precisiones regionales son necesarios, limitándonos por el

momento a repetir con sus autores que de aquí en más, se tiene absoluta certeza científica, sobre el estado y la evolución de cuatro componentes esenciales del sistema climático:

- 1) **Atmósfera:** es seguro que cada una de las últimas tres décadas ha sido sucesivamente más caliente que cualquier década precedente, desde 1850. Es casi seguro (*medium confidence*) que en el hemisferio norte el periodo entre 1938 y 2012 fue el de los 30 años más cálidos en los últimos 1400 años.
- 2) **Calentamiento del Océano:** hay certeza de que el aumento de la temperatura de los océanos domina el aumento de energía que guarda el sistema climático, dando cuenta de más del 90% de la energía acumulada entre 1971 y 2010 (*high confidence*). Es también virtualmente seguro que el océano superior (0–700 m) se ha calentado en proporción entre 1971 - 2010 y que posiblemente lo hizo entre 1870 - 1971.
- 3) **Criósfera:** se tiene certeza que en las últimas dos décadas las capas de hielo de Groenlandia y la Antártica han ido perdiendo su masa en aumento, que los glaciares se han reducido en casi todos los lugares del mundo y que la cubierta de nieve primaveral sobre la calota polar Ártica y en el hemisferio norte ha decrecido en extensión también de manera continua.
- 4) **Aumento del nivel del mar:** se tiene igualmente certeza que el nivel del mar ha subido más desde mediados del siglo XIX que durante los últimos 2.000 años y que esta tendencia se acrecienta en el tiempo. En los últimos cien años (1901–2010) el nivel del mar ha subido, globalmente, en 0.19 m.

Ciencia e intereses

A la imagen del documento que comenta, esta nota se encuentra de lleno en la búsqueda de una narrativa, o del cómo establecer un relato científico que permita permear la alienación de una realidad que solo es equivalente al esfuerzo con que se escamotea. Efectivamente, como la causa del recalentamiento global es la emisión de gases con efecto invernadero (GEI) en la atmósfera y estos provienen del consumo masivo de hidrocarburos fósiles que ha hecho y sigue haciendo el modo de producción capitalista en el cual nos encontramos desde la revolución industrial, el intento por que la ciencia de esta realidad no sea conocida y que no se tomen decisiones políticas que modifiquen el sistema económico, son enormes y sus alcances de impacto sorprendente. Son cientos de millones de dólares los que se “invierten” cada año en financiar lobbistas, Institutos, cátedras universitarias, publicaciones y *Think Tanks* especializados en difundir información contra la información científica que documenta el Cambio Climático y sus causas.

De la misma manera, son ya conocidos los millonarios *Koch Brothers* y sus recientes campañas políticas contra la ciencia. En COP 19, como muestra de éste avance generalizado de la toma de conciencia de las fuerzas que operan realmente en

materias de Cambio Climático, se informó que 90 compañías son responsables de más del 50% histórico de las emisiones de GEI que causan las transformaciones del clima global. No obstante aunque debido al poder del dinero es frecuente que se difunda información falsa y de discutibles fuentes, y así fuere con muchísimos menos recursos mediáticos, hace algunos años que la ciencia, la comunidad científica, ha tomado también posiciones al respecto³¹.

La realidad, más allá de la comprensión (o más acá)

Los signos y señales del Cambio Climático son cada vez más perceptibles en los aumentos de temperatura, cambios en los patrones de precipitación, mayor frecuencia y persistencia de sequías, derretimiento de hielos marinos y glaciares, subida de las cotas de nieve, presencia de fuertes vientos huracanados, incendios forestales, así como condiciones más impredecibles del clima. Estos cambios están siendo impuestos sobre sistemas ecológicos y sociales ya debilitados por trastornos económicos, crecimiento demográfico y poblacional, malos manejos y prácticas ineficientes en el uso y gestión de la tierra, así como débiles estructuras de gobierno. La presión adicional ejercida por el cambio climático sobre estos sistemas vulnerables, está poniendo en peligro de manera creciente, las vidas y formas de producir el sustento de personas y sociedades tanto en los países desarrollados como en los que no lo son, produciendo niveles mayores de riesgo global, considerando el potencial de exacerbar las tensiones sociales existentes y contribuir a los conflictos violentos.

El cambio climático produce cambios en la percepción general de las cosas, abarcando todos los niveles de nuestra vida social. Esto y sus inevitables consecuencias, políticas y humanas es lo que llamamos Campo Climático.

El clima del mundo está cambiando y continuará haciéndolo a una velocidad sin precedentes en la historia reciente de la humanidad. Los impactos y riesgos asociados con estos cambios, son reales y presentes: ya están ocurriendo en muchos sistemas esenciales para la vida humana, incluyendo los recursos hídricos, la seguridad alimentaria, zonas costeras y la salud. Los países en desarrollo, especialmente aquellos menos desarrollados y las comunidades pobres en general, son las más vulnerables. En los países y comunidades vulnerables, los impactos del cambio climático, plantean una amenaza directa a las personas y su simple supervivencia. No obstante, los efectos devastadores de los eventos extremos, los aumentos de la temperatura y el aumento del nivel del mar, tendrán consecuencias para todos nosotros. Las temperaturas más altas registradas en China, los USA, o Rusia, las inundaciones en India, Francia, Alemania o la misma China, han convertido lo extraordinario en normal. En Chile no estamos lejos... Cerca de treinta grados en invierno, o los vientos huracanados que nos han acompañado cuando torrentes de agua han caído sobre la sequía, no son ya infrecuentes, aunque –en general- no hayamos alcanzado aún los niveles de desastre que el fenómeno arrojava recientemente en Argentina, dónde en dos días cayeron 400 mm, en junio de 2013 o en los Estados Unidos, dónde los efectos de los huracanes Katrina (2005) y Sandy (2012) son paradigmáticos por sus enormes impactos en pérdidas humanas y materiales. Desde distintos enfoques disciplinarios, todas las proyecciones indican que solo será peor en el futuro.

³¹Gleick, et al (2010).

La concentración de energía en la atmósfera y la emisión de Gases Efecto Invernadero (GEI), implica desastres cuyos costos –que pagamos-, serán exponencialmente mayores con el correr del tiempo.

Paradójicamente -como otras veces antaño-, el triunfo de la ciencia viene acompañado del fracaso de la política: la evidencia científica es absoluta, pero el Protocolo de Kioto fracasó y navega en aguas a la vez tímidas y agitadas hacia un eventual nuevo acuerdo el año 2015, que recién entraría en vigencia el año 2020.

La COP 19 en Varsovia, Polonia

¿Cómo sería un sistema vial, ya saturado y crecientemente entorpecido por un aumento continuo de vehículos, si además careciéramos de reglamentos de tránsito? Claramente, es impensable. Y sin exagerar, esta es la figura que encontramos en la Cumbre de Naciones Unidas sobre Cambio Climático - COP19. Un sistema planetario que evidencia cada día más, los efectos de las emisiones de GEI -mayores cada año- y donde los esfuerzos de la comunidad internacional por establecer límites consensuados a las emisiones, por el contrario, se acercan cada vez más a la completa ingobernabilidad.

La COP19, será recordada como la más extraña de las reuniones de este tipo o, al menos, como aquella en que la “infraestructura económica se impuso sobre la superestructura ideológica”. La escisión entre países ricos y pobres se hizo absoluta: Estados Unidos, Australia, Canadá, Japón haciendo causa común contra la Unión Europea y el reconocimiento de los compromisos adquiridos, un jefe de delegación (Filipinas) en huelga de hambre durante toda la Conferencia, filtración de un documento del secretario de Estado a la delegación de los Estados Unidos en el que advierte de no apoyar el creciente capítulo de “daños y pérdidas” porque la Adaptación derivará en demandas de “deuda histórica”...Así, en el plenario del 18.11.13, en acción inédita, 133 países (dentro de los cuales China) se retiraron de la sala por la negativa de los países ricos (con excepción de la UE) a tomar medidas.

Los desastres “naturales”, que han ido en aumento y cuyos costos estimados globales ya suman US\$400.000 M en un año, han generado un enorme desarrollo de la dimensión “Daños y Pérdidas”, hasta aquí considerada como una parte de la Adaptación al Cambio Climático, pero que empieza a perfilarse como una dimensión de negociaciones independiente, que a su vez ha concentrado la atención de los países mas pobres y vulnerables que los sufren y la visualizan como el espacio institucional para exigir “el pago de una deuda histórica” a los países desarrollados. Ello ha derivado hacia un enfrentamiento cada vez mayor entre países pobres y ricos por demandas de recursos, provocando inéditos e inesperados quiebres en la Organización de Naciones Unidas (ONU) y las organizaciones de la sociedad civil. Organizaciones No Gubernamentales como *Greenpeace*, *Friends of the Earth*, *Oxfam*, *World Wild Fund*, la Unión de Trabajadores del Mundo, etc., que son parte esencial de las conferencias de la ONU, se han retirado de las mismas, hasta nuevo aviso. Como expresó en COP 19 un representante de India, al saberse de la instrucción del secretario de Estado Kerry a su delegación: “hasta aquí las COP han estado basadas en la desconfianza, ésta ha sido hecha sobre la mala fe”.

No obstante y como es de rigor establecerlo, las negociaciones de la ONU sobre el Cambio Climático terminaron el 23 de Noviembre de 2013 con un acuerdo llamado

“Mecanismo internacional de Varsovia para daños y pérdidas” (IMLD), que busca “proveer a las poblaciones y naciones más vulnerables, de formas concretas de protección contra las pérdidas y daños causados por los eventos climáticos extremos y aminorar aquellos efectos más lentos e inevitables, como el alza de los niveles del mar”. Claro que el acuerdo empezará a detallar sus alcances y mecanismos de implementación “el próximo año”, y que en lugar de “comprometerse” los 190 países presentes, sólo van a “contribuir”, en un contexto institucional que espera la ratificación y puesta en marcha inicial de estos mecanismos. En la próxima conferencia a realizarse en Perú el 2014 (COP 20) se espera un completo acuerdo vinculante sobre reducción de emisiones y adaptación que sustituya el fracasado protocolo de Kyoto. En efecto, como se recordará, el Protocolo de Kyoto (1997 – 2012) de alguna manera murió antes de nacer, ya que cesó su vigencia sin haber sido ratificado por los países responsables de cerca de la mitad de las emisiones (USA, China...). La comunidad de la ONU acordó concederse un plazo adicional de tres años para trabajar sobre un nuevo acuerdo Post 2015 que lo sustituya y entre en vigencia en la COP21 de París, el 2015 y que sería implementado a partir del 2020. Pero las expectativas son realmente pobres. Y ricos...En el Manifiesto Comunista, dice Carlos Marx que las clases se enfrentan hasta que una vence a la otra, o ambas desaparecen en el intento. Si la humanidad entera desaparece ¿qué clase habrá ganado?...

Probablemente no sea equivocado que asumamos que la vida en la tierra está en el momento más difícil por el que jamás haya pasado y que superarlo depende de nosotros, la humanidad, cualesquiera que nuestros orígenes e intereses de clase, nacionalidades o sistemas de creencias fueren. La “agenda” es precisa, próxima y acotada. Sus alcances van más allá de tiempo y espacio: Lima 2014, París 2015. COP 20, COP 21.

Cambio climático en Chile: de la mitigación a la adaptación

¿De qué manera proceder para lograr un acuerdo internacionalmente vinculante para el 2015, que nos permita lograr el objetivo de limitar las emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI) para mantener el aumento de la temperatura por debajo de los 2°C?

¿Cómo articular las necesidades de los países (*National Circumstances*) con la imperiosa necesidad de equilibrar ciencia, política y economía para asegurar resultados tanto en Mitigación como en Adaptación y estar preparados para los eventos extremos? ¿Qué nuevos elementos han de sumarse a la política pública para implementar compromisos participativos que incorporen procesos de mercado y no, en una perspectiva global que garantice la integridad medioambiental al mediano y largo plazo? ¿Cuáles son las medidas inmediatas de implementación requeridas para formular y llevar a cabo un Plan Nacional de Adaptación (NAP), que nos permita instalar el principio de responsabilidad colectiva y asegurar un desarrollo sustentable y con equidad?

La mayor ocurrencia de eventos extremos y la evidencia científica de su vinculación con el Cambio Climático han llevado a la comunidad internacional y sus organismos representativos a desarrollar herramientas de acción que permitan a los países enfrentar pérdidas y costos. El llamado a equilibrar los esfuerzos entre

Mitigación y Adaptación debe traducirse en un esfuerzo conjunto que permita aunar voluntades de política pública y privada. Es necesario avanzar en la concreción de un Plan Nacional de Adaptación y fortalecer nuestra presencia internacional. La oportunidad es ahora. Y no puede hacerse sin actualizar y sistematizar intersectorialmente la historia de nuestra participación como país en la CMNUCC y sus diferentes organismos, revisar los compromisos adquiridos, establecer medidas de verificación para su seguimiento y acordar prioridad a los ajustes que requieran las medidas de implementación. Para ello, hay que avanzar simultáneamente en el análisis y evaluación de los programas sectoriales y por institución, que se están llevando a cabo, con el fortalecimiento de nuestra participación en la CMNUCC.

Por otra parte, las dificultades que enfrenta el mercado de bonos de carbono, para captura de CO₂, en tanto línea de acción posible para el diseño de una política pública efectiva, debiera también ser un elemento primordial a ser tomado en cuenta y traducirse en un cambio de orientación que vincule de nuevas maneras el cambio climático.

Largamente advertidos del error de acentuar de manera unívoca el seguimiento de políticas subsidiarias de las estrategias asociadas a la mitigación, los países y sus instituciones, se encuentran ahora obligados a readecuar sus programas, actualizar visiones y aunar esfuerzos para enfrentar una adaptación tardía, que a causa de la inacción ya debe asumir costos mayores.

Un plan de navegación debe en consecuencia, establecer con claridad los diagnósticos que sustentan el ajuste en la política y hacer un pronto llamado a los *Stakeholders* para considerar la apertura de nuevos escenarios, que vinculen de manera coherente los mecanismos y herramientas internacionales con la realidad productiva y nuestra voluntad política de equidad en un mundo de eventos extremos.

