

Políticas Públicas

2015, Volumen 8, N° 1

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

INDICE

Alberto Mayol

Francisco Crespo

Estándares y regulaciones de las encuestas de opinión pública 3

Bastián González-Bustamante

Éxito electoral y gasto en campaña en las elecciones de senadores y
diputados en Chile 2013 21

Diego del Barrio

Teoría de ciclos económicos a través de ley de Say 37

Edison Ortiz González

Las reformas en perspectiva histórica:
claves para su comprensión 55

Eduardo Araya Moreno

Jeannette Rodríguez Chandía

Análisis comparado de escuelas formadoras de administradores públicos
en Chile: contenidos, tendencias y perspectivas 97

Gonzalo D. Martner

¿Es posible transitar de la democracia política a una democracia
social-ecológica? 125

Rafael Enrique Valenzuela Moreno

El nuevo servicio público propuesto para un gobierno abierto 153

Breves de Política Pública

- LA ENCUESTA CASEN 2013 Y LA MEDICIÓN DE LA POBREZA EN CHILE, abril 2015 N°34
- LA ENCUESTA DE VALORES SOCIALES USACH 2015, abril 2015 N°35

ESTÁNDARES Y REGULACIONES DE LAS ENCUESTAS DE OPINIÓN PÚBLICA

Alberto Mayol

Académico Universidad de Santiago de Chile

Correo electrónico: alberto.mayol@usach.cl

Francisco Crespo

Investigador Equipo Oikos

Universidad de Santiago de Chile

RESUMEN

El escenario político contemporáneo plantea el desafío de una actividad política cada vez más expuesta al escrutinio público, al tiempo que dicho escenario de presencia de la política se enfrenta a tendencias despolitizadoras. La necesidad de comprender esta tensión y los requerimientos de los actores políticos han fomentado el uso de mecanismos de predicción y análisis cuantitativos de los escenarios. No obstante es sólo recientemente que hemos comenzado a comprender los alcances de la medición sobre el objeto medido y, con ello, las múltiples dimensiones de la relación entre encuestas y espacio político. En particular, en muchos casos la herramienta de medición parece haberse convertido en parte del problema de la opacidad de los fenómenos o de la desigualdad de poder. La problemática regulatoria emerge en momentos como éste. El artículo plantea una breve síntesis de los mecanismos regulatorios y las discusiones en torno a estos que se han generado en el escenario internacional en cuanto a encuestas políticas se refiere.

Palabras clave: encuestas de opinión, síntesis, discusión, regulaciones, códigos de ética.

ABSTRACT

Standards and regulations of public opinion polls

The contemporary political scene raises the challenge of an increasing political activity exposed to public scrutiny. Simultaneously, this political scene faces depoliticization trends. The need to understand this tension and the requirements of political actors have encouraged the use of mechanisms for predicting and analyzing these scenarios. However, it is only recently that we have begun to understand the scope of the measured object and thus, the multiple dimensions of the relationship between polls and political space. In particular, in many cases the measurement tool seems to have become part of the problem of the opaqueness phenomenon or power inequality. Regulatory issues emerge in times like this. The following article is a brief summary of regulatory mechanisms and discussions around these measurements that have been generated on an international stage in terms of political polls are concerned.

Keywords: Public opinion polls, synthesis, discussion, regulations, ethic codes.

Introducción

El escenario contemporáneo abre cualquier análisis sobre el fenómeno político con una paradoja: al tiempo que lo político se vuelve más relevante con temas como el derecho a la vida, las características plurinacionales (o no) de los Estados y la importancia de los derechos humanos (por citar algunos casos); la sociedad parece cada vez más alejada de la política llegando incluso a creerse un “fin de la historia”, es decir, una negación que en sí misma no supone síntesis sino puramente carencia. La desideologización generalizada (y aparente) pone en crisis el concepto de política que a la postre sólo se convierte en un conjunto de procedimientos sin potencial semiótico más que el *marketing electoral* (Sennett, 2007).

Dada la paradoja la exigencia de refinamiento en los mecanismos analíticos se hace presente tanto para la politología como para la sociología. Dado el refinamiento se hace necesario el aumento de la vigilancia epistemológica y la discusión analítica. El presente texto de revisión se posiciona en dicha complejidad y se propone analizar uno de los instrumentos más relevantes en politología y sociología política: *las encuestas de opinión pública*, particularmente aquellas centradas en la intención de voto.

Cuando hablamos sobre las encuestas de opinión pública nos referimos a uno de los instrumentos más utilizados en la ciencia política principalmente por su confiabilidad en la predicción de resultados electorales. Como plantea el Consejo Nacional de Encuestas Públicas de Estados Unidos o NCPP por sus siglas en inglés, un análisis comparativo entre las predicciones y los resultados electorales para los últimos 50 años muestra que el error de predicción ha sido en promedio de 1.9 puntos porcentuales y que éste ha ido a la baja¹. Este organismo – creado en 1969 – es uno de los tantos generados a partir de la preocupación por la calidad metodológica y la aplicación de principios éticos en los procesos de levantamiento de los datos en los procesos de elaboración de una encuesta de opinión. Si tuviésemos que resumir brevemente estas preocupaciones, éstas serían las siguientes:

- a) Problemas estrictamente intra-metodológicos, principalmente resumidos en la *estrategia muestral* (más que en el tamaño de la muestra), es decir, cómo se seleccionarán los casos para levantar la información; pero que consideran también el fraseo de las preguntas.
- b) Problemas éticos en el levantamiento de datos; principalmente relacionados con la capacitación de los encuestadores, el “llenado en falso” de los cuestionarios y otros como la invención de datos siguiendo las tendencias (o las medias de cada distribución) y la integración de sesgos en la muestra al contactar “conocidos” o “grupos de fácil acceso” como es el caso de empresas que manejan bases de datos estables que usan para todos sus estudios.
- c) Problemas de influencia; principalmente en la intención de voto. Se ha planteado que una encuesta que muestre a

1 Sitio web oficial: <http://www.ncpp.org/?q=node/6#6>

un candidato como potencial ganador favorece – a su vez – a dicho candidato y perjudica a aquellos que se ven más débiles. Esto se combina con los problemas éticos donde se inventan “encuestas de apalancamiento” (*push polls*)¹ que muestran a cierto candidato como ganador y funcionan como encuestas fantasma que encubren lo que realmente es *propaganda electoral*. En ciertos países estas encuestas son ilegales, mientras en otros se encuentran en vacíos de la legislación. Sin considerar este caso radical – sin embargo – se plantea que las encuestas siempre podrían tener un efecto de influencia sobre la tendencia de voto, aunque existen opiniones divididas en la materia, principalmente entre los teóricos del *bandwagon effect* y el *underdog effect* (Peterson, 2013).

- d) Problemas de interpretación, sobre todo en la cobertura mediática de las encuestas. Se plantea que de la misma forma en que el analista debe ser capacitado en la interpretación adecuada de los datos, también deben existir lineamientos para la cobertura mediática y exposición de los mismos. Al mismo tiempo esta preocupación se vuelve más acuciante cuando – por ejemplo – una enorme cantidad de las empresas e institutos encargados de realizar las encuestas son financiados por un partido político o un medio de comunicación. En Canadá – de acuerdo a Emery (1994) – más de la mitad de las mayores empresas realizadoras de encuestas de la época estaba ligadas medios o partidos. En las elecciones de 1988, por ejemplo, 15 de las 22 encuestas realizadas en el marco de las elecciones federales fueron patrocinadas por algún medio impreso.

Estos problemas – que han dividido fuertemente al mundo académico y político – han despertado el debate por los posibles *mecanismos de regulación* de los procesos de encuestas de opinión pública con las correspondientes posiciones encontradas entre los valores de la “libertad de expresión” y la “libre competencia”; versus la regulación estatal. En este marco si bien las acciones han sido – en

1 Una reseña sobre estos mecanismos se puede ver en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/08/15/sin-regulacion-uso-de-falsas-encuestas-durante-periodos-electorales/>.

estricto rigor – “mixtas,” con una combinación entre leyes y códigos de suscripción voluntaria, la revisión de bibliografía muestra que lo más común son las certificaciones de calidad de carácter voluntario.

La autorregulación: códigos de conducta y protocolos internacionales

Como hemos señalado la autorregulación – mediante códigos de suscripción voluntaria – es la norma en cuanto a estándares de calidad se refiere. Diversas organizaciones como la *American Association for Public Opinion Research* (AAPOR), el ya mencionado *National Council on Public Polls* (NCPP), la *European Society for Opinion and Marketing Research* (ESOMAR) y la *World Association of Public Opinion Research* (WAPOR) se encargan de producir protocolos y guías de publicación e interpretación de los resultados y metodologías de las encuestas de opinión. De acuerdo con Peterson (2013), de los mencionados, los más relevantes son¹: ESOMAR, AAPOR y WAPOR.

Estos códigos son actualizados periódicamente y contienen lineamientos para tipos específicos de encuestas según el objetivo del estudio. Cabe destacar – como plantea este autor – que los intentos de aplicar la norma de estandarización ISO 9000 a los estudios de opinión pública y marketing ha sido infructuosa a nivel internacional y que es “prácticamente imposible verificar si estas reglas tienen o no adherencia. En la mayoría de los países, los institutos de encuestamiento no han establecido un cuerpo fiscalizador de algún tipo que sea capaz de imponer sanciones a organizaciones encuestadoras que fallen en adherir a estas reglas” (Petersen, 2013: 55)². Por otra parte estos códigos están comprometidos dado que en su formulación se involucran directamente las partes interesadas. En cada actualización se dejan fuera de discusión ciertas metodologías o procedimientos de la preferencia de las partes interesadas, al mismo tiempo que se producen debates sobre puntos críticos. Como narra el autor, en la revisión del ESOMAR en 2007 – por ejemplo – ciertos sectores intentaron bloquear la normativa de protección de

1 Una traducción al español del ESOMAR/WAPOR se puede ver en: <http://www.apeim.com.pe/wp-content/themes/apeim/docs/esomar/Guia-ESOMAR-WAPOR-para-sondeos-de-opinion-y-encuestas-publicadas.pdf>

2 Esta y todas las traducciones de originales nos pertenecen.

información personal de los encuestados para, aparentemente, poder hacer uso comercial de las bases de datos.

Las organizaciones diferencian – generalmente – entre los *códigos éticos* y las *guías de difusión*. Los primeros se centran en la dimensión ético-moral de la investigación social y a los *requisitos* que caracterizarán a una investigación como “profesional” o “científica”. Las *guías de difusión*, por su parte, tienen que ver los requisitos de divulgación, es decir, qué información se debe entregar al público y de qué manera, además incluyen recomendaciones para todo aquel fuera de la especialidad que busque comprender mejor los datos y producir interpretaciones. Como plantea la Guía ESOMAR/WAPOR para sondeos de opinión y encuestas (2012):

Las recomendaciones de esta Guía se basan en el anterior Código ESOMAR para la publicación de sondeos de opinión. Éste fue examinado por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, que recomendó la aplicación generalizada del Código para regular la publicación de sondeos (ESOMAR, 2013: pág. 12)

Paredes (2012), en su análisis de las *push polls*, presenta un breve resumen (figura 1) de los estándares de WAPOR y AAPOR comparados con los estándares mejicanos del Instituto Federal Electoral (IFE) que se encarga de la regulación de los estándares de levantamiento y publicación de la información en conjunto con la Asociación Mexicana de Agencias de Inteligencia de Mercado y Opinión que se encarga de la generación de lineamientos y protocolos de ética y calidad de subscripción voluntaria.

Tabla 1
Normas mínimas para divulgar información sobre la metodología de las encuestas públicas

Criterio	AAPOR	WAPOR	IFE
Criterios de elegibilidad de los encuestados	X	X	
Descripción del diseño de la muestra	X	X	X
Fechas de levantamiento	X	X	X
Fraseo exacto de las preguntas	X		
Marco muestral	X	X	X
Margen de error	X	X	X
Método de levantamiento	X	X	X
Objetivo del estudio		X	
Población estudiada	X	X	X
Procedimientos de estimación	X	X	X
Quién patrocinó la encuesta	X	X	X
Quién realiza la encuesta	X	X	X
Responsable de la publicación			X
Supervisión		X	
Tamaño de la muestra	X	X	X
Tasa de rechazo de la entrevista	X	X	

Fuente: Paredes (2012)

Estándares de calidad de Chile

Una búsqueda en los sitios webs oficiales de las empresas chilenas Adimark y el Centro de Estudios Públicos no muestran ninguna mención de los protocolos u organizaciones antes mencionados ni a sus pares o similares latinoamericanos. Sin embargo, en 2012 la empresa MORI, específicamente una presentación realizada por Marta Lagos¹, hace una evaluación de las encuestas electorales y plantea que:

¹ Disponible en línea en: http://www.microdatos.cl/doctos_noticias/PPT_MartaLagos_20_12.pdf

No hay sellos de calidad [...] Los que publican encuestas electorales deberían [sic] ser obligatorio pertenecer a la organización internacional ESOMAR WAPOR, suscribir los códigos de la industria y someterse a las medidas disciplinarias de esos organismos [...] En Chile las encuestas que hacen los medios no pasan la prueba de la blancura de esos estándares. Mientras que CERC, CEP, MORI, las encuestas de microdatos, una gran parte de las universidades sí lo alcanzan [sic]. Hay claramente distintas calidades. (Lagos, 2012)

Por otra parte, con respecto a la regulación legal, una búsqueda en la Ley Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios revela que no hay mención a las encuestas electorales. En la misma lógica de los documentos del parlamento Canadiense del 94, la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile publicó un breve informe el año 2012 en donde reza: *“Chile no contempla legislación sobre la materia”* (Sandoval et al, 2012:1)

Las regulaciones directas: debate sobre la cuestión

Si bien la autorregulación parece ser la moneda corriente en la relación entre los gobiernos, los medios y los institutos o empresas encuestadoras, eso no quiere decir que no existen normativas legales dirigidas hacia la regulación de las encuestas de opinión. La bibliografía denomina a esto “regulación directa” y – nos llama la atención – generalmente la considera como “impedimentos” a la realización de encuestas, no observándola con buenos ojos lo que devela un fuerte sesgo liberal, hacia la tendencia de “libertad de expresión”, en la literatura disponible.

En términos simples el debate central es sobre si regular o no la publicación de los resultados de encuestas de opinión electorales en los períodos de campaña y los días previos a las elecciones.

El argumento a favor de la regulación plantea que la publicación de los resultados de una encuesta de opinión pública tiene una influencia directa en los resultados futuros de las elecciones. En esta línea de trabajos la discusión se sitúa en el tipo de efecto que la encuesta tendría y como éste afecta (positiva o negativamente) la capacidad predictiva de la misma. Como planteamos anteriormente los trabajos académicos se dividen entre aquellos que proponen que la publicación de encuestas plantea el riesgo de un *bandwagon*

effect (“efecto de carro”, haciendo la alusión al “tiraje” de un carro de tren en conexión con otro) y otros que argumentan la existencia de un *underdog effect* (“efecto del desvalido”). El segundo es la anulación del primero, por *efecto de carro* los buenos resultados en una encuesta para un candidato harían que las personas sintiesen que vale menos la pena votar por el contrario o simplemente aumentaría la simpatía de las personas por el “ganador natural” lo que, por consiguiente, garantizaría su victoria el día del balotaje en desmedro de su contendiente que habría corrido una carrera perdida (Peterson, 2013). El *efecto del desvalido* plantea, por su parte, la hipótesis contraria: aquel candidato que aparece como perdedor anticipado en las encuestas los días o semanas previas al balotaje, obtendrá la simpatía de los votantes quienes podrían alterar su intención de voto en el trascurso del tiempo.

En paralelo a estos dos efectos, ciertos autores plantean la existencia de un *strategic vote effect* (“efecto de voto estratégico”) en donde los votantes aplicaría elección racional gestionando su “recurso” de voto. Este paradigma convierte al voto en una problemática de inversión y al dato de la encuesta en un indicador de riesgo, es decir, votar por quién va más mal en las encuestas es una inversión de más riesgo y, por tanto, menos atractiva en tanto hay menos posibilidades de éxito. Sin embargo, dadas las características generales de los votantes y la evidencia empírica, este efecto parece tener una influencia limitada.

Por el contrario, los argumentos en contra de la regulación se centran en el valor de la libertad de expresión y la relevancia que tiene la disponibilidad de información de calidad técnica para la toma de decisiones por parte de los potenciales votantes. Como cabría esperar, dentro de los promotores más relevantes de esta postura se encuentran las organizaciones generadores de estándares de calidad. La discusión entonces no busca contradecir la idea de una cierta regulación sobre las encuestas, sino más bien sobre quién debe ejecutar dicha regulación, si esta debe ser autoimpuesta o estatal.

Sumadas a estas posturas, ciertos académicos como el ya mencionado Petersen (2013) plantean que existirían problemas a la hora de considerar la “evidencia” científica disponible en torno a los *efectos* de influencia de la publicación de resultados en períodos de campaña. Si se analizan los casos, de acuerdo a este autor, se podría concluir que se genera un efecto de *suma cero* en donde cada efecto anula a su contrario, o donde determinado efecto tiene una influencia

muy parcial, aplicable sólo a segmentos específicos de la población con arreglo a contingencias históricas. Siendo el ejemplo paradigmático el ya mencionado *efecto de voto estratégico*.

Regulaciones directas: situaciones estatales

Independiente de la situación del debate, es un hecho que existen una serie de Estados que han optado por promover de manera legal la regulación, principalmente de la publicación de resultados, de las encuestas de opinión.

En 2003, Frits Spangenberg, un investigador de Países Bajos, realizó una encuesta mundial titulada “La libertad para publicar resultados de encuestas” en donde analiza la situación mundial con respecto a la normativa legal relacionada con la publicación de resultados. De estos datos Robert Chung, miembro del consejo de la WAPOR, realizó una actualización en 2012. Presentaremos algunos datos relevantes sobre este estudio a continuación:

De un total de 83 países, 36 tienen un período de “embargo” o prohibición a la publicación de resultados de encuestas electorales en los días o semanas previas a una elección o en los períodos de campaña¹ (ver figura 2).

1 Cabe destacar que para este estudio, al ser consultado, Chile no proporcionó datos.

Tabla 2
Detalle “embargo” a la publicación de resultados encuestas
electorales por país

País/región (N=38)	Número de días del embargo (2002)	Número de días del embargo (2012)
Argentina	1	15
Bhutan	—	2
Bosnia y Herzegovina	0	1
Brasil	0	2
Burma	—	3
Canadá	2	3
Colombia	1	7
Costa Rica	2	7
Croacia	1	1
Chipre	7	7
República Checa	7	3
Ecuador	—	15
El Salvador	—	1
Grecia	15	15
Honduras	0	45
Italia	15	15
Jordania	—	—
Kuwait	—	3
Luxemburgo	30	—
Macao	—	15
Macedonia	5	5
Méjico	7	4
Noruega	0	1
Perú	7	7
Polonia	1	1
Portugal	1	1
Rumania	2	7
Rusia	—	5
Serbia	—	2
Singapur	—	1

Corea del Sur	24	21
España	5	5
Sri Lanka	—	7
Taiwan	0	10
Turquía	7	7
Ucrania	0	15
Uruguay	7	2
Venezuela	2	7

Fuente: Chung (2012)

De estos países, en el 84% la fiscalización del cumplimiento de los períodos de embargo está a cargo de agencias gubernamentales o los servicios electorales correspondientes. Sólo un 5% deja esta tarea a entes privados. El estudio también revela las *obligaciones legales* con respecto a las publicaciones de resultados, en donde se detalla qué debe ser publicado en conjunto con los resultados (por ley) y las *autoimposiciones* basadas en los códigos antes citados. Lamentablemente el dato no se encuentra por países sino que de manera agregada como se puede ver a continuación:

Tabla 3
Obligaciones legales y autoimpuestas

Muestra total= 85/ Información que debe ser publicada	Legal		Código/ Autoregulación		No sabe/ sin restricción	
	Frecuencia	% del total	Frecuencia	% del total	Frecuencia	% del total
Persona o agencia a quién se encarga la encuesta	30	35%	40	47%	23	27%
Cobertura geográfica	21	25%	49	58%	19	22%

Fechas de entrevistas	21	25%	49	58%	20	24%
Margen de error	20	24%	42	49%	28	33%
Fraseo preguntas	18	21%	42	49%	29	34%
Características de la muestra	17	20%	47	55%	24	28%
Modo de entrevista	16	19%	47	55%	25	29%
Tasa de respuesta	13	15%	32	38%	41	48%

Fuente: Chung (2012) ¹

Los datos confirman la hipótesis antes planteada sobre el hecho de que las auto-regulaciones vía códigos de subscripción voluntaria o certificaciones son más comunes que las regulaciones directas, aunque ligeramente. Si bien no tenemos datos específicos por país, Petersen (2013) plantea (para un versión – si bien – anterior de este estudio) que las regiones con menos regulaciones son Latino América y África.

Como ya se ha mencionado, en 2012 la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile publicó un breve informe titulado “*Encuestas Electorales. Experiencia Comparada*” en donde se resumen las normativas de 17 países (Alemania, Argentina, Australia, Estados Unidos, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, España, India, Italia, México, Perú, Portugal, Reino Unido, Uruguay y Venezuela). En este informe los autores plantean:

En los países analizados que poseen regulación sobre la materia, ésta se encuentra generalmente incorporada en la normativa general de elecciones, pero en particular México lo establece además en su Constitución, Venezuela lo regula a partir del Reglamento de Ley Orgánica de Procesos Electorales. En Perú, la ley establece un período de prohibición de publicación, pero esto y otras materias se reglamentan en Resolución 5011-2010 del Jurado Nacional de Elecciones. Y países como Francia y Portugal lo establecen en normas

1 La tabla fue parcialmente traducida desde el informe original -en inglés- para mejorar su comprensión.

especiales sobre la publicación y difusión de encuestas, e Italia para la regulación de la imparcialidad y acceso a la información los medios de comunicación durante las campañas electorales (Sandoval et al, 2012: 9).

En este documento se distingue entre las autorregulaciones y las regulaciones directas, como ya hemos visto; pero además se agrega la distinción entre la “prohibición total” o embargo a la publicación de resultados (como los revisados en los datos mundiales) y las regulaciones a la información que se debe entregar en la publicación. Todos estos datos son resumidos en la tabla presentada en la figura 4. Por último, con respecto al involucramiento del Estado o los gobiernos, el informe señala:

En determinados casos, la norma establece un organismo responsable de llevar un registro de las empresas encuestadoras y servir de depósito de la ficha técnica de las encuestas. Generalmente se faculta al organismo encargado de la gestión electoral. Esto ocurre en los casos de Argentina, a través de la Cámara Nacional Electoral; de Brasil, mediante el Tribunal Supremo Electoral; Costa Rica, el Tribunal Supremo de Elecciones; México, el Instituto Federal de Elecciones; en Perú, el Jurado Nacional de Elecciones; y Venezuela, el Consejo Nacional Electoral (Sandoval et al, 2012: 11).

Particular es el caso de Francia, en donde existe un organismo especial, la *Commission de Sondages* establecido en el artículo 5° de la ley n°77-808 y se encarga de estudiar así como generar normas para “asegurar la objetividad y calidad de la publicación y difusión de encuestas políticas” (Sandoval et al, 2012: 11). Este organismo está respaldado por el *Conseil d’Etat* e incluso tiene capacidades para definir las condiciones contractuales entre quién contrata el servicio de encuesta y la empresa que lo proporcione. Por último, este organismo se encarga de fiscalizar el cumplimiento de los períodos de embargo (Sandoval et al, 2012).

Tabla 4
Resumen de informe BCN

País	¿Quién patrocinó la encuesta?	¿Quién realiza encuesta?	Reporte/ registro de publicación	Responsable de publicación	Objetivo de estudio	Financiamiento	Blackout	Sanciones	Organismos responsables
Alemania							Si	Si	
Argentina	Si	Si	Si	Si			Si	Si	Si
Brasil	Si	Si	Si	Si		Si		Si	Si
Canadá	Si	Si	Si				Si	Si	
Colombia	Si	Si	Si			Si	Si	Si	
Costa Rica			Si				Si	Si	Si
España	Si	Si					Si	Si	
Francia	Si	Si	Si				Si	Si	Si
India							Si	Si	
Italia	Si	Si	Si				Si		Si
México	Si						Si	Si	Si
Perú	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Portugal	Si	Si	Si	Si	Si		Si	Si	Si
Uruguay							Si		
Venezuela		Si	Si	Si			Si	Si	Si

Fuente: Sandoval et al (2012)

La encuesta de opinión: entre ciencia y política

La discusión sobre la regulación de las encuestas de opinión – planteamos como tesis – es de relevancia sociológica en la medida que pone al centro dos discusiones relevantes para nuestra disciplina. Por una parte la discusión sobre la relación del quehacer científico con la política y, por la otra, la problemática de la constitución del sujeto político como mero actor económico, sujeto a dinámicas de mercado en tanto a su construcción de proyecto social, es decir, al *fin de la historia*.

Todo proceso de encuesta plantea el desafío técnico de generar un *marco muestral* que se adecue – con el menor compromiso posible – a los estándares de calidad técnica y la realidad logística de cada grupo social. En términos simples, se trata de desarrollar factores de control para la desigualdad estructural de la sociedad, compensando factores que amenazan con desarticular el principio de aleatoriedad. Sin embargo, el poder de verosimilitud de las encuestas ha convocado a quienes les interesa mejorar su posición relativa en el escenario político a utilizar diversas mediciones con fines propagandísticos. La historia de Chile conoce desde encuestas inventadas hasta muestras dirigidas o preguntas tendenciosas. La alianza de medios de comunicación con agenda política o empresarial intensifica el problema. Frente a ello, el examen aquí presentado sobre la cuestión regulatoria se orienta a facilitar las posibilidades futuras de un marco normativo, tanto ético como legal, que permita hacer un uso democrático de las encuestas de opinión, aportando en el uso de la razón por sobre los intereses y en la distribución de poder por sobre su concentración.

Referencias

- Chung, R.** (2012). The Freedom to Publish opinion poll results: A worldwide update 2012. Lincoln NE: *World Association for Public Opinion Research*. 6-10.
- Emery, C.** (1994). Public Opinion Polling in Canada. Librería del Parlamento de Canadá. Recuperado de: <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/researchpublications/bp371-e.htm>
- ESOMAR.** (2013). World Association for Public Opinion Research para sondeos de opinión y encuestas publicadas. Guía ESOMAR Recuperado de: <http://www.apeim.com.pe/wp-content/themes/apeim/docs/esomar/Guia-ESOMAR-WAPOR-para-sondeos-de-opinion-y-encuestas-publicadas.pdf>
- Lagos, M.** (2012). *Encuestas electorales en Chile: una evaluación. ¿Por qué se equivocaron las encuestas de los diarios en las elecciones municipales 2012?* Santiago. Universidad de Chile. Facultad de Economía y Negocios. Recuperado de: http://www.microdatos.cl/doctos_noticias/PPT_MartaLagos_20_12.pdf
- Paredes, M.** (2012). *Sin regulación, uso de falsas encuestas durante períodos electorales*. Recuperado de: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/08/15/sin-regulacion-uso-de-falsas-encuestas-durante-periodos-electorales/>
- Petersen, T.** (2012). *Regulation of Opinion Polls: A comparative Perspective*. Opinion Polls and the Media: Reflecting and Shaping Public Opinion. Holtz-Bacha, C. y Strömbäck, J. (Eds.). Londres: Palgrave McMillan. 47-68.
- Sandoval, C; Cifuentes, P y García, L.** (2012). *Encuestas Electorales. Experiencia Comparada*. Santiago. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Sennett, Richard.** (2007). *La cultura del nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- National Council on Public Polls:** <http://www.ncpp.org/?q=node>
- American Association for Public Opinion Research:** <http://www.aapor.org/AAPORKentico/default.aspx>
- Asociación Mexicana de Agencias de Inteligencia de Mercado y Opinión A.C:** http://www.amai.org/el_abc_de_opinion_publica_AMAI.php

ÉXITO ELECTORAL Y GASTO EN CAMPAÑA EN LAS ELECCIONES DE SENADORES Y DIPUTADOS EN CHILE 2013

Bastían-González Bustamante

Universidad de Santiago de Chile

Correo electrónico: bastian.gonzalez.b@usach.cl

RESUMEN

El gasto en campaña es uno de los factores más relevantes para el triunfo electoral de un individuo. Esta situación da cuenta de lo relevante que es regular la relación entre política y dinero, para así evitar problemas de representatividad, barreras de ingreso al campo político, potenciales conflictos de interés y casos de corrupción. Este artículo ofrece un análisis descriptivo de la elección de senadores y diputados en Chile 2013, en la cual se observa una relación lineal entre el gasto en campaña y los votos obtenidos por los partidos políticos en competencia. Esta situación ratifica la relevancia del capital económico en el proceso electoral.

Palabras clave: elecciones, gasto en campañas, incumbencia, Chile.

ABSTRACT

Electoral success and campaign spending in elections of senators and deputies in Chile 2013

Campaign spending is one of the most relevant factors for the electoral success of a political player. This situation shows how important it is to regulate the relationship between politics and money, in order to avoid problems of representation, entry barriers to the political field, potential conflicts of interest and corruption. This paper offers a descriptive analysis of the election of senators and deputies in Chile 2013, in which

a linear relation is observed between campaign spending and votes obtained by every political party involved. This situation confirms the importance of economic capital in the electoral process.

Keywords: elections, campaign spending, incumbency, Chile.

Introducción

El gasto en campaña es uno de los factores más importantes que influyen en el triunfo electoral de un individuo. Este hecho, que ha sido ampliamente estudiado por las ciencias sociales, particularmente por la ciencia política, tiene consecuencias bastante complejas, principalmente por dos razones. La primera razón es que esta situación constituye una paradoja para el sistema democrático, ya que si el gasto en campaña es un factor tan preponderante para el éxito electoral, entonces constituye además una barrera de ingreso al campo político, situación que pone en jaque la idea democrática de que cualquier individuo, eventualmente, puede realizar el tránsito de “representado” a “representante”, es decir, convertirse en gobernante. La segunda razón es que si no existe una regulación clara y eficiente en materia de financiamiento y gasto electoral, el hecho de requerir fuertes sumas de dinero para enfrentar una campaña de cualquier tipo puede gatillar conflictos de interés, problemas de *lobby* no regulado y financiamiento irregular, e incluso ilegal, de campañas políticas.

El segundo punto es particularmente sensible en el caso chileno, pues entre la segunda mitad de 2014 y principios de 2015 han estallado diversos escándalos relacionados con financiamiento ilegal de campañas electorales y de la actividad política. Lo anterior ha generado la sensación de que resulta absolutamente necesario regular de forma más eficiente la relación entre dinero y política. En la actualidad en Chile existe un sistema de financiamiento público y privado que regula los montos de las donaciones, el mecanismo y el tipo de reserva del donante (Ley N°19.884). Las donaciones pueden ser anónimas, reservadas o públicas. La normativa vigente además regula el financiamiento público (estatal) de los diferentes tipos de elección (véase Fuentes y Herrera, 2014). Ahora bien, tal como han evidenciado los recientes escándalos de financiamiento ilegal, resulta

bastante complejo realizar un control efectivo de la norma, tal como sucede en otros casos de la región (véase Piñeiro, 2015).

Este artículo no se centra específicamente en la relación entre dinero y política desde la perspectiva del financiamiento electoral, sino que se centra particularmente en el gasto en campaña y cómo éste se relaciona con el éxito electoral. En la siguiente sección se realiza un breve resumen teórico sobre la relevancia del gasto en campaña como determinante de éxito electoral. La segunda sección es un breve apartado metodológico que especifica las fuentes desde las cuales se han extraído los datos que se presentan en este artículo descriptivo. En la tercera sección se presentan los resultados de la elección de senadores y diputados 2013: cuotas, eficiencia electoral, cantidad de votos y gasto. Por último se presentan unas breves conclusiones.

Gasto como predictor de éxito electoral

El gasto en campaña es uno de los mejores predictores de triunfo electoral. En general la literatura clásica señala que quienes enfrentan una elección por primera vez (desafiantes) necesitan gastar más que los individuos que intentan lograr una reelección (incumbentes)¹ (Erikson, 1971; Levine y Hyde, 1977). Esto es lógico, ya que los incumbentes tienen una reputación previa y recursos de diferente tipo que les permiten enfrentar la elección de mejor forma, incluso si no tienen dichos recursos pueden realizar una retirada estratégica cuando el contexto no favorece su reelección y así evitar una derrota electoral (Ansolabehere y Snyder, 2004). Ahora bien, el gasto en incumbentes también es importante, sobre todo en los lugares donde la competencia resulta estrecha (Green y Krasno, 1988). Es por esto que en realidad no existe claridad sobre si el gasto impulsa el éxito electoral o si es de forma inversa, por esto se trata de una relación compleja e incluso bidireccional (Edwards, Morales y Schuster, 2012).