De acuerdo a lo anterior, pareciera urgente desarrollar un análisis crítico de nuestros compromisos a nivel internacional y asumir liderazgo en el llamado a construir un Plan Nacional de Adaptación, que así en una primera etapa significara la búsqueda de equilibrios entre los esfuerzos orientados a la mitigación y aquellos que orientados a la adaptación buscaran establecer en todos los sectores diagnósticos de impacto y medidas de adecuación, demostrando una voluntad política de lograr posiciones de consenso para avanzar con la velocidad que el diagnóstico científico requiere.

Referencias

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). 2013. "Summary for Policymakers". En *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S. K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex y P.M. Midgley, editors. United Kingdom and New York: Cambridge University Press,.

Gleick, Peter H., et al. 2010. "Climate Change and the Integrity of Science". *Science Magazine*. 328:5979, pp. 689-690. Disponible en <http://www.sciencemag.org/content/328/5979/689.full>.

Temas para una Nueva Agenda de Modernización del Estado

Gonzalo D. Martner

Académico de la Facultad de Administración y Economía

Universidad de Santiago de Chile

Correo electrónico: gonzalo.martner@usach.cl

RESUMEN

Permanecen diversas disfuncionalidades en la administración del Estado chileno, con importantes consecuencias en la calidad de la democracia. Abordarlas no está en la agenda prioritaria del nuevo gobierno inaugurado en marzo de 2014, pero probablemente los temas de la lucha contra la corrupción, la influencia del dinero privado en la política, la profesionalización de la función pública y los rediseños institucionales, que están presentes en el programa de Michelle Bachelet, seguirán constituyendo asuntos controvertidos en Chile. Este artículo discute sobre los problemas en juego y propone, desde una lógica normativa, un cierto número de acciones a llevar a cabo en estas materias.

En los primeros meses de 2003 tuvo lugar en Chile la última reforma importante a los mecanismos de financiamiento de la política (legalizándose el aporte anónimo de las empresas a las campañas electorales) y al método de reclutamiento de los funcionarios de más alto rango (creándose el sistema de Alta Dirección Pública)³². Desde entonces no ha habido grandes iniciativas de reforma del Estado, con la parcial excepción de la que permitió la elección directa de los consejeros regionales en 2013. No obstante, aunque la agenda gubernamental del gobierno inaugurado en marzo de 2014 está marcada por las reformas tributaria y a la educación, permanecen numerosos problemas en la administración del Estado, con importantes consecuencias

³² El Sistema de Alta Dirección Pública procura dotar a las instituciones del gobierno central, a través de concursos públicos, de directivos con capacidad de gestión y liderazgo para ejecutar las políticas públicas. El sistema ADP partió en el año 2004 con 417 cargos. A febrero de 2014, los cargos que se eligen a través de la ADP llegan a 1.255. De ellos, 944 corresponden a cargos adscritos a 112 servicios públicos del gobierno central. Además, el sistema participa en la selección de los directores independientes de CODELCO, jueces y secretarios de tribunales tributarios y aduaneros, ministros de tribunales ambientales, nuevos organismos de la nueva institucionalidad educacional, y más recientemente en los concursos de jefes de departamentos de educación municipal y de directores de escuelas y liceos municipales, es decir otros 311 cargos de 227 organismos públicos. De los 944 cargos adscritos, 110 son del primer nivel jerárquico, en que la autoridad que nombra es el Presidente de la República. Los altos directivos públicos de cargos adscritos nombrados mediante el Sistema ADP tienen una duración de tres años en su cargo y pueden ser renovados hasta dos veces, por igual plazo. Son funcionarios de exclusiva confianza y su renuncia puede ser solicitada en cualquier momento por la autoridad. En definitiva es un sistema de filtro de nombramientos antes que uno inscrito en la carrera administrativa.

en la calidad de la democracia, como lucha contra la corrupción, la influencia del dinero privado en la política, la profesionalización de la función pública y los rediseños institucionales. Probablemente, dado que en buena medida forman parte del programa de gobierno de Michelle Bachelet, cuya coalición Nueva Mayoría ha querido inscribirlo en la lógica de un nuevo ciclo político distinto de la larga transición abierta en 1990, irán ganando relevancia pública en el período 2014-2018. Algunos de esos problemas se reseñan a continuación.

Lucha contra la corrupción, intervención de la política por el dinero y transparencia

La periódica constatación por la Contraloría General de la República o el Servicio Electoral del uso incorrecto e ilegal de recursos en uno u otro organismo público o en campañas políticas suele tener alto un impacto social. En ocasiones se crea, cuando se acumulan los episodios, un fuerte y en muchos sentido deprimente impacto mediático. Por momentos parece que el país se derrumbara bajo el peso de una corrupción generalizada. Sin embargo, una vez al año, Chile aparece en el listado de Transparencia Internacional en la mejor posición de América Latina en materia de probidad y entre la treintena de países menos corruptos en el mundo. ¿Cuál de las dos imágenes cabe retener?

Existe un explicable interés de utilización partidista de los temas de corrupción, aunque no siempre sea demasiado objetivo. A ello se suma la sensibilidad ciudadana sobre el tema, lo que habla de la persistencia de un rechazo genérico a la política, pero sobre todo de los valores cívicos que reprochan el que autoridades públicas desvíen recursos colectivos para fines particulares (personales o partidistas), aunque sea a pequeña escala, así como el tráfico de influencias o el clientelismo. Es probable que algunas de las prácticas prevalecientes en el mundo de las actividades privadas, en especial los conflictos de interés, acrecienten la demanda del ciudadano común por honestidad en el uso de los recursos públicos.

Nadie puede garantizar que entre centenares de miles de funcionarios públicos, miles de directivos y centenares de responsables del uso de recursos fiscales o de la aplicación de regulaciones, no haya quienes realicen actos corruptos, cediendo a la codicia. Tampoco algo así se puede garantizar que no ocurra en el sector privado, o en las organizaciones sin fines de lucro de variada índole. Lo que sí el gobierno –y los responsables de cualquier organización que administra recursos de otros- puede y debe hacer es garantizar una actitud: perseguir sin demora y con todo el peso de las normas internas y de la ley todo acto de desvío para fines particulares de recursos a su cargo (con énfasis en las compras estatales y en las asignaciones directas) o el trato de privilegio respecto de intereses privados a cambio de dinero o de favores presentes o futuros, grandes o pequeños.

Aunque a muchos ciudadanos de buena fe no siempre les guste reconocerlo, porque consideran ilegítimo el uso de recursos colectivos para la actividad política y el financiamiento de campañas electorales, ésta tiene un costo. Un modo de evitar la corrupción es prevenir que los legisladores y funcionarios sujetos a responsabilidad y lealtad política deban pagar favores una vez que asumen sus escaños parlamentarios o cargos de gobierno. De manera austera, ese costo debe ser cubierto por recursos públicos, y así evitar la influencia de los intereses económicos entre legisladores y

funcionarios. Se deslegitima así sustancialmente el pretexto de la necesidad de financiar campañas para el desvío de recursos fiscales o el trato de favor a intereses privados particulares. Lo que en 2003 se presentó como un equilibrado acuerdo político –autorización de aporte de empresas a las campañas, creación del sistema de concursos de Alta Dirección Pública - debe revisarse radicalmente. En lo que respecta a lo primero, debiera lisa y llanamente prohibirse el aporte legal de las empresas a la actividad política (las legislaciones chilenas en materia minera y pesquera, por ejemplo, están casi sin disimulo intervenidas por los intereses empresariales, que se las arreglan además para asegurar largos períodos de invariabilidad legislativa) y limitarse las donaciones individuales privadas a montos pequeños. El argumento de que esta prohibición implicaría su uso no regulado, lo que sería peor, no resiste análisis: la ley debe mandar que la luz roja en las calles sea respetada, aunque algunos se las arreglen para no hacerlo. Para que esta norma sea efectiva, debe consagrarse que su incumplimiento debe llevar, en caso de comprobarse, a la pérdida inmediata del cargo para el que se ha sido elegido.

Siguiendo la misma lógica, ningún funcionario debe poder ser contratado al menos por cinco años luego de abandonar un cargo público por empresas de algún sector en el que éste hubiera desempeñado responsabilidades regulatorias o fiscalizadoras. La experiencia comparada tiende a indicar que éste tipo de legislaciones simples y drásticas no evitan totalmente el problema, pero lo morigeran y disminuyen la tolerancia social hacia la corrupción. En palabras de G. Shabbir Cheema (2003:109): “las causas fundamentales de la corrupción son las estructuras económicas, la incapacidad institucional de diseño e implementación de estrategias de reforma, y la falta de voluntad política”.

Junto a legislaciones drásticas, otra clave es revalorizar social y culturalmente la virtud cívica, reemplazada en las últimas décadas en Chile por el predominio del afán de lucro. Pero el mejor remedio es y seguirá siendo que muchos ojos miren la actividad pública, aunque haya quienes consideren que se rigidiza la gestión de gobierno, o que se abren espacios para la antigua costumbre de acusar sin fundamento. En el largo plazo, se gana más de lo que se pierde si se logra disminuir las “oportunidades de corrupción” y, en especial, terminar con la asignación discrecional de recursos (sin reglas de asignación, sin concursos, sin decisiones colegiadas, sin rendición de cuentas, sin expresión de causa). Se requiere vigilar y transparentar las licitaciones. En especial, en el área municipal, diversas licitaciones de recolección de basura y otros servicios urbanos parecen dejar mucho que desear. A esto cabe agregar la amplia publicidad que debe darse a las autorizaciones de actividad privada y a las fijaciones tarifarias, que tienen enfrascadas al Estado chileno en múltiples juicios por cientos de millones de dólares con algunas empresas reguladas.

Si el objetivo es terminar con el clientelismo y pasar de la discrecionalidad a las reglas, ¿por qué no acudir sistemáticamente a la sociedad civil, estableciendo, junto a la mayor transparencia de las decisiones públicas, Comités de Usuarios que sean habilitados, además de los organismos oficiales de control, para revisar procedimientos y decisiones en cada órgano público, especialmente los que gestionan fondos concursables o directamente asignables? Ya existen experiencias de Comités de Usuarios, como en el nuevo mecanismo del Seguro de Desempleo aprobado en 2002.

Reemplazar el favoritismo por el mérito en el nombramiento de cargos públicos

La igualdad de acceso a los cargos públicos es un principio democrático que ha perdido fuerza en Chile, o que más bien nunca tuvo mucha fuerza en un Estado tradicionalmente prebendario. Pero no cabe olvidar que éste es un principio republicano fundamental, que ya formaba parte de la *Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano* de la Revolución Francesa de 1789. Su artículo 6, respecto del cual hay poco que agregar para fundar la doctrina democrática en la materia, señala: “La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir a su formación personalmente o a través de sus representantes. Debe ser la misma para todos, ya sea que proteja o que castigue. Todos los ciudadanos, siendo iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y de sus talentos”.

La violación del principio de igualdad ante la ley, que incluye la igualdad de acceso a los empleos públicos, provoca universalmente en el mundo moderno la mayor de las irritaciones ciudadanas contra los gobernantes, especialmente en su variante del nepotismo, y es el factor principal de su deslegitimación, que en determinadas circunstancias arrastra la de la democracia en su conjunto (“que se vayan todos”). En democracia, los gobernantes son elegidos, o debieran serlo, para llevar a cabo un programa de acción. Para ello deben poder trabajar en los puestos de liderazgo del gobierno con colaboradores de su confianza, en el sentido que comparten el mandato popular de realizar un programa y están exclusivamente motivados por su realización, nombrados discrecionalmente (y siendo en todo momento removibles) por el jefe de gobierno de cara al público. Estos deben poder disponer de pequeños equipos de apoyo técnico y político que expresamente entren y salgan con ellos de los gabinetes de los ministerios. El resto de los empleos públicos, en una democracia moderna, debe ser de carácter profesional, no sujeto a discrecionalidad y menos a persecución política. Para ello se inventó el sistema de plantas, en el que los funcionarios no pueden ser removidos sino por mal desempeño, y en ningún caso por sus opiniones o convicciones. Y el ingreso y los ascensos deben realizarse mediante evaluaciones objetivas, anónimas, basadas exclusivamente en el mérito y no en el pago de favores o la constitución de clientelas. Este último es el camino más directo al desvío de recursos públicos, a la ineficiencia y la mediocridad en detrimento del mandato de servir a los ciudadanos.

Asegurar normas objetivas de acceso y promoción interna, con una cultura de la evaluación permanente de los recursos humanos, debe hacerse además sin la arbitrariedad constituida por los miles de cargos a contrata y honorarios, que son una de las fuentes principales del clientelismo que se ha instalado en la administración pública chilena. Cabe redefinir de manera drástica el uso de personal a honorarios y a contrata discrecional, aunque ello vaya en contra de las recomendaciones favorables a una supuesta eficiencia basada en la absoluta flexibilidad laboral. Debe recalcar que el Estatuto Administrativo señala como norma general que en cada servicio público no más del 20% de los recursos humanos debe ser a contrata, lo que es materia de modificación cada año en la Ley de Presupuestos en casos particulares. ¿Por qué no obligar en lo sucesivo a cada responsable público a una justificación anual exhaustiva

frente al parlamento de la derogación de la regla general? Esta es una tarea para el parlamento, que debiera atreverse a rechazar la actitud cómoda de los responsables de las finanzas públicas que no se hacen cargo de esta dimensión de la profesionalización de la función pública bajo el falso principio de la flexibilidad y de la economía, que suele transformarse a larga en despilfarro por el exceso de discrecionalidad que lleva al abuso y al pago de favores.

Hagamos un poco de historia. Hasta diciembre de 1989, y desde el golpe de Estado de 1973, todos los cargos de la administración del Estado eran de exclusiva confianza de la autoridad dictatorial. Bastaba un decreto del Ministro del Interior para la cesación en el cargo de cualquier funcionario. Se combinaba allí tanto el autoritarismo liso y llano como la emergente escuela del *New Public Management* y su lógica de la flexibilidad, hasta que la junta militar dictó en diciembre de 1989, al terminar su régimen, un estatuto que después de 17 años le daba a los funcionarios la más completa inamovilidad, con excepción del primer (ministros y subsecretarios) y segundo (unos 700 jefes de división y equivalentes) niveles de la administración. Se dejó además en suspenso todo mecanismo de calificación, lo que hubo que corregir en el primer gobierno democrático (Martner, 1993), con excepción de los profesores, lo que se hizo solo una década más tarde.

Por esta razón, el entonces Presidente electo Patricio Aylwin solicitó a la feneciente junta militar, y obtuvo de ella, una modificación de la ley del Estatuto Administrativo para que el tercer nivel (los del orden de tres mil jefes de departamentos) fueran también de exclusiva confianza presidencial, con garantías de continuidad funcionaria (“plantas paralelas”) para los desplazados del cargo. Lo que tuvo una justificación circunstancial, pues en realidad muchos de esos jefes de departamento no tenían las competencias necesarias y habían llegado ahí arbitrariamente, se transformó en un problema en el largo plazo: un espacio de oro para el clientelismo y para el sistema de pase partidario informal a la hora de nombrar a personas que debían cumplir funciones profesionales al servicio de los ciudadanos.

La creación del sistema de Alta Dirección Pública en 2003, luego de una crisis de corrupción en el Ministerio de Obras Públicas, estableció que el tercer nivel debía dejar de ser de nominación presidencial y llenarse por concurso por tres años, mientras algunos cargos de alta jerarquía debían hacer lo propio. El sistema partió en el año 2004 con 417 cargos. A febrero de 2014, los cargos que se eligen a través de la ADP llegan a 1.255. De ellos, 944 corresponden a cargos adscritos a 112 servicios públicos del gobierno central. Además, el sistema participa en la selección de los directores independientes de CODELCO, jueces y secretarios de tribunales tributarios y aduaneros, ministros de tribunales ambientales, nuevos organismos de la nueva institucionalidad educacional, y más recientemente en los concursos de jefes de departamentos de educación municipal y de directores de escuelas y liceos municipales, es decir otros 311 cargos de 227 organismos públicos. De los 944 cargos adscritos, 110 son del primer nivel jerárquico, en que la autoridad que nombra es el Presidente de la República. Los altos directivos públicos de cargos adscritos nombrados mediante el Sistema ADP tienen una duración de tres años en su cargo y pueden ser renovados hasta dos veces, por igual plazo.

El problema básico que permanece es que siguen siendo funcionarios de exclusiva confianza y su renuncia puede ser solicitada en cualquier momento por la

autoridad, lo que ha ocurrido en los dos últimos cambios de gobierno. En definitiva, es apenas un sistema de filtro de nombramientos presidenciales, antes que uno inscrito en la carrera administrativa profesional.

Si se quiere diferenciar responsabilidad política y profesionalismo de la función pública, el cuerpo de funcionarios distinto de los altos cargos que son nombrados a discreción por el o la Presidente o Presidenta de la República debe ser reclutado mediante estricto concurso de oposición, como además lo señala expresamente la legislación vigente, anónimamente y con movilidad horizontal entre servicios además de la movilidad vertical al interior de cada servicio público. Su función debe ser ejecutar eficazmente las políticas impulsadas por la autoridad política que responde ante los ciudadanos y contribuir técnicamente a su diseño, puesta en práctica y evaluación, en una lógica de optimización del desempeño en materia de pertinencia de las políticas públicas y de maximización de la eficacia (capacidad de obtener los objetivos buscados) y eficiencia (prestar el servicio al mínimo costo por unidad producida). Una organización pública persigue objetivos múltiples a nivel de sus medios y capacidad de aprendizaje organizacional, de su realización de objetivos de servicio público y de sus efectos en el entorno económico, social y ambiental³³. Su carrera no debe llegar hasta la cima de la jerarquía estatal, salvo que cuente con la confianza presidencial, cima que debe ser ocupada por las razones expuestas por personas mandatadas directa o indirectamente por la soberanía popular.

Los funcionarios de carrera deben poder trabajar con gobiernos de un signo u otro, siempre que sean competentes. La consecuencia de esta afirmación es que se debe restringir drásticamente en Chile los cargos de confianza política y limitarlos a no más de unas 300 posiciones directivas (con sus respectivos colaboradores directos). Habrá que distinguir en esta lógica acuciosamente y con fundamento entre los servicios que definen políticas, cuyos directivos deben tener un compromiso con el programa de gobierno y deben seguir siendo de confianza presidencial (y periódica rendición de cuenta ante el parlamento), y los que ejecutan políticas y deben ser dirigidos y compuestos por personas reclutadas y promovidas de acuerdo a su exclusivo mérito profesional.

Redefinir la formación de directivos

El Estado debe poder formar directivos y funcionarios competentes, directamente y a través de las universidades para diseñar y gestionar las políticas públicas y desarrollar la esfera pública. La política pública puede definirse como “la suma de las actividades de gobierno, realizadas directamente o a través de agentes, en tanto esas actividades tienen influencia en la vida de los ciudadanos” (Peters, 1999). La esfera pública se entiende como aquella que “hace posible la participación de los ciudadanos en la formulación y la consecución de las políticas públicas, una participación continuamente vigilante y que procede por co-decisión” (Habermas, 2009).

El desarrollo de competencias para estos fines incluye ampliar tres tipos de saberes en el área: el saber-conocer (suma de los saberes teóricos y técnicos o conocimientos, tanto intuitivos como reflexivos); el saber-hacer (o habilidades,

³³ Para una amplia discusión al respecto ver Carassus , Favoreu, Gardey y Maurel (2011).

derivadas de combinaciones de atributos) y el saber-ser (o calidades de las disposiciones personales, como la actitud ética y el espíritu crítico). La interacción entre estos componentes refuerza el carácter de “conocedor” (saber + saber-ser) y “realizador” (saber + saber-hacer+ saber-ser) de las personas en el contexto de su inserción social y organizacional. El objetivo de la formación de directivos públicos debe ser expandir los conocimientos y habilidades y fortalecer las actitudes que conforman las competencias para el logro de mejores resultados en las organizaciones cuyos fines son el mejoramiento de la vida de los ciudadanos.

Los directivos deben aumentar su capacidad de identificar y analizar situaciones para resolver problemas con pertinencia. Para ello se requiere hacer converger diversas disciplinas del conocimiento científico para afianzar las habilidades de a) interpretación (comprender y expresar el sentido o significado de una variedad de experiencias, situaciones, datos, eventos, juicios, convenciones, creencias, reglas o criterios); b) de análisis (identificar las relaciones de inferencia o causales - estableciendo conjeturas e hipótesis contrastadas con información y evidencia relevante mediante metodologías probadas- entre variables y entre declaraciones, preguntas, conceptos, descripciones y representaciones que procuran expresar creencias, juicios, razones, informaciones u opiniones) y c) de evaluación (establecer la credibilidad de las declaraciones u otras representaciones que describen experiencias, percepciones, juicios, creencias y opiniones y la fortaleza lógica de las relaciones de inferencia) de las políticas públicas y de los comportamientos organizacionales de las instituciones que las llevan a cabo. También supone el desarrollo del espíritu crítico, entendido como una serie de disposiciones: la curiosidad frente a variados temas, la preocupación por permanecer bien informado, la confianza en los procesos de investigación razonada y en la capacidad propia para llevarla a cabo, la apertura de mente frente a diversas visiones de mundo, la flexibilidad en la consideración de alternativas, la disponibilidad para entender opiniones de otros, la ecuanimidad en la apreciación de razonamientos, la honestidad en el reconocimiento de los propios sesgos, prejuicios y estereotipos o tendencias egocéntricas, la prudencia en la suspensión, enunciado o alteración de juicios y la disposición a reconsiderar y revisar puntos de vista donde la reflexión honesta sugiere que es necesario³⁴.

El primer grupo de competencias a desarrollar apunta a mejorar la capacidad de respuesta a preguntas respecto a por qué y para quién debe realizarse una intervención del Estado mediante una política pública, es decir la pertinencia de su diseño (¿para asegurar el ejercicio de derechos al margen del mercado, habida cuenta de las restricciones económicas, sociales e institucionales?; ¿para garantizar determinados niveles de equidad en el acceso a bienes y servicios?; ¿para proveer lo que el mercado no provee?; ¿para asegurar o mejorar el funcionamiento del mercado corrigiendo una falla parcial del mercado cuando el Estado falla menos que el mercado?). Esta es una tarea en donde el análisis positivo – el juicio de hecho respecto del objeto de estudio y la dinámica de las acciones de los agentes que intervienen en él- y el análisis normativo –el juicio de valor respecto a qué debe o no hacerse y cómo hacerlo- tienen fronteras tenues. La dimensión positiva y la dimensión normativa se encuentran en este campo especialmente entrelazadas.

³⁴ Ver *Critical Thinking* (1990).

El segundo grupo de competencias a desarrollar apunta a mejorar la capacidad de respuesta a preguntas respecto a cómo llevar adelante políticas públicas efectivamente al servicio de los ciudadanos, es decir la calidad de su puesta en práctica, el grado y alcance en que las organizaciones cumplen con su misión de servicio público y el grado en que sus actividades se realizan al mínimo costo dados los objetivos a alcanzar. Supone identificar estilos de liderazgo y de gestión organizacional considerando la gama de enfoques teóricos existentes, desde el modelo burocrático jerárquico tradicional, pasando por la gerencia pública y sus postulados (entre los que se incluye que los ejecutivos deben procurar resolver la ambigüedad, la incertidumbre y el conflicto alrededor de las políticas para definir de antemano lo que quieren que sus funcionarios realicen en un lapso determinado; que las funciones de formulación de políticas y las de operaciones se asignen a entidades distintas, con organizaciones operativas encabezadas por funcionarios expertos en gestión; que los sistemas administrativos centralizados se reformen para trasladar obligaciones, autoridad y responsabilidad hacia abajo en la línea jerárquica) y los modelos post-burocráticos de gestión por resultados y para resultados, que enfatizan la superación de problemas socialmente relevantes como la disminución de la pobreza y las desigualdades; el crecimiento económico sustentable; el mejoramiento en la calidad de vida y en la esperanza de vida saludable; el aumento de la formación de la población; la disminución del costo de operación gubernamental y el mejoramiento de la definición y medición de los resultados de desarrollo.

Estas formaciones deben estar, además, inmersas en los valores éticos propios de la función pública en un contexto democrático, es decir los del profesionalismo y el mérito, la integridad en la asignación y administración de los recursos públicos y el respeto por la diversidad, tratando a todos con dignidad y no discriminando a ningún individuo o grupo.

Criterios para la evaluación de alternativas de diseño institucional

Dado que la agenda del gobierno actual y del anterior han sido intensivas en la creación de nuevos ministerios a partir de agencias gubernamentales existentes (ministerios de Desarrollo Social y Deportes durante Piñera, Asuntos Indígenas y Cultura y Patrimonio prometidos por la presidenta Bachelet para su nuevo período), y que la tentación de la promesa de rediseño institucional está siempre presente en las agendas gubernamentales para enfrentar la emergencia de problemas de coyuntura, cabe reseñar algunos criterios de evaluación de la pertinencia de unas u otras opciones de diseño institucional como marco analítico de referencia. Vale la pena tener en cuenta, en primer lugar, el contraste entre la experiencia neozelandesa, inspirada en los rediseños británicos, que Trosa (2000) llama de “juego de lego”, que resultó en la transformación de prácticamente todas las estructuras administrativas en agencias autónomas -con la consecuencia de parcelizar la administración, multiplicar las necesidades de coordinación y una mayor dificultad para mantener la coherencia de las políticas públicas, con la australiana, de enfoque sistémico y que buscó hacer trabajar en conjunto las reformas presupuestarias, a la evaluación y “benchmarking” de políticas y a la descentralización, poniendo el acento en la definición de los servicios a ser prestados a los ciudadanos, y luego, si resulta necesario, abordar reformas de estructura administrativa, privilegiando más bien una “coherencia sistémica”. En esta

lógica Laffont (2000) se ha ocupado de definir algunos “principios de gestión para un Estado moderno” que pueden ser útiles para privilegiar la búsqueda de la mencionada coherencia.

En primer lugar se trata de tomar nota de los límites de la racionalidad en las decisiones públicas. Así, cabe sostener que “el gobierno, habiendo tomado conciencia de su racionalidad limitada, procurará diversificar los riesgos de decisiones erróneas (cuando ello es posible) descentralizando las decisiones”, y que “el gobierno organizará el proceso decisional arbitrando entre los errores de tipo 1 (tomar una mala decisión) y los errores de tipo 2 (rechazar una buena decisión)”. La organización del proceso decisional para arbitrar entre los dos tipos de errores mencionados puede parecer una cuestión en exceso abstracta. Sin embargo, tiene traducciones concretas en el diseño de mecanismos que establecen la colegiatura en la aprobación o rechazo de proyectos o regulaciones (como en el caso de varios de los consejos ministeriales creados en las dos últimas décadas en Chile): si la colegiatura, al estimular la deliberación y la existencia de mayor información, tiende a disminuir la probabilidad de aprobar un mal proyecto (un proyecto de inversión, o una norma, o el nombramiento de un responsable de programa público), también puede tener la consecuencia de aumentar la probabilidad de rechazar un buen proyecto, al aumentarse el número de intervinientes eventualmente no ilustrados en la decisión. Son numerosas las cuestiones de política pública en las que se debe arbitrar entre costos y beneficios en ausencia de consenso científico (especialmente sobre los efectos sanitarios o ambientales de diversos proyectos energéticos y productivos).

Un segundo grupo de principios de gestión de un Estado moderno procura contrarrestar los comportamientos estratégicos de los actores que realizan las políticas públicas y también considerar el comportamiento estratégico y la necesidad de otorgar incentivos a los agentes económicos que disponen de información privada (situación de selección adversa) o que realizan acciones privadas (situación de riesgo moral). Estos incentivos deben ser pocos y medibles. Para disminuir el riesgo de captura de los reguladores por los agentes económicos regulados, se entiende que se debe:

- disminuir los factores de colusión;
- reforzar los incentivos de los reguladores aumentando su remuneración si transmiten información verificable desfavorable al agente regulado y
- aumentar el costo de transacción de la colusión.

A su vez, el gobierno debe organizar, tanto como le sea posible, la competencia entre sus propios servicios cuando no sea un obstáculo a las necesarias coordinaciones.