Morales y Piñeiro (2010) señalan que en la elección de diputados 2005 en Chile los incumbentes gastaron bastante y que

1 La incumbencia es un concepto propio de la ciencia política y su efecto se relaciona con la propensión que tienen los candidatos titulares para ser reelectos producto de la reputación previa y los recursos con los que cuentan, lo que les ofrece una importante ventaja (Morales y Navia, 2012; véase también González-Bustamante, 2014).

aquellos que perdieron la elección fueron los que no realizaron un gasto importante, generalmente porque en la elección anterior habían resultado electos con un margen bastante cómodo. La evidencia sugiere que aquellos candidatos se “confiaron” y gastaron poco en su campaña de reelección.

El gasto se ha incrementado de forma exponencial en Chile (González-Bustamante, 2014). En la elección de diputados de 2005 se gastó cerca de 9.500 millones, mientras que en la elección de 2009 el gasto subió a 14.300 millones (Contreras, González, Morales y Oliva, 2012). Por otra parte, en las elecciones presidenciales sucede lo mismo. En las elecciones de 2009-2010 Sebastián Piñera gastó cerca de 5.000 millones de pesos en primera vuelta, mientras que sus contrincantes gastaron más de 4.800 millones (López y Baeza, 2011). En las elecciones presidenciales de 2013 el gasto de todos los candidatos superó los 10.600 millones de pesos, solo Michelle Bachelet gastó más de 5.300 millones (Díaz y Morales, 2014).

Método

Este artículo es de carácter descriptivo y aborda el nivel de gasto electoral en las elecciones de senadores y diputados en Chile en 2013. La metodología consiste en un análisis estadístico descriptivo para caracterizar en términos generales el proceso electoral, con especial énfasis en lo relacionado al gasto en campaña.

Para este trabajo se han utilizado dos bases de datos construidas con información del Servicio Electoral (Servel) corregida con sentencias del Tribunal Calificador de Elecciones (Tricel). La primera base de datos contiene información biográfica y electoral de todos los candidatos a senador en 2013 ($n = 67$), la segunda corresponde a los candidatos a diputado en 2013 ($n = 470$). La construcción de estos conjuntos de datos se ha realizado basándose en la información usada por Joignant (2014) y González-Bustamante (2014).

Cabe señalar que la información de gasto electoral corresponde a datos corregidos durante el segundo trimestre de 2015. Esto es importante, pues si se compara con la información de 2014 existe una leve variación. Por ejemplo, si se revisa la información de consejeros regionales declarada el 2014 (véase González-Bustamante,

2014), difiere en aproximadamente 80 millones de lo informado el 2015. Cabe señalar que aquellas diferencias son bastante marginales, en el caso mencionado corresponde a un 1,4% del gasto total en aquella elección. Es probable que esto suceda porque se han realizado auditorías y revisiones a los gastos declarados por los candidatos.

Resultados

Participación, eficiencia electoral y cuotas

El porcentaje de participación en la elección de senadores asciende al 49,7% con respecto al padrón total habilitado para votar, el cual equivale al 72% del padrón total, pues en Chile el Senado se renueva de forma parcial, en el año 2013 solo se realizaron elecciones en las circunscripciones de la Región Metropolitana y las circunscripciones de las regiones pares. La participación en la elección de diputados alcanza el 49,4%, aquí se calcula sobre el total del padrón, es decir, la población en edad de votar (PEV), ya que desde el año 2012 existe inscripción automática y voto voluntario en Chile. Si solo se consideran los votos válidamente emitidos, es decir, se descuentan del cálculo los votos nulos y blancos, los porcentajes de participación alcanzan un 46,2% y un 45,8% respectivamente.

Si se hace una comparación con la elección de consejeros regionales, la cual se realizó por primera vez de forma directa y fue concurrente con la primera vuelta presidencial, la elección de senadores y la elección de diputados, se aprecia que en general las elecciones al Congreso despertaron un mayor interés en la ciudadanía, lo cual se condice con la idea de que existe una correlación entre la importancia o jerarquía de la elección y la participación electoral. La elección de consejeros regionales alcanzó un 49,3% de participación y solo un 43% al descontar nulos y blancos (González-Bustamante, 2014).

En la elección de senadores se enfrentaron 67 candidatos, de los cuales solo 11 fueron mujeres (16,4%), asimismo, en la elección de diputados se enfrentaron 470 candidatos, entre las que se encontraban 91 mujeres (19,4%) (Tabla 1).

Tabla 1
Eficiencia electoral por sexo y cuotas en las elecciones de senadores y diputados 2013

Senadores				Diputados		
	Candidatos	Electos	Eficiencia	Candidatos	Electos	Eficiencia
Mujeres	11	4	36,4	91	19	20,9
Hombres	56	16	28,6	379	101	26,7
	67	20	29,9	470	120	25,5
	Candidatos	Cuota	Porcentaje	Candidatos	Cuota	Porcentaje
UDI	8	2	25,0	56	8	14,3
RN	7	1	14,3	50	14	28,0
PS	6	-	-	24	6	25,0
PRSD	-	-	-	12	1	8,3
PRO	-	-	-	51	9	17,7
PRI	-	-	-	26	8	30,8
PPD	3	1	33,3	25	3	12,0
PDC	7	2	28,6	38	4	10,5
PCCh	1	-	-	8	3	37,5
PL	-	-	-	2	-	-
PI	3	-	-	19	5	26,3
PH	9	2	22,2	67	11	16,4
MAS	1	-	-	1	-	-
ECOV	1	1	100	5	1	20,0
IND (fuera de pacto)	6	1	16,7	17	5	29,4
IND (en pacto)	15	1	6,7	69	13	18,8
	67	11	16,4	470	91	19,4

Nota: En los anexos se encuentra la explicación de las siglas usadas. Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio Electoral (Servel).

A continuación se presentan datos de la eficiencia electoral por pacto en las elecciones de senadores y diputados 2013 (Tabla 2). Además se presentan datos de la eficiencia electoral por partido en la elección de diputados, la cual se realiza en todo el territorio nacional (Tabla 3).

Tabla 2
Eficiencia electoral por pacto en las elecciones de senadores y diputados 2013

Senadores				Diputados		
	Candidatos	Electos	Eficiencia	Candidatos	Electos	Eficiencia
Alianza	19	7	36,8	120	49	40,8
Nueva Mayoría	20	12	60,0	118	67	56,8
Si tú quieres, Chile cambia	4	-	-	75	1	1,3
Partido Humanista	9	-	-	67	-	-
PRI	-	-	-	26	-	-
Nueva Constitución	9	-	-	47	-	-
Independientes	6	1	16,7	17	3	17,7
	67	20	29,9	470	120	25,5

Fuente: En los anexos se encuentra un detalle sobre la conformación de cada pacto. Elaboración propia con base en datos del Servicio Electoral (Serel).

Tabla 3
Eficiencia electoral y votos por militancia política en las elecciones
de diputados 2013

Militancia	Candidatos	Electos	Eficiencia	Votos	% Padrón
UDI	56	29	51,8	1.179.342	8,7
RN	50	19	38,0	928.037	6,8
PS	24	15	62,5	691.713	5,1
PRSD	12	6	50,0	225.955	1,7
PRO	51	-	-	235.722	1,7
PRI	26	-	-	72.306	0,5
PPD	25	15	60,0	685.804	5,1
PDC	38	21	55,3	967.003	7,1
PCCh	8	6	75,0	255.914	1,9
PL	2	1	50,0	16.664	0,1
PI	19	-	-	67.094	0,5
PH	67	-	-	208.879	1,5
MAS	1	-	-	6.387	0,0
ECOV	5	-	-	32.762	0,2
IND (fuera de pacto)	17	3	17,7	206.634	1,5
IND (en pacto)	69	5	7,3	440.006	3,2
	470	120	25,5	6.220.222	45,8

Nota: El porcentaje del padrón corresponde al porcentaje de votos con respecto al padrón habilitado para votar (población en edad de votar, PEV = 13.573.143), no con respecto a la participación electoral. Por eso la columna suma un 45,8%, que equivale a la participación en la elección de diputados descontando nulos y blancos. Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio Electoral (Servel) corregidos por sentencias del Tribunal Calificados de Elecciones (Tricel).

En la elección de diputados los partidos más eficientes fueron el Partido Comunista de Chile (PCCh), el Partido Socialista de Chile (PS) y el Partido por la Democracia (PDD).

Votos y gasto en campaña

Hay partidos que son más eficientes porque tienen un buen proceso de selección de candidatos o negocian cuidadosamente los cupos en las circunscripciones o distritos por los cuales compiten, sin embargo, eso no necesariamente implica que obtienen una gran cantidad de votos ni que realizan un gasto electoral relevante –ambas variables evidentemente relacionadas, pues a mayor cantidad de candidatos, mayor gasto–.

Los pactos y partidos que obtienen mayor cantidad de votos e incurrir en mayor gasto son aquellos que compiten por la mayoría, sino todas, las circunscripciones y distritos donde se realizan elecciones. A continuación se presentan datos sobre los votos obtenidos y el gasto realizado por los pactos electorales en la elección de senadores y diputados, además se incluye el gasto por voto obtenido y el gasto promedio que corresponde a la media calculada con base en los candidatos que compitieron por aquel pacto.

Tabla 4
Votos obtenidos y gasto por pacto en la elección de senadores 2013

	Votos	Gasto	Gasto por voto	Gasto promedio
Alianza	1.715.701	6.064.295.859	3.535	319.173.466
Nueva Mayoría	2.282.754	4.636.070.187	2.031	231.803.509
Si tú quieres, Chile cambia	109.702	112.529.059	1.026	28.132.265
Partido Humanista	156.336	76.739.858	491	8.526.651
Nueva Constitución	175.915	131.320.321	746	14.591.147
Independientes	68.706	107.122.972	1.559	17.853.829
	4.509.114	11.128.078.256	2.468	166.090.720

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio Electoral (Servel) corregidos por sentencias del Tribunal Calificados de Elecciones (Tricel).

En ambas elecciones se puede apreciar el considerable gasto en campaña que realiza la coalición de derecha compuesta por la Unión Demócrata Independiente (UDI), Renovación Nacional (RN) e independientes dentro de aquel pacto.

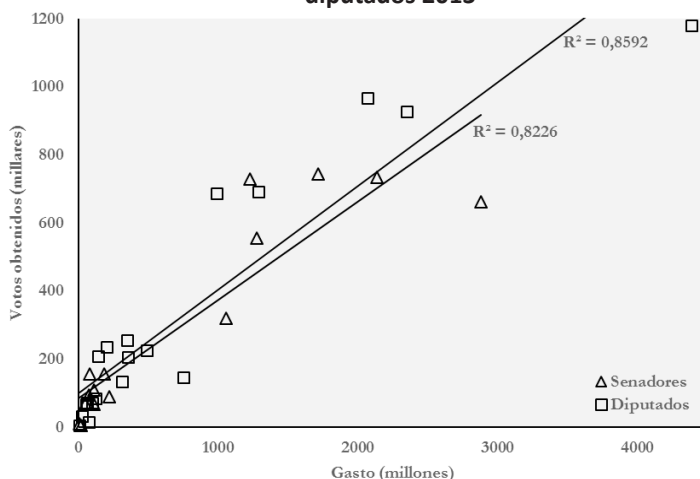
Tabla 5
Votos obtenidos y gasto por pacto en la elección de diputados 2013

	Votos	Gasto	Gasto por voto	Gasto promedio
Alianza	2.253.781	7.480.778.466	3.319	62.339.821
Nueva Mayoría	2.967.896	5.493.439.318	1.851	46.554.570
Si tú quieres, Chile cambia	337.823	399.563.349	1.183	5.327.511
Partido Humanista	208.879	138.726.864	664	2.070.550
PRI	72.306	100.303.130	1.387	3.857.813
Nueva Constitución	172.903	139.695.969	808	2.972.255
Independientes	206.634	351.971.999	1.703	20.704.235
	6.220.222	14.104.479.095	2.268	30.009.530

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio Electoral (Servel) corregidos por sentencias del Tribunal Calificados de Elecciones (Tricel).

Al mirar los estratos que componen los pactos, es decir, los partidos e independientes que compiten por una coalición, se puede apreciar que existe una relación lineal bastante fuerte entre el gasto en campaña y los votos obtenidos (Gráfico 1). Ahora bien, lo anterior puede resultar engañoso, pues hay que recordar que no todos los partidos compiten en todas las circunscripciones y distritos, por lo cual al modelar por votos obtenidos controlado por candidatos en competencia, el R^2 en senadores baja de 0,823 a 0,317 y en diputados de 0,859 a 0,288; una baja bastante relevante, sin embargo, el coeficiente sigue siendo considerable, lo que viene a ratificar la existencia de una relación lineal entre gasto en campaña y votos obtenidos.

Gráfico 1
Scatterplot gasto y cantidad de votos en la elección de senadores y
diputados 2013



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio Electoral (Servel) corregidos por sentencias del Tribunal Calificados de Elecciones (Tricel).

En la elección de senadores los partidos que incurrieron en mayor gasto fueron la Unión Demócrata Independiente (UDI) (\$2.876.812.259.– que corresponde a un 25,9% del total del gasto), Renovación Nacional (RN) (\$2.131.842.785.– que corresponde a un 19,2% del total del gasto) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC) (\$1.711.867.560.– que corresponde a un 15,4% del total del gasto), estos partidos ocuparon el cuarto (14,7%), el segundo (16,3%) y el primer lugar (16,5%) respectivamente en el total de votos obtenidos¹. En la elección de diputados, por otra parte, los mismos partidos son los que más gastaron (UDI \$4.387.056.545.– 31,1%; RN \$2.346.521.518.– 16,6%; y PDC \$2.070.115.601.– 14,7%), y ocuparon el primer (19%), tercer (14,9%) y segundo lugar (15,5%) respectivamente en el total de votos válidamente emitidos².

1 Este cálculo se ha realizado sobre los votos válidamente emitidos, es decir, se descuentan nulos y blancos.

2 Para revisar los porcentajes calculados con base en el total del padrón véase Tabla 3.

Conclusiones

Con base en los resultados descriptivos presentados se puede indicar que existe una relación lineal entre gasto en campaña y cantidad de votos que un partido o candidato pueda obtener. Aquello sugiere que el gasto es un determinante importante para el triunfo electoral, sin embargo, para ratificar aquello se debe realizar un análisis estadístico que permita una modelación con otras variables que puedan ser relevantes.

Cabe señalar que este artículo solo ha tratado el gasto en campaña, no la fuente de financiamiento electoral, la cual puede ser a través de aportes reservados, anónimos, privados de carácter público, propios, créditos bancarios, financiamiento estatal u otras fuentes (Fuentes y Herrera, 2014). Es precisamente en este punto donde se hay mayor opacidad debido a los aportes reservados y anónimos.

Más allá de la opacidad, la falta de transparencia e incluso el eventual financiamiento ilegal de campañas políticas, también resulta preocupante que la evidencia empírica sugiera que el dinero es un factor relevante en la competencia democrática. Diversos trabajos indican la existencia de un sesgo de clase, tanto en la participación (acto de elegir) como en la carrera de un político profesional (ser electo) (Contreras, Joignant y Morales, 2015; González-Bustamante, 2014; Morales, 2011). Es relevante avanzar hacia una regulación eficiente del gasto en campaña, pero también avanzar, en la línea de lo que proponen Luna y Somma (2014), hacia un financiamiento basal a los partidos políticos, no destinado al financiamiento de campañas electorales, pero que permita constreñir el impacto de las donaciones de privados en la política partidaria y potencie un fortalecimiento institucional con base en un aumento de los niveles de democracia interna y transparencia en los partidos.

Referencias

- Ansolabehere, S. y Snyder, J.** (2004). The Incumbency Advantage in U.S. Elections: An Analysis of State and Federal Offices, 1942-2000. *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 1(3), 315-338.
- Contreras, G., González, M., Morales, M., y Oliva, D.** (2012). Nuevo régimen electoral en Chile: inscripción automática y voto voluntario. *Democracia Municipal en Chile, 1992-2002*. Mauricio Morales y Patricio Navia (Eds). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales. 65-94.
- Contreras, G., Joignant, A., y Morales, M.**, (2015). The return of censitary suffrage? The effects of automatic voter registration and voluntary voting in Chile. *Democratization* (en prensa).
- Díaz, K. y Morales, M.** (2014). El Gasto en Campaña en la Elección Presidencial de 2013. Documento de Trabajo, Observatorio Político Electoral (OBPE), Universidad Diego Portales, Diciembre.
- Edwards, S., Morales, M., y Schuster, M.** (2012). ¿El dinero hace la felicidad? Efecto del gasto en campañas sobre el desempeño electoral de los candidatos a alcalde en Chile, 2004-2008. *Democracia Municipal en Chile, 1992-2002*. Mauricio Morales y Patricio Navia (Eds). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales. 329-360.
- Erikson, Robert S.** (1971). The Advantage of Incumbency in Congressional Elections. *Polity*, 3(3), 395-405.
- Fuentes, C., y Herrera, M.** (2014). *Financiamiento de la política. Análisis comparado y propuestas de política*. Santiago: Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (ICSO), Universidad Diego Portales.
- González-Bustamante, B.** (2014). Elección directa de consejeros regionales 2013. Rendimiento del capital político, familiar y económico en una nueva arena electoral en Chile. *Política, Revista de Ciencia Política*, 52(2), 49-91.
- Green, D. y Krasno, J.** (1988). Salvation for the Spendthrift Incumbent: Reestimating the Effects of Campaign Spending in House Elections. *American Journal of Political Science*, 32(4), 884-907.
- Joignant, A.** (2014). El capital político familiar: Ventajas de parentela y concentraciones de mercado en las elecciones generales chilenas 2013. *Política, Revista de Ciencia Política*, 52(2), 13-48.
- Levine, M., y Hyde, M.** (1977). Incumbency and the Theory of Political Ambition: A Rational-Choice Model. *The Journal of Politics*, 39(4), 959-983.
- López, M. y Baeza, J.** (2011). Las elecciones chilenas de 2009-10: ¿se derechizó el país? *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009-2010)*. Manuel Alcántara y María Laura Tagina (Eds). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 277-302.
- Luna, J. y Somma, N.** (2014). Hacia una ley de financiamiento público de partidos y organizaciones políticas. *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2014*. Ignacio Irarrázabal, Carla Pozo y Magdalena Letelier (Eds). Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. 247-271.
- Morales, M.** (2011). Precauciones frente al voto voluntario. *Chile 2010. Percepciones y actitudes sociales. Informe de la Sexta Encuesta Nacional UDP*. Maite de Cea (Ed). Santiago de Chile: Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (ICSO), Universidad Diego Portales. 59-72.

Morales, M. y Navia, P. (2012). Representación, instituciones y participación. *Democracia Municipal en Chile, 1992-2012*. Mauricio Morales y Patricio Navia (Eds). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales. 11-38.

Morales, M. y Piñeiro, R. (2010). Gasto en campaña y éxito electoral de los candidatos a diputado en Chile 2005. *Revista de Ciencia Política*, 30(3), 645-667.

Piñeiro, R. (2015). *Financiamiento de partidos y de campañas en Uruguay*. Santiago: Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (ICSO), Universidad Diego Portales.

Anexos

Tabla 1
Siglas de partidos y militancia política

Sigla	Militancia
UDI	Unión Demócrata Independiente
RN	Renovación Nacional
PRSD	Partido Radical Socialdemócrata
PRO	Partido Progresista
PRI	Partido Regionalista de los Independientes
PPD	Partido Por la Democracia
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PCCh	Partido Comunista de Chile
PL	Partido Liberal de Chile
PI	Partido Igualdad
PH	Partido Humanista
MAS	Movimiento Amplio Social
ECOV	Partido Ecologista Verde de Chile
IND	Independiente

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2
Composición de pactos electorales

Pacto	Partidos
Alianza	UDI + RN + IND
Nueva Mayoría	PDC + PS + PPD + PRSD + PCCh + MAS + IND
Si tú quieres, Chile cambia	PRO + PL + IND
Partido Humanista	PH
PRI	PRI
Nueva Constitución para Chile	PI + ECOV + IND
Candidaturas Independientes	IND

Fuente: Elaboración propia.

TEORÍAS DE CICLOS ECONÓMICOS A TRAVÉS DE LEY DE SAY

Diego del Barrio Vásquez

Profesor de Administración Pública

Universidad de Valparaíso

Correo electrónico: diego.delbarrio@uv.cl

RESUMEN

El presente artículo, hace una revisión de los principales pensadores de la ciencia económica y como relacionan los Ciclos Económicos y la ley de los mercados de Say, esta ley en su forma más simplificada o más tergiversada nos dice que toda oferta crea su propia demanda. En torno a esta premisa, es que todos los economistas clásicos creen que las crisis son por factores exógenos, ya que de manera endógena siempre hay una igualdad entre oferta y demanda. Cada vez que nos enfrentamos ante una crisis económica, se produce un cambio en la dirección del ciclo económico de corto plazo. Esto provoca la necesidad de reestablecer la trayectoria de crecimiento, para lo cual se adoptan diferentes políticas macroeconómicas. Estas políticas pueden favorecer el lado de la demanda (consumo) o de la oferta (producción), es por eso que la ley de Say toma relevancia en épocas de fluctuaciones económicas.

Palabras Clave: ciclo, exógeno, endógeno, sobreproducción, dinero, inversión, innovación.

ABSTRACT

Theories of economic cycles through Say's law

This article is a review of the leading thinkers of economic science and to how these relate economic cycles to the Say market laws. This law in its most simplified or most distorted form tells us that every offer creates

its own demand. Around this premise, all classical economists believe that crises are exogenous factors, since in an endogenous way there is always equality between supply and demand. Every time we face an economic crisis, there is a change of direction of the short term economic cycle. This causes the need to restore the path for development, for which different macroeconomic policies are adopted. These policies can encourage demand (consumption) or supply (production) that is why the Say's law becomes relevant in times of economic fluctuations.

Keywords: cycle, exogenous, endogenous, overproduction, money, investment, innovation.

Introducción

A modo de contextualizar

Para comenzar, debemos entender la definición de ciclo económico, que según Burns & Mitchell se describen como: “una forma de fluctuación que se encuentra en la actividad económica agregada de las naciones que organizan su trabajo principalmente en empresas: un ciclo consiste en expansiones que ocurren al mismo tiempo en múltiples actividades económicas, seguidas de recesiones, contracciones y recuperaciones igualmente generalizadas, que se entrelazan con la fase expansiva del siguiente ciclo” (Burns & Mitchell, 1946).

Una definición actual del ciclo económico es aquella que dice que hay ciclos económicos cuando el producto nacional observado aumenta en relación al producto potencial que es la producción que alcanzaría un país, si todos los recursos estuvieran empleados plenamente (una expansión) o disminuye en relación a él (contracción o recesión).

Por lo tanto, los ciclos económicos son una forma de fluctuación que se encuentra en la actividad económica agregada de las naciones que organizan su trabajo, principalmente en empresas; un ciclo consiste en expansiones que ocurren al mismo tiempo en múltiples actividades económicas, seguidas de recesiones del mismo modo generales.

Para los economistas clásicos, el estudio de la economía se dio en un ambiente histórico que no les permitió hacer mayores estudios en torno a las fluctuaciones cíclicas. Por lo general, los clásicos no creían que las crisis fueran producidas por factores endógenos, más bien, sólo estas se generaban debido a factores exógenos, como guerras o calamidades naturales, es por ello que la ley de Say¹ goza de mucha aprobación dentro de esta corriente de pensamiento económico.

Para entender estas premisas, trataremos de explicar los ciclos económicos desde el punto de vista de los autores clásicos y neoclásicos, siguiendo un riterio mixto. Se adoptó un criterio de agrupamiento y clasificación en base a rasgos de homogeneidad y características comunes.

Ley de Say, correspondencia entre oferta y demanda

Ahora se tratará una de las hipótesis básicas de la corriente clásica: la ley de los mercados de Say. Esta ley de forma muy simplificada, nos dice que toda oferta genera su propia demanda, pero cuando se produce un exceso de oferta en un mercado en particular, es porque al mismo tiempo se está produciendo un exceso de demanda en otro y la manera de ajustarse, es que suban los precios relativos para mantener el equilibrio. En torno a esta premisa, es que todos los economistas clásicos creen que las crisis son por factores exógenos, ya que de manera endógena siempre hay una igualdad entre oferta y demanda, manteniéndose de manera estructural un equilibrio dentro del mercado, por lo que los argumentos sobre superproducción como generadores de crisis económicas son, bajo esta óptica, inaceptables.

Quienes toman este postulado como base fundamental para sus estudios económicos, olvidan que el primero en criticar, desviarse y negar la propia ley fue quien la formuló, el mismo Say. Esto es comentado por Hans Neisser² en un artículo del año 1934:

- 1 (Lyon, 1767 - París, 1832) Economista francés. Say publicó en 1803 un *tratado de economía política* que cumplió esa misión de dar a conocer la nueva ciencia, empleándose como libro de texto en toda Europa y en Norteamérica hasta finales del siglo XIX. Jean-Baptiste Say es recordado por la *ley de los mercados* o *ley de Say*, que asegura que en un mercado libre es imposible una crisis general de superproducción, ya que toda actividad productiva genera rentas, salarios y beneficios suficientes para adquirir los productos que lanza al mercado.
- 2 Hans Neisser (Alemania, 1895 - EE.UU, 1975) Economista Alemán. En la teoría monetaria y económica dio importantes contribuciones.

“Sin embargo, la presencia de la sobreproducción general impresionó de tal manera a este autor (Say) que se sintió impulsado a introducir modificaciones en la teoría destruyendo su consistencia. Procedió de esta forma al definir el término “producción” no en el sentido acostumbrado de producción material de bienes y servicios, sino sólo de aquellos bienes en los cuales los ingresos por ventas cubren el costo. De esta manera Say redujo su ley del Mercado a una tautología sin sentido” (Neisser, 1934).

David Ricardo¹ en sus estudios, nos aportó algunos conceptos acerca del pleno empleo y de los desajustes económicos. En su obra Principios de Economía Política y Tributación de 1817, Ricardo desarrolla un cuestionamiento en contra del pleno empleo, ya que menciona que existe la posibilidad de que el capital podía no ser usado productivamente en algunas situaciones, permitiendo que hubiese recursos humanos permanentemente sin ocupar. Esta situación, permite explicar los desajustes que se producen en la producción, debido a que al no emplear todos los factores productivos, se pierde capacidad productiva para satisfacer las demandas crecientes de bienes.

Ricardo no desarrolla la idea de los ciclos económicos originados de manera endógena, sino más bien, relaciona los desajustes económicos a factores exógenos como tiempos de guerra y paz, que ejercen su influencia sobre la misma producción, pero nunca atribuye esos desajustes al incumplimiento de la ley de Say, debido que hasta ese momento en sus estudios nunca creyó en que el sistema económico capitalista tuviese desajustes propios de su funcionamiento. Esto es debido a que no alcanzó, al igual que Smith, a ver el desarrollo del capitalismo para detectar sus fallas endógenas.

Por otro lado, Malthus², fue un crítico de la ley de Say, ya que así como Smith y Ricardo defendían al ahorro como un medio para acumular riqueza y generar mayor crecimiento económico, Malthus

1 David Ricardo (Londres, 1772 - ibídem 1823) fue un economista inglés de origen judío sefardí-portugués, miembro de la corriente de pensamiento clásico económico, y uno de los más influyentes junto a Adam Smith y Thomas Malthus. Es considerado uno de los pioneros de la macroeconomía moderna por su análisis de la relación entre beneficios y salarios, uno de los iniciadores del razonamiento que daría lugar a la ley de los rendimientos decrecientes y uno de los principales fundadores de la Teoría cuantitativa del dinero.

2 Thomas Robert Malthus (Surrey, 1766 - Bath, 1834) fue un clérigo anglicano y erudito británico con gran influencia en la economía política y la demografía. Miembro, desde 1819, de la Royal Society. Popularizó la teoría de la renta económica y es célebre por la publicación anónima en 1798 del libro Ensayo sobre el principio de la población (An Essay on the Principle of Population).

cree que es una forma de destruir la producción, ya que dicho capital que se acumula, es una abstención de consumir bienes, por lo que desde ese momento, se comienza a generar una distorsión en la producción, por no ser igual a su consumo. En la siguiente frase Malthus quiere demostrar que para superar este exceso de producción, se requiere terminar con la decisión de seguir acumulando capital, para que este pase a ser parte del consumo: "... si la producción muestra un gran exceso sobre el consumo, el móvil para acumular y producir tiene que cesar por la falta de voluntad para consumir" (Malthus, 1820).

Para Malthus, una demanda insuficiente era la causa de las crisis, por lo que centró su análisis en promover el consumo en la masa de trabajadores que estaban desempleados o que no eran productivos, ya que al no tener ingresos para consumir, eran el punto central del porque existía esa insuficiencia de consumo, proponiendo la tesis de que ellos debían consumir para superar la brecha de demanda que estaban generando al ser improductivos.

Gracias a la ley de Say, la economía capitalista la usó como su base teórica para ser incuestionable ante las crisis económicas que estructuralmente produce cada cierto tiempo, ya que según los clásicos, siempre las crisis eran hechos atípicos que provenían de causas externas al mismo sistema económico.

Marx y rol del dinero

Por su parte, Marx¹ comienza a plantear sus teorías, diferenciándose completamente con los clásicos, a través de su concepto del valor trabajo, siendo este el elemento central para entender posteriormente sus críticas en contra del capitalismo. Marx comienza a destacar su teoría del valor trabajo, que será explicada ocupando la siguiente cita: "lo que determina la magnitud del valor de un objeto no es más que la cantidad de trabajo socialmente necesario" (Marx, 1971). Trabajo social necesario se puede decir que es: "tiempo que se necesita para elaborar una mercancía en las condiciones de producción socialmente normales" (Eumed). Esto hace referencia, a que dicho tiempo social necesario para producir un artículo es una

1 Karl Marx, (Tréveris, Reino de Prusia, 1818 - Londres, 1883), fue un filósofo, intelectual y militante comunista alemán de origen judío. Se le considera el padre del socialismo científico, del comunismo moderno, del marxismo y del materialismo histórico.

especie de promedio general para todos los productores, de manera tal que un productor que demore más que dicho promedio puede ser considerado menos eficiente; por tanto, producirá un producto con menor valor, mientras que, para aquel que produce en menos tiempo que ese promedio, es considerado eficiente. En competencia capitalista, el productor ineficiente es desplazado ya que al producir menor valor, gana menos.

Es inevitable no mencionar sus críticas a la base de sus opositores, la ley de Say. Marx en este sentido cree que los clásicos ignoran el rol jugado por el dinero dentro del intercambio, ya que el análisis del intercambio sólo lo realizaron desde el punto de vista del trueque de mercancías equivalentes. Al existir el dinero como medio de intercambio, no necesariamente la oferta genera su demanda como señala dicha ley, sino más bien, puede que la compra no se transforme automáticamente en una venta, pudiendo el dinero convertirse en capital, generando una abstención del consumo que provocaría el desfase entre lo consumido y lo producido, originándose un exceso de producción, que puede ser generalizada, que deriva en una detención de las compras, provocando la disminución de la producción.

Para la teoría Marxista, el dinero, puede provocar dos posibilidades de crisis: una producida por la separación entre la compra y la venta, mientras que la otra, protagonizada por el dinero como medio de pago y el crédito.

En la primera posibilidad, es viable cuando el dinero funciona como medio de intercambio, entonces cuando las ventas no generan su respaldo en compras por una acumulación del dinero, que pasa a transformarse en este caso en capital, genera trastorno en el flujo normal de mercancías, contradiciendo automáticamente la ley de Say.

La segunda posibilidad, es cuando el dinero es el medio de pago, pero ahora con el crédito como protagonista. Cuando se compra a crédito, el dinero es la medida de valor, pero una vez que se vence el plazo para pagar, cuenta como medio de pago. El crédito en si es un adelanto de la plusvalía que se tendrá en el futuro, por lo que si no puede apropiarse de tal plusvalía, la posibilidad de decretar imposibilidad de pago de los créditos se concreta, quebrando la cadena de pagos entre los actores económicos. El crédito es una poderosa herramienta para que los capitalistas puedan obtener todo el capital necesario para emprender sus inversiones que aumenten las actuales producciones, pero también es un amplificador de las crisis, ya que al

aumentar los créditos, aumentan las tasas de interés, lo que no sólo genera contracción en la inversión, sino además en el consumo.

Por lo tanto, los efectos de una crisis siempre están presentes en el modo de producción capitalista, son sus contradicciones propias que, tanto en fases de prosperidad como de depresión, se muestran siempre presentes, pero en las fases positivas, están ocultas.

Keynes y el impulso de la inversión

Por su parte, Keynes¹ en su teoría económica, nos explica que es posible encontrar en la economía, un ingreso de equilibrio, que se ve representado por la igualdad entre la demanda agregada y la oferta agregada, asociado a un nivel de empleo menor al garantizado por el pleno empleo.

En una economía simple, sin la intervención del gasto público, tenemos que el ingreso estaría compuesto por el consumo privado y la inversión privada, la suma de ambos conforman el ingreso de equilibrio.

Cuando hablamos del consumo, tenemos dos elementos a mencionar, primero el consumo autónomo que es la cantidad consumida por las personas, independiente de su nivel de ingreso y la propensión marginal al consumo, que es un decimal mayor a 0 y menor que 1, que nos indica cuánto es lo que nosotros gastamos de nuestro ingreso. La suma de ambos nos da el total del consumo privado en nuestra economía.

Si aumenta el ingreso bajo este modelo, este haría subir el nivel de consumo, pero no en la misma cuantía a como lo hace el nivel de ingreso, ya que la propensión marginal al consumo es quién determina cuánto del nuevo Ingreso será gastado adicionalmente en el consumo, por lo que se va gestando a partir de este componente, una diferencia entre el ingreso que disponemos y lo que realmente consumimos, esa diferencia se llama inversión. Por ende, si la inversión es menor a la diferencia entre consumo e ingreso, estamos en una economía que será menor al pleno empleo.

1 John Maynard Keynes, (Reino Unido, 1883 - ibídem, 1946) fue un economista británico, considerado como uno de los más influyentes del siglo XX. La principal novedad de su pensamiento radica en considerar que el sistema capitalista no tiende al pleno empleo ni al equilibrio de los factores productivos, sino hacia un equilibrio que solo de forma accidental coincidirá con el pleno empleo. La principal conclusión de su análisis es una apuesta por la intervención pública directa en materia de gasto público que permite cubrir la brecha o déficit de la demanda agregada. Está considerado también como uno de los fundadores de la macroeconomía moderna.

Analizar la inversión es un aspecto trascendental para entender las fluctuaciones en el nivel de actividad bajo esta óptica. La inversión está compuesta por dos elementos, uno es la tasa de interés, que es “la tasa de pago sobre un préstamo u otra inversión, además del pago del capital, expresada como porcentaje anual” (Dornbusch, Fischer, & Starz, 2009). Es un pago por el dinero prestado en el tiempo, ya que prestar dinero significa perder la oportunidad de ocuparlo, y como las inversiones obtienen su financiamiento por medio de préstamos, al monto se le adiciona esta tasa de cobro por prestar el dinero, para que este tampoco pierda su valor en el tiempo. El otro elemento es la eficacia marginal del capital, que puede ser explicado de la siguiente forma: “la eficacia marginal de un bien de capital es el tipo de rendimiento más elevado sobre el costo previsto para producir una unidad más (una unidad marginal) de un tipo particular de bien de capital” (Dillard, 1980). En términos más simples y concretos, cuando menciona que es un tipo de rendimiento más elevado sobre el costo previsto, está hablando más bien de una especie de porcentaje de ganancia, que sería el beneficio que obtendría el inversionista por llevar a cabo dicha operación.

Si la demanda efectiva es insuficiente, es debido a una insuficiencia en la inversión, siendo esta última baja por las malas expectativas que se prevén para el futuro, por lo que el Estado debe intervenir y hacer sus inversiones en reemplazo de las inversiones privadas que no se están realizando. Antes de explicar un caso de este tipo de intervenciones, para entenderlo de mejor manera, se explicará brevemente el Modelo IS-LM de Hicks¹. Este modelo está inspirado en las ideas de Keynes fundiéndolas con los pensamientos neoclásicos de Marshall, por lo que el modelo no representa en su totalidad las ideas expresadas por Keynes. Lo interesante del modelo, es que permite observar las interacciones de dos mercados, el de bienes y servicios (Curva IS) y el mercado financiero o del dinero (Curva LM), donde el primero determina el nivel de renta y el segundo el tipo de interés, que matemáticamente se grafican en un cuadrante del plano cartesiano, ubicando el nivel de ingreso en el eje X y el tipo de interés en el eje Y. El tipo de interés afecta a la inversión, por ende, afecta al ingreso, generando el nexo entre la curva LM con la IS. En este modelo se niega la neutralidad del dinero y se busca que ambos mercados se encuentren en equilibrio simultáneo. En este modelo, se

1 Sir John Richard Hick (Warwick, 1904 - ibídem, 1989), fue un economista inglés, uno de los más influyentes del siglo XX. Recibió el Premio Nobel de economía en 1972.

tiene un caso de intervención, que es cuando una política monetaria es impotente, como es el caso de la trampa de la liquidez, definida como: “la curva LM (mercado monetario) es horizontal, un aumento del gasto gubernamental tiene un efecto completo de multiplicador en el nivel de ingreso de equilibrio. No hay cambio en la tasa interés asociado con el cambio del gasto gubernamental, y por lo tanto, el gasto en inversión no disminuye; así no se amortiguan los efectos que produce el incremento del gasto del gobierno sobre el ingreso si la curva LM es horizontal, la política monetaria no tiene ningún impacto en el equilibrio de la economía y la política fiscal tiene su efecto máximo” (Dornbusch, Fischer, & Starz, 2009). La cita deja en claro, que la tasa de interés al ser constante, deja sin efecto la política monetaria, ya que no es capaz de moverla o modificarla, sin generar efecto alguno en el equilibrio, en cambio, una política fiscal no provocaría una baja en la inversión y aumentaría el nivel de ingreso. Por tanto, es en estos casos, cuando Keynes reitera la necesidad de efectuar gasto público, como inversión pública, cuando la inversión privada es menor a la que debiese ser.

Para Keynes, las fluctuaciones en el Ingreso se explicaban básicamente por las fluctuaciones en la inversión. La siguiente aseveración puede explicar aquello: “Las fluctuaciones en el volumen de inversión se explican en gran parte por el carácter fluctuante e incierto de las previsiones respecto a los rendimientos futuros de los bienes de capital y los términos futuros en que puede prestarse dinero a interés” (Dillard, 1980). Este extracto, demuestra que las inversiones son realizadas dependiendo del beneficio futuro que se pueda obtener por dicha operación y del monto cobrado por el dinero prestado. Si las expectativas que se tienen sobre el futuro son malas, o sea una eficacia marginal del capital baja, el empresario dejará de invertir, debido a que el costo por el dinero prestado podrá eliminar toda ganancia recibida por la inversión, afirmándose en esta teoría que la eficacia marginal del capital, es un componente subjetivo difícil de manejar por los hacedores de la política económica, producto de que es la confianza que los inversionistas tienen, influyendo sobre sus expectativas sobre el futuro, que se reflejarán en el nivel de inversiones realizadas. En palabras del mismísimo Keynes, la siguiente aseveración reafirma claramente lo expuesto con respecto a la eficacia marginal del capital: “Pero sugiero que el carácter esencial del ciclo económico y, esencialmente, la regularidad de la secuencia de tiempo y de la duración que justifica el que lo llamemos ciclo se debe sobre

todo a cómo fluctúa la eficiencia marginal del capital” (Keynes, 1936). Este autor en una afirmación categórica expresa que la eficacia marginal del capital es la causa principal de la crisis en desmedro de la tasa de interés: “creo que la explicación más típica y con frecuencia la predominante de la crisis, no es precisamente un alza en la tasa de interés, sino un colapso repentino de la eficacia marginal del capital” (Keynes, 1936). Por tanto, la causa del ciclo económico es la eficacia marginal del capital, que no puede ser controlado de manera acabada por las políticas monetarias, debido al componente subjetivo sustentado en la confianza sobre el futuro que tienen los empresarios, mientras que la tasa de interés puede ser regulada según la cantidad de dinero que requiere el sistema económico en un momento dado, subestimando el componente subjetivo que motiva al empresario a ver expectativas positivas en torno a los retornos que recibirá por la futura inversión.

Como punto culmine, Keynes también definió los límites de las fluctuaciones, que en su desarrollo teórico, los nombró por límite inferior y límite superior, explicando el primero como el movimiento descendente por el ciclo, donde el ingreso puede llegar a igualarse al consumo habiendo una nula inversión, en cambio, cuando el camino es ascendente por el ciclo, nos podremos encontrar con el segundo límite, el cual estará dado por el pleno empleo de los factores productivos.

Como punto final, se infiere que la eficacia marginal del capital es la que genera las fluctuaciones en el ingreso de equilibrio, debido a que al ser subjetiva, puede realizar cambios en las perspectivas y expectativas de aquellos que realizan las inversiones, provocando caídas en estas si estas expectativas sobre el futuro son negativas.

Schumpeter y el rol de la innovación

Para Schumpeter¹, las fluctuaciones pueden ser producidas por factores exógenos al sistema económico, pero admite que está la posibilidad de que existan fluctuaciones independientemente de que ocurran cambios en aquellos factores sobre el sistema económico.

1 Joseph Alois Schumpeter (Trest, Moravia, 1883 - EE.UU., 1950) fue un destacado economista austro-estadounidense, ministro de Finanzas en Austria entre 1919 y 1920 y profesor de la Universidad de Harvard (Estados Unidos) desde 1932 hasta su muerte en 1950. Se destacó por sus investigaciones sobre el ciclo económico y por sus teorías sobre la importancia vital del empresario, subrayando su papel en la innovación que determinan el aumento y la disminución de la prosperidad.

Lo anterior, se debe a que Schumpeter cree que el capitalismo es un sistema económico que está en permanente evolución, sustentado en que este va mutando a través de su competencia dinámica, generando lo que el menciona como destrucción creadora, que se concreta por medio de los ciclos económicos, que van destruyendo capitales y creando otros, haciendo evolucionar a los sistemas económicos, porque a través de las crisis, aquellos capitalistas que logran sobrevivir, se vuelven más fuertes. Para Schumpeter, el factor que genera ciclos económicos es la innovación llevada a cabo por los empresarios innovadores.

El ciclo está dividido para este autor en cuatro fases: prosperidad, recesión, depresión y recuperación.

Para explicar el ciclo, Schumpeter asume que existe un equilibrio, donde no existen cambios en las variables económicas, más bien, se repiten período a período. Para alterar tal estado de equilibrio, la expansión sólo es posible cuando existe un empresario innovador que ejecuta la innovación. Dicho término fue entendido por Schumpeter como: “establecimiento de una nueva función de producción. Esto incluye el caso de una nueva mercancía, así como los de una nueva forma de organización, tal como una fusión, de la apertura de nuevos mercados, etc.” (Schumpeter, Ciclos Económicos: Análisis teórico, histórico y estadístico del proceso capitalista, 2002). Por lo tanto la innovación, es la combinación diferente de los factores productivos que genera más eficiencia y novedad en la producción.

La innovación explica el ciclo, debido a que su aparición en masa sobre el sistema económico, siempre y cuando estas sean bien implementadas por los empresarios innovadores, sobre los factores productivos, estos obtendrán beneficios adicionales por el nuevo estilo de producción, lo que promoverá a las demás empresas a usar este nuevo método estimulados por la obtención de un mayor beneficio, lo que hará decaer con el tiempo estas ganancias adicionales obtenidas por esta innovación. Explica Schumpeter, que si las innovaciones fueran aplicadas de manera gradual en el tiempo, no se producirían las fluctuaciones, y por ende, los ciclos.

Las fluctuaciones cíclicas son de origen interno del sistema económico, ya que son constantes cambios en el cual el sistema económico va mutando a distintos estados de equilibrio diferente al existente previo a las innovaciones.

Entonces, los empresarios innovadores ejecutan las innovaciones, para obtener un beneficio extra de sus operaciones, pero

esos beneficios no son eternos, debido a que los demás empresarios rivales imitarán sus innovaciones, perdiendo paulatinamente dichos beneficios, provocando que las empresas que no se adapten y no incorporan dichas innovaciones, se volverán decadentes y serán desplazadas por aquellas que sí las aplicaron.

Es necesario destacar, que Schumpeter era un crítico del sistema bancario de su época, producto de que los grandes capitales, por su patrimonio, obtenían los créditos necesarios para implementar las innovaciones, algo que no podían conseguir tan fácilmente los capitales menores, que por lo general, se les negaba la posibilidad de acceder al crédito para el financiamiento de sus innovaciones.

La fase recesiva comienza cuando la actividad económica comienza a cesar, esto lo provocan las retiradas masivas de innovación y la contracción del crédito, esto último debido a la resignación de los bancos de prestar dinero, buscando recaudar los créditos prestados anteriormente.

El motivo principal de las caídas de las innovaciones, es que los beneficios extras que proporcionaban estas a los empresarios que las aplicaban, iban disminuyendo en el tiempo, desincentivando a los empresarios a seguir innovando, ya que al ser menores los beneficios, no se generará un capital que permita mayores inversiones.

Para Schumpeter, todas las fases cíclicas son necesarias excepto una, la depresión. Según este autor, ni la recuperación ni la recesión son evitables y la depresión solo se genera cuando ciertos elementos que intervienen en el sistema económico agravan la recesión, como el pánico y el nerviosismo.

Si la crisis toca a los mercados financieros, estos agregan pánico y nerviosismo, pero Schumpeter aclara que las crisis son de origen real y no por causas financieras. Además, cree que no es bueno que se intervenga de manera exógena en la recuperación del sistema económico, ya que esta sólo provocaría una recuperación, digamos, artificial de corto alcance, por lo que retornaría prontamente a la crisis.

Ahora bien, las depresiones no siempre están en todos los ciclos económicos, ya que perfectamente puede darse que la fase recesiva conduzca al ciclo hacia una nueva recuperación.

Si en la prosperidad, reina el optimismo, la obtención de créditos y la oleada de innovaciones, en la depresión se da el fenómeno contrario, donde los créditos escasean, hay un alto pesimismo y, finalmente, las innovaciones comienzan a caer.

Para Schumpeter, existen 2 tipos de depresiones: la normal y la anormal. La primera consiste en la destrucción de valores y cambios en el funcionamiento del sistema económico, mientras que en la segunda, a todo lo que anteriormente descrito, se suma el factor pánico.

Este proceso de destrucción de valores, no es eterno, en algún momento, tiende a caer. Cuando ya la economía encuentra dicho punto donde ya no se pueden seguir destruyendo valores, comienza la fase de recuperación, que otorga las condiciones necesarias para comenzar a ejecutar las innovaciones que permitirán llevar a la economía a un nuevo auge, aunque todo depende de cómo se implementen dichas innovaciones, ya que si no se introducen bien, el efecto expansivo será poco duradero, cayendo nuevamente en una crisis.

El papel del crédito en el proceso expansivo es clave, para que se ejecuten las innovaciones, es necesario el crédito como medio de financiamiento, por lo que si este es adquirido por el empresario innovador, es un instrumento que reforzará el proceso expansivo, ya que permitirá que nazcan nuevas innovaciones. Es por ello, que Schumpeter cree que para que el sistema capitalista pueda funcionar bien, es necesario un sistema financiero sólido que sea capaz de dar financiamiento a todas esas innovaciones.

Coincide con Marx, que el capitalismo está destinado a morir, puesto que para mantener vivo este sistema económico, es necesario que el empresario innovador esté motivado en realizar las innovaciones, pero como los beneficios son decrecientes con el tiempo, no entusiasman a estos empresarios a continuar con las innovaciones. Se buscará cambiar la situación para volver a tener nuevos beneficios, pero si no se encuentra un camino, puede llegar incluso dicha crisis a disolver el capitalismo.

Friedman y las políticas económicas

Friedman¹, perteneciente a la escuela monetarista, explica que los ciclos económicos están basados en factores exógenos, principalmente en las decisiones de política económica realizadas

1 Milton Friedman (Nueva York, 1912 - San Francisco, 2006) fue un estadístico, economista e intelectual estadounidense de origen judío que se desempeñó como profesor de la Universidad de Chicago. Liberal y defensor de su doctrina sobre el libre mercado, Friedman realizó contribuciones importantes en los campos de macroeconomía, microeconomía, historia económica y estadística.

por las autoridades gubernamentales. Otro factor que genera ciclos económicos provocados por una política económica, hace referencia a la información imperfecta.

Friedman cree que las decisiones adoptadas en las políticas económicas por las autoridades son erradas, generando crisis en la economía. El actor principal, culpable de estas fluctuaciones, sería el Banco Central, quien por ejemplo, si decide tener un stock de dinero inferior al necesario para consumir lo producido, bajará el consumo. El choque entre Keynes y Friedman, es quién causa primero el efecto sobre el otro en dos variables, para Friedman, una disminución del dinero disminuye el gasto, en cambio, para Keynes una disminución del gasto disminuye la cantidad de dinero. La siguiente frase expresa lo que Friedman plantea acerca de las políticas económicas y el porqué de sus malos resultados: “la FED siempre estaba equivocada en 180°... Es decir, que subían las tasas demasiado tarde, cuando la economía ya había desacelerado” (Woodward, 2001). Este desfase en la política económica, es lo que genera para Friedman los ciclos económicos, ya que no ejerce los efectos que se esperan de ella, aportando otras consecuencias para el conjunto de la economía.

Ahora bien, Friedman argumenta que la política económica si tiene efectos, que pueden ser efectivos en el corto plazo, pero que nos hereda efectos devastadores para el largo plazo, ya que genera efectos potentes en el empleo y la actividad, pero que en el largo plazo nos deja con una alta inflación.

La segunda causa de los ciclos económicos para Friedman, es la información imperfecta. La información imperfecta es un modelo que: “supone que cada oferente de la economía produce un único bien y consume muchos. Como el número de bienes es muy elevado, los oferentes no pueden observar permanentemente los precios. Vigilan de cerca los precios de lo que produce, pero no tanto de los precios que consumen.” (Mankiw, 2006). Es por esto que Friedman explica que ante una política monetaria expansiva, los agentes no logran diferenciar las mejoras en los precios relativos, con respecto, a los precios nominales en los bienes ofrecidos, por lo que al tener información imperfecta, se confunden y comienzan a tomar decisiones irracionales que los hace expandir su producción pero que a la larga les hará disminuir sus beneficios, lo que finalmente terminará en un reajuste de las cantidades que se producen.

Conclusión

En general, los clásicos plantean que las crisis son generados por factores exógenos, como las guerras, ya que estos están sustentados en la perfección del mercado, esto lo corrobora la ley de Say, que dice que la oferta genera su propia demanda, por tanto, jamás se produce superproducción a nivel generalizado, por tanto, jamás endógenamente se producen las crisis o fluctuaciones económicas por causas mismas del modelo.

De este modo la producción de pleno empleo podía considerarse como un dato a medio plazo y más concretamente del único factor variable relevante en estos modelos agregados: el trabajo. Esto implicaba que se podía determinar un nivel de empleo que junto con el stock de capital determinaba la oferta agregada de bienes y servicios.

Las críticas de Marx y Keynes convergen en que la ley de Say tiene errores estructurales, ya que no considera el rol central del dinero en el intercambio, algo que a ambos les permitió criticar y reducir el alcance de esta ley en la práctica.

Marx la detraición a esta ley, se basa en que el sistema capitalista tiene contradicciones propias que se ven reflejadas en las crisis económicas, que pueden ser producidas por situaciones de superproducción producto de la disociación del valor de uso y el valor, el rol del dinero en la economía, especialmente cuando se analiza el intercambio a través del dinero, que genera posibilidad de crear capitales que cortan el circuito de compra-venta, generándose un desfase y la tasa decreciente de ganancia como última causa que genera las fluctuaciones, ya que a medida que se van depreciando los bienes de capital, van entregando menor valor a los bienes producidos, por tanto, es menor la tasa de ganancia que adquiere el capitalista, por lo que reduce su plusvalía, y por tanto, su inversión.

Para Keynes las fluctuaciones económicas, se originan por el componente cíclico de la inversión, o sea, la eficacia marginal del capital, debido a que este es un elemento subjetivo, que es definido por las expectativas de los empresarios al momento de determinar las futuras utilidades a recibir por sus inversiones, por tanto, si este componente es negativo, se dará una caída en la inversión, que originará cambios en los niveles de actividad. Indicando que el dinero juega un papel central en el intercambio, argumentando si no se da la situación ideal

que los clásicos postulan, que es un intercambio fuese una especie de trueque, genera la posibilidad de que el dinero se convierta en capital una vez acumulado, por tanto, se empieza a romper con la ley de Say, que dice que la oferta genera su propia demanda, pasando a ser la relación al revés, la demanda genera su propia oferta.

A través del desarrollo de las teorías, Schumpeter aclara que no es favorable intervenir de manera exógena sobre la economía para buscar su restauración, ya que provocaría una especie de recuperación sólo artificial, que sólo generaría efectos en el corto plazo, pero que después, volverá a la crisis nuevamente, idea que contrasta con la ofrecida por Keynes, quién menciona que al no existir un nivel adecuado de inversión privada (elemento central como generador de ciclos), el Estado debía poner de sus recursos para impulsar la economía. En cambio para Schumpeter, la expansión en el ciclo, se da a través de las innovaciones ejecutadas por un empresario innovador, que busca técnicas nuevas que generan mayor utilidad y que son copiadas por la competencia, de manera que se va reduciendo paulatinamente las utilidades iniciales por la técnica al ser esta empleada por otros, generando agotamiento de las innovaciones y restricciones en los créditos, lo que conlleva a un decrecimiento en la actividad económica hasta que se da otro período de innovaciones.

Schumpeter al igual de Friedman, creen que las intervenciones exógenas sobre la economía no generan buenos resultados, sólo distorsionan más los efectos en vez de repuntar la economía hacia la recuperación.

Friedman analiza el ciclo económico a través del mercado del dinero, explicando que este es el que genera los impulsos que mueven al ciclo. Las teorías se sustentan en tres factores, una basada en la elasticidad del dinero, debido a que su abundancia a través de los créditos o su ausencia, puede generar efectos sobre el consumo y la inversión, por tanto, genera fluctuaciones. Otro factor es explicado a través de una desproporción de la relación ahorro-crédito, debido a que cuando se baja la tasa de interés del nivel que los mantiene en equilibrio a ambos, en algún momento, no existirán ahorros suficientes para sostener los créditos demandados. Y por último, el último factor explica que los ciclos son generados solamente por factores exógenos, básicamente por las políticas económicas del gobierno, que afectan de manera tardía a la economía y generan efectos desfasados que complican aún más el momento económico.

En torno a la ley de Say, se puede concluir que no explica el pleno empleo de los recursos. En su versión más primitiva introduce restricciones innecesarias en el comportamiento de los agentes económicos y no logra explicar el pleno empleo de los recursos. Y en su versión moderna sólo nos dice que el mercado de bienes y servicios tiende a equilibrarse juntamente con los mercados de crédito y de dinero. En realidad la ley de Say no predice ninguna regularidad observable. Tan solo puede decirse que la ley de Say expresa la confianza en que un sistema de precios libres va a ser siempre capaz de coordinar todos los mercados y lograr el equilibrio simultáneo de todos ellos. Y si todos los mercados están en equilibrio, eso quiere decir que el mercado de trabajo también lo está: todo el que quiere trabajar está empleado y no hay desempleo.

Referencias

- Burns, A., y Mitchell, W.** (1946). *Measuring Business Cycles*. New York: NBER.
- Dillard, D.** (1980). *La Teoría económica de John Maynard Keynes*. Madrid: Editorial Aguilar.
- Dornbusch, R., Fischer, S., y Starz, R.** (2009). *Macroeconomía*. México, D.F.: Mc Graw-Hill Companies, Inc.
- EUMED.** s.f. Diccionario. <http://www.eumed.net/diccionario/dee/dee.pdf> Eumed. En Diccionario de economía política Recuperado de: <http://www.eumed.net/cursecon/dic/bzm/index.htm>
- Haberler, G.** (1945). *Prosperidad y Depresión: Análisis teórico de los movimientos cíclicos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hawtrey, R.** s.f. recuperado de: <http://www.eco-finanzas.com/economia/economistas/Ralph-Hawtrey-Pensamiento-economico.htm>
- Historia Contemporánea.** s.f. recuperado de: http://www.portalplanetasedna.com.ar/el_mundo12.htm
- Keynes, J. M.** (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York: Polygraphic Company of America.
- Larraín, F., y Sachs, J.** (2002). *Macroeconomía en la economía global*. Buenos Aires: Pearson Education S.A.
- Malthus, T.** (1820). *Principles of Political Economy considered with a view to their Practical Application*. Londres: C.Roworth Bell Yard Temple-Bar.
- Mankiw, G.** (2006). *Macroeconomía*. Barcelona: Antonio Bosch S.A.
- Marx, K.** (1971). *El Capital*, Vol. I. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Marx, K.** (1956). *Historia de las Teorías de la Plusvalía*. Buenos Aires: Editorial Cartago.

Marx, K. (2004). *Manifiesto Comunista*. Buenos Aires: Editorial Nuestra América.

Pérez, L., y Jiménez, E. s.f. *Monografías, Ciclos Económicos, de Zona Económica*. Recuperado de: <http://www.zonaeconomica.com/ciclos-economicos>

Ricardo, D. (2007). *Principios de Economía Política y Tributación*. Buenos Aires: Editorial Claridad.

Say, J. B. s.f. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. Recuperado de: <http://cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/07593407102704830315924/portada.JPG>

Schumpeter, J. A. (1952). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. México D.F.: Editorial Aguilar.

Schumpeter, J. A. (2002). *Ciclos Económicos: Análisis teórico, histórico y estadístico del proceso capitalista*. Zaragoza: Prensa Universitaria de Zaragoza.

Shoul, B. (1971). Carlos Marx y la ley de Say. En J. Splenger, & W. Allen. *El pensamiento económico de Aristóteles y Marshall*. Madrid: Editorial Tecnos.

Smith, A. (1958). *Una investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica.

Woodward, R. (2001). *Greenspan: Alan Greenspan, Wall Street y la economía mundial*. Barcelona: Editorial Península.

LAS REFORMAS EN PERSPECTIVA HISTÓRICA: CLAVES PARA SU COMPRENSIÓN

Edison Ortiz González

Profesor Magíster Universidad de Santiago de Chile

Correo electrónico: edison.ortiz@usach.cl

RESUMEN

La actual administración que encabeza la presidenta Michelle Bachelet comprometió en su programa de gobierno la implementación de una serie de reformas cuyos ejes serían educación, reforma tributaria y una nueva constitución y cuyo propósito era construir “un Chile de todos”. La plataforma programática pensaba encarar las desigualdades existentes pues en su entorno se tenía la convicción que la desigualdad hacia insostenible la convivencia y la paz social del país y nuestro desarrollo como nación. Este artículo pretende revisar el derrotero por el que han seguido esas promesas, y contrastarlas con otras experiencias históricas similares.

Palabras clave: programa de gobierno, reforma, constitución, educación, modelo económico, Michelle Bachelet.

ABSTRACT

Reforms in a Historical Perspective: Keys for Understanding

The current administration headed by President Michelle Bachelet promised in its government program to implement a series of reforms whose axes would be education, tax reform and a new constitution having the purpose to build “a Chile for everyone”.

The programmatic platform was meant to address inequalities thus in its environment, existed the conviction that inequality was making conviviality untenable as well as the country's social peace and

development as a nation. This article reviews the course that these promises followed and compares them with other similar historical experiences.

Keywords: government program, reform, constitution, education, economic model, Michelle Bachelet.

Introducción

El programa de gobierno de Michelle Bachelet asumió en 2013 un diagnóstico crítico de la situación del país luego de casi un cuarto de siglo de restauración democrática: “Hoy las desigualdades atraviesan las más amplias esferas de la sociedad chilena e impiden que todos los chilenos y chilenas se incorporen al desarrollo y puedan llevar adelante sus propósitos y proyectos individuales y familiares. Hoy nuestro país está cruzado por enormes diferencias de oportunidades, con un inadecuado acceso a los servicios públicos, con privilegios y abusos de unos pocos por sobre el interés de la mayoría” (Bachelet, 2013: 8). En el programa de Michelle Bachelet se postuló realizar reformas de fondo, entendiendo por tales las que se abordarían en educación, tributos y nueva constitución. En educación se señalaba que había una profunda deuda con la calidad de la misma que se proponía mejorar transversalmente a la vez que reposicionar el sistema público en todos los niveles prometiendo una mejor educación por medio de un sistema más integrado y equitativo, que no deje, como ocurre hoy, rezagados y excluidos. Se reconocía que el esfuerzo que haría el nuevo gobierno significaría un mayor gasto público permanente y se pensaba que su costo oscilaría entre 1,5 y 2 puntos del PIB. La mayor calidad educativa redundaría en el fin progresivo de la segregación y fortalecería la inclusión; se prometía, también, la gratuidad universal, así como la eliminación del lucro en todo el sistema educativo. Para ello se partía de la concepción de la educación como un derecho universal que era un deber del Estado garantizar y fortalecer. Por tal motivo, la propuesta programática, enfatizaba el fortalecimiento del rol estatal así como el de la educación pública como motor y sello del proceso de reforma estructural que se buscaba promoviendo la integración y la inclusión. Las principales medidas propuestas (Ortíz, 2014) fueron desde un comienzo objeto de polémica pues se consideró que la *bajada* de

la reforma no daba cuenta del tamaño del titular, pues abundaba la creación de subsecretarías –parvularia, educación superior–, agencias –calidad superior, servicios locales de educación, CFT estatal, centros de entrenamiento– y superintendencias. Sin embargo, nada se decía del papel, ni la articulación que cumplirá en ese nuevo entramado, el Ministerio de Educación (Mineduc) actualmente jibarizado por la propia Concertación, en sus distintos niveles. No quedaba claro, además, si con las medidas propuestas se terminará dando el tiro de gracia al histórico papel estatal consagrado desde la constitución de 1833, suplantándolo ahora por una serie de servicios y agencias cuya autonomía y escasas atribuciones harían inviable la aspiración de más regulación en el área o si ellas solo eran la expresión de ideas fuerza que circulan, pero que no dan cuenta, ni consideran, la arquitectura estatal en educación, haciendo que las propuestas tornen aún más confuso el panorama en este eje programático clave. A propósito del lucro, salvo la declaración, no se vislumbraba una intención por evaluar profunda y concienzudamente el marco normativo implementado por la propia Concertación a partir de la Ley 20.248, cuya desprolijidad y abuso en el uso de los recursos derivados de la SEP por parte de los sostenedores, ha sido cuestionado permanentemente por Contraloría, denunciados en los medios y criticados por los expertos. Lo que sí quedaba claro en el grueso de sus anuncios es que había un programa en el área con buenos titulares, pero cuyos detalles no daban cuenta de la magnitud de los anuncios y del reclamo ciudadano por más regulación. Se sostenía, además que el costo de la reforma que se esperaba ejecutar sería de aproximadamente U\$ 8.500 que serían aportados por una parte significativa de la reforma tributaria, segunda gran promesa gubernamental.

Dicha transformación implicaría un gran incremento del gasto público y sus objetivos serían: “Aumentar la carga tributaria para financiar, con ingresos permanentes, los gastos permanentes de la reforma educacional que emprenderemos, 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. Los que ganan más aportarán más, y los ingresos del trabajo y del capital deben tener 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” (Bachelet, 2013: 24).

La meta de recaudación que se esperaba como la entrada en vigencia del conjunto de las medidas de la reforma tributaria sería de 3% del PIB. Esta meta se descomponía en 2,5% provenientes de cambios a la estructura tributaria y 0,5% como resultado de la aplicación de un conjunto de medidas que reducirían la evasión y la elusión. En definitiva la mayor tributación producto de las diversas medidas que se implementarían debía aspirar a recaudar los U\$ 15.000 millones de dólares que valdrían el conjunto de las medidas propuestas. U\$ 8.200 serían aportados por la propia reforma tributaria constituyéndose en la más importante fuente de aporte al financiamiento; la segunda fuente de ingresos provendría de recursos derivados de la proyección del gobierno central que aportaría U\$ 4.700 millones de dólares y finalmente U\$ 2.200 que se obtendrían del ahorro fiscal y de las reasignaciones presupuestarias. Por cierto, las medidas propuestas en esta dimensión no pasaron inadvertidas y desde un comienzo diversos economistas plantearon sus dudas en primer lugar sobre la discutible equidad de las mismas y en segundo lugar, sobre la posibilidad real de alcanzar la recaudación esperada. Gonzalo Martner criticó la entrada en vigencia de la eliminación del Fondo de Utilidades Tributarias (FUT) a partir del 2018 cuando ya fuese otra administración la que estuviese en ejercicio; en segundo lugar, cuestionó la real dimensión en la recaudación que tendría el alza de la tasa de impuesto a las utilidades de las empresas de 20 % a 25 % cuando en particular, al mismo tiempo se estaba proponiendo la rebaja en el impuesto a la renta de los sectores profesionales de más altos ingresos. Es decir, la mayor tributación se reduciría por la segunda medida; en tercer lugar desconfió de la idea de continuar insistiendo en incentivos al ahorro que no lo estimulan o muy poco, pero ciertamente aumentan la regresividad tributaria y, por último, la filosofía neoliberal implícita detrás de las medidas que solo apuntaban a equiparar el impuesto a la renta y a las utilidades de las empresas y no incluían la progresividad de los impuestos (Martner, 2013).