En tercer lugar, es pertinente considerar el principio que sostiene que se debe actuar sobre la insuficiencia de compromiso intertemporal en la acción pública. Un ejemplo actual es la contraposición de objetivos de largo plazo con demandas de corto plazo en el ámbito ambiental y energético. Los problemas ambientales por definición tienen soluciones de largo plazo. Los resultados de medidas para conservar bosques o disminuir la contaminación o la emisión de gases con efecto invernadero se perciben muchos años después, incluso décadas, de las primeras iniciativas, cuando ya todos se olvidaron de las medidas iniciales y los gobiernos han cambiado. Por otra parte, los gobiernos necesitan de éxitos inmediatos, y en particular de suministro energético continuo, suficiente y de mínimo costo dadas las tecnologías disponibles para haber posible el aumento de la inversión y del empleo. Muchos ejemplos ponen en evidencia

este dilema. Por ello la solución para enfrentar los problemas medioambientales y energéticos sólo puede encontrarse en el establecimiento de una institucionalidad que no relegue el largo plazo y evite que el gobierno cambie sus compromisos en vista de situaciones coyunturales, aunque aparenten ser relativamente más importantes. Resolver este tipo de dilemas supone actuar respecto de fines múltiples con temporalidad diferenciada, y el proceso de toma de decisiones institucionales debe adecuarse a esa situación mediante entidades colegiadas en las que estén representadas las preocupaciones de largo plazo con derecho a veto en base a definiciones estratégicas previamente adoptadas.

Referencias

Carassus, David; Favoreu, Christophe, Gardey, Damian y Maurel, Christophe. 2011. La Caractérisation et la Définition de la Performance Publique: une Application aux Collectivités Locales. En Actes Colloque Airmap, Versailles-Saint Quentin, 29/06-1/07/2011. Disponible en <http://www.airmap.fr/index.php/publications/actes-des-colloques>. Consultado el 01-06-2014.

Cheema, G. Shabbir. 2003. "Strengthening the Integrity of Government". En *Reinventing Government for The Twenty-First Century. State Capacity in a Globalizing Society*. Dennis A. Rondinelli y G. Shabbir Cheema, editores. Bloomfield: Kumarian Press.

Habermas, Jürgen. 2009. "¿Tiene Aún la Democracia una Dimensión Epistémica? Investigación Empírica y Teoría Normativa". En *¡Ay, Europa! Pequeños Escritos Políticos*. Madrid: Editorial Trotta, pp. 136-183.

Laffont, Jean Jacques. 2000. "Étapes vers un État Moderne: Une Analyse Économique". *État et Gestion Publique*. Conseil d'Analyse Économique. Paris: La Documentation Française.

Peters, B. Guy. 1999. *American Public Policy: Promise and Performance*, Fifth Edition. New York: Chatam House Publishers.

Trosa, Sylvie. 2000. "Réinventer l'État. Ici et Ailleurs". En *État et Gestion Publique*. Conseil d'Analyse Économique. Paris: La Documentation Française.

United Nations. Competencies For The Future. Disponible en <http://www.unep.org/vacancies/PDF/competencies.pdf>. Consultado el 01-06-2014.

Varios autores. 1990. *Critical Thinking: A Statement of Expert Consensus for Purposes of Educational Assessment and Instruction*. Milbrae, CA: The California Academic Press.

Breves de Política Pública

Los textos que se reproducen a continuación han sido publicados por el Centro de Políticas para el Desarrollo de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile con el propósito de promover el debate sobre diversos asuntos de interés público y no representa necesariamente la opinión de sus autoridades de la Facultad ni de las de la Universidad de Santiago de Chile.

EL NUEVO ESCENARIO QUE CREA LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL Y PARLAMENTARIA DE 2013

Diciembre 2013, Nº 27

La segunda vuelta presidencial del 15 de diciembre de 2013 consagró la victoria de Michelle Bachelet con un 62% de los votos sobre su contendora Evelyn Matthei, es decir la más alta proporción obtenida por una candidatura presidencial en la historia reciente de Chile. Se produjo además la primera reelección de un presidente desde 1932, luego de los intentos fallidos de los ex presidentes Jorge Alessandri en 1970 y Eduardo Frei Ruiz-Tagle en 2006.

Cabe recordar que la tradición política chilena en materia de duración del período presidencial ha variado de los cinco años con reelección (bajo la vigencia de la Constitución de 1833 y hasta 1871) a los cinco años sin reelección hasta 1925 –para disminuir el entonces intenso intervencionismo electoral del gobierno– y a los seis años sin reelección fijados por la Constitución de 1925, vigente hasta el golpe militar de 1973. En la constitución de 1980 estaba originalmente previsto que el período presidencial durase ocho años. Los pactos de transición de 1989 establecieron un primer período de cuatro años y luego una norma permanente de seis años.

El parlamento volvió a reducir en 2005 el período presidencial a cuatro años para hacer coincidir las elecciones presidenciales y las parlamentarias y sus períodos respectivos de ejercicio, con excepción de los senadores, que duran ocho años en sus cargos (el Senado se renueva cada cuatro años por mitades). No se incluyó el mecanismo de reelección inmediata y se mantuvo la posibilidad de reelección una vez transcurrido un período presidencial completo.

En la primera vuelta del 17 de noviembre, la candidata favorita, la ex Presidenta Michelle Bachelet, había obtenido el 47%, porcentaje insuficiente para evitar la segunda vuelta, que se desarrolló el 15 de diciembre, frente a Evelyn Matthei, de la Unión Demócrata Independiente y ministra del Trabajo del gobierno de Sebastián Piñera, representante de la Alianza por Chile, que obtuvo sólo un 25% en la primera vuelta. Para la primera vuelta presidencial se inscribió la mayor cantidad de candidatos a la presidencia en la historia electoral de Chile (ver cuadro 1). Las dos principales candidaturas obtuvieron un 71,7% de las adhesiones.

El voto voluntario

En 2013 se aplicó por primera vez para una elección presidencial el sistema de voto voluntario con inscripción automática, que reemplazó el de voto obligatorio con

inscripción voluntaria vigente desde 1988. Más del 32% del padrón electoral estuvo compuesto por jóvenes de entre 18 y 34 años, comparado con el 6,5% de hace cuatro años. El sistema anterior venía sufriendo un fuerte desgaste por el aumento de la no inscripción de los jóvenes, lo que fue ampliando la proporción de mayores de 18 años no inscritos de 11% en 1990 a 32% en 2010, y un aumento de la abstención entre los inscritos, la que alcanzó un 13% en 2010 (ver cuadro 2).

El resultado del cambio de sistema electoral, inaugurado en la elección municipal de 2012, fue que la participación electoral disminuyó aún más en la elección presidencial. La abstención alcanzó un 52% el 17 de noviembre de 2013 en la primera vuelta. Si consideramos que el padrón electoral actual (los mayores de 18 años menos los inhabilitados a votar por condena judicial) no se encuentra depurado, pues incluye chilenos que residen en el exterior y personas fallecidas, y si se estima que entre ambos grupos suman alrededor de 1 millón de personas, la cifra de abstención recalculada en la elección de primera vuelta habría sido de un 48 por cien respecto a la población habilitada, cifra igualmente alta.

De acuerdo al Estudio de Valores Sociales de la Universidad de Santiago, la participación electoral fue muy superior en los sectores acomodados de la sociedad (ABC1) que en los sectores de menos ingresos (D y E), y fue inversamente proporcional a la edad, con menos participación de los jóvenes.

Esto último lo reflejó también un trabajo de Antonio Díaz, Cristóbal Huneus y Marta Lagos que muestra que los nuevos electores incorporados con la inscripción automática concurren en muy baja proporción a las urnas. Ese trabajo también informó que Michelle Bachelet y Evelyn Matthei obtuvieron porcentajes de apoyo muy inferiores a su promedio general en las mesas de votantes nuevos, mientras que Marco Enríquez-Ominami y Franco Parisi, por el contrario, recogieron en esas mesas el doble de respaldo que el que captaron porcentualmente en los votantes antiguos. La participación electoral fue de sólo un 31 por cien en las mesas nuevas, mientras la abstención general fue de un 51 por cien en primera vuelta.

La participación de los votantes antiguos fue inferior a la de procesos anteriores (la ex presidenta perdió en primera vuelta al menos 249 mil votos de personas que votaron por ella en el año 2005 y la derecha 1,1 millones de votos) no fue compensada por aquellos que lo hicieron por primera vez sin inscripción previa.

La abstención aumentó en la segunda vuelta, probablemente por causa de lo previsible del resultado, y alcanzó un 59% el 15 de diciembre de 2013.

El total de votos emitidos en 2013 es el más bajo desde 1989 en una elección presidencial. Michelle Bachelet obtuvo el menor número de votos alcanzado en primera vuelta por un candidato de la Concertación, con excepción de Eduardo Frei en 2009, y bajó cien mil votos en relación a su performance de 2005. La ex presidenta obtuvo un mucho mayor porcentaje final en segunda vuelta que en su primera elección en 2006 (lo que se explica por la caída de la derecha) pero con menos votos (3,5 versus 3,7 millones). Evelyn Matthei registró la más baja votación absoluta de la derecha, mientras Marco Enríquez-Ominami perdió 700 mil sufragios, la mitad de su votación de 2009.

Profundizar la participación de los ciudadanos y evitar las diferenciaciones que el sistema genera en términos socioeconómicos y por edad, supondrá legislar en la materia. El debate sobre este tema ya se ha abierto, estableciéndose tres posiciones

que debieran resolverse en el próximo gobierno: a) la posición conservadora de no hacer cambios y sólo establecer mayores niveles de información a los electores; b) la posición radical que propone volver a establecer la obligatoriedad del voto y b) una tercera posición que sugiere volver a un sistema similar al que existía hasta 1973, en que para realizar trámites y obtener beneficios había que participar electoralmente.

Los resultados parlamentarios

Michelle Bachelet, al igual que en su primera elección en diciembre de 2005, obtuvo menos votación que los candidatos a parlamentarios de su coalición, aunque esta vez el margen de diferencia a favor de los partidos fue menor. La Nueva Mayoría (Democracia Cristiana, Partido Socialista, Partido por la Democracia, Partido Radical Socialdemócrata, Partido Comunista, Movimiento al Socialismo, Izquierda Ciudadana) obtuvo un buen resultado en la Cámara y el Senado. Gracias a un acuerdo amplio –en el que unos y otros partidos hacen ingeniería electoral y negocian candidaturas en los diversos distritos, con un máximo de dos en cada uno de ellos, lo que no permite evaluar con precisión la fuerza electoral de cada partido a nivel nacional- lograron que el voto de sus listas duplicara a la que le sigue en adhesión, lo que les permitió obtener en esos casos los dos escaños en liza en doce de sesenta distritos de diputados (si se incluye a Gabriel Boric de Izquierda Autónoma en el Distrito 60) y en dos de diez circunscripciones senatoriales.

Como a su vez la lista de la derecha obtuvo un doblaje, las fuerzas contrarias al actual gobierno obtuvieron 71 de 120 diputados (59 por cien de los escaños) y ganaron 12 de los 20 escaños senatoriales en juego, alcanzando 21 de 38 senadores (55 por cien de los escaños) y 22 senadores (58%) si se considera al reelecto senador Bianchi, independiente por la Región de Magallanes.

La derecha sufrió una disminución de su influencia parlamentaria debido a que ya no tendrá el poder de veto del que ha dispuesto desde 1990 respecto de la mayoría de las materias de Ley. Cuando estuvo en la oposición entre 1990 y 2010, debido a la existencia de los senadores designados (que duraron hasta 2005), al sistema electoral binominal y los altos quorum de aprobación de leyes orgánicas y de reformas constitucionales, mantuvieron al gobierno en minoría en el parlamento, especialmente en el Senado, obligándolo a negociar cada proyecto de ley (que requiere del acuerdo de cada cámara, siendo dirimidas las diferencias en una comisión mixta, las que luego debe aprobar el pleno de cada cámara).

El segundo gobierno de Michelle Bachelet podrá aprobar sin necesariamente pactar con la oposición las leyes simples (que requieren la mayoría de los presentes en la sesión de cada cámara y las de quorum calificado que requieren la mayoría de los integrantes de cada corporación), es decir las de presupuestos, impuestos, normas laborales y de regulación de servicios básicos, mientras está cerca de los 4/7 en ambas cámaras (69 diputados y 22 senadores) para aprobar, por ejemplo, cambios en educación, descentralización y legislación minera. En estos aspecto no tendrá aritméticamente dificultades en la Cámara de Diputados, mientras en el Senado tendrá que obtener el voto de alguno de los dos senadores independientes (el magallánico Bianchi, reelecto, y el aysenino Horvath, que renunció después de la elección presidencial al partido por el que había sido electo en 2009, Renovación Nacional). De

todas formas requerirá de acuerdos con la oposición en materia de Reformas Constitucionales,

Por otra parte, se configura una potencial nueva relación entre los movimientos sociales y el parlamento, con el ingreso a la institución de cuatro ex dirigentes estudiantiles del proceso de movilizaciones de 2011-12 (las jóvenes comunistas Camila Vallejo y Carol Cariola, el representante de Revolución Democrática Giorgio Jackson y el de Izquierda Autónoma, Gabriel Boric,), un dirigente social que encabezó las movilizaciones de Aysén en 2010 (Iván Fuentes) y la posición “regionalista” asumida por el actual senador Horvath y el reelecto senador Bianchi.

Cuadro 1: Resultados de la primera vuelta presidencial del 17 de noviembre de 2013

Candidaturas presidenciales	Votos emitidos	% Votos emitidos	% Habilitados	% Habilitados corregido
Michelle Bachelet (nueva mayoría)	3,073,570	46.7	22.6	24.5
Evelyn Matthei (alianza)	1,647,490	25,0	12.1	13.1
Marco Enriquez-Ominami (pro)	723,066	11,0	5.3	5.8
Franco Parisi (ind)	665,959	10.1	4.9	5.3
Marcel Claude (partido humanista)	184,966	2.8	1.4	1.5
Alfredo Sfeir (partido ecologista)	154,701	2.4	1.1	1.2
Roxana Miranda (partido igualdad)	82,291	1.3	0.6	0.7
Ricardo Israel (partido regionalista)	37,795	0.6	0.3	0.3
Tomás Jocelyn-Holt (ind)	12,636	0.2	0.1	0.1
Total Válidos	6,582,474	100	48.5	52.4
Nulos	67,361			
Blancos	46,394			
Total	6,696,229			

Fuente: a partir de Servicio Electoral.