Por último la propuesta programática planteaba durante su mandato la elaboración de una *nueva Constitución*. Desde el entorno de la presidenciable se percibía que el actual marco institucional aún con sus modificaciones: “está sustentada en una desconfianza a la soberanía popular; de allí las diversas limitaciones a la voluntad popular mediante los mecanismos institucionales de contrapesos fuertes a dicha voluntad” (Bachelet, 2013: 30). El programa, entonces recogía el reclamo por una nueva carta fundamental, aunque era muy

ambiguo en el itinerario mediante el cual se desarrollará el cambio. Solo se expresó que sería un proceso democrático, institucional y participativo. Uno de los aspectos relevantes del documento era el párrafo dedicado a la propiedad privada que quedaría reconocida con rango constitucional, pero que por lo mismo obliga a que su uso debe servir al mismo tiempo al bien común. En esa línea, se reconocía la función social del derecho a la propiedad privada.

El programa de gobierno de la aspirante con más posibilidad de alcanzar por segunda vez La Moneda recogía así algunas de las demandas ciudadanas y estudiantiles que se vinieron expresando con mucha fuerza a partir de las movilizaciones estudiantiles de 2011 (Mayol, 2012: 21-27) y que sumieron en una profunda crisis al gobierno de Sebastián Piñera al punto que durante el mes de agosto de ese año la institucionalidad estuvo al borde de la crisis.¹ Las demandas por una nueva constitución que el movimiento estudiantil había enarbolado en la figura de una asamblea constituyente; el cambio en el modelo educativo y la recuperación del rol del Estado en la cartera y que se expresó durante las protestas bajo la consigna de “No al lucro”; así como la implementación de una reforma tributaria, no eran temas nuevos en la agenda pública chilena. En efecto, la discusión sobre el modelo institucional que nos regiría, el papel del Estado en la educación pública, y la desigualdad tributaria eran materias que ya habían estado presentes desde los albores de la patria y que incluso fueron parte de la agenda pública en el retorno a la democracia en 1989.

La manera de abordar los tres ejes programáticos centrales —las reformas de fondo según el programa—, sin producir una discusión profunda sobre un modelo que ya venía con problemas —la crisis asiática, la vivida durante el gobierno de Lagos, el episodio del gas argentino en 2006 o la que se gatilló a partir de 2008²— fue un desliz del equipo programático que se pagaría caro más tarde.

Los tres ejes abordados en su programa de gobierno tienen una larga historia en el país y han sido, en especial en épocas de crispación social, objeto de crítica, análisis y generación de propuestas.

1 Datos provenientes de la encuesta de Adimark, correspondiente a Junio de 2015. (www.adimark.cl).

2 “El mal llamado *modelo chileno* no goza de tan buena salud. Por el contrario muestra importantes vulnerabilidades. En efecto, es un modelo que excluye y reproduce al infinito las desigualdades, es crecientemente insustentable por la presión abusiva que ejerce sobre los recursos naturales no renovables y es cada día más dependiente de un solo producto, el cobre, y del dinamismo de una sola economía: China” (Martner y Rivera 2013:29-128)

Su importancia en el debate hace necesario una profundización de los mismos y una disección de esos ejes en una perspectiva histórica que partiendo en los albores de la república, concluya explicando su contingencia y su importancia en la agenda pública contemporánea.

Educación: ¿Estado o mercado?

Como ya se ha dicho desde sus orígenes como república, Chile le otorgó un papel fundamental al Estado en educación. Ésta fue vista como el instrumento que – en el dilema civilización o barbarie (Sarmiento, 2010: 13-24) – permitiría a la nación desarrollarse. La labor educativa se llevó a cabo a través de aquel instrumento en el cual el racionalismo del siglo XVIII depositó tanto su confianza: la ley. De ese modo el incipiente Estado nacional lentamente fue absorbiendo funciones y prerrogativas que antes habían estado en la iglesia o en los cabildos. Es por ello que los diversos ensayos constitucionales del periodo incorporaron con más o menos énfasis el papel del Estado en el fomento, dirección e inspección de la misma. Ese espíritu quedó muy bien plasmado en la constitución de 1833 la que reglamentó más directamente la función pública de la educación en su artículo 153°: “la educación pública es una atención preferente del gobierno. El congreso formará un plan general de educación nacional”; en tanto el art. 154° señaló que: “Habrá una superintendencia de educación pública, a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional, y su dirección bajo la autoridad del gobierno” (Aedo-Richmond, 2000: 50). Símbolo del interés del Estado en el ámbito educativo fue la fundación, primero, del Instituto Nacional, matriz para el conjunto de la educación pública y luego de la Universidad de Chile. Esta última, a su vez, desempeñaría un papel de superintendencia de educación y en el modelamiento de un orden racional (Serrano, 1994: 37-44).

Este afán racionalizador se tradujo en la creación de instituciones para reducir los espacios discontinuos o arbitrarios que tanto molestaban a los hombres de orden y así someter la vida social a procedimientos preestablecidos. De allí que la educación haya sido uno de los puentes claves para formar al hombre racional, ciudadano e individuo. Tal lógica, la educación como agente civilizador, incluso fue transferida a la naciente institución penitenciaria pues al interior de ella la escuela no solo quedó vinculada a la entrega de conocimientos

aritméticos o de escritura sino que además es la base sobre la cual se articula la labor religiosa y el aprendizaje en los talleres. La escuela también era uno de los mecanismos que más intensamente reproducían la disciplina y el estado jerárquico que se deseaba socialmente. Quizá de ahí provenga la necesaria presencia en ella de grupos organizados conforme a ciertos patrones –tipo de penas, edad, intereses– y con maestros, ayudantes y vigilantes (Ortiz, 1996: 16-18).

La formación de un sistema nacional de educación respondió entonces, al afán racionalizador de los sectores ilustrados de la clase dirigente que aspiraban a ordenar desde el Estado una sociedad que era percibida caóticamente. En ese sentido era clave la formación de un sistema nacional de educación durante la república conservadora, cuya máxima expresión fue la creación de la Universidad de Chile, pues en nuestra elite había consenso sobre su significancia para el desarrollo y la formación de la población. Ese carácter – el Estado jugando un rol público importante en el área– se mantuvo a lo largo del siglo XIX y se fortaleció a comienzos del siglo XX con el surgimiento de un Estado más protector y en especial durante las administraciones radicales –“Gobernar es educar”– como quedo expresado en la constitución de 1925 que en su artículo 10°, inciso 7° declaró que “La educación pública es una atención preferente del Estado” y que “la primaria es obligatoria”, también que “habrá una Superintendencia de educación pública, a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional y su dirección, bajo la autoridad del Gobierno” (Chile Constitución, 1925: 3). Al alero de dicho articulado legal se inició lentamente la reorganización y expansión del sistema educacional público que enfatizó su cientifización, cuya expresión fueron los *liceos renovados*, así como la tendencia a una educación secundaria más moderna y cuya manifestación fue la aparición de los *liceos técnicos* que entre 1935 y 1950 vieron aumentar sus plazas desde 3.456 hasta 9.422 alumnos. En 1947 se creó una segunda Universidad pública, la Universidad Técnica del Estado (UTE).

Así como el Estado se reservó un papel importante en el desarrollo educativo, hay que reconocer que ya tempranamente –en particular debido al peso de las congregaciones religiosas– se reconoció constitucionalmente la libertad de enseñanza. De hecho los colegios privados nunca dejaron de existir y es más, ya en el siglo XIX la iglesia fundó la Universidad Católica (PUC, 1888), y a comienzos de 1920, nació también la de Concepción (UC), más tarde siguió la Católica de Valparaíso (UCV, 1928) y la Técnica Federico Santa María (UTFSM, 1929).

La educación chilena en la segunda mitad del XX, tuvo como desafíos la expansión de la cobertura del sistema formal, la diversificación de tipos de instituciones y de programas educativos, la tendencia a la modernización en los aspectos propiamente curriculares y la sucesión de políticas educativas y de reformas en la gestión, de muy diferentes signos (Borquez, 2010: 33).

Para velar por el correcto desarrollo de ese proceso se ratificó el rol estatal a través de la creación en 1953 de la Superintendencia de Educación Pública que tendría a su cargo la dirección superior e inspección de la educación nacional, bajo la autoridad del gobierno y sin perjuicio de las garantías que sobre esta materia consagró la constitución. Con respecto a la Educación Particular, la Superintendencia tuvo la supervigilancia de ella, velando porque realice su labor en conformidad a los objetivos e intereses. En términos generales, puede afirmarse que en el período, la matrícula creció más rápidamente que la población de las edades escolares, ya que la cobertura del sistema educativo evolucionó desde 26,2% de las personas de 0 a 24 años en 1950, a 49,9% en 1981 y a 54,1% en 1995.

Entre 1967 y 1968 se emprendieron en todas las universidades chilenas, procesos de reforma demandados e impulsados inicialmente por movimientos estudiantiles y acogidos primero por los académicos más jóvenes. Aunque se adoptaron nuevos objetivos generales para la docencia, tales como vinculación con la realidad nacional, fomento de la criticidad, formación liberadora, etc., la reforma no se expresó con mucha fuerza en el terreno propiamente pedagógico. Se modificaron planes y programas de estudio y se introdujo el llamado *currículo flexible*. Sin embargo, en los hechos no se revirtió el carácter profesionalizante de los estudios superiores ni la tradicional pedagogía universitaria. El gobierno de Salvador Allende, en sus dos primeros años, realizó serios esfuerzos por continuar la expansión de la cobertura del sistema y a democratizar la oferta educativa y la gestión del sistema, sin intentar una nueva reforma educacional, sino continuando la iniciada por el gobierno anterior. A comienzos de 1973, propuso las bases de una reforma propia, a partir de una doble fundamentación: la convicción que la expansión lineal del servicio educacional se haría insostenible si no se adoptaba una reestructuración del sistema y si no se reorientaban los objetivos y contenidos educacionales, especialmente en enseñanza media; por otra parte, la voluntad de sectores del régimen para impulsar un cambio radical.

La propuesta, conocida como Informe sobre Escuela Nacional Unificada (ENU) y que en los aspectos propiamente pedagógicos, prácticamente recogía y profundizaba para el nivel básico la lógica de la reforma de Frei, pero que en enseñanza media introducía la noción de “educación general y politécnica” y pretendía integrar las dos modalidades en que aquella se diversificaba. Era un proyecto bastante sensato y modernizador que por una frase que erróneamente plasmó en el documento original -“UN SISTEMA NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN PERMANENTE EN UNA SOCIEDAD DE TRANSICIÓN AL SOCIALISMO” (Cuadernos de Historia, 2012: 57)- el Superintendente de Educación de la época -Iván Núñez- el debate sobre la misma se ideologizó y la ENU fue fuertemente resistida por la mayoría política opositora y Allende, en medio del conflicto político, no insistió.

Hasta aquí tenemos un Estado que desde sus albores jugó y desempeñó, por consenso de la propia elite, un papel destacado en la instalación, implementación y fortalecimiento de un sistema educativo de carácter público. Insisto en esto pues, lo que veremos a continuación, será ese mismo Estado jugando un rol decisivo, pero ahora para desprenderse de todo lo que había construido en cerca de 150 años de historia.

Vino la crisis, los militares encabezaron el golpe de estado y partir de 1975 se ideó un nuevo modelo institucional que puso énfasis en la importancia del mercado en la sociedad y luego de un periodo de transición la educación pasó a constituir una de las 11 modernizaciones que comprometió el régimen desde 1981 (*El Mostrador*, 12/9/2013).

Si bien en sus inicios la junta militar solo concentro su esfuerzo en criticar el modelo educativo a la vez que se inició la revisión de los programas de la reforma de 1965, desideologizándolos y cercenando todo lo que oliera a político-partidista. Según el nuevo régimen la educación debía inspirarse en los principios del humanismo cristiano de su Declaración de principios de 1974 (Gobierno de Chile, 1974: 10-12). Como se sabe en una primera etapa hubo una intervención autoritaria sin precedentes en el sistema escolar y universitario a la vez que se reinstaló un modelo pedagógico que ponía énfasis en la disciplina, la autoridad del docente y los textos.

En 1977, el Ministerio de Educación se desprendió de buena parte de las escuelas o institutos de educación media técnico-profesional y los entregó a la administración de corporaciones privadas creadas por las asociaciones gremiales de empresarios de la industria, el comercio y la agricultura. A su vez ese mismo año en la 36° reunión

de la conferencia internacional de educación celebrada en Ginebra, Chile presenta un documento elaborado por la Superintendencia de Educación Pública como por el Movimiento Educativo 1974-1976, que sentará las bases del modelo subsidiario que se implementará a partir de 1981: “La ley contemplará los mecanismos adecuados para crear, mantener y ampliar, los establecimientos educacionales tanto públicos como privados y establecerá las modalidades y requisitos para la distribución de los recursos disponibles” (Ministerio de Educación, 1977: 57) asimismo un estatuto especial garantizaría el derecho a la libertad de enseñanza.

Con posterioridad un instructivo presidencial para la educación normó la doctrina del *Estado Subsidiario*, según la cual se privilegiaba la libertad educacional, se estimulaba la iniciativa privada en educación, la cual debería hacerse cargo de la futura expansión y mejoramiento del sistema y el Estado debía retraerse a cumplir aquellas funciones donde la acción de los particulares no era posible o era insuficiente o ineficiente. La descentralización de la gestión sería su corolario (Baeza y Fuentes, 2003: 14-18).

Hacia fines de la década del 70 y, especialmente a partir de 1980, se emprendió una reestructuración radical de la gestión. Algunos años antes, para el conjunto del aparato de Estado, se había avanzado en la desconcentración de la administración educativa estatal, que la dictadura inició al alero del proceso de *regionalización* (Boisier 2007: 128-134), esto es, de la creación de las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación (Seremis) en cada una de las 13 regiones en que se dividió la administración pública y, más tarde, con la creación de las Direcciones Provinciales de Educación (Deprovs).

La Constitución Política dictada en 1980, replanteó los preceptos sobre la libertad de enseñanza y el rol del Estado en los términos que se especifican en el capítulo correspondiente (Chile Constitución Política, 1980: 12-13). Asimismo, encargó a una *ley orgánica constitucional sobre enseñanza*, con los requisitos mínimos a exigir en cada nivel de escolaridad y las normas que permitirán al Estado velar por su aplicación. Además, dicha ley debía fijar los requisitos para el reconocimiento oficial de los centros educativos. Como se sabe, dicha ley se dictó solo a horas de que la dictadura militar entregara el mando al gobierno democrático. Se quiere resaltar con ello el valor que para el régimen y sus adherentes tuvo dictarla. También en el mismo año 1980, se decretó el traspaso gradual de las escuelas básicas y los liceos de enseñanza media del Mineduc a las

municipalidades, proceso que se completaría en 1986 (Baeza y Fuentes, 2003: 14-31). Ello implicó que en diversas formas, las municipalidades -entonces dependientes del Ministerio del Interior- se harían cargo de la infraestructura y equipamiento, de la administración financiera y del personal de los establecimientos, los que fueron transferidos con el status jurídico de trabajadores del sector privado y sin solución de continuidad. Al mismo tiempo, se modificó el sistema de subvenciones a la educación particular, de modo que, desde el propio Fisco, se alentó la creación y el mantenimiento de nuevas escuelas privadas gratuitas y el crecimiento de las existentes. La educación escolar – municipalizada y/o privada – se financiaría ahora mediante un sistema de voucher – subvención – por número de alumnos que asisten a clases (OCDE, 2004: 14-16).

En educación superior las universidades existentes hacia 1973 fueron intervenidas por la dictadura militar y en cada una de ellas se designó un *rector delegado* que, a su vez, designó a las restantes autoridades académicas y administrativas y concentró en sus manos las funciones normativas y de gobierno de cada casa de estudios. Esta situación se modificó en 1987, cuando se estableció en cada una de ellas e Institutos subsidiados por el Estado una Junta Directiva encargada de elegir al Rector y a las principales autoridades y ejercer un conjunto de atribuciones de administración. Cada Junta estaría compuesta por representantes del Presidente de la República, del cuerpo académico de las universidades y por personas relevantes del campo social o cultural asociado a cada centro. También a nivel superior, la misma legislación de 1980, permitió la fácil creación de nuevas universidades, Institutos Profesionales (IP) y Centros de Formación Técnica (CFT) de carácter privado, sin aporte estatal, de modo de crear una especie de mercado académico en el que las instituciones competirían por atraer a los estudiantes, cuyas familias pagarían los costos de la docencia recibida (Ministerio de Educación, 2003: 226-227).

Pese al espíritu del gobierno militar y a su claro deseo de disminuir el papel del Estado en el área mediante la creación de la *subsidiariedad* y de la mayor presencia del sector privado, el Estado continuó siendo relevante, puesto que, hasta 1990, una alta proporción de los centros educativos y del alumnado, continuaron financiándose con las subvenciones fiscales, y el Fisco, a su vez, aunque ahora indirectamente, continuó administrando establecimientos -en forma descentralizada- y ejerciendo un papel normativo y de supervisión técnica-pedagógica así como de financiamiento de la educación

gratuita y el control de los requisitos para impetrar la subvención escolar (Navarro, 2002: 25-26).

En el marco de una reestructuración general del sistema educativo, que se fundamentó en la ideología neo-liberal, en 1980 se aprobaron nuevos programas para la educación general básica y en 1981, para la educación media científico-humanista y para el área general de la enseñanza técnico-profesional. Junto con diversas actualizaciones y con un esfuerzo por hacer funcionales los contenidos al marco valórico y político entonces imperante, los nuevos planes y programas se caracterizaron, por preferir una indicación de objetivos o de conductas a lograr antes que una selección de contenidos, por dejar un amplio margen de opción metodológica a los profesores, y dentro de un marco determinado y un núcleo curricular mínimo, que posibilitaran una importante flexibilidad a la escuela.

Otra significativa innovación fue el establecimiento, en 1983, del Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER), un sistema de pruebas nacionales estandarizadas, que se aplicaron en los cursos de 4° y 8° básico y aunque su aplicación se suspendió pronto, fue el germen de lo que a partir de 1988 se conocería como el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) vigente aún. Ambas pruebas, además de sus efectos posibles en el nivel de establecimiento o de aula, permitieron tomar conciencia pública de la centralidad del problema de la calidad, aunque con el transcurrir del tiempo se utilizó este sistema más bien como mecanismo de ranking de los colegios y de la distribución socioeconómica de los mismos más que un indicador de calidad (Bachelet, 2014: 9-12). Situación similar ha ocurrido con los resultados del sistema de pruebas estandarizadas que miden la aptitud académica y los conocimientos específicos para la selección de ingreso a la educación superior (OCDE, 2004: 32-33).

El 10 de marzo de 1990, último día del régimen del general Pinochet se publicó la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE). En los aspectos propiamente curriculares referidos a la educación básica y media, en dicha Ley se aprobaron objetivos generales para cada uno de ambos ciclos, muy similares a los adoptados por decreto en 1980 y 1981. En la misma ley se estableció un mecanismo para hacer efectiva la libertad de enseñanza, a través de una profundización del principio de flexibilidad curricular ya introducido en 1980 y 1981. Otro aspecto de esta ley con incidencia en materias curriculares fue la norma que obliga al Mineduc a mantener sistemas de evaluación de la calidad de la enseñanza (Ministerio de Educación Pública, 1990: 1-26).

Todo ello fue acompañado por la precarización de la labor docente, el aumento de la deserción escolar, en especial en la década de 1980 y de la pérdida sostenida de matrícula en los establecimientos municipales y el éxodo hacia los particulares subvencionados, en particular luego de la aprobación en el gobierno de Aylwin y siendo ministro el socialista Jorge Arrate en 1993, de la ley de financiamiento compartido, que permitió un cobro parcial del arancel a las familias. Como fondo, una disminución constante del aporte del Estado, vía presupuesto de la nación (Raczynsky y Muñoz, 2007: 11) que recién pudo revertirse a partir de los gobiernos democráticos. Así, mientras en 1981, existía un 78 % de matrícula en la Educación Municipal, en 2013 ésta correspondía al 36 %, siendo el sistema educacional más segregado del mundo. A la vez se inició el proceso de regionalización de las sedes universitarias de las principales casas de estudio, que en la segunda mitad de los 80, fue acompañado por la creación de universidades privadas. Hoy las universidades estatales sólo cuentan con un 12 % de financiamiento fiscal basal, el 77 % del gasto en educación superior lo realizan las familias y prácticamente no existen CFT e IP públicos (Bachelet, 2007: 7-9).

Irónicamente desde el propio Estado –quien había sido clave en la generación de todo el entramado arquitectónico en educación durante el XIX y partes del XX– se impulsa esa tendencia para iniciar una nueva fase de modernización, igualmente impulsada desde el Estado, pero esta vez para desembarazarse de sus funciones tradicionales y depositar el impulso modernizador en el mercado (Serrano, 1994: 255).

Los cambios implementados en los años noventa

Cuando se inicia el primer gobierno democrático el juicio generalizado sobre el proceso de *municipalización* era negativo: no tuvo legitimación democrática, los alcaldes eran designados, la labor docente había sido precarizada y los profesores sometidos a una pérdida de su poder adquisitivo. Por otra parte desde sus inicios el modelo había expresado parte de las dificultades que lo acompañan hasta hoy día: pérdida del valor real de la subvención y la dualidad entre la gestión administrativa (municipios) y la técnico pedagógico (Mineduc). Pero, contra todo pronóstico “*las autoridades democráticas*

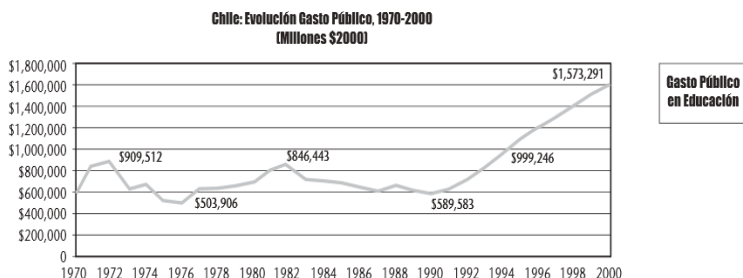
sostuvieron y fortalecieron el proceso de descentralización” (Baeza y Fuentes, 2003: 15), lo que significó en la práctica dotar de más atribuciones, presupuestos y capacidades a los actores educativos locales como efectivamente ocurrió a lo largo de los 90'. Para ello era indispensable democratizar los municipios, proceso que se consolidó a partir de 1992 (Ortiz y Valenzuela, 2013: 90-93).

Primó entonces la urgencia por modernizar y poner a tono las escuelas con los desafíos de los nuevos tiempos y, a su vez, con los retos que la propia globalización exigía al país: reintroducir a Chile en el contexto internacional, orientar la educación hacia la vida laboral y el mercado, y hacerse cargo de la enorme transformación tecnológica que estaba ocurriendo en el planeta. Al inicio de la década de 1990 existe un sentido que es a la vez político y cultural, y ampliamente compartido, de la urgencia de efectuar un esfuerzo integral de mejoramiento del sistema educacional del país. El clima de acuerdos imperantes al inicio de la transición sobre el proyecto de país y el papel de la educación en su logro, posibilitaron por primera vez en dos décadas una relación del sistema político con la educación en términos nacionales (Cox 1997: 3).

Bajo esa interpretación, a inicios de la transición, en vez de abordarse cambios estructurales en vista de la crisis inicial del modelo por el contrario se profundizó en la municipalización implementada en dictadura poniendo el foco en los temas de gestión y de una mayor autonomización de los centros educativos bajo dos supuestos: ya no habría marcha atrás en la concepción del estado subsidiario y bajo ese prisma, la gestión del propio centro educativo es la que haría la diferencia entre las buenas y las malas escuelas. Entonces desde el ministro Ricardo Lagos en adelante, y en particular desde la puesta en escena del Programa de las 900 Escuelas (P-900) se iniciará el proceso de colonización de la educación por las lógicas venidas del mundo empresarial y en particular desde el Ministerio de Hacienda y la incorporación al sector de la filosofía del Enfoque de Marco Lógico (EML). Desde el P-900 (1990) a la introducción de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) en 2008 y hasta hoy el proceso educativo no ha sido sino, la entrega de recursos versus la presentación de proyectos con lógica financiera. Otro dato significativo que reafirma el consenso intraelite a inicios de los 90: es que no solo continuaron los mecanismos que disminuían el papel del Estado en educación sino que en el contexto de la negociación que llevaba el

gobierno de Aylwin por aumentar la recaudación fiscal en 1993 y darle estabilidad en el largo plazo es que se introdujo mecanismos que flexibilizaron el financiamiento de la educación subvencionada. El llamado financiamiento compartido de la educación básica, media y media técnico-profesional. Hasta ese entonces el 6% de los estudiantes asistía a establecimientos de educación particular pagada; el 3% a establecimientos con financiamiento compartido, mientras que el resto lo hacía a colegios municipales y privados financiados con recursos públicos. La decisión gubernamental de ampliar el financiamiento compartido, tendría graves consecuencias en materia de segregación educacional (Rivera y Martner, 2012: 317-318). Bajo ese panorama se definieron algunos de los principios orientadores que tuvieron los cambios en educación a lo largo de los años 90: políticas centradas en la calidad que implicaron el paso del foco en los insumos de la educación a los procesos y resultados de aprendizaje; de equidad como provisión de una educación homogénea en términos nacionales, a equidad como provisión de una educación sensible a las diferencias y que discrimina en favor de los grupos más vulnerables; de regulaciones exclusivamente burocrático-administrativas del sistema, a énfasis en regulaciones por incentivos, información, evaluación; de instituciones relativamente cerradas respecto a los requerimientos de su sociedad, referidas prioritariamente a su autosustentación y controladas por sus practicantes y su burocracia, a instituciones abiertas a las demandas de su sociedad, e interconectadas entre ellas y con otros ámbitos o campos institucionales; de políticas de cambio vía reformas integrales, y un concepto de planeamiento lineal, a estrategias diferenciadas y un concepto de cambio incremental basado en el despliegue de la capacidad de iniciativa de las escuelas y no una receta única; de ausencia de políticas estratégicas de Estado, o su subordinación a presiones particularistas, a políticas estratégicas definidas nacionalmente y consensuadas. Según las autoridades educativas de la época el propósito global del contenido de las políticas fue responder al problema principal del sistema educativo: su baja calidad y la inequidad de la distribución social de sus resultados. En este marco, la acción pública intentó ordenar cuatro ámbitos fundamentales de políticas: el financiamiento del sector; la regulación de la profesión docente; la naturaleza de los contextos y procesos educativos; y la construcción de consensos políticos respecto a la necesidad y características de los cambios en el sector (Cox, 2003: 3-22). Un dato significativo respecto

de la crisis del financiamiento vivido en la cartera es que recién en 1993 el presupuesto ajustado, volvió a ser el que se disponía en 1973.



Fuente: Cenda

Un segundo mecanismo de modernización fue la elaboración de un informe producto de lo que en la época se llamó Comité Técnico para el Diálogo Nacional sobre Modernización de la Educación, conocido como “El Informe Brunner”. Esto sucedió en la administración Frei y siendo ministro Sergio Molina. El que el mayor mérito del informe haya sido el *consenso* logrado por sus 32 miembros entre los que destacaban empresarios, dirigentes sindicales y religiosos, da cuenta del carácter de la política educativa de aquel periodo. El Informe fue clave para las políticas que se adoptarían en la segunda mitad de la década de los 90’ e inicios de los 2000 hasta que la OCDE puso un ojo crítico sobre lo realizado. Entre otras cosas se terminó por alinear la educación con el mercado así como el nuevo currículo introduciendo nuevos conceptos; se propuso la creación de la Jornada Escolar Completa (JEC), y se hizo una apuesta por la profesionalización docente, para ello se creó un ambicioso programa de becas y un aumento sustantivo de los recursos pedagógicos. Finalmente se modernizó el Estatuto Docente introduciéndose algunos elementos de competencia y de aumento salarial versus resultados y méritos.

Dichas medidas se ampliaron y profundizaron con el gobierno de Ricardo Lagos quien en su estilo rimbombante prometió “dar un gran salto en educación a la vez que se buscó consolidar la reforma educativa en lo relativo a la aplicación de los nuevos planes y programas y la JEC, pilares de la nueva educación que, se pensaba, necesitaba el

país para el siglo venidero. La igualdad supone elevar los estándares para todos y apoyar a los alumnos con menor capital cultural para que puedan alcanzar esos Estándares” (Lagos, 1999:6). El país estaba en ese camino cuando en 2004 se publicó “Chile: OCDE, Chile: revisión de políticas educativas”, que fue decisivo para los cambios en la política y las transformaciones que se realizaron de ahí en adelante en el sector. El estudio que abordó todas las políticas implementadas desde la reinserción democrática del país, hizo una síntesis del proceso mediante un esquema. En efecto en una de las páginas del informe se presentan las relaciones entre sus principales componentes. De ese modo se evidencia una relación muy débil entre lo que hace el Mineduc y la educación de los profesores, así como con las prácticas escolares; en tanto el vínculo entre estas dos últimas y los resultados escolares es sumamente fuerte. La conclusión de los expertos dejó la puerta abierta para los cambios que se producirían más tarde en el área: El débil nexo de las reformas con la práctica en las escuelas también dificulta los esfuerzos ministeriales. Hasta donde el equipo de revisión pudo ver, no hay un sistema eficiente de supervisión e instrucción legitimado y que funcione, con capacidad y autoridad para ayudar a los profesores a mejorar el aprendizaje de los estudiantes (OCDE, 2004: 291-300).

Algunas de las recomendaciones siguientes pronto se transformaron en políticas públicas: “Promover el Programa de Asignación de Excelencia Pedagógica – AEP – para ayudar a que más profesores postulen y tengan éxito en lograr la certificación como Maestros de Maestros”; la implementación de un programa global de capacitación para mejorar la comprensión sobre lo que mide el SIMCE. Nacieron, entonces, los “estándares escolares para el rendimiento de los estudiantes medido por el SIMCE”. Su elaboración y difusión debía ser apoyada con perfeccionamiento – Mapas de Progreso y niveles de logro –; El equipo de revisión apoyó, además, los esfuerzos del Mineduc para extender “la acreditación voluntaria de un creciente número de universidades y los esfuerzos para expandir el sistema de préstamos estudiantiles a las universidades privadas” –Comisión Nacional de Acreditación–; así como el monitoreo a la formación inicial universitaria de los profesores secundarios de modo que sus habilidades para enseñar mejorasen sustantivamente. Una manera de alcanzar ese propósito según los panelistas era “exigir que los nuevos graduados rindan un examen de certificación con altos estándares de conocimiento

de materias” – prueba inicia. Es bajo ese contexto que se inicia a partir de 2004 la instalación de sistemas de evaluación que enfatizaron la creciente autonomía de los colegios así como su responsabilización por sus resultados. El más importante de ellos, fue el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la enseñanza (Sacge), que buscó, mediante el análisis de un conjunto de prácticas que fueron tomadas del modelo empresarial y moldeadas en cinco áreas al ámbito educativo – gestión del currículo, liderazgo, convivencia, recursos y resultados– que los colegios, con la colaboración de una panel experto, se autoevaluaran y construyeran a partir de un diagnóstico, un proceso de mejora continua de sus procesos (Ministerio de Educación, 2006: 5-6).

De ese modo el alineamiento de la educación en función del mercado fue total: la escuela era una especie de empresa que debía dar cuenta de “sus prácticas” en la lógica del mejoramiento continuo. También se instaló el Marco para la Buena Enseñanza (MBE) (Ministerio de Educación, 2002: 1-14) que, permitió, a partir del 2003 y con el acuerdo del Colegio de Profesores, instalar la evaluación docente que ha permitido más de cien mil evaluaciones. Sin embargo, el gobierno desoyó la principal conclusión de aquel informe: La educación chilena está influenciada por una ideología que da una importancia indebida a los mecanismos de mercado para mejorar la enseñanza y el aprendizaje. Por lo tanto, el intervencionismo activo del centro, está limitado por mecanismos de mercado. Los mecanismos de mercado, en la práctica, son generalmente débiles estímulos para la implementación o mejoramiento educacional, por numerosas razones. La más importante de ellas es que en el sistema hay una capacidad inadecuada de respuesta a los estímulos del mercado para producir un mayor aprendizaje estudiantil (OCDE, 2004: 291).

Se continuó entonces con la lógica de continuar entregando recursos a los centros educativos vía Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) y la presentación al congreso en 2005 de la iniciativa legislativa de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) que otorgaba recursos a las escuelas en función de los alumnos *prioritarios* y que luego clasificaba a las escuelas en función de sus resultados fue el corolario de ese proceso. Es decir, se hizo caso omiso de las recomendaciones del informe en aquellos tópicos que cuestionaban el modelo empresarial en educación. Como se sabe el área no tuvo ninguna prioridad en el programa presidencial de Michelle Bachelet en 2005. El despertar del

movimiento pingüino en el otoño del 2006 y la crítica sustantiva *al lucro* y a la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) y la exigencia por cambiarla pusieron en jaque el primer semestre de gobierno de la presidenta socialista. En la lógica tradicional de aquel gobierno se creó una comisión que reunió a expertos, sostenedores, autoridades religiosas, empresarios y algunos dirigentes estudiantiles que por su amplitud no buscó definiciones sustantivas y de la que pronto se retiraron varios de los líderes estudiantiles y cuyo desenlace fue la promulgación en 2009 de la Ley General de Educación (LGE) que buscó perfeccionar el modelo – se modificó el Consejo Superior de Educación (CSE), se subieron las exigencias para ser sostenedor, incorporación de principios de equidad y calidad en educación, se creó la Agencia de Calidad y la Superintendencia de Educación, etc. –, y la ley 20529 que creó el *Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación* que entró definitivamente en vigencia en el mandato de Sebastián Piñera. Lo curioso fue que la ley, que pretendía recoger las inquietudes y demandas del movimiento estudiantil, entró en vigencia en medio de nuevas protestas estudiantiles que estuvieron en su punto más bajo la aprobación del presidente Sebastián Piñera y que cobraron la cabeza de tres de sus cuatro ministros – Joaquín Lavín, Felipe Bulnes y Harald Beyer – del área. De allí que en su actual mandato la presidenta Bachelet prometiera una reforma sustantiva en educación que fortalecería su rol público y la presencia del Estado en el área. La anticipada renuncia de la recién designada subsecretaria de educación, Claudia Peirano, vinculada al mundo de los sostenedores, aún antes de que comenzara su mandato sería un fiel reflejo de las tensiones que se producirían al interior de la coalición de gobierno y cuya expresión más visible era la disputa entre un sector del PDC vinculado al mundo de los empresarios de la educación y los nuevos diputados y ex dirigentes estudiantiles. De hecho el nuevo ministro, responsable de encabezar el proceso de reformas, era un conocido economista que durante el mandato de Lagos, y como Ministro de Hacienda, dio visto bueno a varias de las medidas más cuestionadas como la acreditación, la bancarización de la educación mediante la implementación del Crédito con Aval del Estado (CAE), o la presentación del proyecto de Ley SEP. La tensión que se percibía en la cartera se sumaba la falta de criterios definidos para implementar las medidas y que se expresó en lo zigzagueante que fue el propio ministro en su puesta en escena de las medidas. Contra una opinión mayoritaria que esperaba que el proceso

se iniciara con un claro mensaje de fortalecimiento de la educación pública, el secretario de Estado presentó la iniciativa legislativa N° 131-312 más conocida como “Fin al lucro, al copago y la selección” que puso el foco más bien en el sector particular subvencionado generando incentivos para su reconversión. Para empezar se eliminaron del borrador original los artículos que creaban el Servicio Nacional de Educación y ponían este derecho por sobre la libertad de enseñanza, lo que implicaba una reforma constitucional. De hecho la propia propuesta evidencia, ya en su segundo párrafo, sus limitaciones: “El presente proyecto se enmarca en un conjunto más amplio de propuestas gubernamentales (se supone que, luego, se ingresarán iniciativas como la carrera docente, una nueva institucionalidad para la educación pública y la creación de más subsecretarías y superintendencias, en el más clásico estilo de *El método Bachelet*) que forman parte de la Reforma comprometida ante el país y la ciudadanía y se hace cargo de establecer las condiciones indispensables para que Chile abandone el paradigma que señala que la educación es un bien de consumo” (Ortiz, 2014). La revolución prometida suponía “la eliminación gradual del financiamiento compartido, la prohibición de la selección y el impedir el lucro en los establecimientos que reciban recursos públicos” y, para ello, “el proyecto buscó reformar el sistema educativo nacional para promover la inclusión social” (aunque no se tocaron los particulares pagados), así como reconocerla como un derecho social y no un bien de consumo por cuya calidad velará el Estado, haciendo que ésta no dependa de la capacidad de pago de las familias. El prospecto luego indica que dichos “cambios estructurales” requerirán la modificación de la 20.370 (LGE), la 20.529 (Calidad) y la 20.248 (SEP). Después, cuando se detallan los alcances de tales modificaciones, estas se restringen a: impedir las discriminaciones en los procesos arbitrarios de admisión, garantizar que los recursos públicos no sean usados para el lucro, fortalecer las atribuciones de la Superintendencia (cuyas facultades respecto de la SEP ya fueron cercenadas el 2011 tanto por la derecha como por la ex Concertación) y cubrir un nuevo tramo de beneficiarios. Se calendariza un régimen transitorio de 10 años para eliminar completamente el copago, un año para que los establecimientos puedan adecuarse al nuevo régimen y dos para que los sostenedores que quieran continuar beneficiándose de la subvención cambien su naturaleza jurídica, así como 12 años para que sean propietarios efectivos del inmueble. Se ofrece la opción de

transferir al Fisco la infraestructura educativa cuyo valor se pagaría en un plazo idéntico, hasta por un monto de 75 UF por alumno. Al describir el detalle de las transformaciones, éstas eran menores y vale la pena mencionar aquella que señala que el financiamiento recibido será destinado sólo para “finés educativos”. Se prometía la creación de nuevas agencias estatales pero no se modificaba la arquitectura normativa que tiene al Mineduc jibarizado –una Superintendencia y una Agencia de Calidad sin mayores atribuciones y que en la práctica actúan de manera autónoma respecto de su *ente rector*–. El proyecto tampoco tenía una definición clara de lo que se entendería por calidad de la educación y no se evidenciaba un cambio de paradigma. En estricto rigor, lo que más sobresalía en la iniciativa era el intento por introducir mecanismos de regulación en el mercado educativo que, hasta hoy, funciona como capitalismo salvaje, casi como paraíso fiscal.

Como se sabe, luego de una fuerte discusión pública, y de la flexibilización de varias de las medidas propuestas –no habría web para postular, se extendían los plazos para el cambio de la personalidad jurídica, flexibilización de los arriendos y extensión del tiempo de entrada en vigencia de la ley– la iniciativa legislativa fue aprobada finalmente en enero de 2015. El endurecimiento del movimiento estudiantil en el otoño de 2015, así como la presentación de las iniciativas complementarias –Fortalecimiento de la carrera docente y el proyecto de desmunicipalización previsto para septiembre – y el extendido paro de docentes tiene hoy en status quo las medidas propuestas para reorientar la educación y que ésta fortalezca el rol del Estado en ella. Las batallas venideras decidirán si la educación se reorienta hacia una función pública o, por el contrario, continua en ella imperando una lógica empresarial, solo con una mayor regulación. Una evaluación preliminar nos lleva a concluir que, la naturaleza de un proyecto híbrido, no dejó contentos ni a quienes querían la continuidad del modelo anterior, ni a quienes pensaban que había llegado el momento de cambiarlo por otro de naturaleza más estatista.

¿Nueva Constitución?

Decía Álvaro Jara en un clásico texto – Guerra y Sociedad en Chile – que las formas bélicas no pueden ser ajenas al devenir del resto de la realidad histórica. Y agregaba que “en el Chile de los

siglos xvi y xvii sería difícil no percibir la absorbente temática bélica que parece dominar toda la sociedad. La guerra está presente en las crónicas, en los poemas, en las relaciones y en los documentos. Es un motivo constante dentro de esta sociedad estructurada por la violencia, en cuya conformación el elemento conquistador jugó un rol decisivo. De ahí que el estudio del ejercicio de la violencia y de sus transformaciones históricas ha parecido interesante e imperativo” (Jara, 1971: 13-14) y es que cualquier imagen que se tenga del Chile de aquel tiempo, desde *La Araucana* de Alonso de Ercilla, es de una tierra de guerra y en permanente disputa¹. La escala narrativa subsistente habla de la guerra. Así lo son los poemas épicos de Pedro de Oña, en tanto Góngora Marmolejo compara la estructura territorial del país como “la vaina de una espada”, nos relata Álvaro Jara. La impronta que le dio al país la guerra de Arauco durante la colonia hará que la imagen de Chile sea el de una tierra de violencia y que nuestro proceso independentista esté marcado por ese signo. Mario Góngora llegará a decir incluso que “en el siglo XIX la guerra pasa a ser también un factor histórico capital: cada generación, podemos decir, vive una guerra” (Góngora, 1981: 9) Para ratificar aquella sentencia está en primer lugar la ofensiva lanzada en 1813 por el Virrey del Perú que desencadenó las guerras de la Independencia y que se prolongaron en la “guerra a muerte” contra los realistas del Sur y en la campaña para la liberación del Perú, bajo el mando de San Martín. Más tarde, Chile vivirá como protagonista: la guerra de 1836-1839 contra la Confederación Perú-Boliviana de Santa Cruz, la guerra naval contra España (1864-1866), la guerra del Pacífico (1879-1883), vivida como guerra nacional, y por último la guerra civil de 1891. Ello sin contar la prolongada guerra contra los mapuches, con sus periódicas entradas en la selva y en los reductos indígenas, los incendios de siembras, los raptos, etc., que remata en un levantamiento mayor en 1880, que solo puede considerarse definitivamente aplastado en 1883. El siglo XIX durante el cual se forjó Chile como nación estuvo pues marcado por la violencia y la guerra. Bajo ese contexto no es casual que los héroes patrios que como Prat murieron en combate sean el símbolo por antonomasia, o los generales del proceso independentista, cuando se necesitaba construir el mito de la nación.

1 “Chile, fértil provincia y señalada la gente que produce es tan granada, tan soberbia gallarda y belicosa, que no ha sido por rey jamás regida ni a extranjero dominio sometida” (Ercilla 2009:19).

La impronta violenta está en el ADN de nuestra nación. De hecho, no hace mucho y en el contexto del terremoto de 2010 y aún bajo el mandato de Michelle Bachelet una editorial de La Nación, según nos relata Felipe Portales, diario de gobierno decía que había que fusilar en el acto a quienes estaban robando. Ello hace que no sea extraño que el empleo de la violencia esté presente a lo largo de toda nuestra historia y que se traslada a nuestro orden institucional y nuestras cartas magnas son un claro ejemplo de ello. La constitución de 1833 que rigió al país por casi un siglo fue un fiel reflejo de nuestra violencia institucional. El bando vencedor de Lircay no solo hizo caso omiso de otras propuestas que surgieron en aquel periodo, sino que hizo su constitución sobre la base de los cadáveres de los opositores muertos, cuando no los exilió o los marginalizó del quehacer nacional. Es más, en paralelo a ese proceso se efectuó una *normalización* de la sociedad chilena (Ortiz, 1996: 1-7) sin precedentes: creación de la penitenciaría de Santiago, construcción de establecimientos educacionales, sistematización de las leyes e instalación de códigos modernos, creación de un ejército regular. En fin, el orden inundó los espacios institucionales desde 1830. La constitución por de pronto, y en palabras del propio Diego Portales, instaló “una monarquía, pero sin rey”. La carta magna *pelucona* estableció un diseño institucional que no solo no fue dialogado sino que debido a su hiper presidencialismo centralista – reelección del presidente, designación de ministros, intendentes y gobernadores, manejo de las listas cerradas, del presupuesto así como la dictación de los estados de sitio y de excepción constitucional – hizo vivir en permanente tensión al país a lo largo de todo el XIX. Prueba de ello es que durante el mandato de Portales hubo 17 intentos de insurrección, y uno de ellos acabó con la propia vida del ministro (Villalobos, 1989: 9-10) así como permanentes tensiones como las de 1851, 1858 que dio paso a un periodo de reconciliación y de amnistía político para cerrarse el ciclo con una guerra civil que dejó 10.000 muertos incluyendo la vida del propio presidente instalándose un régimen de prácticas parlamentarias de facto que reforzó el carácter plutocrático de aquella democracia y que se mantuvo hasta 1925.

Lo desastroso del modelo institucional anterior que sometía a la elite política a una tensión periódica y cuya mayor expresión visible era la pugna entre ejecutivo y legislativo tampoco estuvo en el centro del debate al momento de producirse la crisis política de 1920-1925

que culminó con la instalación de una nueva constitución que en muchos aspectos reforzó el carácter presidencialista de aquel régimen pese a la divulgación y socialización de proyectos de asamblea constituyente que presentaron diversos movimientos sociales que abogaron por construir un Chile federal y a todo nivel colegiado y que planteó que “el desarrollo social de todos era un derecho”. Por el contrario, la constitución definitiva que emanó de la elite política a través de una comisión que formó el presidente fue, según Gabriel Salazar y Julio Pinto “punto por punto, la inversa de la anterior: el objetivo del Estado no era la producción sino la representación política a través de partidos y no de gremios. Ni era establecer autoridades colegidas, sino un régimen presidencial, de manera que todas las autoridades provinciales dependieran del Ejecutivo. El Estado no se organiza sobre bases federales, regionales o comunales, sino unitaria y centralmente. El Congreso no debía ser funcional o gremial sino político, con un Senado con capacidad obstruccionista (oligárquico) y una Cámara de Diputados con poder fiscalizador sobre el Ejecutivo (sesgo parlamentarista)... ”(Salazar y Pinto, 1999: 1-24) Según los mismos autores, el presidente no lideró ni implementó el proyecto constitucional levantado por los movimientos sociales y la oficialidad joven del ejército, sino que se restringió al proyecto propuesto por la propia clase política parlamentaria y la alta oficialidad del ejército. Su compromiso con una nueva constitución consistió en reformar la de 1833, defender la legitimidad que emanaba de la ley escrita y de la autoridad política constituida, y no de la que provenía de la voluntad ciudadana, a la vez que hizo recaer sobre el Estado el arbitraje de los conflictos. En suma, Alessandri, más bien rescató el desprestigiado sistema político evitando, tal vez, la ruptura en que devendría aquella crisis. En definitiva, el cambio tuvo mucho de *gatopardismo* pues siguió subsistiendo el grueso de la misma oligarquía política que había sido responsable de la crisis. Como se sabe, Alessandri fue reacio a la segunda alternativa y plebiscitó su proyecto de reforma que fue aprobada apenas con la participación de un 43% del electorado habilitado para votar y, donde, el 54,63 de los votantes no fueron a sufragar. La nueva constitución dejó en manos exclusivas del presidente la designación de sus ministros y se separaron los cargos públicos, el ejecutivo durara seis años sin posibilidad de reelección y con facultades administrativas y de Estado; el poder legislativo estaría compuesto por dos cámaras – diputados y senadores –, en tanto la justicia quedaba en

manos de la corte suprema y la corte de apelaciones. Otra medida significativa fue la separación definitiva entre Estado e iglesia católica, se estableció la protección al trabajo a la industria y a las obras de previsión social, por último una medida significativa fue la limitación del derechos de propiedad que quedó graficada en su artículo 10° y que señaló que la “La ley establecerá el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que permitan asegurar la función social de la propiedad comprende cuanto exijan los intereses del Estado, la utilidad y salubridad públicas, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes” (Chile Constitución, 1925: 3-4). Como se sabe fue este artículo el que permitió mediante interpretaciones de la misma iniciar mucho más tarde el proceso de reforma agraria y el de chilenización, y luego nacionalización del cobre. Pero aquel marco normativo no dejó de continuar provocando tensiones en la sociedad chilena al querer como en 1883, encorsetar al cuerpo social en una ley. Así fue como, desde su inicio su aplicación generó dificultades y vacíos y fue motivo de violencia: la dictadura de Ibañez de 1927, las asonadas populares que incluso posibilitaron la instalación de una efímera república socialista en 1932; enseguida la matanza del seguro obrero a fines del segundo gobierno de Alessandri. Asumen los gobiernos radicales que harán una apuesta por industrializar el país pero que, a menos de un año, ya tendrá un intento de golpe de Estado —El Ariostazo—, la exclusión e ilegalización del partido comunista durante el mandato de González Videla será otro foco de tensión; la huelga de *la chaucha* en 1957 que “en tres días trágicos que vivió” la capital (a partir del 2 de abril) con motivo de la acción incontrolada de las turbas extremistas, hubo 19 muertos, 350 heridos y daños materiales avaluados en no menos de dos mil quinientos millones de pesos” (*La Tercera*, 5/4/1957); las protestas sociales post terremoto de Valdivia que pusieron en entredicho el término de su gobierno; luego la elección entre Frei y Allende que fue ganada por el primero que tensionó la situación política al punto que el PS, en boca del senador Aniceto Rodríguez prometió que *le negaría la sal y el agua* al gobierno DC; la crisis económica de 1967, la sequía y el quiebre del partido de gobierno, la crisis económica, así como la radicalización de la izquierda a partir de 1965 produjo hacia fines de aquella administración una asonada militar encabezada por el general Viaux y que fue apoyada

por un segmento del partido socialista. La situación no cambia mucho con Allende y más bien se profundiza incluso desde antes que éste asuma debido al intento del gobierno norteamericano de impedir su ascensión a la primera magistratura. El argumento central de la oposición era que su triunfo había sido minoritario, situación que también le había sucedido a Alessandri Rodríguez en 1958 sin que ello hubiese usado como argumento para impedir su ascenso. Y es que en la constitución de 1925, no quedó establecida la segunda vuelta presidencial la que debía ser dirimida por el congreso pleno. Como se sabe la tensión política y social fue creciendo al punto que en los días postrimeros de Allende se sabía que el presidente recurriría a un plebiscito a manera de romper el empate político con la oposición. El anuncio se haría el 11 de septiembre en la ex Universidad Técnica del Estado, actual USACH, quedó truncada pues los militares decidieron dar el golpe finalmente ese día (Amoros, 2014: 241). En resumen, no fueron menores los focos de conflicto que se fueron gatillando y evidenciando periódicamente las deficiencias de aquel entramado institucional que, sin embargo, permaneció incólume hasta que la constitución fue suspendida por la junta y se puso en marcha una comisión que, con variantes, sería la encargada de reescribir el texto constitucional que fue plebiscitado el 11 de septiembre de 1980, sin registros electorales, sin garantías mínimas pero cuyos resultados en general no fueron cuestionados (65% a favor y 35% en contra). La constitución, que se reconocía en la declaración de principios de 1974 y que repostulaba el régimen portaliano, entró en regla, pero se fijó un periodo de transición que se extendería hasta 1989, en tanto habría medidas excepcionales que permitirían el abuso indiscriminado de la dictación de los estados de excepción constitucional, detenciones y relegamientos así como la actuación de agentes del Estado de manera irregular y al amparo de la ley. La constitución que postulaba la recreación de un régimen autoritario con ribetes franquistas – una parte del congreso sería electo, en tanto otro porcentaje sería designado por los gremios – donde el poder civil quedaba subordinado al militar, fue recién sancionada y plebiscitada democráticamente en junio de 1989 a través de 54 reformas algunas de sentido común – la eliminación del artículo 8° – , pero otras muy controversiales hasta hoy, como la renuncia a la mayoría legislativa parlamentaria que le aseguraba la constitución del 80, al aceptar elevar los quóruns para las leyes simples a la mayoría absoluta de los miembros presentes en

ambas Cámaras, manteniendo los senadores designados. Dicho de otro modo, habría sido el propio bloque de centroizquierda el que se auto anuló como agente de cambio en el futuro. La razón la estableció el propio Edgardo Boeninger cuando reconoció que, a fines de los 80, el liderazgo de la Concertación había llegado a una “convergencia ideológica” con el pensamiento económico de la derecha (Boeninger, 1997: 357).

Tampoco se modificaron los senadores designados, ni el tribunal constitucional, ni el sistema electoral binominal. Como se sabe, la constitución de 1980, maquillada y todo ha generado un empate político y una especie de duopolio donde la alianza y la ex concertación, hoy nueva mayoría: se reparten los cargos del Estado casi equitativamente. La sensación de un perpetuo empate político ha gatillado desde 1997 una cada vez mayor y más masiva desafección de ciudadanos al sistema político que comenzando con 800.000 votos en aquel año, alcanzó los 5 millones en la última presidencial puesto que las dos representantes en segunda vuelta sumaron apenas 5.581.982 votos de un total de 13 573 088 habilitados para votar. Es decir, participó apenas el 41% del electorado. El estallido de los caso Penta, SQM o Caval han puesto en el ojo del huracán en los actores políticos y empresariales de uno y otro bando y tiene tanto al gobierno – en la última encuesta Cadem la presidenta superó el record de desaprobación de Piñera en 2011 situándola en un 23% –, en su más bajo momento. Igual cosa sucede con el congreso que tiene, desde hace meses porcentajes de desaprobación superiores al 75%¹.

Si bien la presidenta en diferentes documentos e intervenciones ha hablado de una nueva constitución y ha ofrecido la apertura de un “proceso [que] será institucional, pero participativo” o más recientemente cuando señaló que se abrirá en septiembre “un proceso constituyente” o la apertura de un *proceso realmente incidente* (La Tercera, 28/4/2015), lo cierto es que la su reformulación sigue a la espera de una definición mayor y más explícita. En particular cuando el nuevo ministro del interior, se ha mostrado reacio a profundizar en ese camino y, a pesar de que, una iniciativa legislativa impulsada por cerca de 60 diputados en abril pretende establecer la figura del plebiscito para dirimir situaciones de conflicto institucional. En boca del propio Fernando Atria “*la discusión constitucional no ha sido capaz de pasar*

1 Datos provenientes de la encuesta de Adimark, correspondiente a mayo de 2015. (www.adimark.cl).

más allá de las frases y así no se puede avanzar” (El Mostrador, 22/6/2015). Por ahora, la propia indefinición presidencial respecto quizá, de la mayor promesa gubernamental desde la perspectiva institucional, en medio de una profunda crisis de nuestro sistema político, agrava la situación pues se suma a la pérdida de confianza la falta de un horizonte claro al cual dirigirnos. Ello es particularmente significativo cuando desde el propio gobierno, coalición, y en especial desde el principal partido de gobierno se anuncia moderar el ímpetu reformista. Y es que a una reforma híbrida en educación se sumó ahora, además del mal momento político, un anuncio sin contenido.

La Economía: la larga historia de la discusión sobre el modelo

Hay pruebas de poblamiento en Chile desde hace unos 3.000 años. El conocido complejo Monteverde ubicado cerca de Puerto Montt que evidenció la temprana ocupación del país y la existencia de un pueblo de cazadores recolectores que practicaban algún tipo de cultivo es un testimonio. Como se sabe en el sitio se encontraron además de restos de animales, algunas puntas de flechas, las que estaban cuidadosamente talladas por uno de sus lados; también había un fogón de barro, palos que fueron usados para cavar, yerbas medicinales, incluso una huella de un niño de 12 años y más de 700 herramientas que habrían usado estos habitantes pertenecientes a la época del Pleistoceno (Dillehay, 2004: 25-38). La presencia de vida temprana en el sur del país graficaba ante todo una economía de depredación del medio y prácticamente así se mantuvo hasta la llegada de los conquistadores, solo con matizada con la producción de cultivos en el norte producto de la influencia incaica y en algunos etnias del pueblo mapuche.

Si bien con los españoles la economía tiende a tener una cierta diversificación – se introducen productos como la vid, trigo, crianza de ganado ovino y bovino – lo cierto es que, a su vez, se produce una intensificación de la explotación de recursos naturales no renovables, como los lavaderos de oro o la devastación de extensos bosques nativos. La estabilidad alcanzada en torno a 1600, una vez que se acaba el proceso de conquista y se establecen meridianamente los límites

que durarán toda la colonia, hace que la posesión de tierras sea el mayor símbolo de riqueza de una economía bastante pobre, y la tierra sea la que organice el poder (Mellafe, 2004: 87-108). Así en torno a ella se producirán dos unidades productivas: la estancia y la hacienda. La primera concentrada en los derivados del animal permitía un incipiente comercio con Buenos Aires y el Paraguay como cordobanes, sebo, velas, etc. La segunda, en tanto, de una mayor significación social, giró en torno a la producción agrícola de trigo, frutas, legumbres y hortalizas. La coyuntura del terremoto de Lima de 1687 en que Chile se transformó en *el granero del Perú* (De Ramón y Larraín, 1982: 274-276) hizo que ésta unidad tuviese un mayor impacto en nuestra economía por aquella época. Salvo situaciones excepcionales no hay testimonio de una incipiente industria chilena durante el periodo a excepción de pequeños ingenios que ratifican la norma (Salazar 1991: 190). Chile llega así a su proceso independentista y no es casual que sus principales actores, sean precisamente hombres vinculados a la posesión de la tierra que resultó clave cuando, al concluir el interregno independentista, ésta fue la única riqueza que quedó en pie y fue ella, más un naciente comercio de importación-exportación las unidades productivas que comenzaron a dinamizar una incipiente economía nacional (Cavieres, 1988: 75-105). Chile se insertará en el escenario político internacional con una democracia oligárquica y censitaria en lo político y con una economía monoexportadora de materias primas, fundamentalmente de trigo y explotación de algunos minerales como la plata y el cobre. Meller, contra la opinión de la historiografía y economía tradicional señalará que “lo que cambió sustantivamente el carácter de la economía chilena fueron las exportaciones salitreras que comenzaron a realizarse en gran escala durante la década de 1880”. En efecto, podría decirse que antes de ello *Chile* “era una economía atrasada, con un crecimiento relativamente modesto” (Meller, 1998: 19). El salitre no solo será motivo de una guerra con la confederación Perú-Boliviana sino también el responsable directo de la guerra civil de 1891 (Ramírez Necochea, 1951: 201-271). Solo el cobro de un impuesto de exportación permitirá la realización de un conjunto de obras públicas que hasta hoy, permanecen en el inconsciente colectivo de la nación. El salitre abrió la primera discusión estratégica sobre la economía chilena cuando tempranamente se planteó su fragilidad como recurso, pero fue más fuerte el pragmatismo político. Fue la crisis del salitre seguida de la 1929 que afectó profundamente la economía

chilena, más la irrupción de fuerzas políticas nacional-desarrollistas, las que llevaron a la oligarquía política a replantearse el modelo de desarrollo económico. El triunfo en 1938 de una inédita coalición de centro izquierda –El Frente Popular que agrupó a radicales, socialistas y comunistas– posibilitó la irrupción de un modelo de desarrollo industrial hacia adentro inspirado en el estado de bienestar que buscó disipar los vaivenes de la economía internacional, con la creación, ampliación y masificación de un mercado interno. Es la época en que se rediseña la enseñanza y surge con fuerza la educación técnico profesional al igual que las primeras universidades técnicas. Es el periodo en que vía la creación de la Corporación de Fomento y Reconstrucción (CORFO) el Estado emprende obras de envergadura que permitirán sentar las bases de la industrialización –creación de Endesa, Enap, Huachipato, Enami, Crav, Lan, Ctc, etc.– Tal etapa, que se extenderá hasta 1973, es donde Chile obtiene sus mejores resultados económicos.

Crecimiento Económico y Crecimiento de Exportaciones Promedio Anual

Periodo	PGB	Exportaciones	Población
1880-1930 :	2,29	2,65	1,4
1940-1970 :	3,87	2,59	2,1
1970-1990 :	3,24	8,20	1,6
1940-1973 :	3,86	1,87	2,0
1973-1990 :	3,70	6,49	1,6

Fuente: Patricio Meller.

El paso de la estrategia monoexportadora con inversión extranjera a la estrategia ISI conllevó un aumento significativo del crecimiento económico anual (1,57 puntos porcentuales), lo que implicó una ganancia superior al 20% del PGB en el transcurso de una década. Es más, según el propio Meller “la comparación entre el desempeño de la estrategia ISI y la de mercados libres con apertura externa e inversión privada no proporciona durante el período analizado resultados notoriamente diferentes en lo que se refiere al crecimiento económico de largo plazo. En otras palabras, la estrategia

ISI exhibe un crecimiento económico claramente superior a aquel observado en el período anterior”.

La conclusión final de algunos especialistas que comparten esta visión, y contra la opinión generalizada de los economistas de raigambre liberal es que teniendo la perspectiva de un siglo económico es que cuando nuestra economía ha estado orientada a la exportación las tasas de crecimiento han sido mayores, pero a su vez han experimentado una mayor inestabilidad (fluctuaciones en el crecimiento). Por otro lado cuando la economía chilena ha tenido altos niveles de protección que la han semiaislado del exterior, ha gozado de una mayor estabilidad económica pero con tasas anuales parejamente acotadas por arriba (Martner, 2014).

Como se sabe este modelo comenzó a ser cuestionado desde el segundo gobierno de Ibañez porque ya presentaba cierto nivel de agotamiento y por otra parte por el sesgo ideológico proveniente particularmente de la derecha política y empresarial. La inflación galopante fue el motivo que posibilitó la contratación de una misión norteamericana – la Klein-Sacks – que propuso diez medidas que por su impopularidad (Correa y otros, 1989: 197-204) fueron inaplicables pero que la junta militar las rescataría quince años después.

Como se sabe este modelo llegó a su fin el 11 de septiembre de 1973 y pese a que en un primer momento –1973-1975– hubo una disputa entre los sectores nacionalistas y neoliberales al interior de la junta lo cierto es que a partir de 1975 se impone el sector más ortodoxo vinculado a la Universidad Católica y a la escuela de economía de la Universidad de Chicago. Son ellos los que hacen suyo “El Ladrillo” (De Castro, 1992: 15-18) e inician el proceso de liberalización y desregulación de la economía chilena. Sin democracia, sin marcos regulatorios, sin poderes independientes y en un país bajo un permanente estado de sitio se inician la vergonzosa venta de empresas públicas cuyos entretelones recién están conociendo el grueso de los chilenos (Mönkeberg, 2001: 21-58) y cuyas consecuencias morales y políticas está pagando recién el país. Por otra el propio Estado chileno que a lo largo de 150 años había forjado el sistema público de educación, inicia el proceso inverso privatizándola o municipalizándola. En paralelo comienza la jibarización del Estado y se ponen en marcha el plan de las modernizaciones –Plan Laboral, Subcontratación, la modificación del sistema tributario, la privatización de la salud, la creación de las AFP, privatización de los bancos, la desnacionalización del cobre,

la política de fomento forestal y la constitución de 1980-. Luego de la profunda crisis de 1983-1985 hacia fines de ese año la economía muestra signos de evidente recuperación y así permanecerá hasta 1989. Dicha estabilidad más el agotamiento de las protestas en 1986 luego del intento de asesinato de Pinochet permiten la segunda oleada de privatizaciones que se extienden prácticamente hasta el último día del gobierno de Pinochet en que se privatizó hasta el Instituto Nacional de Capacitación (INACAP), creado por Allende.

Al instalarse el nuevo gobierno democrático y basándose en algunos puntos del programa de gobierno se pensó que, por lo menos, habría una revisión del modelo económico vigente: "Chile tiene hoy después de un largo periodo de profundos conflictos y antagonismos la oportunidad única de establecer las bases de un nuevo consenso nacional que haga posible un avance simultáneo en el desarrollo estable de su economía" (Aylwin, 1989: 11-14). Se condenaron las privatizaciones de la dictadura y en el programa se dijo que se revisarían, pero ello no ocurrió (Martner y Rivera, 2013: 116). Por el contrario se reafirmó el carácter monoexportador de la economía chilena y el Estado debía garantizar las condiciones para su adecuada inserción internacional después de años de aislamiento. Se reafirmó la propiedad pública de la Gran Minería del Cobre (GMC), pero se dijo también que se buscaría garantizar "la estabilidad de la propiedad de las empresas mineras. Esto significa mantener durante el próximo gobierno de transición el actual sistema de concesiones, así como otorgar la adecuada protección a las inversiones realizadas", iniciándose allá por 1992 la entrega de diversos yacimientos mineros a privados. En definitiva se mantendría el orden heredado de la dictadura, pero no se era explícito en decirlo. Edgardo Boeninger, ya citado, articulador de ese proceso años más tarde explicaría el porqué de la mantención de ese status y de la época de gloria de la política de los consensos.