Cuadro 2: Elecciones presidenciales 1989-2013

Votos (n° y %)	1989	1993	2000 (2a)	2006 (2a)	2010 (2a)	2013 (2a)
Concertación y otros	3,850,571	4,040,497	3,683,158	3,723,019	3,359,801	3,470,055
Derecha	3,129,288	2,132,274	3,495,569	3,236,394	3,582,800	2,111,830
Blancos	75,237	136,750	44,675	47,960	54,567	32,639
Nulos	103,631	270,991	103,351	154,972	189,176	83,000
Abstención	398,810	708,802	757,723	1,058,552	1,098,842	7,991,203
Emitidos	7,158,727	6,580,512	7,326,753	7,162,345	7,186,344	5,697,524
Inscritos	7,557,537	8,085,439	8,084,476	8,220,897	8,285,186	-
Mayores 18 años	8,499,972	9,052,632	10,126,098	11,322,769	12,180,403	13,573,088
No inscritos	942,435	967,193	2,041,622	3,101,872	3,895,217	-
% Blancos y Nulos/Emitidos	2.5	6.2	2.0	2.8	3.4	2.0
% Abstención/Inscritos	5.3	8.8	9.4	12.9	13.3	-

% No inscritos/Más de 18 años	11.1	10.7	20.2	27.4	32.0	-
% No participación total	17.9	31.8	29.1	38.5	43.0	58.9

Fuentes: Ministerio del Interior, Servicio Electoral e Instituto Nacional de Estadísticas.

Cuadro 3: Composición de la Cámara de Diputados 2001-2013

Diputados	2001	2005	2009	2013
Partidos Concertación y otros	63	65	57	71
Socialista	12	15	11	16
Por la Democracia	21	22	19	15
Demócrata Cristiano	24	21	19	21
Radical Social Demócrata	6	7	5	6
Comunista	-	-	3	6
Izquierda Ciudadana	-	-	-	1
Independientes Nueva Mayoría	-	-	-	2
Partido Liberal	-	-	-	1
Independientes Otros	-	-	-	3
Partidos Derecha	57	54	58	49
Renovación Nacional	22	20	18	19
Unión Demócrata Independiente	35	34	40	29
Independientes	-	-	-	1
Otros		1	5	0
Partido Regionalista de los Independientes	-	-	3	-
Independientes	-	1	2	-
Total	120	120	120	120

Fuente: a partir de Servicio Electoral.

Cuadro 4: Composición del Senado 2001-2013

Senadores	2001	2005	2009	2013
Partidos Concertación y Otros	20	20	19	21
Socialista	5	8	5	6
Movimiento al Socialismo	-	-	-	1
Por la Democracia	3	3	4	6
Demócrata Cristiano	12	6	9	6
Radical Social Demócrata	-	3	1	-
Independientes	-	-	-	2
Partidos Derecha	18	17	18	15
Renovación Nacional	7	8	9	7
Unión Demócrata Independiente	11	9	9	8
Independientes	-	1	1	2
Total	38	38	38	36

Fuente: a partir de Servicio Electoral.

LA DESACELERACIÓN, EL EMPLEO Y LA POLÍTICA FISCAL

Diciembre 2013, Nº 28

La recuperación de la economía chilena a partir del segundo trimestre de 2010 fue rápida. El impacto de la crisis mundial de 2008-2009 y su manejo mediante un tardío plan de estímulo habían provocado una caída del Producto Interno Bruto (PIB) de -1% (y de -5,7% de la demanda interna) en 2009. Pero el plan (de un alcance de 3,5% del PIB) finalmente tuvo efectos reactivadores, al igual que el gasto para la reconstrucción que siguió al terremoto de febrero de 2010.

La tasa de crecimiento anual del PIB en los años 2010, 2011 y 2012 alcanzó un 5,8 %, 5,9% y 5,6% respectivamente. Este crecimiento fue impulsado por una fuerte expansión de la demanda interna (12,6%, 8,5% y 6,9% en el trienio), con un alto componente de bienes de consumo y de inversión importados, la que fue perdiendo vigor a lo largo del tiempo, especialmente el crecimiento del consumo de los hogares en bienes durables, mientras el consumo de gobierno creció apenas (a un 0,5% anual). Las exportaciones crecieron menos que el PIB (0,9%, 2% y 0,4% en el trienio), reflejando un contexto internacional difícil.

La desaceleración del crecimiento

En 2013 el cuadro cambió. Según el World Economic Outlook del FMI de octubre de 2013, la economía chilena crecerá 4,4% en 2013 y 4,5% en 2014. La expansión de la demanda interna, que venía impulsando el crecimiento, se moderó desde el primer trimestre de 2013, situándose por debajo del crecimiento del producto. Si bien el crecimiento interanual del PIB durante el tercer trimestre de 2013 fue de 4,7% (y de 1,3% respecto del trimestre anterior) lo que refleja un repunte hacia final del año, éste es explicado por un mejor comportamiento de las exportaciones, que crecieron un 4,3% (contra 0,1% en el primer trimestre), mientras la demanda interna creció sólo un 1,4% durante ese período.

La desaceleración ha alcanzado tanto el consumo como la inversión, con un fuerte componente de reducción de inventarios. Destaca que la inversión creció en sólo 3,2% en 12 meses, en lugar del 8,6% para el segundo trimestre y el 9,4% el primero. Esta pérdida de impulso se dio en el rubro de maquinarias y equipos, donde se aprecia un virtual freno en el crecimiento, desde 16,2% en el primer trimestre a sólo 1,3% en el tercero. La inversión en construcción, en tanto, mostró una leve desaceleración, desde 5,3 a 4,8% entre el primer y tercer trimestre. Asimismo, se aprecia una contención del crecimiento del consumo mayor que la estimada preliminarmente.

El último Índice de Precios al Consumidor (IPC) disponible registró, por su parte, una variación mensual en noviembre de 0,4%, acumulando 2,4% en doce meses. Reconociendo la desaceleración de la demanda interna, en su reunión de política monetaria de octubre de 2013 el Consejo del Banco Central acordó reducir, luego de 20 meses sin variaciones en 5% anual, la tasa de interés de política monetaria en 25 puntos base a 4,75%. En la reunión de noviembre volvió a bajar la tasa en 25 puntos base hasta llegar a 4,5%, lo que impactó además en el tipo de cambio, induciendo una cierta devaluación del peso por un menor diferencial de tasas de interés. Este nivel fue mantenido en la reunión de diciembre, al conocerse un rebote puntual de la inflación influida por los alimentos. El mayor peso de la acción contra la desaceleración de la

demanda interna lo está llevando así la política monetaria, pero a un ritmo tenue de disminución de la tasa de interés de referencia, lo que incidirá en que el año 2014 sea el de probable menor crecimiento desde la crisis de 2009.

El sector externo

La expansión de las exportaciones en el tercer trimestre, que atenúa el estancamiento de la demanda interna, se explica en gran parte por mayores embarques de recursos naturales provenientes de la minería y del sector silvo-agropecuario. El freno de las importaciones, que crecieron sólo en 2,9% en doce meses, vinculado al consumo de inventarios, junto a la mejoría en el desempeño de las exportaciones en la segunda parte del año, han permitido mantener un balance comercial positivo, superior a dos mil millones de dólares hacia fin de año, revirtiendo lo que se preveía sería un saldo ampliamente negativo de la balanza comercial y de pagos.

El déficit comercial termina reducido a unos US\$ 240 millones, de la mano de la moderación del gasto en consumo e inversión y de un tipo de cambio real que ha tendido a depreciarse desde el segundo trimestre de 2013. El Banco Central había proyectado un déficit comercial de US\$ 1.600 millones en 2013, en contraste con una balanza superavitaria en 2012 de US\$ 3.422 millones (y de US\$ 10.544 millones en 2011).

Por el lado de la oferta de los sectores productivos, fue la Minería la que lideró el crecimiento, con una tasa de 8,5% interanual, seguida del sector Agricultura (7,4%), Comercio (7,3%), Electricidad, Gas y Agua (5,7%), Transporte (4,4%), Construcción (4,2%), Comunicaciones (2,5%) y la Industria Manufacturera (2,5%). Sólo la pesca experimentó una disminución (-8,1%) por un menor desembarco de peces (sardinas y anchovetas) y un menor cultivo de salmones.

Se observó así un mayor dinamismo de las exportaciones de recursos mineros, lo que está vinculado a los aumentos en la escala de producción generados en el sector en los últimos años. No obstante, el precio del cobre pasó de un promedio de 400 centavos de dólar la libra en 2011 a 361 en 2012 y a sólo 332 en 2013, lo que implicó una merma en el monto de exportaciones en 2013 respecto de los dos años anteriores.

En suma, la desaceleración de la demanda interna y el repunte reciente del dinamismo exportador han permitido mantener el déficit en la cuenta corriente en rangos manejables, pero sin atacar dos grandes factores de desequilibrio externo: un tipo de cambio no suficientemente competitivo y una enorme transferencia de utilidades al exterior por la actividad de la inversión extranjera en la minería.

Evolución del empleo

Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y de acuerdo a la nueva encuesta de empleo vigente desde marzo de 2009, la tasa de desocupación del trimestre móvil septiembre-noviembre de 2013 se ubicó en 5,7%, la más baja en décadas para este período del año. En el trimestre septiembre-noviembre de 2009, aún en plena crisis recesiva, la tasa de desocupación había alcanzado un 10,4%. El peor momento desde que se utiliza la actual medición correspondió a los trimestres móviles terminados en julio y agosto de 2009, en medio de la “Gran Recesión”, con un 11,6% de desempleo.

La disminución de 0,5 puntos porcentuales de la tasa de desocupación en 12 meses fue consecuencia del aumento de los ocupados, que crecen en 2,0% anual, equivalente a unos 156 mil empleos adicionales- a un ritmo mayor al aumento de la fuerza de trabajo (1,5% anual). La del Comercio fue la rama de actividad económica que más contribuyó al aumento del empleo asalariado en 12 meses, con un total de 58.500 personas, seguido de actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler (37.700 personas) y Enseñanza (35.200 personas).

Entre el trimestre septiembre-noviembre de 2009 y el mismo trimestre de 2013 se han creado 998 mil empleos, mientras desde el trimestre septiembre-noviembre de 2010 se han creado 479 mil empleos. La tasa de creación anual de empleo viene así disminuyendo desde 2011 (7,7% en septiembre-noviembre de 2010, 2,7% en el mismo trimestre de 2011, 2,3% en el de 2012 y en 2,0% en el de 2013) en consonancia con la pérdida de dinamismo de la demanda interna, pero se mantiene lo suficientemente fuerte como para no provocar deterioros en la tasa de desocupación.

Para las autoridades estas cifras se sustentan en la creación de puestos de trabajo de calidad, ya que 71,3% de los asalariados tienen contrato indefinido, cifra que aumentó 3,2% en los últimos doce meses, observándose un mayor incremento en mujeres (4,9%) que en hombres (2,3%). Un 83% de los asalariados está contratado directamente por la empresa en la que trabaja. Del total de asalariados, un 87,8% posee contrato escrito (aquellos que no poseen contrato escrito se estimaron en 670 mil personas). En 12 meses, el incremento de asalariados con contrato escrito fue de 3,9%.

¿Estamos en situación de pleno empleo?

¿Es posible hablar de una situación de pleno empleo y de empleos de calidad? Desde luego, existen oficialmente en el trimestre móvil septiembre-noviembre unos 474 mil desocupados. Además, para la encuesta de empleo del INE se considera ocupado quien al menos haya trabajado con remuneración más de 1 hora a la semana. La encuesta muestra que existen más de 660 mil subempleados (personas que trabajan menos de 30 horas a la semana y quisieran trabajar más) con jornadas promedio de 3,5 horas diarias. Esto explica que el promedio semanal de horas efectivamente trabajadas sea de 38,5.

Las remuneraciones reales por hora crecieron, de acuerdo al más reciente dato (octubre 2013), en 4% en doce meses. Este crecimiento fue de 2,2% en 2010, 2,5% en 2011 y 3,3% en 2012. La evolución refleja una cierta tensión en segmentos del mercado de trabajo a medida que la economía ha venido rozando efectivamente situaciones de pleno empleo, pero en categorías específicas de trabajadores calificados, situación que tenderá a relajarse en los próximos meses de mantenerse la desaceleración de la demanda interna.

Sin embargo, de acuerdo a la Fundación Sol, de los 905 mil nuevos empleos registrados entre el primer trimestre de 2010 y el trimestre septiembre-noviembre 2013, el 72,4% es tercerizado (subcontrato y suministro), empleo por cuenta propia o bien no remunerado.

Por otro lado, unos 5,7 millones de personas en edad de trabajar (mayores de quince años) no forman parte de la fuerza de trabajo, que alcanza a los 8,3 millones de personas. Esto se explica por la baja incorporación de las mujeres al trabajo, que es

una de las principales tareas pendientes en materia de empleo y equidad que tiene nuestro país. La tasa de participación de los hombres en la fuerza de trabajo es de 72% y la de las mujeres de sólo 48%.

¿Una política fiscal anémica?

El PIB potencial es el máximo nivel de producción posible dadas las capacidades productivas disponibles. La diferencia que puede producirse entre el PIB potencial y el efectivo genera una brecha de producción que la política económica debe disminuir. Las variaciones del gasto agregado (consumo, inversión, gasto de gobierno y exportaciones menos importaciones) son la causa principal de la aparición de brechas de producción.

En el corto plazo, la política fiscal y monetaria debe actuar para cerrar las brechas. En materia fiscal, cuando la producción es inferior a la potencial cabe ampliar los programas de compras, gastos y transferencias gubernamentales a los hogares o a las empresas y/o reducir impuestos, cuya recaudación en todo caso suele disminuir en períodos de menor actividad, generando un efecto de “estabilización automática” en el ciclo económico.

La política fiscal expansiva tiene un efecto multiplicador que es mayor si la propensión a ahorrar es baja. A la inversa, si se está produciendo más de lo sostenible en el tiempo, sobre-utilizando las capacidades existentes (lo que termina por provocar inflación por desequilibrio entre la oferta y la demanda agregada), el cierre de la brecha debe ser inducido mediante una política restrictiva.

En economías como la chilena, los factores externos inciden con fuerza, con canales de transmisión como el comercial (impactos en las exportaciones), cambiario (efecto en los precios relativos) y financiero (niveles de las tasas de interés y de disponibilidad crediticia) y por esa vía en el nivel de actividad y empleo. También inciden en las cuentas públicas y en la capacidad de acción del Gobierno. Los ingresos fiscales por cobre pasaron de 8,4% del PIB en 2006 a 2,5% en 2009, y se prevé que en 2014 sean de sólo 1,9%, lo que ilustra sus efectos desestabilizadores.

Fue precisamente la inestabilidad secular de los ingresos lo que llevó al gobierno de Ricardo Lagos a establecer a partir de 2001 el mecanismo de balance estructural para hacer contracíclica la política fiscal y sustentar un moderado déficit hasta que el crecimiento de la economía se acercase otra vez a su nivel potencial. Hasta 2003, el presupuesto público dejó de estar en superávit efectivo, como ocurrió en toda la década anterior hasta 1999, pero presentó un superávit estructural (aquel que compara los gastos con los ingresos de tendencia, es decir los que proveen los impuestos cuando la actividad económica está en su nivel potencial de los próximos cinco años y el cobre cuando su precio está en su nivel promedio de los próximos diez años) de 1% del PIB. Para que esto ocurriera, el gobierno debió bajar el gasto público como proporción del PIB, en ausencia de nuevos ingresos tributarios permanentes (los partidos UDI y RN se han negado desde 1991 a aumentar la tributación neta sobre el PIB).

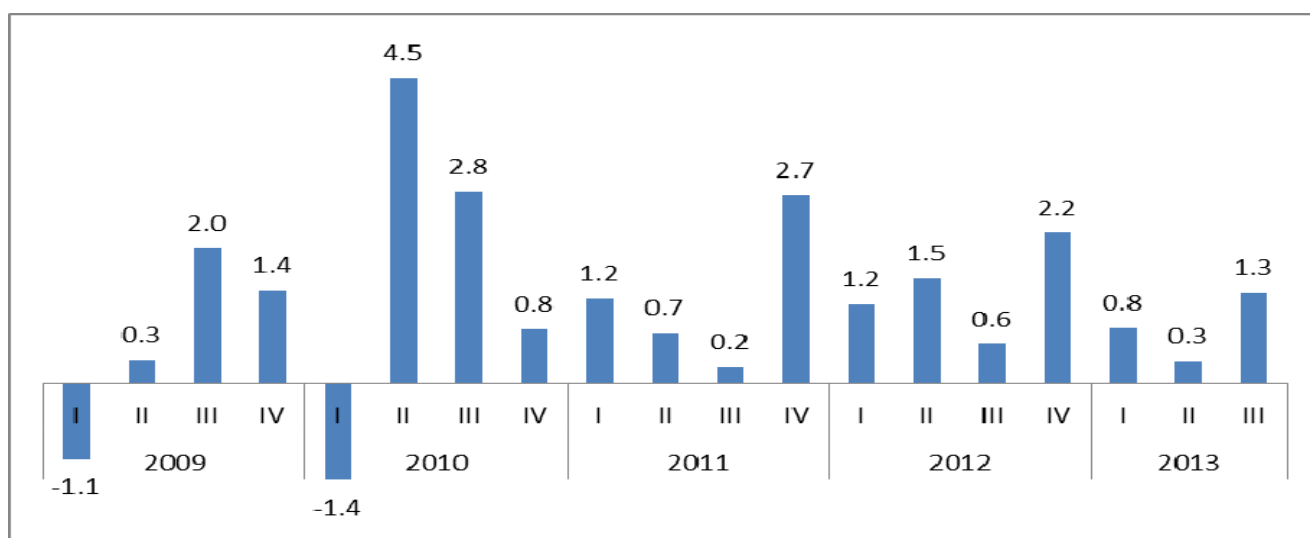
El gasto público se recuperó en el gobierno de Bachelet, al aumentar tendencialmente los ingresos provenientes del cobre. Y creció en 16,5% en el año 2009 para enfrentar la recesión externa. El déficit fiscal efectivo alcanzó en 2009 un 4% (y el estructural un 3% según el gobierno actual y un 1% según el anterior, dado el uso de metodologías

diferentes de imputación de las modificaciones tributarias transitorias realizadas). Esta situación se revirtió en 2011, como consecuencia de la recuperación de la economía y del mejor precio del cobre, con un superávit fiscal de 1,3% del PIB que luego, en 2012 y 2013, fue desapareciendo. En 2014 se presentará un déficit fiscal efectivo similar al déficit estructural de -1% del PIB.

Según lo dispuesto por la ley de presupuestos del sector público, la política fiscal será menos expansiva en 2014. El Presupuesto del año 2014 contempla un incremento del gasto del Gobierno Central de 3,9% real respecto del gasto presupuestado para el 2013 y de 2,1 por cien respecto del gasto ejecutado en 2013, en circunstancias que el producto crecerá cerca de 4,5%. Esto está orientado a cumplir la política del gobierno de hacer crecer menos el gasto fiscal que el producto (en una lógica ortodoxa anti-keynesiana) y reducir el déficit fiscal estructural (el que resulta de contrastar el gasto público con el nivel de los ingresos gubernamentales de largo plazo o permanentes) desde un 3,1% en 2009, luego del plan de estímulo anti-crisis, a un 1% del PIB, así como ampliar los ahorros fiscales.

El próximo gobierno debiera mantener un déficit estructural de ese orden para financiar, junto a una reforma tributaria progresiva, un nivel de gasto público que incremente los presupuestos de educación, infraestructura y política industrial, lo que termina estimulando el crecimiento en el largo plazo, generando más ingresos futuros para el Estado y sin comprometer la estabilidad fiscal. Chile puede financiar con un déficit estructural moderado inversiones a un costo razonable, habida cuenta de sus reservas fiscales, de la baja tasa internacional y del bajo diferencial de riesgo obtenido.

Cuadro 1: PIB trimestral, variación respecto del período anterior, desestacionalizado (en %), 2009-2013



Fuente: Banco Central de Chile.

Cuadro 2: PIB y Gasto Público, variación en %, 2000-2014

Año	PIB Tendencial (próximos cinco años)	PIB Proyectado en Presupuesto	PIB Efecti vo	Gastos Gobierno Central Presupuestados	Gastos Gobierno Central Efectivos	Balance Efectivo Gobierno Central/PIB	Balance Estructural /PIB	Gastos Gobierno Central/PIB
2000	4,3	5,0	4,5	3,3	4,2	-0,7	-	21,8
2001	4,1	6,2	3,4	5,2	3,6	-0,5	1,1	22,2
2002	3,9	4,5	2,2	5,2	4,1	-1,2	0,8	22,3
2003	4,0	4,0	3,9	4,3	1,5	-0,4	0,8	20,5
2004	4,2	4,4	6,0	4,3	6,3	2,1	1,1	19,2
2005	4,9	5,2	5,6	5,5	6,6	4,4	1,1	18,5
2006	5,0	5,5	4,6	6,0	6,7	7,3	1,4	17,2
2007	5,3	5,7	4,6	8,9	9,3	7,8	1,1	17,8
2008	5,0	5,3	3,7	8,9	9,3	3,9	-1,0	20,3
2009	4,9	4,0	-1,0	5,7	16,5	-4,4	-3,1	23,4
2010	4,2	5,0	5,8	4,3	6,7	-0,5	-2,1	22,0
2011	4,8	6,1	5,9	5,5	3,1	1,3	-1,0	21,4
2012	4,9	5,0	5,6	5,0	4,7	0,6	- 0,4	21,5
2013	5,0	4,8	4,5 e	5,0	5,9 e	-0,1 e	- 1,0 e	21,7
2014	4,8	4,9	-	3,9	-	-0,9 p	- 1,0 p	21,3 p

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. e: estimado. p: proyectado.

LA REFORMA TRIBUTARIA

Abril 2014, Nº 29

Las diferentes agencias internacionales consideran que el crecimiento de las economías se potencia en la medida que las sociedades son más cohesionadas y equitativas, y que uno de los elementos que contribuyen a mejorar la eficiencia y la distribución de los beneficios del crecimiento es el acceso igualitario a una educación de calidad. El 31 de Marzo la Presidenta de la República envió al Congreso Nacional el Mensaje por el que inició la discusión del Proyecto de Ley DE REFORMA TRIBUTARIA QUE MODIFICA EL SISTEMA DE TRIBUTACIÓN DE LA RENTA E INTRODUCE DIVERSOS AJUSTES EN EL SISTEMA TRIBUTARIO. Sus objetivos son: aumentar la carga tributaria para financiar, con ingresos permanentes, los gastos permanentes de la reforma educacional, otras políticas del ámbito de la protección social y el actual déficit estructural en las cuentas fiscales; avanzar en equidad tributaria, mejorando la distribución del ingreso de manera que los que ganan más aporten más, y que los ingresos del trabajo y del capital tengan tratamientos similares; introducir nuevos y más eficientes mecanismos de incentivos al ahorro e inversión; y velar porque se pague lo que corresponda de acuerdo a las leyes, avanzando en medidas que disminuyan la evasión y la elusión.

El conjunto de medidas contenidas en el Proyecto de Ley debería incrementar la recaudación de tributos en un 3,02% del PIB, unos US\$8.200 millones, cuando esté en plena aplicación, lo que ocurrirá en un período de cinco años. Esta recaudación se descompone en 2,5% del PIB provenientes de cambios a la estructura tributaria y 0,52% del PIB por medidas que reducen la evasión y la elusión.

Justificación

En Chile la carga tributaria es similar al promedio de los países latinoamericanos e inferior a la de Brasil, Argentina y Uruguay, aun teniendo el mayor ingreso per cápita de la región, y es notoriamente menor que la de los países desarrollados con los que Chile está asociado en la OCDE. Esta carga tributaria descansa principalmente en impuestos indirectos, en especial el IVA, que son fáciles de aplicar pero gravan proporcionalmente más a las personas de bajos ingresos. Esto busca distinguir entre consumo y ahorro-inversión, gravando al primero y buscando promover o privilegiar los segundos. El eje central de impuestos al consumo se ha mantenido en el tiempo, solo viéndose alterado puntualmente por incrementos en la recaudación de impuesto a la Renta motivados por el incremento en el precio del cobre.

Chile posee un sistema único en el que el tributo que pagan las empresas constituye solo un anticipo de pago de impuestos, debido a que este pago que se realiza es descontado por los propietarios de las mismas en su declaración anual de impuestos personales a la renta (de allí su nombre de Pago Provisional Mensual, PPM). Hasta ahora solo tributan los propietarios de las empresas por lo que retiran de las mismas, y no por las utilidades que quedan en la empresa y que pasan a constituir el Fondo de Utilidades Tributables (FUT).

Existe un conjunto de otras exenciones, que constituyen lo que en términos técnicos se denomina el Gasto Tributario, que hacen que la recaudación efectiva sea inferior a la

recaudación teórica o potencial. Al FUT, que ha representado un gasto tributario con otros diferimientos de impuestos del orden de 2,9% del PIB en el último quinquenio, se puede agregar la devolución de IVA a las empresas constructoras, la exención de pago a las ganancias de renta inmobiliaria y otras, lo que hace que el gasto tributario sea de una magnitud total de 4,5% del PIB, superior a lo que hoy se quiere recaudar con el Proyecto de Ley, que beneficia a las personas de altos ingresos propietarios de capitales.

El sistema tributario chileno apenas contribuye a corregir las desigualdades (disminuye el coeficiente de Gini, de 0,52 a 0,51), mientras en la OCDE lo hace en promedio de 0,42 a 0,39, de acuerdo a las estimaciones de ese organismo, y en diversos casos en mucho más. Italia, a manera de ejemplo, tiene una distribución de ingresos del mercado similar a la que tiene Chile, pero luego de aplicar los tributos mejora su Gini en cerca de 10 puntos contra sólo 1 punto en Chile.

La recaudación tributaria se ve afectada por la evasión y elusión que se ha incrementado significativamente en los últimos años, y en el caso del IVA a niveles superiores al 26% de lo que se debiera recaudar. La elusión es el resultado de las planificaciones tributarias que hacen que quienes tienen mayores recursos, especialmente con el sistema del FUT.

Contenidos del proyecto

1. Cambios al Impuesto a la Renta
 - i. Aumento de la tasa del impuesto de primera categoría. Se eleva la tasa del impuesto a las empresas del actual 20%, a un 25% (21.0% el 2014; 22,5% el 2015; 24% el 2016, y 25% a partir del 2017).
 - ii. Tributación sobre base devengada y término del Fondo de Utilidades Tributables (FUT). En régimen, a partir de la operación renta 2018, los dueños de las empresas deberán tributar por la totalidad de las utilidades de sus empresas y no sólo sobre las utilidades que retiran. El sistema operará en base devengada.
 - iii. Ajustes a la tasa máxima marginal del impuesto de las personas. Este ajuste argumenta que se busca tratar de manera más equitativa a las rentas del trabajo, en relación con las rentas del capital. Se reduce la tasa máxima de los impuestos personales, del 40% actual a un 35%, a partir del año calendario 2017 cuando entre en vigencia el nuevo sistema sobre base devengada.
 - iv. Ajustes a la tributación sobre las ganancias de capital. Se introduce una serie de perfeccionamientos en el ámbito de las ganancias de capital, entre otras:
 - a. Se establece que toda ganancia de capital debe quedar gravada con el impuesto a la renta.
 - b. Se elimina la exención a las ganancias de capital obtenidas en bienes raíces. Se establece que estas ganancias tributen, permitiendo reconocer el costo de las mejoras que se hayan incorporado al bien raíz. Queda exenta la ganancia de capital de la venta de la vivienda propia con ciertos requisitos.
 - v. Ajustes a la tributación de los fondos. Se introducen modificaciones para ajustar la tributación de los instrumentos de inversión (fondos mutuos y fondos de inversión públicos) al sistema sobre base devengada. Ellas buscan establecer total transparencia en el traspaso de los flujos de utilidad a los tenedores de cuotas.

vi. Modificación de normas sobre tributación internacional, principalmente para evitar evasión y elusión.