Al poco entusiasmo del gobierno de Aylwin por cambiar el rumbo económico, salvo el incremento potente del gasto social, se sumó, además, la presión permanente de Pinochet sobre las instituciones democráticas y que, el general, leyó rápidamente su efecto perturbador en las nuevas autoridades electas. El rotundo triunfo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle en 1993 profundizó aún más la variable económica monoexportadora ya que rápidamente cambio los ejes de gobierno desde la transición a los de la modernización. Como

consecuencia de ello se profundizó un Estado adecuado para asumir compromisos y tratados internacionales de libre comercio —se avanzó en especial con el de Estados Unidos—, a su vez, se alineó y reformó la educación en función de ese desafío; se continuó con la privatización de empresas públicas, ahora sanitarias. El modelo estaba en la cúspide de su gloria como lo ratifican las cifras: la tasa promedio de crecimiento del PIB durante los mandatos de Aylwin y Frei fue de 7,41 % y casi 5 % respectivamente, las más superiores desde los gobiernos radicales y bastantes más altas que el 3,34% de crecimiento del PIB mundial y del 3,07 de América Latina y el Caribe¹. Cuando se vino la crisis asiática y ya en 1998, varios advirtieron las deficiencias del modelo primario-exportador. Junto con una sequía no vista desde el gobierno de su padre, más las medidas discutibles del entonces ministro de hacienda Eduardo Aninat, al no generar políticas anticíclicas, sino por el contrario aumentar las tasas con efectos perjudiciales en la economía y el empleo (Ominami, 2011: 152-153). La crisis tuvo tal magnitud que incluso puso en jaque un tercer gobierno de la concertación y obligó al entonces candidato Ricardo Lagos a poner como eje de su programa *la igualdad* (Ensignia y Quiroga, 2010: 40-41).

Ricardo Lagos, comprometió una serie de medidas de modernización del Estado y la agenda más descentralizadora que los gobiernos de la transición hubiesen prometido, aunque en su programa se siguió con la regla de oro de aquellos gobiernos: estabilidad macroeconómica manteniendo el modelo neoliberal, y reducción de sus efectos negativos vía las políticas sociales, inserción de Chile en los mercados internacionales, firma de tratados de libre —se concretó con Estados Unidos, la Unión Europea, Corea del Sur y China—. La crisis económica heredada del gobierno anterior así como la dificultad institucional que se desató a partir de los casos MOP-GATE, Plantas de Revisión Técnica, etc., limitó sus posibilidades y lo tuvo al borde de una crisis mayor que fue saldada con el acuerdo Insulza-Longueira. Con excepción de los tratados y de la regla de oro fiscal no hubo mayores novedades y la primicia fue el estreno de medidas anticíclicas, aunque se avanzó en desregulación. Michelle Bachelet tampoco tuvo una orientación política en su gobierno muy distinta al heredado desde el primer gobierno concertacionista. Bachelet tampoco escapó a la crisis de 2008 que remeció la economía mundial y

1 Estos datos provienen del Banco Central de Chile. http://www.bcentral.cl/estadisticas-economicas/series-indicadores/index_aeg.htm.

que tuvo serias repercusiones en el empleo. Con Piñera, por el contrario se puso énfasis en la gestión pues “la fuente de crecimiento de largo plazo de la economía chilena radica en un incremento sostenido de la competitividad y de la productividad” a la vez que se llegó a un acuerdo para la reconstrucción del terremoto: se mantuvo el alza de impuesto a las utilidades de las empresas del 17 al 20 por cien, solicitado en 2010 de manera temporal hasta 2012, junto a otras medidas recaudatorias acompañadas de rebajas del impuesto a los ingresos de las personas, incluyendo un crédito por gasto en educación que en Chile afecta solo al 19 por cien de la población (están exentos los que ganan menos de unos 1.000 dólares al mes). También se aumentó “levemente la recaudación por renta minera a través de mayores tasas transitorias en el impuesto especial existente desde 2005, a cambio de ampliar la invariabilidad en este impuesto hasta 2023, lo que constituye un caso de privilegio tributario hacia el sector minero sin precedentes internacionales” (Martner, 2014).

Período	Tasa de crecimiento del PIB interanual promedio Chile	Tasa de crecimiento del PIB Mundial	Tasa de crecimiento de América Latina y el Caribe
1950-1960	4,62		
1960-1970	4,59		
Alessandri, 1959-1964	3,58		
Frei, 1965-1970	4,09		
Allende, 1971-1973	0,73		
1950-1973	3,99		
1974-1989	3,35		
1990-2009	4,99	3,34	3,07
Aylwin, 1990-1993	7,41	2,47	2,97
Frei, 1994-1999	4,98	3,46	2,99
Lagos, 2000-2005	4,53	3,87	2,91
Bachelet, 2006-2009	3,28	3,23	3,54

Fuentes: Braun-Llona et. al (1998) para 1950-1960 y Banco Central de Chile para 1961-2012., FMI para PIB Mundial y ALC.

La crisis gatillada a partir del movimiento estudiantil de 2011, hizo que finalmente la actual presidenta comprometiera durante su campaña una reforma tributaria postulada en su programa y que ha sido objeto de tanto debate. Prometió realizar una reforma fiscal para ampliar la tributación a empresas y financiar una reforma educativa que incrementaría la carga tributaria un 3% del PIB según una mayor aportación de las empresas que fue aprobada en el congreso, no sin discusión, con diversas modificaciones en septiembre de 2014. La presión tributaria en Chile quedó, sin embargo, a más de dos puntos de las de menor carga de la OCDE (Martner, 2014). En Chile los impuestos sobre las rentas de las empresas y sobre los ingresos de las personas físicas representaban solo el 7,3% del PIB en 2012, mientras los impuestos a la renta alcanzaban un 12,5% de media en la OCDE. Y hasta un 29,2 en Dinamarca, nación madre del impuesto progresivo a la renta en 1870.

En síntesis el acuerdo marco mantuvo la propuesta de pagar por renta atribuida, pero con dos esquemas posibles, cambió el Fondo de Utilidades Tributables (FUT) que posibilitaba que las empresas pagaran solo el impuesto de primera categoría y postergar el pago adicional por repatriación de utilidades de empresas extranjeras o del global complementario hasta que la utilidad fuesen retiradas y que era, según los expertos, un mecanismo de elusión de tributos; y dejó cuatro regímenes distintos para la tributación de utilidades de empresas: uno para las pyme, renta presunta, atribuida y un inédito mecanismo de integración que ha sido foco de tensión entre los economistas puesto que para varios de ellos la medida permite nuevas formas de evasión, así como nuevos beneficios para los que ganan más y las empresas (Martner, 2014). La reforma final introdujo un cuestionable nuevo mecanismo propuesto por el senador Juan Pablo Letelier— la repatriación de capitales por un año—, pues para muchos, era una puerta que se abría para el lavado de dinero (“un escándalo” dijo el economista Claudio Agostini), o para quienes sacaron dinero al exterior sin declararlo. A su vez se aumentó ocho veces el impuesto específico al tabaco, en tanto las bebidas sin alcohol quedaron con un impuesto base del 10% y subieron en 18 aquellas con azúcar edulcorada. También aumentó el impuesto al vino y cervezas de un 15 a un 21,5 %, y de un 27 a un 33% los licores fuertes.

Aparte de la crítica por las nuevas formas de evasión tributaria o el descuento de utilidades de los sueldos de más de seis millones de pesos, la reforma final recibió una fuerte detracción por no tocar a las grandes empresas mineras que, a pesar de sus ganancias estratosféricas, mantuvieron la invariabilidad tributaria hasta 2023. Finalmente la verdadera capacidad tributaria que tendrá el Estado con la nueva legislación sembró tantas dudas que se puso en entredicho la propia reforma educativa, principal, reforma del gobierno, pues “lo recaudado por el ajuste tributario finalmente aprobado no alcanza a financiar la reforma educativa que Chile necesita. El ajuste entrega –en el período 2013 a 2017– un promedio de US\$ 900 millones anuales, los que se reducen en US\$ 400 millones si consideramos el déficit anual de largo plazo que dejó la reforma aprobada a raíz del terremoto del 2010. En definitiva, el ajuste total de este período presidencial entrega un monto anual correspondiente a 0.2 puntos del PIB, que representa la séptima parte de lo que se necesita, tan sólo en el ámbito preescolar y escolar” (Educación 2020, 2014). Recientemente el senador Ignacio Walker señaló que la meta de gratuidad en la educación superior “al 100% el 2020 tiene complejidades conceptuales y financieras”. A su vez, su par, Andrés Zaldívar, indicó que había que cautelar al disciplina fiscal “en ese sentido soy estrictísimo: si las platas alcanzan, se hace. Si no alcanzan, no se puede hacer” (La Tercera, 7 de julio de 2013).

Como se sabe, luego de la aprobación de la reforma tributaria estallaron sucesivamente los casos Penta, Soquimich (SQM) y Caval de financiación ilegal de la política los dos primeros y el tercero de tráfico de influencias que afectó al hijo y yerna de la mandataria. Los tres perturbaron profundamente la credibilidad en las instituciones democráticas, aunque el efecto Caval fue demoledor sobre el discurso presidencial de “*más transparencia e igualdad*”. En fin, hoy por hoy, nadie sabe el destino que tendrán los casos aunque se prevé, una salida chilena a la crisis: un par de linchamientos públicos y luego un retorno a la normalidad. Sin embargo, estos casos más la confirmación de un bajo crecimiento económico para el presente año – en 2014 Chile creció a 1,9%, para el 2015 se ubican en torno a un 2,5%, aunque los últimos registros del Imacec se han ubicado incluso por debajo el 2%– han abierto recién la discusión sobre un tema más profundo que no tocó el programa de gobierno: el modelo de desarrollo económico implementado a sangre y a fuego y profundizado y perfeccionado durante los últimos 25 años de democracia que reinsertó al país en la

economía mundial como monoexportador de materias primas y que priorizó solo el crecimiento económico como mecanismo para alcanzar el desarrollo. El debate abierto recientemente por el pleno del comité central del partido socialista con el aparente freno a las reformas y la extraña intervención del ministro de energía Máximo Pacheco donde hizo un balance no muy alentador : “los enormes esfuerzos que está realizando el Fisco no logran acelerar el debilitado crecimiento. Y eso porque el 80% de la economía de nuestro país es privada. El ritmo de la economía depende del sector privado de aquí para adelante” (*La Tercera*, 22/6/2015). Sin embargo, con su intervención Pacheco abrió rápidamente el debate sobre un tópico que no quiso tocar el programa de Michelle Bachelet: la discusión sobre el modelo. Inmediatamente las respuestas no se dejaron esperar: el ex superintendente de valores, Álvaro Gallegos, señaló que “El problema de descansar en el 80% de la economía que maneja el sector privado para revitalizar la actividad radica en que de allí no puede esperarse nada muy diferente a la actual matriz productiva, cuyo potencial de crecimiento, que alguna vez rozaba el 5%, no se estima mayor a 4%¹. Ese mismo día también se publicó una entrevista al economista jefe del banco Santander, Pablo Correa, quien señaló que lo que estaba pasando se explicaba simplemente porque: “El crecimiento explosivo que tuvo el país en la década de los 90 fue por el aporte adicional de la productividad que estuvo en torno a 2%. Todo este impulso poco a poco fue disminuyendo y ahora no queda nada de productividad y sólo estamos con la estabilidad macroeconómica, que no dará un mayor impulso en los próximos 20 años. Eso se agotó y sólo garantiza ser un país estable que puede crecer a un nivel en torno 3%. Lo que está limitando la capacidad de crecimiento es que no hemos hecho nada distinto en los últimos 25 años, cuando se decidió ser un país exportador de materias primas. La estructura económica sigue siendo la misma” (*El Pulso*, 22/6/2015), poniendo sobre el tapete una discusión muy antigua en la historia nacional que se da siempre en épocas de crisis: el cuestionamiento al modelo de inserción en la economía que el país tomó allá por los albores de la república y que, con excepción del periodo de industrialización, sigue aún vigente. Si bien el programa del actual gobierno solo puso su foco en el aumento de la tributación, lo cierto es que la insuficiencia de las medidas para el financiamiento de la reforma educacional, sumado a la crisis

1 Álvaro Gallegos. Correspondencia a través de la red cerrada socialista dos google group.

institucional y al estancamiento del modelo económico ha logrado que el debate público se abra.

Conclusión

Como lo hemos podido apreciar, los tópicos planteados por la actual mandataria como ejes de sus reformas —educación, reforma tributaria y nueva constitución— han sido materias que han acompañado el debate público desde que Chile se constituyó como nación. No es casualidad entonces, que los tres ejes aparezcan simultáneamente en el debate en diversas coyunturas políticas. Desde el 2011, se ha venido produciendo una efervescencia social también observada antes en periodos álgidos de nuestra historia nacional, cuando la nación quiso reescribir su relato: 1820-1833, 1920-1925, 1970-1973, 1975-1980, 1988-1990; han reafirmado el fin de un ciclo político y la búsqueda de nuevos caminos por donde avanzar como país. Si bien al iniciarse la transición la discusión sobre el modelo económico quedó pendiente, lo que incluyó a la educación y la institucionalidad, queda meridianamente claro que hoy, al alero de la insatisfacción que recorre a la nación, una mayoría social cuestiona los resultados de ese proceso. El agotamiento del modelo que solo apostaba al crecimiento como mecanismo para alcanzar el desarrollo, se agotó, como la constitución de 1980 y sus múltiples remedos — entre ellos el Estado subsidiario en educación —que no lograron cambiarle el rostro a una institucionalidad parida en dictadura. Por ello es que el actual gobierno pretendió abordar en parte esta materia en su programa de gobierno. Tal vez la única diferencia con los procesos de cambio anteriores es que — sea en democracia con una mayoría social o en dictadura sin oposición— las políticas implementadas intentaron darle una respuesta estructural a la crisis. No sucede lo mismo hoy, cuando en el discurso oficial se recogió la demanda social por el cambio, pero que tuvo una débil e híbrida puesta en escena: la reforma tributaria no resolvió el problema del agotamiento del modelo, ni las medidas anunciadas en educación parecen ir por el rumbo de reencauzar el histórico esfuerzo estatal realizado hasta 1973 en la cartera. De la nueva constitución, en tanto, solo conocemos de cuñas y de anuncios de procesos constituyentes que aún no toman forma. El que los principales diseñadores y actores

que implementan esas medidas sean hombres y mujeres de la transición, por lo tanto imbuidos de las lógicas del consenso, puede ser la segunda explicación, a las dificultades que han tenido para concretizarse. Un tercer efecto y consecuencia de aquello, sea lo híbrido de las mismas que no gustan a quienes serán afectados por las mismas, ni a quienes, teóricamente, van a favorecer. Y es que, los actores políticos no consideraron nuestra anterior experiencia histórica en la implementación de estos procesos.

Referencias

- Adimark.** Recuperado de http://www.adimark.cl/es/estudios/documentos/15_eval%20gobierno%20may_2015.pdf
- Adimark.** Recuperado de <http://www.adimark.cl/es/estudios/archivo.asp?prd=2011&tip=1>
- Aedo-Richmond, R.** (2000). *La educación privada en Chile*. Santiago de Chile: Ril Editores.
- Aylwin, P.** (1989). Programa de Gobierno.
- Amorós, M.** (2014). *Miguel Enríquez. Un nombre en las estrellas*. Santiago de Chile: Ediciones B.
- Banco Central de Chile.** Recuperado de http://www.bcentral.cl/estadisticas-economicas/series-indicadores/index_aeg.htm
- Bachelet, M.** (2007). Mensaje presidencial. Santiago: Gobierno de Chile.
- Bachelet, M.** (2013). Mensaje presidencial. Santiago: Gobierno de Chile.
- Bachelet, M.** (2013). Programa de Gobierno Chile de todos (2014-2018).
- Bachelet, M.** (2014). Mensaje presidencial. Santiago: Gobierno de Chile.
- Baeza, J., y Fuentes, R.** (2003). *Gestión y administración en el sistema educativo chileno*. Mimeo.
- Boeninger, E.** (1997). *Democracia en Chile. Lecciones para la Gobernabilidad*. Santiago de Chile: Andrés Bello.
- Boisier, S.** (2007). *Territorio, Estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad*. Tesis Doctoral, Universidad de París.
- Bórquez, J.** (2010). *Estudio de factibilidad de una nueva carrera para el Liceo Profesional de Río Bueno*. Mimeo
- Brunner, J.J. et al.** (1995). *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI. Informe de la Comisión Nacional para la Reforma de la educación*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Cavieres, E.** (1999). *Comercio chileno y comerciantes ingleses. 1820-1880*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Chile.** (1833, 1925, 1980) *Constitución Política de la República de Chile*. Biblioteca del Congreso Nacional. Recuperado de http://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion/c_1925.pdf

- Correa, S. et. al.** (2001). *Historia del siglo XX chileno*. Santiago: Editorial Sudamericana.
- Cox, C.** (2003). Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX. En C. Cox (Ed.). *Políticas Educacionales en el Cambio de Siglo*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria. 19-113.
- De Castro, S.** (1992). *El Ladrillo. Bases de la política económica del Gobierno de Chile*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- De Errilla, A.** (1569, 1578, 1589, 2009). *La Araucana*. Santiago de Chile: La Araucana.
- De Ramón, A. y Larraín, J.** (1982). *Orígenes de la vida económica chilena. 1659-1808*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Diario Pulso**, (2014, junio 22). pp.24-25.
- Dillehay, T.** (2004) *Monte Verde. Un asentamiento humano del pleistoceno tardío en el sur de Chile*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Educación 2020.** (2014). Opinión de Educación 2020 sobre ajuste tributario. Recuperado de <http://www.educacion2020.cl/noticia/opinion-de-educacion-2020-sobre-ajuste-tributario>
- Equipo Fundación Sol** (2013, septiembre 12). Los 11 pilares que sostienen el actual modelo económico y son herencia de la dictadura. *El Mostrador*. Recuperado de <http://www.elmostrador.cl>
- Frei Ruiz-Tagle, E.** (1993). Programa de Gobierno 1994-2000. Para los nuevos tiempos.
- Gallegos, A.** Correspondencia a través de red cerrada RedsocialistasDos, (2015, Junio 22). Opinión. Recuperado de http://www.socialistas_en_red_dos@googlegroups.com
- Góngora, M.** (1981). *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile. Siglos XIX y XX*. Santiago de Chile: Ediciones la Ciudad.
- Jara, A.** (1971). *Guerra y sociedad en Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Lagos Escobar, R.** (1999). Programa de Gobierno. Crecer con igualdad.
- Martner, G.D.** (2007). *Remodelar el modelo. Reflexiones para el Bicentenario*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Martner, G.D., y Rivera, E.** (2013). *Radiografía crítica del "modelo chileno"*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Martner, G.D.** (2013) Recuperado de <http://gonzalomartner.blogspot.com/search?updated-min=2012-12-31T19:00:00-08:00&updated-max=2013-09-11T12:44:00-03:00&max-results=22&start=10&by-date=false>
- Martner, G.D.** (2014). Recuperado de <http://gonzalomartner.blogspot.com/search?updated-min=2014-01-01T00:00:00-03:00&updated-max=2015-01-01T00:00:00-03:00&max-results=26>
- Mayol, A.** (2012). *El derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Mellafe, R.** (2004, agosto). Latifundio y poder rural en Chile de los siglos XVII XVIII. *Revista de Estudios Históricos Universidad de Chile*, 1.

- Meller, P.** (1998). *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- Ministerio de Educación Pública de Chile.** (1978). Superintendencia de Educación y Movimiento educativo 1974-1976.
- Mönckeberg, M. O.** (2001). *El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno*. Santiago de Chile: Ediciones B.
- Muñoz, V.** (2012) *El derecho a la educación: una mirada comparativa. Argentina, Uruguay, Chile y Finlandia*. Santiago de Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe / UNESCO.
- Navarro, L.** (2002). *Chile. Equidad Social y Educación en los 90*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación / UNESCO.
- OCDE.** (2004). *Chile: revisión de políticas educativas*. Recuperado de [http://www.facso.uchile.cl/psicologia/epe/_documentos/GT_cultura_escolar_politica_educativa/recursos%20bibliograficos/articulos%20relacionados/oecd\(2004\)revisiondepolicaseducacionenchile](http://www.facso.uchile.cl/psicologia/epe/_documentos/GT_cultura_escolar_politica_educativa/recursos%20bibliograficos/articulos%20relacionados/oecd(2004)revisiondepolicaseducacionenchile)
- Ominami, C.** (2011). *Secretos de la Concertación*. Santiago de Chile: La Tercera Ediciones.
- Ortiz, E.** (1997). La penitenciaría: otra aproximación a la modernidad chilena decimonónica. *Revista Última Década*, 6.
- Ortiz, E.** (2013, noviembre 4). El Estado burocrático y centralizado de Michelle. Recuperado de <http://www.elmostrador.cl>
- Ortiz, E.** (2014, junio 3). Reformas en educación: avanzar caminando hacia atrás. Recuperado de <http://www.elmostrador.cl>
- Pinto, J., y Salazar, G.** (1999). *Historia contemporánea de Chile*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Raczynsky, D., y Muñoz, G.** (2007). *Reforma educacional en Chile: el difícil equilibrio entre la macro y la micropolítica*. Santiago de Chile: Colección Estudios Cieplán, 31.
- Sarmiento, D.** (2010). *Facundo o Civilización y Barbarie en las pampas argentinas*. Ediciones El Libertador.
- Ministerio de Educación** (1972,1973). Informe sobre Escuela Nacional Unificada. *Revista de Educación*, 36, 39, 43.
- Villalobos, S.** (1989). *Portales. Una falsificación histórica*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

ANÁLISIS COMPARADO DE ESCUELAS FORMADORAS DE ADMINISTRADORES PÚBLICOS EN CHILE: CONTENIDOS, TENDENCIAS y PERSPECTIVAS

Eduardo Araya Moreno

Profesor adjunto de Administración Pública

Universidad de Valparaíso

Correo electrónico: eduardo.araya@uv.cl

Jeannette Rodríguez Chandía

Profesor auxiliar de Administración Públicas

Universidad de Valparaíso

Correo electrónico: jeannette.rodriguez@uv.cl

RESUMEN

La formación de administradores públicos en Chile ha ido consolidándose a partir del aumento de universidades que entregan el título profesional y al encontrarse en una posición favorable según datos oficiales desde el punto de vista de su empleabilidad y remuneraciones. El presente trabajo muestra los resultados de un estudio realizado para la comparación de las experiencias de cinco carreras de Administración Pública más antiguas, seleccionadas con un criterio de representatividad que permite incluir a tres universidades de Santiago, y dos regionales, de las cuales tres son públicas y dos privadas. El objetivo es establecer un modelo comparativo a partir de variables seleccionadas y relevantes y encontrar claves del desarrollo de las carreras, las tendencias seguidas y las perspectivas posibles a partir de las condicionantes y necesidades que la Administración Pública de hoy establece a partir de las aptitudes y competencias profesionales deseables para los próximos años.

Palabras clave: Administración Pública, administrador público, educación superior, Chile.

ABSTRACT

Comparative analysis of public administrators training colleges in Chile: contents, trends and perspectives

The Public Administrators career training in Chile has been consolidating since the increase of universities delivering this professional degree as well as finding itself in a favorable position according to official data from the point of view of employability and wages. This paper shows study results for the comparison of five public administration career experiences that were selected using a representative criteria that permits the inclusión of three universities in Santiago and two regional ones of which three are public and two are private. The aim is to establish a comparative model from selected and relevant variables, find keys to career development, find followed trends and potential prospects from the constraints and needs of today's Public Administration that is set from professional skills and competitions desirable for the coming years.

Keywords: Public Administration, public administrator, higher education, Chile.

Introducción

La formación universitaria sistemática, a nivel de pregrado en Administración Pública en Chile, es de larga data. En 1954, se creó la primera Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Al año 2005 existían diez escuelas formadoras de este profesional. El año 2011 esa cifra se eleva a 14 y el año 2014 a 17 carreras. En Chile, la formación de Administradores Públicos ha sido realizada por universidades y, eventualmente por Institutos de Formación Superior. No ha existido, como en otras experiencias (Brasil, Colombia, México, entre otras) la formación profesional de administradores públicos a cargo del estado.

En Chile, la formación de Administradores Públicos no ha diferido de los vaivenes que han provocado las transformaciones del mundo y del Estado en los últimos 50 años. Así, el quiebre de la

democracia primero, y la irrupción de la sociedad mercadocéntrica en la década del “80, pasando por la recuperación de la democracia en los “90 y la búsqueda de nuevos roles del estado hacia fines de los “90, han sido factores fundamentales para comprender las claves de la formación de personas para la Administración Pública.

El presente estudio se orienta, a comparar las experiencias de Escuelas formadoras de Administradores Públicos en Chile a partir de del análisis de cinco Carreras de Administración Pública, seleccionadas con un criterio de representatividad que permite incluir a tres universidades de Santiago, y dos regionales, de las cuales tres serán públicas y dos privadas. El objetivo es establecer un modelo comparativo a partir de variables seleccionadas y relevantes.

La perspectiva histórica del servicio civil chileno, la profesionalización ascendente

Desde muy temprano, en la administración pública chilena, se fueron estableciendo requisitos educacionales de ingreso. En 1837, un decreto ley pedía la aprobación de cursos de educación superior para ciertos puestos ministeriales, y en 1887 se exigió como piso mínimo para un puesto ministerial el contar con el grado de bachiller en humanidades (equivalente a educación secundaria completa) y se exigió, además, cursos específicos a nivel universitario para ocupar los puestos más importantes de los ministerios (Barría, 2008). En el siglo XX, el Estatuto Administrativo también fijó requisitos de ingreso básicos a la administración, y para altos puestos diversas leyes también fijaron criterios, como la tenencia de ciertos grados universitarios (Valenzuela, 1984).

Así, la administración pudo contar con profesionales en sus filas desde temprano. Era muy común que los abogados, durante el siglo XIX, desarrollaran carreras como empleados públicos, al igual que los ingenieros, que encontraron en la Dirección de Obras Públicas, creada en 1888, un nicho de desarrollo profesional (Serrano, 1994). Desde la década de 1920, los ingenieros tendrán un rol fundamental en el mejoramiento de la administración del Estado, y servirán, entre la década de 1940 y 1970, en servicios públicos, y en empresas públicas creadas bajo el alero de la Corporación de Fomento (CORFO) (Ibáñez Santa María, 1984; Silva, 2008).

La presencia de personal con formación superior (universitaria y técnica) era relativamente alta en diferentes niveles del personal administrativo, de la década de 1960. Como muestra Petras (1969: 304), el personal con ese tipo de estudios representaba el 52,2% de la elite administrativa, el 93,4% de los profesionales y técnicos (algo no muy sorprendente), el 36% de los semiprofesionales y el 32,8% del trabajador de oficina general. A ello se agrega que los distintos ministerios eran dominados por ciertas profesiones. Por ejemplo, los abogados se encontraban en Hacienda, Justicia y Trabajo y Seguridad Social, los arquitectos e ingenieros civiles en Obras Públicas, los médicos en Salud, y los profesores en Educación (Valenzuela, 1984).

El Estatuto Administrativo fijó condiciones de ingreso a la Administración Pública. Así, en el primer gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931), se dicta un primer Estatuto Administrativo (Ibáñez Santa María, 2004), y en 1945 y 1960 se dictaron nuevas versiones del mismo (Rehren, 2002). Es importante destacar, que las condiciones implicaban requisitos educacionales, y mecanismos de ascenso de los funcionarios, basados principalmente, en el mérito y la antigüedad (Valenzuela, 1984).

Desde temprano surgieron espacios copados por profesionales, por ejemplo la Dirección de Obras Públicas, creada en 1888, y que se convirtió en un nicho de desarrollo profesional para los ingenieros (Serrano, 1994), quienes, desde 1920 continuaron teniendo un rol fundamental en el mejoramiento de la administración del Estado, y servirán, entre la década de 1940 y 1970, en servicios públicos, y en empresas públicas creadas bajo el alero de la Corporación de Fomento (CORFO) (Ibáñez Santa María, 1984; Silva, 2008).

Durante la dictadura de Pinochet, al menos entre 1974 y 1983 el empleo público se redujo, en promedio en un 50,2 %, (Echeverría, 1985) a partir del impulso que se le dio a los sistemas privados de provisión de servicios, además de las reformas administrativas orientadas a desconcentrar, más que a descentralizar la gestión de gobierno (Wormald, 1997). No obstante, respecto de la profesionalización, no existen datos que permitan asegurar que la tendencia hacia la profesionalización en el sector público variara negativamente. Contrariamente, la perspectiva tecnocrática de la gestión del estado puede haber contribuido a la especialización de ciertas áreas y servicios (Araya, 2011).

En un estudio sobre la modernización de la gestión estatal y su impacto en los funcionarios públicos se menciona como un dato que llama la atención el alto nivel de instrucción alcanzado por un número significativo de los encuestados. Así un 40,2% señalaba tener educación universitaria completa o incompleta y un 24,9% tenía educación técnica (Wormald, 1997).

Consecuentemente, el sector público chileno desde hace varias décadas viene mostrando una positiva tendencia a la incorporación de profesionales y técnicos en su gestión, como se desprende de la información que muestra el Personal Civil según estamentos del Gobierno Central (Tabla N° 1), varios elementos son susceptibles de ser destacados:

- Existe una tendencia a aumentar la dotación global de la Administración Pública, la que pasa de 158.213 personas en el 2003 a 214.755 personas en el 2012.
- La tendencia responde en gran medida al aumento del estamento profesionales que pasan de 49.746 personas en el 2003 a 87.503 personas en el 2012. Lo que respecto del total, en el año respectivo, implica pasar del 31,44% al 40,75%.
- El estamento de técnicos muestra una importante alza en términos absolutos, aun cuando su porcentaje se mantiene estable.
- En general los otros estamentos muestran estabilidad. Aunque con leves tendencias a la baja (directivos profesionales, directivos no profesionales, auxiliares).
- Otro estamento que muestra un crecimiento en términos absolutos, aunque porcentualmente una leve baja es el de administrativos.

Pudiese concluirse preliminarmente que esta tendencia a la profesionalización del gobierno central refleja un comportamiento sostenido y aún más marcado en la última década. Según la misma tabla la porción de profesionales, directivos profesionales alcanza el año 2012 un total del 43,80%, sumados los técnicos se tiene para el año 2012 un total del 71,37%. Analizada de la misma manera, la situación para el año 2003 muestra valores de un 35,63% de profesionales y directivos profesionales, sumados los técnicos esa cifra se eleva al 63%, mostrando claramente una tendencia hacia la profesionalización. Por

otro lado los referentes acerca de la profesionalización en gobiernos regionales y Municipalidades permiten concluir que en esos niveles existe aún un amplio espacio para profundizar la profesionalización de los entes públicos en Chile.

Es lógico pensar que estas tendencias hacia la profesionalización cada vez más intensa en el sector público ha sido un factor clave, o al menos han favorecido el desarrollo y consolidación de la carrera de Administración Pública en Chile.

Breve reseña acerca de la formación de administradores públicos en Chile

“Las más de nuestras Repúblicas están aun perfectamente convencidas de que la política es un simple artificio, o de que no hay ciencias que se relacionen con el arte del gobierno, y de que, por tanto, todo ciudadano es más o menos apto, si posee alguna fortuna y algunas relaciones sociales, para hacer un buen administrador, un avisado gobernante, un eximio diplomata” (Letelier, 1887).

Precisaba, asimismo Letelier que el desdén con que, en aquella época, la sociedad observaba a los empleados públicos provenía del hecho que eran nombrados antes por favoritismo, que por merecimientos y consecuentemente mostraban en el ejercicio de sus funciones, en los comienzos, una risible incompetencia.

Estas proposiciones cobraron en la segunda mitad del pasado siglo y luego en lo que va corrido del siglo una renovada vigencia, al reconocerse por distintas universidades y entes de formación profesional, la necesidad de establecer Escuelas de Ciencias Políticas y Administrativas, hoy de Gobierno y Gestión Pública o de Administración Pública. En el caso chileno, más de sesenta años después de las propuestas de Letelier se muestra un punto de partida en la formación de Administradores Públicos en la Universidad que data desde 1954, fecha en la que se creó la primera Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

Desde aquel momento hasta hoy, más de 11 Escuelas formadoras de Administradores Públicos, en universidades públicas y privadas chilenas, a lo largo del país, han sido creadas y han titulado Administradores Públicos (Tabla N° 2). Igualmente se observa la

existencia de carreras creadas en otras universidades bajo distintas modalidades, o en programas especiales o virtuales cuya indagación se hace difícil a través de la información disponible en sus respectivas páginas web (Tabla N° 3).