2. Incentivos a la Inversión y el Ahorro

i. Mejoras en los mecanismos de depreciación. La principal medida pro-inversión de esta reforma se refiere a mejorar los mecanismos de depreciación de que disponen las empresas, con especial énfasis en las empresas de menor tamaño. Se introduce un mecanismo de depreciación instantánea que les permitirá rebajar su inversión de las utilidades de una sola vez en un año y que, en el caso de las PYMES incluye los bienes usados. En las empresas medianas el mecanismo de depreciación instantánea se introduce con una fórmula lineal que lo va reduciendo en la medida que una empresa se acerca al nivel de una grande. De manera transitoria, para las medianas y grandes empresas se contempla un mecanismo que les permitirá, hasta doce meses después de la entrada en vigencia de la ley, aplicar a sus inversiones el mecanismo de la depreciación instantánea.

ii. Reglas especiales para las Empresas Pequeñas. Con atención a la situación de las pequeñas empresas, especialmente en cuanto a su liquidez, la reforma propone, entre otros puntos:

a. Ampliación de los beneficiarios del artículo 14 ter. Se aumenta el universo de empresas que pueden acceder al régimen tributario del artículo 14 ter de la Ley sobre Impuesto a la Renta, hasta empresas con ventas anuales que no excedan de 25.000 UF, sean empresas individuales o personas jurídicas. Este sistema ofrece como beneficios para las empresas además de la depreciación instantánea (que estará disponible para estas empresas desde el primer año de la Reforma), el ahorro de los costos de llevar contabilidad completa. El SII podrá preparar y proponer la declaración anual para cada empresa, facilitando más aún el pago de impuestos. Se derogan otros regímenes simplificados, que han sido utilizados como mecanismos de evasión y elusión del impuesto a la renta en empresas de mayor tamaño y además no se han traducido en beneficios significativos para las PYMES (artículos 14 bis y 14 quater de la Ley de Impuesto a la Renta).

b. Cambio en el sujeto de pago del IVA. Este beneficiará a las empresas de menor tamaño, quienes en la actualidad deben pagar el impuesto, aun cuando no hayan recibido el pago de la factura por parte de las empresas que han comprado sus productos.

c. Crédito por compra de activo fijo. La ley sobre impuesto a la renta establece un crédito para la inversión en activo fijo, con tope de 500 UTM. La reforma mejora este mecanismo para las PYMES, ampliando el crédito de 4% a un 6% de lo invertido, para MIPES y medianas empresas; respecto de estas últimas dicho beneficio decrecerá linealmente, a medida que se van acercando al tamaño de una grande.

iii. Incentivo al Ahorro de las Personas. Los intereses provenientes de depósitos a plazo y cuentas de ahorro, así como los demás instrumentos que determine el Ministerio de Hacienda, emitidos por entidades que se encuentren facultadas para ofrecer tales productos financieros, extendidos a nombre del contribuyente, en forma unipersonal y nominativa, no se considerarán para el cálculo del Impuesto Global Complementario, en tanto no sean retirados por el contribuyente y permanezcan ahorrados en instrumentos del mismo tipo emitidos por la misma institución. Para gozar de este beneficio, el monto total destinado anualmente al ahorro en el conjunto

de los instrumentos, no podrá exceder del equivalente a 100 unidades tributarias anuales. En consonancia con la medida propuesta, se deroga a partir del año 2017, el beneficio vigente del artículo 57 bis de la Ley sobre Impuesto a la Renta, que se concentra en personas de altos ingresos.

3. Impuestos ambientales

i. Impuesto a las emisiones de fuentes fijas. Se consideran dos categorías de externalidades: i) daño local en salud: emisiones al aire de Material Particulado (MP), Óxidos de Nitrógeno (NOx) y Dióxido de Azufre (SO₂), y; ii) daño global por el cambio climático: emisiones de Dióxido de Carbono (CO₂).

ii. Impuesto a vehículos livianos más contaminantes. Se introduce un impuesto adicional a la importación de vehículos livianos más contaminantes, que utilicen diésel como combustible, con el objeto de incentivar el uso de vehículos menos contaminantes.

4. Impuestos Correctivos

I. Se aplica una tasa adicional a la actual, para las bebidas analcohólicas, de 5% por presencia de composición nutricional a que se refiere el artículo 5° de la ley N° 20.606.

II. Se aplica una tasa de 18% por el hecho de que una bebida contenga alcohol.

III. Se incrementa la tasa ad-valorem de acuerdo al contenido de alcohol a razón de un 0,5% por cada grado de alcohol. Adicionalmente, se introduce una sobretasa de beneficio fiscal de 0,03 Unidades Tributarias Mensuales por cada litro de alcohol puro que contengan dichas bebidas o la proporción correspondiente.

5. Impuestos Indirectos

i. IVA en los inmuebles. Se gravarán con IVA las ventas de inmuebles, cualquiera sea el vendedor. Se excluyen las operaciones no habituales. Para ventas de inmuebles usados, realizadas por un vendedor (habitual), la base imponible será la diferencia entre los precios de venta y compra. Por otra parte, se restringe el crédito especial de IVA para empresas constructoras sólo para viviendas con precio menor o igual a 2.000 UF. Estas medidas regirán desde el año 2016.

ii. Aumento de la tasa del impuesto de timbres y estampillas. Se aumenta -en el plazo de dos años- el impuesto de Timbres y Estampillas, desde el actual 0,4% a 0,8%, a fin de que opere como un sustituto del IVA a los servicios financieros. Esta medida no afectará a las empresas de menor tamaño, las que pueden, descontar lo que paguen o devenguen con cargo a este impuesto de sus pagos tributarios de IVA, permitiéndoles reducir considerablemente el costo de sus operaciones de financiamiento.

6. Se deroga el Decreto Ley N° 600, Estatuto de la Inversión Extranjera.

Se trata de un incentivo a la inversión extranjera que ya no se considera necesario.

7. Reducción de la Evasión y Elusión

Se mejora la efectividad de la fiscalización del pago de impuestos, mediante el diseño de estrategias y planes de fiscalización, y reformas al código tributario.

- i. Norma General Anti-elusión, que permitirá al SII rechazar las ventajas tributarias obtenidas mediante planificaciones elusivas y sancionar a los contribuyentes y asesores tributarios que hayan participado en su diseño.
- ii. Se faculta al SII para acceder a la información necesaria para cumplir su misión fiscalizadora y para permitir al SII acceder a la información de compras pagadas por medios electrónicos (tarjetas de crédito y débito), y utilizar métodos estadísticos para determinar diferencias tributarias.
- iii. Se fortalece la capacidad fiscalizadora de las instituciones de la administración tributaria, con más tecnología, más profesionales y mayores facultades.
- iv. Se deroga el crédito por impuesto territorial pagado por empresas inmobiliarias:
- v. Se termina con el abuso en las compras con facturas que realizan las empresas en Supermercados y comercios similares. Para este fin se incluirán estos gastos dentro de los gastos rechazados. Se podrán deducir dichos gastos cuando sean autorizados por el SII en la medida que digan relación con el giro de la empresa y no sean excesivos.
- vi. Se limita el régimen de renta presunta a microempresas (agricultura, transporte, minería y explotación de bienes raíces). Estos regímenes se han prestado en algunos casos para eludir el pago de impuestos, pero también implican que contribuyentes tributen aun teniendo pérdidas. Se propone derogar estos regímenes a partir del año 2015. Para las microempresas (ventas menores a 2.400 UF), se crea un nuevo sistema de tributación donde podrán optar entre el mínimo pago derivado de tributar conforme al régimen de renta presunta actualmente establecida en la ley o el sistema simplificado del artículo 14 ter, lo que contribuirá a su formalización.

El núcleo del debate

El debate sobre la reforma se ha centrado en su efecto sobre el ahorro y la inversión. Quienes se oponen señalan que el incremento del impuesto a las empresas y las modificaciones a los sistemas de pago van a generar dos efectos: a) disminuir la capacidad de ahorro de las empresas y de las personas, haciendo a las primeras dependientes del ahorro de terceros y obligándolas a recurrir al sistema bancario, y en cuanto a las personas a disminuir su ahorro al tener que pagar más impuestos; y b) afectar la inversión por disminución en el ahorro y pérdida de competitividad de la economía al incrementar los impuestos.

La hipótesis detrás de estas críticas es que el único cambio en la economía será el incremento de impuestos, lo que constituye un error. Sería también un error sostener que una reforma de las características de la que se propone no tiene ningún efecto en variables como la decisión de invertir o ahorrar, pero se extreman posiciones al asociar toda esa decisión a una sola variable y no considerar el conjunto de las decisiones de política económica. Conviene recordar que este mismo discurso se ha manifestado en otras oportunidades, siendo la más significativa de ellas con cuando se produjo el restablecimiento de la Democracia. El discurso fue muy parecido al que hoy se desarrolla, y el resultado fue muy diferente del que ese discurso crítico pronosticaba, ya que después de la reforma tributaria de la administración Aylwin se produjo el período de mayor expansión económica de la historia económica reciente de Chile. En las decisiones de inversión pesan más otras variables diferentes de los tributos: la

previsión de rentabilidad de los proyectos; la accesibilidad de los mercados; la profundidad de los mercados financieros; la infraestructura; la existencia de una adecuada legislación económica; la calidad y credibilidad de las políticas macroeconómicas; y también la cohesión social y la estabilidad política.

Obtener nuevos recursos tributarios puede tener costos en eficiencia económica, pero éstos deben contrastarse con las ganancias de productividad obtenidas de un mayor gasto en educación y mejoras en la equidad, a lo que hay que agregar la mayor estabilidad macroeconómica.

La discusión también ha alcanzado las medidas específicas, que afectan intereses de diversa índole. La discusión asociada a las propuestas contenidas en el proyecto sobre eliminación del FUT, incremento en los impuestos a los alcoholes, establecimiento de una sobretasa a las bebidas con alto contenido de azúcar, impuestos correctores de actividades contaminantes (impuestos verdes), reducción del valor de las viviendas respecto de los que las empresas constructoras pueden recuperar impuestos pagados e incremento en la tasa del impuesto a los actos jurídicos, entre otras, más que una discusión técnica es una deliberación política: ¿quiénes se quiere que paguen más impuestos?

En anteriores reformas tributarias la presión de los actores afectados y la amenaza de que no se pudiera financiar las políticas sociales generó el contexto para disminuir la progresividad de la carga tributaria y centrarla en el IVA, que hace que el sistema tributario incremente las diferencias de ingreso que genera el mercado en lugar de reducirlas, junto a sucesivas disminuciones de la tasa más alta del impuesto a la renta, lo que también ocurre en esta reforma, en beneficio de lo más ricos.

La tributación promedio en la OCDE es de 34% del PIB, y de 25% sin cotizaciones de seguridad social. La de Chile es de 21% y de 20% del PIB, respectivamente. Con esta reforma faltan al menos 2% de PIB para llegar al promedio de la carga tributaria de la OCDE, o acercarnos al nivel de países como Corea, por ejemplo, y faltaría después de la reforma un 24% de PIB para llegar al nivel de Dinamarca, el de más alta carga tributaria y un PIB de 60 mil dólares por habitante

LA DESCENTRALIZACIÓN PENDIENTE

Mayo 2014, Nº 30

Chile es un país históricamente centralizado desde que nació como Estado-nación. En 1970, un 36% de la población residía en la región de Santiago, proporción que aumentó a 38% en 1982, a 39% en 1992 y a 40% en 2002 y, según las estimaciones preliminares del INE, se habría mantenido en 40% en 2012. El polo central del país, que incluye las regiones Metropolitana, de Valparaíso y de O'Higgins, concentra un 62% del PIB en 2012, algo menos que el 64% de 1970. Pero la Región Metropolitana pasó de una participación en el PIB de un 48% en 1970 a un 45% en 1989, un 47% en 1992 y a un 49% en 2012. La región de la Araucanía sigue siendo la más pobre y las más ricas son ahora las regiones mineras del norte.

Existe un diagnóstico compartido de que la concentración económica y el centralismo político-administrativo limitan el desarrollo e impiden echar raíces más profundas a la democracia en Chile. Diversos estudios demuestran, además, que en la experiencia internacional existe una fuerte asociación entre crecimiento y grado de descentralización, medida en porcentaje del gasto público realizado por jurisdicciones subnacionales y proporción de autosuficiencia en los recursos.

En Chile se han consolidado administraciones de nivel regional y comunal, pero las funciones y atribuciones que la ley les encomienda son escasas y muchas son compartidas con el nivel central, mientras sus presupuestos son limitados, configurándose una autonomía híbrida. Durante la dictadura, en la segunda mitad de los años setenta, se concretaron ideas emanadas de CORFO desde los años 40 y más tarde de ODEPLAN, para crear Regiones en sustitución de las antiguas 25 provincias, que se consideraban sin tamaño ni capacidad suficiente para revertir la centralización económica y poblacional en el polo central del país. Entonces se habló de doce Regiones y un Área Metropolitana, pero finalmente se optó por que esta última fuera a su vez una Región. Simultáneamente se crearon dos mecanismos presupuestarios, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y el Fondo Común Municipal. Ambos, aunque redistributivos, fueron débiles en generar un mayor equilibrio entre regiones y comunas. La regionalización, así como la municipalización de la educación básica y media y de la salud primaria en la década de los años 80, y la gestión de los fondos de compensación territorial se mantuvieron en el espacio de la desconcentración.

Después de 1990 se dieron los primeros pasos descentralizadores, para darle vida autónoma y democrática a las instituciones sub-nacionales. Las nuevas bases constitucionales y legales en los ámbitos municipal y regional se establecieron mediante un acuerdo firmado en agosto de 1991 entre el Gobierno elegido y las fuerzas representadas en el parlamento. Dicho acuerdo permitió una reforma constitucional que estableció que la "administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la Ley", y consagró el carácter autónomo de los municipios en tanto entidades encargadas de la administración local de cada comuna, con autoridades electas por los ciudadanos, incluyendo la supresión de todo nombramiento de alcaldes por el Presidente de la República. A la vez, creó los gobiernos regionales como nuevas entidades administrativas con personalidad jurídica y patrimonio propios. El primer gobierno

post dictadura propuso la elección directa de los consejeros regionales sobre la base de distritos provinciales y la creación de áreas metropolitanas. En las condiciones de la época, con capacidad de veto de la oposición debido a la existencia de Senadores designados, el gobierno sólo obtuvo que los consejeros regionales fueran electos por vía indirecta, por votación de los concejales municipales de cada provincia. La propuesta original, de elección directa por los ciudadanos de los Consejeros Regionales, se pudo concretar recién en 2013, cuando se eligieron por primera vez.