En todo caso la formación de Administradores no ha escapado a los vaivenes que han provocado las transformaciones del mundo y del Estado en las últimas décadas del siglo XX. Así, el quiebre de la democracia primero, y la irrupción de la sociedad mercadocéntrica en la década del "80, pasando por la recuperación de la democracia en los "90 y la búsqueda de nuevas formas de acción pública, hacia fines de los "90, han sido factores fundamentales para comprender las claves de la formación de personas para la Administración Pública. No es posible dejar de mencionar como elemento también influyente en la formación las tendencias provenientes de los distintos enfoques dirigidos a modernizar la gestión pública y que se han hecho presente con fuerza en las últimas décadas (Araya, 2008).

Eso ha implicado entre otras cosas la presencia en el sector público de una importante variedad de profesiones que desde sus respectivos enfoques contribuyen decisivamente a los procesos modernizadores y de reforma. No hay disponibilidad fácil de los datos de representatividad de profesiones dedicadas a la gestión pública, en el sector público pero evidentemente existe una significativa presencia de abogados, administradores públicos, contadores auditores, ingenieros comerciales, ingenieros civiles, sociólogos entre los más reconocidos, sin contar el sector salud o que por su naturaleza contabiliza una gran cantidad de profesionales provenientes de las disciplinas de la salud.

Otra de las perspectivas que permite comprender el incremento de formación para la Administración Pública se puede encontrar en los incentivos que naturalmente ha ido adquiriendo esta Carrera para los aspirantes en la última década. En efecto, de acuerdo a los datos del portal "mifuturo.cl" los titulados en las carreras de Administración Pública poseen una alta empleabilidad al primer año posterior a la titulación, alcanzando al 90.3% al primer año después de titulados y al 94,2% en el segundo año de titulación. (www.mifuturo.cl mayo 2015).

Igualmente, de acuerdo a la misma fuente, la evolución de los ingresos brutos mensuales, para los ocho años siguientes a su titulación, correspondiente al promedio ponderado para los cohortes de titulados el año 2000 y 2001 muestra una evolución que va desde los

\$ 698.930 pesos chilenos (equivalente aproximado a U\$1,130 de Mayo 30 de 2015) el primer año a \$1.569.674 pesos chilenos (equivalente a aproximado a US \$ 2,540 de Mayo 30 de 2015) en el décimo año de titulación. Otros datos aportados que contribuyen a configurar un perfil de la carrera muestran que los titulados al año 2013 fueron 449 personas y los que se encontraban matriculados al 2014 alcanzaban un total de 3.010 estudiantes. (www.mifuturo.cl mayo 2015).

Aspectos metodológicos

Para la realización del estudio se seleccionó a cinco carreras formadoras de Administradores Públicos, de las más antiguas en Chile (ver Tabla Nº 2), cuidando asegurar en la selección la presencia de tres carreras de Santiago, dos de regiones, tres públicas y dos privadas. Específicamente, entonces, las carreras seleccionadas para el estudio fueron las escuelas formadoras de Administradores Públicos de las universidades de Chile, (Santiago, 1954, pública) Universidad de Los Lagos (Puerto Montt, 1973, Pública), Universidad Central (Santiago, 1983, privada), Universidad de Santiago (Santiago, 1991, pública) Universidad de Concepción (Concepción, 1992, privada).

En Chile la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza en el Título III. “Reconocimiento Oficial del Estado a las Instituciones de Educación Superior”, en su artículo 31 define que “el título profesional es el que se otorga a un egresado de un instituto profesional o de una universidad que ha aprobado un programa de estudios cuyo nivel y contenidos le confieren una formación general y científica necesaria para un adecuado desempeño profesional”. Asimismo establece que “el grado de licenciado es el que se otorga a un alumno de una universidad que ha aprobado un programa de estudios que comprenda todos los aspectos esenciales de un área del conocimiento o de una disciplina determinada”.

Asumiendo, que todas las carreras, consideradas en este estudio, entregan el título profesional de Administrador Público, y una licenciatura, los elementos, o variables, a estudiar se seleccionaron de aquellos que naturalmente, también suponen la construcción de un perfil específico de la carrera, que permita su comparación, entre ellos:

Perfiles de egreso: Declaración de la carrera acerca de las competencias de egreso del profesional, las áreas disciplinarias en torno a las cuales ejerce su dominio, los atributos y características personales o valóricas presente y eventualmente el contexto en el que desarrolla su actividad.

Campo profesional: Sectores o áreas en que, la carrera declara, se desempeñará el profesional titulado.

Licenciatura: Denominación del grado académico de licenciado alcanzado y la presencia o no de menciones.

Inserción institucional de las carreras: Dependencia jerárquica o unidad académica a la que se encuentra adscrita.

Duración: Cantidad de semestres a ser rendidos satisfactoriamente para la obtención del título profesional.

Mallas de asignaturas: Identificación y secuencia de las asignaturas que los estudiantes deben rendir para alcanzar el título profesional.

Líneas formativas de asignaturas susceptibles de ser identificadas: De manera, hasta cierto punto arbitraria, pero siguiendo las tendencias declaradas de las mismas carreras de Administración Pública, se establecieron líneas de asignaturas agrupadas por su afinidad disciplinaria, conforme al siguiente detalle:

- Ciencias Políticas y Políticas Públicas
- Gestión y Administración
- Administración Pública
- Derecho
- Economía
- Asignaturas complementarias
- Actividades académicas de formación especializada

La información fue obtenida desde los portales que las respectivas universidades mantienen en la red durante los meses de octubre de 2014 y mayo de 2015, así como la información disponible en el portal “mifuturo.cl”, en la página de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda del Gobierno de Chile y desde el Consejo Superior de Educación del Ministerio de Educación chileno.

Análisis de resultados

Análisis de las variables estudiadas

Perfiles de egreso: De acuerdo a los datos aportados por la tabla N° 4 es posible concluir que los perfiles de egreso se plantean en la idea de evidenciar las capacidades o competencias deseando mostrar con ello qué es capaz de hacer profesional administrador público a su egreso, a partir del conocimiento adquirido y el proceso formativo experimentado. En esa opción todas las carreras identifican capacidad para gestionar, dirigir, participar en procesos estratégicos y políticos, construir equipos, asesorar, hacer consultorías, entre las más relevantes.

- Asimismo se identifican atributos del profesional, el ser, tales como el compromiso ético, la visión estratégica, creatividad, análisis del entorno, comprensión del servicio público, orientación hacia los usuarios.
- Se advierte también que forma parte de la declaración que hace la casa de estudios los énfasis y orientación del programa de estudios, identificándose que varias instituciones destacan el conocimiento de disciplinas, el saber, tales como la administración, la ciencia política, la economía, el derecho, entre las más nombradas.
- Específicamente se lo declara capacitado para dirigir, asesorar, tomar decisiones, evaluar, hacer análisis de alta complejidad, actuar en el amplio campo de las políticas públicas.
- Un elemento destacable se refiere a que varias entidades refieren a la comprensión del contexto de desenvolvimiento profesional, elemento mucho más amplio que el término campo laboral. Por ejemplo en algunos casos se alude a la responsabilidad social, en otros a la capacidad de concertación, de construcción democrática, en otro a la capacidad para desenvolverse en escenarios diversos y complejos.
- Algunos entes expresan también elementos como: valores y principios, en suma un comportamiento ético que permita asegurar un patrón de conducta profesional esperado. En el caso de una Universidad Pública, existen imperativos éticos que hacen deseable que el perfil contenga algunos de estos elementos.

- Se percibe la condición de multidisciplinaria de la formación. Entre otras razones, ésta es una de las que lleva a determinar que un Administrador Público, debe ser un profesional generalista.

Campo Ocupacional: De lo revisado se puede observar que el Administrador Público en Chile, tiene definido en su esencia la determinación de su campo ocupacional. Al decir de las universidades analizadas (ver tabla Nº 5) se puede establecer lo siguiente:

- Todas las universidades analizadas establecen que los Administradores Públicos que forman podrá desempeñarse en la administración del estado en sentido amplio. Interesante cuestión por cuanto se aprecia la comprensión en las definiciones de cada una de las carreras analizadas la configuración de un profesional que se puede desenvolver con capacidades técnicas y habilidades políticas en el espacio de lo público.
- Específicamente se menciona a: Ministerios, Servicios públicos, organismos autónomos con rango constitucional, en el judicial y en el legislativo, asimismo a nivel regional y local, gobiernos regionales y locales, a nivel internacional en el ambiente diplomático y de organismo internacionales.
- Tres de las cinco universidades mencionan las potencialidades que posee el administrador público para desempeñarse en el ambiente privado, específicamente en la articulación público privada, en la gestión interna, como por ejemplo en recursos humanos, o en aquellas empresas u organizaciones que desarrollan funciones de índole pública por mandato del estado.

Licenciatura: De acuerdo a lo que manifiestan las universidades es posible identificar en todas las carreras (ver tabla Nº 6) la existencia de una licenciatura. Este aspecto es de particular relevancia para la formación de Administradores Públicos bajo una perspectiva exclusivamente universitaria, cuestión que se revisará en las conclusiones. De acuerdo a lo revisado es posible identificar:

- Dos de las tres carreras proveen el grado académico de Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas. otras dos específicamente entregan el grado de Licenciado en Ciencias

de la Administración Pública una y Licenciado en Gestión Pública la otra. Una de las carreras entrega la Licenciatura en Ciencias Políticas y Gubernamentales con mención en Gestión Pública o Ciencia Política.

- Una de las cuestiones que se desprende es que efectivamente se presentan dos campos disciplinarios fundamentales las Ciencias de la Administración Pública y la Ciencia Política. Esta cuestión puede ser muy determinante para la homogeneización que progresivamente ha adquirido la profesión y es muy coherente con la definición del perfil.
- Otros elementos que pueden haber incidido en la definición de la licenciatura, modo de hipótesis pueden ser las identidades de cada carrera, el período en que fueron fundadas, o en que se reformuló la malla curricular, las facultades diferentes en las que se insertaron o nacieron.

Inserción institucional de las carreras: Probablemente uno de los elementos que ha contribuido a los diferentes énfasis formativos (ver tabla N° 6) se asocia a las diferentes adscripciones o dependencias que la carrera ha tenido a lo largo de su existencia y desarrollo en diferentes universidades.

- Ninguna de las cinco universidades depende de una unidad universitaria idéntica a otra. O dicho de otra manera todas poseen adscripciones diferentes. Así, dependen de Facultades de Ciencias Jurídicas, o de Administración y Economía, otra de un Departamento de Gobierno y Empresa (entendible porque en aquella universidad no existen Facultades) y por último una depende de un Instituto. Sólo una depende una Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas.
- Mención aparte merece el caso de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad Central que ha resuelto de manera clara a favor de otorgar el rango adecuado a los estudios de ambas disciplinas.
- Con estos antecedentes, es posible advertir las distintas estructuras académicas que cobijan los estudios de administración pública, situación que no difiere a lo que ocurre en el resto del mundo. (Doña, 2010). Aun cuando puede mostrar igualmente una insuficiente certeza de parte

de las universidades, o simplemente un criterio de escasez de recursos. Otra hipótesis pudiese considerarse señalando que el desarrollo disciplinario de la Administración Pública requiere aun recorrer un tramo antes de ser plenamente reconocido por el sistema universitario chileno en Chile

Duración: Todas las carreras poseen una duración que las incluye dentro de las definiciones de Carrera profesional (ver Tabla N° 6) cuyos titulados pueden optar a la asignación profesional, a partir de las definiciones hechas por la Contraloría General de la República de Chile.

- Hoy, todas las carreras analizadas poseen una duración de 10 semestres. Incluyendo la globalidad de las actividades académicas para que sus estudiantes queden en opción de titularse. Aquello igualmente refleja otra tendencia a la homogeneización ya señalada.

Líneas Formativas y Mallas Curriculares: Uno de los elementos más significativos al momento de analizar las características más relevantes de un programa de formación profesional es la malla curricular o currículum. Naturalmente al ser representativo de los contenidos y de la secuencia en que se entregan muestra una valiosa cantidad de información respecto del profesional que se está construyendo. La información se obtuvo desde las mallas declaradas en las páginas web de las universidades del estudio en el mes de mayo de 2015.

- Si se acepta que la formación del Administrador Público está ligada a cuatro o cinco disciplinas de base, tales como la Administración, Ciencia Política, Derecho, Economía, Sociología todas las cuales aportan desde sus respectivos enfoques elementos conceptuales e instrumentales, es pertinente reconocer que, con variaciones, se encuentran representadas en las asignaturas que se han identificado en las mallas de todas las carreras analizadas. Es posible que alguna disciplina se encuentre sobre o sub representada, comparativamente, pero en todos los casos se encuentran presentes.
- Lo anterior permite establecer lo adecuado que resulta estructurar la formación desde el punto de vista de los

conocimientos e instrumentos a ser incorporados, en líneas formativas que se sustentan conceptualmente en las disciplinas mencionadas y en las necesarias condicionantes de los enfoques pedagógicos y modelos formativos utilizados, que es lo que las carreras se encuentran haciendo.

- Es razonable pensar que los énfasis de las líneas formativas en torno a las cuales se agrupan las asignaturas. O dicho de otra forma la cantidad de asignaturas por línea formativa se encuentra asociado a la Facultad o unidad de origen de la carrera o de la cual depende la carrera. Así por ejemplo la Universidad de Concepción posee la mayor cantidad de asignaturas de Derecho, la Universidad de Santiago la mayor cantidad de asignaturas de la línea de Economía, o la Universidad de Chile la mayor cantidad de asignaturas de la línea de Ciencia Política.
- Es destacable asimismo la existencia de una línea formativa de asignaturas muy diferentes tales como idiomas, matemáticas, estadísticas o metodologías de investigación que hoy se entienden por todas las carreras de manera indispensable para articular una formación integral conforme a los fines declarados. Particularmente hoy día esas asignaturas contribuyen a cerrar una brecha formativa en el componente cuantitativo, indispensable para asegurar una mejor inserción laboral. Llama la atención que se ha comenzado a impartir la asignatura de inglés en una importante cantidad: 4 en las universidades de Concepción y de Chile, 6 en la Universidad de Santiago.
- Asimismo se aprecia en todos los casos, a partir de la lectura del enunciado de las asignaturas más que de su contenido, la existencia de asignaturas y actividades curriculares de formación básica dirigidas a proveer conocimientos disciplinarios fundamentales, asignaturas específicas de formación profesional y asignaturas de formación general que proveen un acercamiento a la comprensión global de la sociedad, la cultura y problemáticas del mundo actual. Aquello igualmente muestra una pertinente estructuración de las materias definidas como fundamentales.
- Todas las carreras ofrecen, en cantidad variable, asignaturas electivas desde la Universidad de Los Lagos que ofrece 8 electivos a lo largo de la carrera, la Universidad de

Santiago que ofrece 6, todos en el último semestre. Las otras universidades ofrecen 4 electivos de especialización la Central y, respectivamente, 4 y 5 las universidades de Concepción y de Chile. Los electivos ofrecen en general un valioso espacio de flexibilización en la formación. No obstante si no se encuentran convenientemente reglamentados en los respectivos marcos normativos de las carreras pueden abrir espacio a una dispersión de contenidos o énfasis focalizados dependiendo de discutibles criterios

- Desde la perspectiva de las cantidades totales de asignaturas necesarias para alcanzar el título profesional más actividades académicas tales como prácticas o seminarios especiales de titulación, la Universidad de Chile aparece con el mayor volumen alcanzando un total de 59 actividades académicas, le sigue Concepción con 56 actividades formativas. Las otras universidades se sitúan en 55, la Universidad de Santiago, y 50 actividades la Universidad de Los Lagos y 49 la Universidad Central. Esta diferencia ofrece un interesante espacio para deliberar acerca del volumen o peso de la formación y los enfoques que existen sobre el particular, y se pueden asociar a las prácticas de formación continua que han comenzado a desarrollar algunas carreras como por ejemplo la Universidad de Chile.
- La formación de los Administradores públicos contempla en todos los casos la existencia de una práctica profesional que se lleva a cabo en una organización pública preferentemente. Se presentan en algunos casos la necesidad de llevar adelante un seminario de título o de estudios aplicados y en algunos casos la necesidad de un examen de título de diferente contenido y modalidad. No obstante en todos los casos se evidencia la existencia de una etapa final de salida con condicionantes de diferente exigencia y naturaleza, pero que formaliza y sella la condición de un profesional apto para su inserción en el mundo laboral.
- Revisando el contenido de las mallas, es posible observar la presencia de asignaturas que pueden ser asociadas a las competencias requeridas o propuestas por diferentes entidades y enfoques metodológicos. Evidentemente eso puede suponer un estudio adicional o diferente, pero a modo de hipótesis se puede sostener que existe una razonable

coincidencia entre las demandas de atributos a los directivos públicos expresadas en el Sistema Chileno de Alta Dirección Pública (SADP) con las materias que se encuentran en las carreras de Administración Pública de las universidades analizadas. Es más se aprecia en algunos casos una evidente actualización o innovación curricular que hace pensar en la muy adecuada dinámica de las carreras analizadas.

- Misma situación se puede inferir al analizar las mallas con respecto a enfoques teóricos (Losada 1999, Moore, Longo 2002, Araya 2009). Existe un sentido en la formación que se aproxima a las propuestas provenientes de estas orientaciones teóricas, evidenciando con ello una pertinente adecuación a las necesidades de los tiempos actuales.
- Se aprecia la presencia sólo en dos universidades de asignaturas de ética o de ética pública, la Universidad Central que tiene una asignatura en tercer semestre y la Universidad de Chile que ofrece Dirección y Ética Pública en el IX semestre. Es probable que esta materia esté incorporada como parte de algunas de las asignaturas declaradas o bien que se trate en alguno de los electivos. Aunque siempre en la formación del profesional será necesario contar con una sólida formación sobre ética y probidad pública.
- En general es posible apreciar que se ha alcanzado un equilibrio formativo, al menos en las carreras estudiadas, considerando la existencia de una razonable coherencia entre la malla curricular y su secuencia con los objetivos de las carreras, sus perfiles de egreso y el campo ocupacional que declaran. Puede ser un tema para la discusión en la licenciatura otorgada su denominación, aunque no su naturaleza y justificación.
- Por último, es sabido de la existencia de naturales aspiraciones, provenientes de las mismas carreras, por optimizar la formación del Administrador Público, cuestión que sólo hace confirmar el grado de madurez alcanzado. Lo interesante es avanzar en una perspectiva que permita incorporar en la malla curricular y su secuencia, los adelantos de las tecnologías formativas, junto con una adecuada lectura de las necesidades de la Administración Pública hoy, y la razonable mirada prospectiva.

Conclusiones

Nada se ha dicho respecto de los recursos y las condiciones sustentables de las carreras. Se puede presumir que sufren todas los problemas de las universidades públicas, las que lo son y todas ellas, públicas y privadas, las tensiones inherentes al modelo universitario existente en Chile y sus expectativas de reforma. Asimismo se puede advertir, que sería interesante entrar al análisis detallado de otros componentes formativos, tales como disponibilidad de tecnologías, enfoques pedagógicos, características de los cuerpos docentes, metodologías de enseñanza y evaluación, infraestructura, conexión con el medio, ambiente académico, integralidad de la función académica de las unidades en las que se encuentran, entre algunas. Por lo tanto las conclusiones deben ser entendidas en el estricto marco de lo referenciado.

Con todo, el análisis de las cinco carreras de las universidades muestra una doble coherencia. Por una parte se presenta una razonable coherencia entre objetivos y perfil de egreso con las mallas. Es decir se enseña o se forma de acuerdo con los señalamientos que se esbozan en las declaraciones de las carreras. Por otro lado se aprecia una coherencia global en el sentido de que las carreras, a pesar de sus naturales diferencias de trayectoria, dependencia, geográficas se han asimilado temáticamente y las asignaturas, a pesar de sus diversas denominaciones muestran una sintonía que se refleja en la similitud obtenida al revisar las líneas formativas. Esta similitud se extiende hacia la identificación del campo ocupacional y del perfil de egreso o profesional, los que considerando los elementos diferenciadores, son consistentes con el título profesional.

Detrás de aquello se puede concluir que la visión sincrética del profesional que es capaz de integrar enfoques, marcos conceptuales, teóricos e instrumentos de diferentes disciplinas, antes que una debilidad, deviene en una fortaleza profesional. Particularmente en un mundo en donde se hace evidente la necesidad de integrar elementos dispersos en decisiones específicas que afectan a grandes grupos de población o a ciudadanos en particular, pero que requieren necesariamente una visión global y de síntesis.

Particular relevancia adquiere lo señalado cuando los límites de la acción pública se hacen diferentes y adoptan nuevas formas, o cuando las demandas ciudadanas se focalizan en determinadas

respuestas que requieren un profesional de lo público capacitado para comprender y actuar en la complejidad y con apego a la ley, a los derechos de las personas, al resguardo de los bienes del estado y perfectamente consciente de las tensiones políticas que su actuar puede producir.

Se aprecia asimismo que las carreras han hecho la opción por la formación de un profesional generalista, superando anteriores tendencias dirigidas a la formación de administradores públicos especialistas en determinadas funciones o sectores de la actividad pública o gubernamental. Aquello se hace coherente con las demandas de la administración pública moderna que supone la necesidad de una visión global, estratégica y prospectiva en sus cuadros profesionales. Permite además la adecuación del profesional a las realidades del sector en que se inserta laboralmente y facilita u obliga a la continuidad formativa por la vía de la especialización y el postítulo o posgrado.

Otro tema al parecer en vías de superación es la histórica contradicción entre un profesional con una perspectiva amplia, conceptual, estratégica, con capacidad para construir soluciones y decisiones o un profesional dirigido al manejo de técnicas de gestión. Del análisis se puede apreciar que sin desdeñar el conocimiento y manejo de ciertas técnicas fundamentales, las carreras se han dirigido a la formación de un profesional capacitado para comprender, interpretar, diseñar y actuar, antes que a un manejador de herramientas.

Finalmente es pertinente mencionar que las carreras estudiadas han sido acreditadas por un período de 5 años en la Universidad de Chile y cuatro años en la Universidad Central de Chile, Universidad de Concepción y Universidad de Los Lagos.

Pareciera ser que la carrera de Administración Pública ha alcanzado un grado de madurez y reconocimiento en la sociedad chilena superior al de períodos anteriores. La importancia o el valor que la sociedad y el mundo laboral, —como se desprende de los datos de “mifuturo.cl” y de la apertura de nuevas carreras— asigna a la carrera de Administración Pública una responsabilidad relacionada directamente con la recuperación de un concepto de gestión pública eficiente y al servicio de los ciudadanos.

La apertura indiscriminada de carreras, o el incremento de la matrícula con base eminente, en criterios financieros, puede ser un daño para los niveles alcanzados que habrá que observar con cuidado.

Un profesional ha sido definido como un bien social y su éxito depende de la transición desde el estudio al mundo del trabajo en términos de tiempo, reconocimiento, remuneración entre otros elementos, además del valor de las competencias inmediatamente utilizables en el trabajo (Mancilla, 2011). Pareciera ser que con los mismos datos de empleabilidad y evolución de remuneraciones ya citados, así como las referencias que surgen de las prácticas profesionales como mecanismo de inserción laboral futura, la formación del profesional ha encontrado o está en vías de encontrar un punto adecuado de consolidación.

Tendrán las escuelas formadoras de Administradores Públicos en Chile que responder a las tendencias de las necesidades profesionales de la Administración Pública del Siglo XXI para aprovechar así las oportunidades que se les presentan.

Referencias

Araya, E. (2011). La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina. En Bárcena, A. y Kacef, O. (Eds). *La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina. Reflexiones a partir de una serie de estudios de caso*. Santiago: PNUD-CEPAL, 291-314.

Araya, E., y Burgos, D. (2009, Octubre 27-30). *La formación de Directivos Públicos: Una revisión de coherencias*. Ponencia presentada ante el XIV Congreso del CLAD, Bahía, Brasil.

Araya, E. y Cerpa, A. (2008). La Nueva Gestión Pública y las Reformas de la Administración Pública chilena. *Revista de Estudios Politécnicos Tekhné*, 7(11).

Barría, D. (2008). Continuista o rupturista, radical o sencillísima. La reorganización de ministerios de 1887 y su discusión político-administrativa. *Historia*, 41(1), 5-42.

Doña, K. (2010). *Estructura Académica y Programas de estudios en Administración Pública: Análisis de casos en las universidades más prestigiosas a nivel mundial*. Mimeo.

Echeverría, R. (1985). *El empleo público en América Latina*. Santiago: PREALC/OIT

Letelier, V. (1887). *Plan de Estudios de las Ciencias Legales*. Mimeo.

Mancilla, M. (2011). *La Formación exclusivamente Universitaria de las carreras de Administración Pública*. Documento de trabajo para Reunión Nacional de Administradores Públicos (REUNAP Chile), Santiago. Mimeo.

Ibáñez Santa María, A. (2003). *Herido en el ala. Estado, oligarquías y subdesarrollo. Chile 1924-1960*. Santiago: Biblioteca Americana.

Rehren, A. (2002). Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile. En Valdés, S. (Ed). *Reforma del Estado, 2: Dirección pública y compras públicas*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 127-164.

www.mifuturo.cl Mayo 2015

http://www.ucentral.cl/prontus_ucentral2012/site/edic/base/port/f_administracion_publica.html Mayo 2015

Serrano, S. (1994). *Universidad y nación. Chile en el siglo XIX*. Santiago: Editorial Universitaria.

<http://www.uchile.cl/carreras/5049/administracion-publica> Mayo 2015

Silva, P. (2008). *In the Name of Reason. Politics and Technocrats in Chile*. University Park: Penn State University Press.

http://admision.usach.cl/sites/default/files/mallas_carreras/administracion_publica_0.pdf Mayo 2015

Valenzuela, A. (1984). Parties, Politics and the State in Chile. The Higher Civil Service. *Bureaucrats and Policy Making*. Suleiman, E. (Ed.). New York: Holmes and Meier, 242-279.

<http://admision.ulagos.cl/cipol/> Mayo 2015

<http://admision.udec.cl/themes/garland/mallas/concep/>

[mallacienciaspoliticas.pdf](http://www.mallacienciaspoliticas.pdf) Mayo 2015

Wornmald, G. (1997). La modernización de la gestión estatal y su impacto sobre los funcionarios públicos chilenos. *Revista Chilena de Administración Pública*, 16, 22-36.

ANEXOS

PERSONAL CIVIL DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN ESTAMENTOS (2003-2012) Tabla 1
(No incluye Senadores ni Diputados)

ESTAMENTOS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Autoridades de gobierno y jefes superiores de serv.	225	227	226	228	233	235	229	233	232	241
Directivos profesionales	6.633	7.004	7.075	6.765	6.760	6.908	7.130	6.770	6.392	6.559
Directivos no profesionales	1.781	1.771	1.602	1.614	1.531	1.537	1.403	1.320	1.209	1.099
Profesionales	49.746	51.916	55.519	59.411	63.214	68.571	74.469	79.082	82.266	87.503
Técnicos	43.795	45.206	46.114	47.529	48.995	51.419	53.883	55.953	56.759	59.228
Administrativos	33.333	33.682	34.605	35.055	35.974	37.304	38.504	39.068	39.705	39.418
Auxiliares	22.700	22.211	22.012	21.415	21.426	21.080	20.962	20.667	20.883	20.707
Total gobierno central	158.213	162.017	167.153	172.017	178.129	187.052	196.586	203.093	207.446	214.755

Fuente: DIPRES, 2013. Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2003 2012

**CARRERAS DE ADMINISTRACION PÚBLICA EN UNIVERSIDADES
CHILENAS Tabla 2**
(Incluye sólo carreras vigentes y con estudiantes egresados)

Escuela	Universidad	Año de Creación	Ubicación	Región
Gobierno y Gestión Pública	De Chile	1954	Santiago	RM
Ciencias Políticas y Administrativas	De los Lagos	1973	Puerto Montt	R. Los Lagos
Ciencias Políticas y Administración Pública	Central	1983	Santiago	RM
Departamento de Gestión y Políticas Públicas	De Santiago de Chile	1991	Santiago	RM
Ciencias Políticas y Administrativas	Academia de Humanismo Cristiano	1991	Santiago	RM
Ciencias Políticas y Administrativas	De Concepción	1992	Concepción	R. Bio Bio
Administración Pública.	Antofagasta	1993	Antofagasta	R. Antofagasta
Administración Pública.	Valparaíso	2000	Valparaíso	R. de Valparaíso
Administración Pública	Valparaíso	2007	Santiago	RM
Administración Pública	Iberoamericana de Ciencias y Tecnología	2008	Santiago	RM
Facultad de Ciencias Sociales	San Sebastian	2007	Concepción	R. Bio Bio

Fuente: Elaboración Propia desde “Base Histórica INDICES Pregrado (2005-2014)”, Planilla Excel Publicada el 26 de Junio de 2014. Consejo Superior de Educación MINEDUC.
(Consultada el 31/05/2015)

OTRAS UNIVERSIDADES QUE OTORGAN TÍTULO DE ADMINISTRADOR PÚBLICO Tabla 3
(Plan Especial, modalidad a distancia y/o sin egresados)

Universidad	Carrera	Sede	Jornada	Año Creación	Duración	Región
U. M. de Cervantes	Cs. Política y Adm. Pública	Santiago	Vespertino	2011	10 Semestres	R. M.
U. Bolivariana	Administración Pública	Santiago	Prog. Especial	2008	08 Semestres	R. M.
U. Bolivariana	Administración Pública	Iquique	Prog. Especial	2009	08 Semestres	R. De Tarapacá
U. Mayor	Administración Pública	Santiago	P.E. Distancia	2012	3 años	Nacional
U. UNIACC	Administración Pública	Santiago	A distancia	2009	5 años	Nacional
U. Talca	Cs. Política y Adm. Pública	Santiago	Diurno	2013	10 Semestres	R. M.
U. Los Leones	Administración Pública	Santiago	Vespertino	2014	8 Semestres	R. M.
U. Alberto Hurtado	Administración Pública	Santiago	Diurno	2014	10 Semestres	R. M.

Fuente: Elaboración Propia desde "Base Histórica INDICES Pregrado (2005-2014)", Planilla Excel Actualizada el 26 de Junio de 2014. Consejo Superior de Educación - MINEDUC (2014). (Consultada el 31/05/2015)

Nota: U. Mayor, otorga Título de Administrador Público, Plan Especial Continuidad Estudios a distancia y en 3 años. www.umayor.cl (Consultada el 31/05/2015)

U. Bolivariana ofrece la carrera de Administración Pública en la modalidad virtual. http://tufuturoeducacional.cl/?page_id=5454 (Consultada el 31/05/2015)

PERFIL DE EGRESO O PROFESIONAL DECLARADO POR LAS CARRERAS EN ESTUDIO Tabla 4

Elaboración: autor desde fuente: Páginas web que se indica

Universidad	Perfil de Egreso
Universidad de Chile	El/La Administrador(a) Público(a) es un(a) profesional que desde la interdisciplinariedad, busca el bien común resolviendo problemas públicos, a través de la gestión política y estratégica. Para ello, facilita la interpretación de decisiones políticas, ejerce influencia en el ámbito del poder, decide respecto del uso de los recursos, actuando pertinentemente en escenarios diversos para solucionar así problemas complejos con actitud crítica y reflexiva. Lo anterior habilita al Administrador(a) Público(a) de la Universidad de Chile para desempeñarse en cuatro ámbitos: a) la dirección de organizaciones y redes de carácter público. b) la asesoría de alto nivel en asuntos públicos. c) la investigación y difusión de conocimiento sobre los asuntos públicos. d) la dirección y coordinación en el proceso de políticas públicas. http://www.inap.uchile.cl/perfil-profesional-pregrado.html Mayo 2015
Universidad de Los Lagos	El Administrador Público es un profesional que se desempeña preferentemente en el Estado y en otras organizaciones de carácter público y privado, donde su sólida formación en las áreas socio-política, administrativa, jurídica y económica son altamente valoradas. Posee una visión integral acerca de los asuntos públicos lo que determina su clara vocación por el servicio público, compromiso con la comunidad y con las políticas que direccionan el país. Está capacitado para comprender y explicar complejos fenómenos político-sociales y de gestión administrativa, a través del conocimiento de los fundamentos teóricos, epistemológicos, metodológicos y técnicos. Se distingue por sus competencias para la toma de decisiones, para evaluar la eficiencia de la gestión administrativa y para medir impacto de programas y políticas de desarrollo. http://admission.ulagos.cl/cipol/ Mayo 2015
Universidad Central	Un Administrador Público de la U. Central Recibe una formación que le permite desarrollar competencias que los habilitarán para: • Contribuir al diseño, formulación, gestión y evaluación de políticas públicas para el desarrollo del país.