La reforma constitucional de noviembre de 1991 y la ley de Gobierno y Administración Regional de marzo de 1993 establecieron que el Gobierno Regional y el Consejo Regional constituyen el Gobierno Regional, radicando en el primero la gestión y dirección administrativa del mismo, y en el Consejo, como el ente llamado a hacer efectiva la participación de la comunidad regional, la aprobación de los presupuestos y planes de inversión, entre otras materias.

El papel dual del Intendente se expresa en que en éste están radicadas las funciones de Gobierno Interior y es además el órgano Ejecutivo del Gobierno Regional y, por lo tanto, el responsable del cumplimiento de las tareas vinculadas a la “administración superior” del desarrollo social, cultural y económico de la Región, sin embargo esto ha generando una situación de subordinación real de los Gobiernos regionales al poder central, ya que el Intendente sigue siendo de la exclusiva confianza del Presidente de la República y los representantes de los ciudadanos de la región no tienen capacidad real de fiscalizarlo.

La ley de Gobierno Y Administración Regional modificó los criterios de distribución interregional del FNDR, que hasta 1990 se regía por una repartición pareja por región de un 70% del total y un manejo discrecional de la autoridad de la proporción restante. La nueva legislación identificó indicadores de disparidad de desarrollo y disminuyó la discrecionalidad del gobierno central, lo que permitió que a menor nivel de desarrollo de una región, mayor fuera su participación en la distribución del Fondo. A su vez, en concordancia con el nuevo artículo 19 No 20 de la Constitución, por medio de la Ley se pudo asignar a los Gobiernos Regionales ingresos que derivan de tributos y permisos de clara identificación regional, además de los recursos que le otorga anualmente la Ley de Presupuestos, que contempla tanto los gastos de funcionamiento de los gobiernos regionales, el aporte del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y los recursos de los Ministerios para solventar programas de inversión sectorial de asignación regional.

La regulación macroeconómica, la defensa nacional y las relaciones exteriores, entre otras, son funciones estatales que no pueden ser descentralizadas. Tampoco puede serlo la inversión pública de “interés nacional”, es decir la que por su naturaleza afecta al conjunto de la actividad económica nacional (grandes rutas, puertos, aeropuertos). Sin embargo, ésta puede ser objeto de proyección plurianual a través de “convenios de programación”, que también fueron consagrados en la reforma constitucional de 1991. Estos permiten a la región conocer y adecuar su programación a la totalidad de la inversión, mecanismo que no se ha utilizado con intensidad suficiente. Los Consejos Regionales han tendido a privilegiar proyectos locales sin inscripción en programas de inversión de largo plazo, lo que ha disminuido la capacidad de impacto de este mecanismo en el desarrollo regional, que en origen buscaba asegurar que el gobierno regional coordinara y compatibilizara la inversión propia, la inversión sectorial de

asignación regional y la inversión en regiones de interés nacional. Se suma a esto el decaimiento de las capacidades de planificación del desarrollo territorial de largo plazo en Chile, que ha impedido que estos mecanismos cumplan la función para los que fueron creados.

La ley contiene muchas otras funciones y atribuciones que se le otorgan al gobierno regional, pero el tiempo demostró que fueron más programáticas que reales, incluyendo un mecanismo de transferencia de competencias flexible que no se ha utilizado nunca desde su creación en 1993, sufriendo la misma suerte que las asambleas provinciales de la Constitución de 1925.

Hacia una nueva etapa de redistribución del poder

Hay tareas de los Estados democráticos que tienen su espacio en la nación y sólo en la nación: la garantía de libertades y derechos fundamentales de los ciudadanos, la creación de condiciones de equidad, la política económica y social, la defensa y el orden público, no pueden existir en una región o comuna y en otras no, en función de la diversidad local. Además, con territorios tan desiguales como los existentes en Chile, una dispersión del poder estatal haría imposible toda redistribución para garantizar derechos sociales universales. No quedaría nada del pacto social democrático si se permitiera una autonomía local absoluta que permitiera autorizar, por ejemplo, el no cobro de impuestos en una comuna.

Establecida esta premisa, no tiene ningún sentido que un Estado democrático moderno mantenga los altos niveles de centralización política y presupuestaria que existen en Chile. A nivel central, el ejecutivo podría cumplir mejor su rol de impulso de la cohesión nacional y social sobre bases democráticas y ser más eficiente y eficaz en la medida en que, además de ejercer su función normativa (establecer las leyes junto al parlamento y dictar reglamentos) y resolutive sobre las grandes orientaciones de la política nacional, se organice en cuerpos más pequeños, más flexibles, más especializados en el impulso y coordinación de las diversas funciones públicas. El ideal es que las jurisdicciones descentralizadas provean todos los servicios públicos que se puedan racionalmente descentralizar, en tanto lo hagan en condiciones similares en todo el territorio, pues no puede haber distintas clases de ciudadanos y distintos grados de garantía de derechos según se viva en uno u otro lugar.

Trasposos de competencias hacia las regiones

Dado que diversas actividades no pueden ser ejecutadas o coordinadas a nivel local ni es indispensable que sean asumidas por el nivel central, La administración supralocal y a la vez subnacional, bajo la forma de Región –y eventualmente provincia-, está llamada a ser el nivel administrativo relevante para la aplicación de la descentralización democratizadora. Ello será real en tanto no se fragmente como las antiguas provincias, que terminaron por no tener peso frente al polo central y a Santiago.

Los gobiernos regionales debieran rápidamente recibir desde el nivel central nuevas funciones y atribuciones en materia de desarrollo urbano y vivienda, de transporte (no tiene sentido que el Transantiago sea manejado por el gobierno central, por ejemplo), de fomento productivo y de medio ambiente. Toda la inversión asociada a territorios específicos (que la ley define como “inversión de interés regional”) debiera ser

traspasada para decisión regional, mientras la inversión nacional en regiones debiera ser objeto de consulta y, en su caso, de inclusión activa en amplios Convenios de Programación multianuales entre el gobierno central y los gobiernos regionales. También deben hacerse cargo de la salud y la educación en los niveles primario y secundario, cuyas identidades y características son mayormente de ese nivel antes que nacionales, y de diversas funciones de planificación territorial, incluidos los Planes de uso del territorio y del Borde Costero, para aumentar la capacidad de reconfigurar el uso del territorio hacia una mayor integración física.

La redefinición del ordenamiento administrativo y de reasignación de responsabilidades y funciones debe incluir las Áreas Metropolitanas que la derecha se negó a crear en 1991 y que constituyen un enorme vacío en la estructura de nuestro Estado. La evidencia ha mostrado que numerosos servicios, como la educación, la salud primaria, la recolección de basura, pierden eficiencia al ser gestionados exclusivamente en el nivel comunal en las condiciones territoriales de Chile. Para que esta relevancia sea efectiva se debe avanzar en la transferencia de competencias y se debe resolver a favor de las regiones la definición de la máxima autoridad regional.

Elección directa del Jefe del Gobierno Regional

Conquistada la facultad de elegir a los Consejeros Regionales por voto universal, se debe ahora separar la función de representante del Presidente y la de Jefe del Gobierno Regional, que debe emanar del sufragio universal. Ambas funciones deben ser distintas y complementarias en un Estado Unitario Descentralizado. El interés regional no es la mera suma de los intereses locales. En este contexto, parece natural la evolución hacia un esquema de Intendentes electos que asuman la Presidencia del Consejo Regional y de sus entidades administrativas propias, a las que se les debe dotar de facultades exclusivas y excluyentes, con funciones diferenciadas del representante del Presidente de la República en la Región, que también debe tener atribuciones específicas claramente establecidas para evitar un conflicto administrativo. Estas dos figuras son necesarias, la primera para gobernar el proceso de desarrollo de la Región, y la segunda para coordinar en el territorio las tareas propias del gobierno central en materias internacional, de defensa, orden público, apoyo en catástrofes y redistribución económica, social, cultural, de género y de dotación de infraestructuras.

La elección directa, por los ciudadanos, del Jefe del Gobierno Regional será un paso decisivo para que haya descentralización efectiva en Chile.

Hacia un Fondo Común Municipal más redistributivo

En las sociedades espacialmente polarizadas, como Chile, se plantea un severo problema: la disparidad de recursos propios entre municipios. El municipio (o agrupaciones de estos cuando no alcanzan -sobre todo en los espacios rurales- un mínimo crítico de capacidad de gestión y movilización de recursos) parece ser la entidad mejor habilitada para hacerse cargo de las tareas de gestión urbana básica (ejecución y control de las normas de uso del suelo, regulación del transporte, recolección y tratamiento de desperdicios, alumbrado público, mantención de áreas verdes y espacios recreativos, entre otros), pero también de la administración directa de una parte de las políticas estatales de inversión en capacidades humanas y de

integración social y espacial. Esto siempre que no se mantenga la abismal diferencia de ingresos, que está asociada a las capacidades técnicas administrativas y a la de atraer inversiones productivas en la lógica de crear ventajas competitivas en el territorio.

Las transferencias gubernamentales hacia los municipios se justifican en tres situaciones: a) por existencia de “desbordes interjurisdiccionales”, es decir efectos más allá del territorio local en los beneficios de la prestación local; b) por disparidad de las capacidades fiscales, especialmente el valor de la propiedad del suelo y c) por disparidad de los costos unitarios de prestar servicios, especialmente en la áreas rurales o periféricas. El Fondo Común Municipal es hoy un mecanismo que, siendo redistributivo, no corrige lo suficiente las desigualdades de ingresos entre municipios como para posibilitar el cumplimiento de generar capacidades similares y que garanticen servicios justos o de calidad equivalente a todos los chilenos. Este debe transformarse en un mecanismo de disminución de la disparidad de capacidades tributarias comunales y en un mecanismo de compensación de los sobrecostos de prestación de servicios y provisión de bienes públicos locales. La concentración de población en determinadas ciudades, particularmente en Santiago, y de riqueza en determinadas comunas, particularmente en el sector oriente de Santiago, hace necesario redefinir los componentes del Fondo Común Municipal para fortalecer los mecanismos de redistribución y procurar que el poder de compra de servicios colectivos por habitante de las bases tributarias se aproxime razonablemente en cada entidad territorial. Avanzar hacia una mayor autonomía fiscal en los municipios, particularmente en la aplicación de tasas (lo que es el fundamento de la descentralización fiscal y de la democracia local, que hoy solo rige para la patente industrial y comercial), requiere pasar de un sistema que redistribuye ingresos a un sistema que redistribuya bases tributarias, por un lado, y establezca un mecanismo de compensación por diferencias de situación de pobreza y ruralidad, para aminorar la enorme disparidad de recursos por habitante de que disponen unas y otras comunas en Chile.

Cuadro 1: Concentración de Población y Disparidad de PIB e Ingresos por Regiones, 2012

Regiones		Población 2012	%	PIB 2012 (millones de pesos)	%	Encuesta Ingresos INE 2012 (miles de pesos)	%	Disparidad de PIB por habitante (% del promedio)	Disparidad de Ingreso por habitante (% del promedio)
XV	De Arica y Parinacota	179,736	1.0	655,605	0.7	41,302,151	0.9	64.1	89.7
I	De Tarapacá	331,396	1.9	2,436,272	2.4	94,201,991	2.1	129.2	111.0
II	De Antofagasta	593,767	3.4	10,650,091	10.7	201,311,287	4.5	315.3	132.4
III	De Atacama	286,519	1.6	2,612,209	2.6	67,171,963	1.5	160.3	91.5
IV	De Coquimbo	746,571	4.3	3,180,494	3.2	167,845,545	3.7	74.9	87.8
V	De Valparaíso	1,800,571	10.3	8,171,445	8.2	454,024,156	10.1	79.8	98.4
RMS	Región Metropolitana de Santiago	7,001,546	40.0	48,640,425	48.9	2,104,789,206	47.0	122.1	117.3
VI	Del Libertador General Bernardo O'Higgins	909,142	5.2	4,466,981	4.5	186,338,952	4.2	86.4	80.0
VII	Del Maule	1,032,899	5.9	3,515,969	3.5	182,454,106	4.1	59.8	69.0
VIII	Del Biobío	2,082,274	11.9	7,888,699	7.9	405,285,761	9.0	66.6	76.0
IX	De La Araucanía	998,437	5.7	2,228,267	2.2	179,158,681	4.0	39.2	70.0
XIV	De Los Ríos	385,907	2.2	1,267,122	1.3	83,312,102	1.9	57.7	84.3
X	De Los Lagos	865,447	5.0	2,528,094	2.5	211,869,305	4.7	51.3	95.6
XI	Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	107,880	0.6	506,935	0.5	31,875,862	0.7	82.6	115.3
XII	De Magallanes y de la Antártica Chilena	159,995	0.9	843,499	0.8	67,430,115	1.5	92.7	164.5
Total País		17,482,085	100.0	99,457,586	100.0	4,478,371,181	100.0	100.0	100.0

Fuente: A partir de Banco Central de Chile e Instituto Nacional de Estadísticas.

Instrucciones para los autores

La Revista “Políticas Públicas” es una publicación 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 y debate de materias vinculadas al Estado, Gobierno, Políticas y Gestión Pública. Los artículos son solicitados por los editores.

Sin embargo, se invita a académicos, investigadores y profesionales interesados a remitir sus artículos a la dirección señalada para la correspondencia, los que serán considerados para su inclusión en la Revista.

Para facilitar la consideración y publicación de los trabajos, existen las siguientes normas.

1. La extensión máxima debe ser de unas 13.000 palabras.
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 en el texto 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 deben contener con exactitud solo la información de los trabajos 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).

La presentación de las referencias debe ser del siguiente modo (en orden alfabético de apellido):

- i) Libro (el título del libro va en cursiva):
Peters, B. Guy. 1999. *American Public Policy: Promise and Performance, Fifth Edition*. New York: Chatam House Publishers.

- ii) 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.

Habermas, Jürgen. 2009. "¿Tiene Aún la Democracia una Dimensión Epistémica? Investigación Empírica y Teoría Normativa". En *¡Ay, Europa! Pequeños Escritos Políticos*. Madrid: Editorial Trotta, pp. 136-183.

- 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):

Carassus, David; Favoreu, Christophe, Gardey, Damian y Maurel, Christophe. 2011. La Caractérisation et la Définition de la Performance Publique: une Application aux Collectivités Locales. En Actes Colloque Airmap, Versailles-Saint Quentin, 29/06-1/07/2011. Disponible en <http://www.airmap.fr/index.php/publications/actes-des-colloques>. Consultado el 01-06-2014.

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

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

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

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

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