	Identificar problemas relevantes del desarrollo socioeconómico del país en un contexto dado. Concebir y proponer mejoras, modelos operacionales y/o herramientas para las políticas públicas orientadas a consolidar estrategias de desarrollo. Formular y evaluar programas y proyectos públicos. • Gestionar procesos organizacionales eficientes y de calidad en la Administración Pública. Participar en procesos de planificación. Implementar procesos para el cumplimiento de metas y objetivos. Realizar control de gestión de diversos procesos organizacionales. Evaluar programas y proyectos. Apoyar la gestión de procesos con el uso de tecnologías de la información. Generar y/o integrar redes de colaboración. • Intervenir en procesos de gestión de personas. Contribuir y colaborar al diseño, formulación y ejecución de políticas, planes y programas de gestión de personas en el contexto del sector público. • Apoyar la toma de decisiones públicas en escenarios complejos. Analizar y jerarquizar problemas relevantes para la toma de decisiones en un contexto dado. Distinguir, recabar y organizar información clave para fundar y apoyar el proceso de toma de decisiones. Elaborar propuestas para la toma de decisiones. http://www.ucecentral.cl/prontus_ucecentral2012/site/edic/base/port/f_administracion_publica.html Junio 2015
Universidad de Santiago	Administrador Público Es un profesional formado en las disciplinas relacionadas con la gestión de los asuntos públicos para participar en el mejoramiento de la capacidad de gobierno y en la elaboración de soluciones innovadoras a los problemas de la sociedad, mediante una formación orientada a desarrollar competencias de gestión en organizaciones públicas y en el diseño, implementación y evaluación de políticas y programas públicos. Su formación se encuentra inspirada en la misión de la Administración Pública de satisfacer necesidades sociales respondiendo a los valores del profesionalismo, la integridad y el respeto por la diversidad. http://www.fae.usach.cl/fae/index.php?option=com_content&view=article&id=313:carrera-administracionpublica&catid=59:pregrado&Itemid=25 Mayo 2015

Universidad de Concepción	La Carrera de Ciencias Políticas y Administrativas forma profesionales Administradores Públicos, capaces de gestionar eficientemente el trabajo de las instituciones del Estado, como también de participar en el proceso estratégico y político, a través del cual las políticas públicas son desarrolladas y puestas en práctica. La formación multidisciplinaria que integra una gama de conocimientos específicos en el campo de la Administración, la Economía, la Ciencia Política y el Derecho, es un sello distintivo de la profesión, considerando, no obstante, aspectos específicos tendientes a la utilización de herramientas e instrumentos de gestión requeridos en las organizaciones, como una forma de ser competitivas, innovadoras, flexibles y de verdadero servicio al ciudadano-cliente. http://admision.udec.cl/themes/garland/pdf/carreras/concep/ciencias_polit_admin.pdf Mayo 2015
----------------------------------	---

CAMPO OCUPACIONAL DECLARADO POR LAS CARRERAS EN ESTUDIO Tabla 5

Elaboración: autor desde fuente: Páginas web que se indica

Universidad	Campo Ocupacional
Universidad de Chile	• A nivel internacional en representaciones diplomáticas, organismos internacionales de cooperación y desarrollo. • A nivel nacional en Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo; Ministerios; Servicios Públicos; organismos autónomos con rango constitucional. • A nivel regional y municipal en órganos como Intendencias, Gobernaciones, Secretarías Regionales Ministeriales y Municipios. • A nivel académico en el campo de investigación y docencia vinculada a los estudios del Estado, el Gobierno, la Gestión y Políticas Públicas, y los asuntos públicos. http://www.admisioneggp.cl/ Mayo 2015
Universidad de Los Lagos	Organismos públicos, privados y del tercer sector a nivel de decisiones políticas, ejecutivas, técnicas, estratégicas y de asesorías. Sistemas gubernamentales y administrativos. Gobierno y Administración Central, Regional y Local. http://admision.ulagos.cl/cipol/ Mayo 2015

Universidad Central	Los Administradores(as) Públicos de la Universidad Central están capacitados para integrarse a equipos multidisciplinares y desempeñarse eficazmente en los diversos ámbitos de la gestión del Estado y en las diferentes áreas y niveles de los servicios públicos. Evidenciando en su actuar un fuerte compromiso con el desarrollo del país. Tienen las herramientas para poder desempeñarse en: 1.-Instituciones públicas ejerciendo funciones directivas, técnicas o de asesoría, tales como: • Ministerios • Gabinetes- Servicios Públicos • Gobiernos Regionales- Municipalidades • Organismos Internacionales • Poder Judicial- Organizaciones del Estado • ONGs 2.- En el ámbito privado, en áreas de recursos humanos, control de gestión, desarrollo de proyectos y gestión directiva de empresas. http://www.ucentral.cl/prontus_ucentral2012/site/edic/base/port/f_administracion_publica.html Mayo 2015
Universidad de Santiago	La formación multidisciplinaria de los administradores públicos de la U. de Santiago les permite desempeñarse de forma exitosa en distintos tipos de organizaciones, relacionadas con la gestión de los asuntos públicos, preferentemente en servicios públicos de nivel nacional y descentralizado, municipios, servicio exterior, en empresas públicas, en organismos del tercer sector y en organizaciones privadas que prestan servicios de interés público. http://www.fae.usach.cl/fae/index.php?option=com_content&view=article&id=313:carrera-administracion_publica&catid=59:pregrado&Itemid=25 Mayo 2015
Universidad de Concepción	• Gestión Pública: Preferentemente servicios públicos, como Intendencias Regionales, Secretarías Regionales Ministeriales, Gobernaciones Provinciales, Municipalidades, instituciones y empresas del Estado. • Gestión Académica y de Investigación: Reservado a quienes poseen especiales condiciones para impartir enseñanza en la educación superior y, asimismo, generar la indiscutida necesidad de información e investigación académica • Gestión Servicio Exterior: La sólida formación integral del profesional le abre un espacio preferencial para acceder al servicio diplomático, a través de la Academia Diplomática Andrés Bello, del Ministerio de Relaciones Exteriores. • Sector Privado: Especialmente en áreas de articulación público-privada y de administración. http://admisión.udec.cl/?q=node/33 Mayo 2015

OTROS ELEMENTOS QUE CARACTERIZAN LAS CARRERAS Tabla 6
Elaboración propia desde Páginas web universidades

Universidad	Dependencia	Acreditación	Grado Académico	Duración
Universidad de Chile	Instituto de Asuntos Públicos	Acreditada por 5 años. (2012-2017)	Licenciado en Ciencias Políticas y Gubernamentales con mención en Gestión Pública o Ciencia Política	10 Semestres
Universidad de Los Lagos	Departamento de Gobierno y Empresa	Reacreditada por 4 años. (2012-2016)	Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas	10 Semestres
Universidad Central	Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública	Acreditada por 4 años. (2012-2016)	Licenciado/a en Gestión Pública	10 Semestres
Universidad de Santiago	Facultad de Administración y Economía	En proceso de Re - Acreditación	Licenciado en Ciencias de la Administración Pública	10 Semestres
Universidad de Concepción	Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales	Acreditada por 4 años. (2012-2016)	Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas	10 Semestres

¿ES POSIBLE TRANSITAR DE LA DEMOCRACIA POLÍTICA A UNA DEMOCRACIA SOCIAL-ECOLÓGICA?

Gonzalo D. Martner

Académico, Universidad de Santiago de Chile

Correo electrónico: gonzalo.martner@usach.cl

RESUMEN

La democracia contemporánea convive con un capitalismo que en su modalidad financiarizada y desregulada produce altos niveles de desigualdad, que son atenuados en mayor o menor medida por las capacidades redistributivas del Estado de bienestar moderno. El artículo discute acerca de los fundamentos de ésta redistribución desde el punto de vista de las teorías de la justicia y los enfoques del igualitarismo radical, del liberalismo y del liberal-igualitarismo y la vincula a la necesaria extensión del Estado social a un Estado social-ecológico dados los desafíos ambientales y la acción ineludible de los gobiernos contra el cambio climático.

Palabras Clave: Democracia, justicia distributiva, estados de bienestar, estrategias de redistribución.

ABSTRACT

Is it possible to move from a political democracy to a social-ecological democracy?

Contemporary democracy coexists with capitalism in its financialized and deregulated mode produces high levels of inequality, which are attenuated to a greater or lesser extent by the redistributive capabilities of a modern welfare State. The article discusses the fundamentals of this redistribution from the point of view of theories

of justice and approaches to radical egalitarianism, liberalism and liberal egalitarianism and it links the extension of a welfare State to a social ecological State given the environmental challenges and the unavoidable action of a government against climate change.

Keywords: Democracy, distributive justice, welfare states, redistribution strategies.

Introducción

En un trabajo anterior tratamos de los dilemas de la democracia política moderna y nos preguntábamos si era compatible mantener un régimen de libertades reales para todos con niveles significativos de desigualdad económica y social¹. Respondíamos que, si bien históricamente ésta era la situación más frecuente dado el peso del capitalismo desregulado contemporáneo, normativamente tenía sentido postular que el Estado democrático debía estructurarse basado en el principio constitucional-democrático según el cual el poder público no sea arbitrario y oprima a los ciudadanos, pero también en un segundo principio cívico republicano según el cual el Estado debe plantearse como objetivo la reducción de la dominación que conlleva el poder privado. La concepción cívica republicana traslada dichos principios a diseños institucionales específicos que facilitan el control por los ciudadanos del poder público, y también a políticas públicas que persiguen el establecimiento de un orden social en el que los ciudadanos comunes puedan no estar a merced del poder privado en los ámbitos básicos de la decisión humana².

El desafío permanente para la democracia es, en este sentido, que la desigualdad de condiciones no adquiera un volumen tal que se transforme en una desigualdad de influencia insuperable y que la participación democrática no solo sea un derecho (retórico) sino que tenga condiciones efectivas para su ejercicio en el contexto de distribuciones equitativas y redistribuciones permanentes de recursos e ingresos para evitar la dominación del poder económico concentrado sobre la democracia.

1 Ver (Martner, 2013).

2 Ver Pettit (2009).

Este enfoque se vincula el clásico debate sobre concepciones de justicia distributiva —distinta de la justicia conmutativa, en la que personas en la misma situación debieran tener los mismos derechos y obligaciones, y cuyos intercambios son mutuamente beneficiosos, incluyendo que los objetos del intercambio sean a su vez intercambiables por terceros— que se remonta a la antigüedad, al menos desde que hace más de trescientos años antes de nuestra era Aristóteles, en su *Ética a Nicómaco*, la definió en términos de proporcionalidad: la “justa distribución” prevé que cada cual reciba “lo que le es debido”. Mucho más tarde, Tomás de Aquino sostuvo que la justicia conmutativa regula la relación del individuo con otro individuo, que la justicia distributiva regula la relación de la comunidad con cada uno de sus miembros y la justicia legal regula la relación de cada miembro con su comunidad. Aristóteles pensaba que era natural que personas que en algunos aspectos no eran iguales obtuviesen partes desiguales. La dificultad era, y sigue siendo, determinar qué faceta de la desigualdad entre personas puede servir de base para definir la parte que le es debida. La gran interrogante en cuanto a la legitimidad de estas diferencias, al menos en la visión proveniente de Locke y Rousseau, y a su manera también de Marx con su tesis de la “acumulación originaria”, es respecto del origen de la desigual dotación de bienes entre individuos. Especialmente crítico es si la apropiación inicial o periódica de recursos y excedentes no proviene, o no proviene integralmente, del trabajo humano presente o pasado y de su puesta en riesgo en el proceso económico de mercado, sino de la violencia o de relaciones asimétricas de poder ilegítimas que benefician a los poseedores del poder económico.

Esto plantea el tema de las condiciones en que las democracias políticas logran o no combinar representación no oligarquizada y formas de democracia económica y social que contengan dentro de límites socialmente establecidos las desigualdades de posesión de activos y de percepción de ingresos, de lo que trata el presente artículo¹.

1 Parte de este tema está tratado, en un contexto más amplio, en Martner (2015).

Respuestas radicales

La respuesta igualitaria radical a la desigualdad de situación y de ingresos entre clases sociales en el capitalismo fue la de terminar con la propiedad privada para impedir la apropiación de excedentes económicos por el capital, así como las desigualdades entre asalariados. Este criterio redistributivo proviene de diversos pensadores socialistas y en especial de Karl Marx, autor que era sin embargo sistemáticamente reacio a enunciar utopías y modelos preestablecidos (las sociedades que desde 1917 se construyeron en su nombre suelen tener poco que ver con los postulados específicos de su obra). Sus criterios distributivos son expuestos en la *Crítica al Programa de Gotha* (1875), texto en el que apunta a que la colectividad debe asegurar, una vez alcanzados grados superiores de desarrollo de las fuerzas productivas, una suerte de igualdad de recursos a través de la cobertura de las necesidades de cada cual asociada a su participación en la sociedad según su mejor esfuerzo: “En una fase superior de la sociedad comunista, cuando haya desaparecido la subordinación esclavizadora de los individuos a la división del trabajo, y con ella, el contraste entre el trabajo intelectual y el trabajo manual; cuando el trabajo no sea solamente un medio de vida, sino la primera necesidad vital; cuando, con el desarrollo de los individuos en todos sus aspectos, crezcan también las fuerzas productivas y corran a chorro lleno los manantiales de la riqueza colectiva, sólo entonces podrá rebasarse totalmente el estrecho horizonte del derecho burgués y la sociedad podrá escribir en sus banderas: ¡De cada cual, según sus capacidades; a cada cual según sus necesidades!”.

Implícitamente, Marx supone que estas necesidades son relativamente frugales y no demasiado distintas de un ser humano a otro (lo que en dominios como la salud es bastante pertinente, pero no así en muchos otros campos de la vida humana, lo que ha dado como resultado el incremento exponencial de necesidades materiales e inmateriales como fundamento del sistema económico de mercado, dando lugar más tarde a la crítica ecologista del productivismo), permitiendo este esquema alcanzar el “reino de la libertad”, es decir una situación en que los recursos disponibles llegan a ser suficientes para satisfacer las necesidades humanas.

Lo exigente de estos supuestos llevó al propio Marx a enunciar, pero sólo para una etapa inicial de superación del capitalismo, la regla más realista *de cada cual según su capacidad a cada uno según su trabajo*, suponiendo que la disolución de las diferencias económicas de clase eliminaría progresivamente los problemas de incentivo en el aporte de cada cual a la sociedad. El principio del mérito sería así aquel que debe presidir la fase temprana del socialismo¹. La distribución según el principio de las necesidades sería aplicable según su viabilidad a lo largo del tiempo, viabilidad que sin embargo supone resolver la cuestión de los incentivos para incrementar el tamaño total del ingreso. El compromiso entre el fin –distribuir según las necesidades– y los medios –establecer incentivos sin relación con las necesidades pero que hacen posible el incremento de las capacidades para satisfacerlas– permanecen en el centro de los debates sobre la distribución del ingreso.

Los igualitarios modernos: Roemer y Cohen

Diversos enfoques reformadores igualitarios contemporáneos no comparten la idea de que la estatización de los medios de producción permite resolver el problema de la explotación y de la maximización de las capacidades de producción mediante esa forma de apropiación centralizada, sino que procuran hacerlo mediante intervenciones no disruptivas del tejido económico que modifican el carácter irrestricto de la propiedad privada para generar situaciones de mayor difusión de efectos externos benéficos (innovaciones, interconexiones) en la economía y mayor equidad distributiva que las que resultan de la apropiación privada generalizada de los medios de producción y de mercados desregulados, además de la contención de los males públicos que emanan del mercado (contaminaciones, relaciones económicas asimétricas).

En un plano teórico, en el contexto de la corriente del “marxismo analítico”, John Roemer (1995, 1996) desarrolló su versión de la aspiración socialista sobre una base expresa de preferencia

1 En la Unión Soviética el sistema salarial estaba basado en remunerar el trabajo, incluyendo incentivos materiales, lo que fue criticado en la etapa de las comunas rurales y durante la revolución cultural en China, así como en las primeras etapas de la revolución cubana, que valoraron incentivos no materiales.

ética antes que de la emancipación que resultaría de procesos históricos inevitables y del amplio desarrollo ulterior a la estatización de las fuerzas productivas que permitiría la distribución según las necesidades, como en el enfoque marxiano. Dicho autor establece un enfoque normativo en base a la preferencia por la igualdad de oportunidades de autorrealización (entendida como desarrollo y aplicación de los talentos de un individuo de forma que den sentido a la vida, siguiendo la concepción de superación de la alienación de Karl Marx) y bienestar (vinculado a la realización de un plan de vida en el sentido de John Rawls), de influencia política y de estatus social.

Para Roemer, el Estado de bienestar debe redistribuir más allá de la pertenencia directa al proletariado, pues quienes no poseen sino su fuerza de trabajo “no constituyen ya una mayoría en las sociedades capitalistas avanzadas”, ni “son tampoco de una manera evidente miembros de la clase obrera productiva los más necesitados (minorías raciales, especialmente las mujeres dentro de esas minorías, parte de los ancianos, lo que dependen de la asistencia pública y los desempleados)”. Entonces, pregunta Roemer: “¿sólo quienes producen riqueza merecen recibirla, o debería recibirla todo el mundo en la medida en que tenga un derecho a la autorrealización y al bienestar? El único argumento ético sólido a favor del socialismo es el argumento igualitarista (...) Los socialistas deberían no ser dogmáticos acerca de qué tipos de derechos de propiedad sobre los medios de producción conducirían a las tres igualdades (...) El vínculo entre el socialismo y la propiedad pública es tenue. Los socialistas deberían desear los derechos de propiedad conducentes a una sociedad capaz de promover óptimamente la igualdad de oportunidades para todos”.

En este contexto, Roemer señala que la igualdad de bienestar y autorrealización como completa igualdad de resultados implicaría para la sociedad la obligación de suministrar dotaciones gigantescas de recursos a quienes se propusieran objetivos caros e irrealistas; en cambio, “apelar a la igualdad de oportunidades de bienestar me impone una cierta responsabilidad de elegir objetivos generadores de bienestar que sean razonables”. En efecto, Roemer afirma la necesidad de que las personas sean compensadas por los impedimentos y dificultades causados por condiciones que no pueden controlar. Las *oportunidades* están insertas en *condiciones, situaciones y posiciones* históricamente construidas que determinan en alto grado los *resultados*. Si la desigualdad resulta de causas ajenas a la voluntad de los individuos

y es producto de factores que no controlan, como la desigualdad de dotaciones iniciales de recursos heredadas por las familias, el control de excedente económico en el proceso de producción o simplemente contingencias a lo largo de la vida, se justifica que el Estado busque mejorar de la manera más eficiente posible la suerte de los más desfavorecidos, redistribuyendo recursos en su favor.

Se entiende en este enfoque y sus complementos provenientes de la moderna economía de la información que las fallas de mercado (imposibilidad de proveer bienes públicos, existencia generalizada de externalidades, de monopolios naturales y económicos, de asimetrías de información, de costos de transacción) y las asimetrías de poder en las relaciones económicas (en el contrato de trabajo, en la contratación de servicios, en las condiciones del autoempleo y del emprendimiento, en la apropiación de la naturaleza) son de una magnitud suficiente en la vida económica real como para que, si bien puede considerarse poco objetable el argumento de garantizar el derecho de propiedad para los bienes personales legítimamente adquiridos, sea más difícil concebir el derecho de propiedad de los activos económicos como derecho absoluto. Este derecho debe considerar la sujeción al interés colectivo al menos en lo que se refiere al control de las fallas de mercado y de los “males públicos” que emanan de esos derechos de propiedad, entre los cuales se encuentran las diferencias distributivas no legítimas o no atribuibles a las personas.

Por su parte, Gerald A. Cohen (2011) concibe a la sociedad como una red de provisión mutua y define a la aspiración socialista como la extensión del ideal de comunidad (“la reciprocidad comunitaria es el principio antimercado según el cual yo le sirvo a usted no debido a lo que pueda obtener a cambio por hacerlo, sino porque usted necesita o requiere de mis servicios, y usted me sirve a mí por la misma razón”, 2011:33) y de justicia (en términos de “igualdad socialista de oportunidades”) a toda la vida económica. Considera que todo mercado, incluso el socialista sin clase capitalista –con distribución per cápita al nacer de porciones de los bienes de capital a cada ciudadano– defendido por Roemer y otros partidarios del “socialismo de mercado”, es un sistema depredador en tanto está basado en la codicia de los participantes y en el temor (los demás son una amenaza al propio éxito). La genialidad del mercado según Cohen (2011:62) “reside en que 1) recluta motivaciones bajas para 2) fines deseables; pero 3) también produce efectos no deseados,

incluida una significativa e injusta desigualdad". Para superar los efectos del capitalismo de mercado, distingue tres tipos de igualdad de oportunidades: la *burguesa*, que procura eliminar las restricciones de estatus socialmente construidas, como las del feudalismo o el racismo, causadas por asignaciones de derechos y/o prejuicios sociales intolerantes; la *liberal de izquierda*, que apunta a remover las restricciones provenientes de la cuna y de la educación, que implican desventajas de condiciones de trabajo y de vida, de modo que solo el talento natural y las opciones personales determinen la suerte de cada cual; finalmente, la *igualdad de oportunidades socialista*, busca corregir todas las desventajas no elegidas, de las que razonablemente no se puede responsabilizar al agente mismo, ya sea de tipo social o natural: las diferencias en el resultado solo deben reflejar diferencias de elección (por ejemplo en los gustos de consumo o entre trabajo y ocio), es decir las preferencias individuales, y de elecciones entre estilos de vida cuando su satisfacción lleva a un comparable disfrute agregado de la vida. Estas diferencias no constituyen desigualdades condenables desde el punto de vista de la justicia.

Cohen menciona que las "elecciones lamentables" (como por ejemplo elegir consumir bienes que no cumplen con las expectativas de la persona o elegir un trabajo no acorde con las oportunidades de trabajo que derivan en una mayor fortuna final) pudieran ser, en cambio, problemáticas. En tanto constituyen "desigualdades de provecho agregado" por diferenciales de esfuerzo y/o preocupación de personas que inicialmente están en absoluta igualdad de condiciones y que son iguales incluso en sus capacidades de esforzarse y ser cuidadosas, Cohen considera que no son tan relevantes, salvo que se combinen con la desigualdad que emana de la "suerte en las opciones", que sí considera ampliamente problemática, aunque consistente con su definición de igualdad de oportunidades socialistas. Esta suerte incluye, en su razonamiento, desde lo que ocurra con diversos individuos en los juegos de azar (siempre evitables y cuyos resultados no constituyen una injusticia), pero sobre todo en su extensión en el desempeño en el mercado (elección de tipo de trabajo o de inversión, por ejemplo, con rendimientos diferenciados no previsibles), "el casino del que es difícil escapar" y que produce desigualdades "teñidas de injusticia", pues contradicen el segundo gran principio de organización social justa –junto al de igualdad socialista de oportunidades–, es decir lo que llama el *principio de comunidad*. Este incluye para Cohen

que a las personas les importen los demás y que siempre que sea necesario y posible cuiden de ellos, y que además se preocupen de que a los unos les importen los otros. Así, ciertas desigualdades que no pueden restringirse o prohibirse en nombre de la igualdad socialista de oportunidades si debieran serlo en nombre del principio de comunidad, como la acumulación de unos en presencia de la privación de otros, aunque la primera no sea necesariamente injusta respecto de la primera en tanto haya respetado la igualdad socialista de oportunidades. Para Cohen, hacer realidad estos principios choca con el poder capitalista establecido y con la propensión egoísta (postula que en casi todos la hay junto a la propensión a la generosidad) y requiere de la acción política, aunque según Cohen “ahora no sabemos cómo hacerlo”. Pero afirma que es necesario mantener el horizonte de estos principios como un ideal a alcanzar, mientras “en un sistema económico en el que la elección motivada por el propio interés de todas maneras sigue en vigor -aunque ahora con un alcance restringido- hay formas de introducir elementos fuertes de los conceptos de comunidad e igualdad. Una manera posible de hacerlo que nos resulta conocida es mediante la institución de un Estado de bienestar, que saca del sistema de mercado muchos bienes para satisfacer necesidades”. En un sentido semejante argumentan Satz (2010) y Sandel (2013). Dubet (2011) argumenta incluso que es necesario mantener el horizonte de lo que llama la “igualdad de posiciones”, es decir limitar las eventuales “desigualdades justas” que emanen de la igualdad de oportunidades a través de la disminución de las brechas sociales cualquiera sea su origen o legitimidad.

Liberales-igualitarios

Es sabido que el liberalismo económico desde Adam Smith en 1776 defiende el derecho de propiedad privada independientemente de su origen y que los individuos persigan su propio interés económico particular sin otra limitación que la libertad de otros de emprender y de comprar, en base a la conjetura según la cual la mano invisible del mercado competitivo asegura la mejor asignación posible de los recursos disponibles. Complementariamente, el enfoque utilitarista, desde Jeremy Bentham en 1789, postula que la sociedad debe

maximizar el bienestar, entendiéndolo como la agregación del bienestar de los individuos independientemente de su composición, con el objetivo último de lograr “la mayor felicidad para el mayor número”, sin consideración por las nociones de interés nacional, interés general o voluntad general, sino privilegiando la maximización de la utilidad. El utilitarismo postula que cada individuo debe ocuparse de identificar lo que mejor le conviene, considerando que si bien cada cual puede equivocarse en ese ejercicio, cualquier otra alternativa desde poderes benevolentes es peor. Promueve que las decisiones sociales se apoyen en un cálculo de pérdidas y ganancias de bienestar, de costos y beneficios experimentados por los individuos que funcionan de acuerdo a preferencias racionales, de modo de maximizar el bienestar total o el bienestar promedio (Da Silveira, 2003). Este es el fundamento de las tan influyentes teorías económicas neoclásicas del bienestar.

No obstante, este enfoque puede conducir potencialmente a desigualdades extremas y a no respetar los derechos individuales. La composición del bienestar social es la pregunta más relevante que enfrentan las sociedades y los gobiernos, mientras la maximización de la suma de utilidades individuales no toma en cuenta la distribución entre personas de esa suma. Más aún, esta regla implica que si la utilidad marginal del ingreso de una persona rica es superior a la utilidad marginal del ingreso de una persona pobre, entonces la maximización del bienestar así concebido debe llevar a distribuir ingresos adicionales al más rico antes que al más pobre, aumentando la brecha de ingresos. Si se distribuyera los mismos ingresos a ambos, la brecha en bienestar aumentaría a favor del más rico si su utilidad marginal sigue siendo mayor. Si se adoptara el supuesto de que todos tienen la misma función de utilidad, el problema permanece, pues la problemática del utilitarismo sigue siendo el de la maximización de la cantidad total de bienestar, problema que sólo se morigeraría con una generalizada utilidad marginal decreciente que justificaría una redistribución a los que menos pueden maximizar su utilidad, los más pobres. Pero los pobres suelen no “maximizar su utilidad” al nivel de los más ricos dadas sus experiencias previas de consumo limitado.

A su vez, el enfoque utilitarista no tiene en cuenta la exigencia kantiana y del racionalismo ilustrado de ver a los demás como fines en sí mismos y no como medios para alcanzar los propios fines, ni la afirmación de que todos los humanos merecen dignidad y respeto como agentes autónomos, lo que supone el riesgo de legitimar la instrumentalización

del resto de la sociedad de modo moralmente inaceptable si este acto aumenta el bienestar total. La satisfacción o el sufrimiento de cada individuo no tiene otro valor que lo que agrega o quita al bienestar agregado.

En último caso, la corriente económica liberal sostiene que la acción pública de redistribución debería ser focalizada en los más pobres en tanto asistencia frente a situaciones extremas de privación, ser de tamaño moderado y realizarse mediante instrumentos que interfieran lo menos posible con el mercado, privilegiadamente con el sistema de “impuesto negativo” (sistema integrado de impuestos-transferencias) propugnado por Milton Friedman (1962). Para Robert Nozick (1974:32), este no es sólo un argumento de eficiencia sino también de justicia distributiva, y radicaliza el argumento contra las redistribuciones igualitarias: las desigualdades no debieran ser objeto de correcciones, pues “los individuos tienen derechos y existen cosas que ninguna persona, ni ningún grupo, puede hacerles sin conculcar esos derechos”. Nozick procura demostrar que los bienes (con el límite de su eventual apropiación legítima) y las facultades que posee un individuo son parte integrante de su personalidad. Todo atentado a estos derechos, aunque fuera para fines redistributivos altruistas, sería al mismo tiempo un atentado a su dignidad: las exigencias de redistribución impedirían al que dispone de talentos particulares beneficiarse plenamente de los recursos que genera, instrumentalizándose en beneficio de terceros. Lo que único que importaría es como cada cual llegó a tener lo que tiene, siendo preferibles las teorías retrospectivas y “no pautadas” (sin regla redistributiva) a las de “estado final” que coartarían permanentemente la libre iniciativa de los individuos y la propiedad legítimamente adquirida. Para Nozick, el Estado mínimo es el más extenso que se puede justificar, el que solo incluye a gendarmes y jueces.

Alejándose del liberalismo radical, el utilitarismo corregido por exigencias distributivas desde una perspectiva liberal-igualitaria ha enunciado el principio del “maximin” (maximizar el mínimo), según el cual una sociedad justa y equitativa debe maximizar las oportunidades y condiciones de los peor situados en la sociedad, aún a costa de grados de desigualdad económica y social en tanto contribuyan a esa maximización. Para John Rawls, que ha renovado la reflexión en la materia desde la publicación de *A Theory of Justice* en 1971 y para quien, como lo señala en su primera página, “la justicia es la primera

virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento”, no se debería rechazar toda forma de desigualdad. El verdadero desafío distributivo contemporáneo estaría en la manera más eficiente de hacer progresar las condiciones de vida de los más desfavorecidos (los que en un momento dado están en una situación desventajosa respecto de los demás) y en el grado de extensión de los derechos que es posible garantizar a todos. Rawls considera que la injusticia no consiste en que haya desigualdades, sino en que haya “desigualdades que no benefician a todos”, lo que daría legitimidad a las instituciones para intervenir con acciones correctoras.

Las exigencias de una sociedad justa parten para Rawls con la identificación de “bienes primarios de carácter social” (los “bienes de carácter natural” son en su concepto la salud y los talentos, no susceptibles de igualación equitativa) que reparte en tres categorías: las libertades fundamentales, el acceso a las diversas posiciones sociales y las “bases sociales del respeto de sí mismo”, algo así como la confianza en la propia capacidad y en que la propia concepción del bien y proyecto de vida valen la pena ser llevados a cabo, en ausencia de prácticas discriminatorias. Una sociedad justa sería aquella cuyas instituciones reparten los bienes primarios sociales de manera equitativa entre sus miembros, tomando en cuenta que estos difieren en términos de bienes primarios naturales, en base a un argumento de “velo de la ignorancia” enunciado por John Harzanyi en 1953: la regla distributiva se enuncia en base a una situación hipotética de ignorancia del individuo de su posición social efectiva y de enunciado de reglas que resulten satisfactorias si ese velo se levanta, es decir en base a una conducta racional frente a la incertidumbre. Para Rawls, las instituciones deben diseñarse bajo el supuesto de que nuestro lugar será asignado por nuestro peor enemigo.

La distribución equitativa resultante de este procedimiento debe, según Rawls, hacerse según tres principios: el de igual libertad (toda persona tiene un derecho igual al conjunto más extendido de libertades fundamentales iguales que sea compatible con un conjunto similar de libertades para todos, en que una libertad fundamental sólo puede ser limitada por otra libertad fundamental), el de diferencia (que afirma que las eventuales desigualdades sociales y económicas que emergen en el marco de las instituciones que garantizan la igual libertad se justifican sólo si permiten mejorar la situación de los miembros menos aventajados de la sociedad) y el de igualdad equitativa de las

oportunidades (vinculadas a funciones y posiciones a las cuales todos tienen el mismo acceso, a talentos dados). Si los talentos innatos de dos personas son los mismos, las instituciones deben asegurar a uno y otro las mismas posibilidades de acceso a las posiciones sociales que escojan, en particular a través de una limitación de las desigualdades de riqueza, una prohibición del sexismo, del racismo y del nepotismo, y sobre todo una enseñanza eficaz, obligatoria y gratuita. Sin perjuicio del individualismo metodológico del que Rawls no se aparta, esta es una base para identificar las desigualdades injustas, especialmente con las reformulaciones de Rawls que señala que para que las desigualdades puedan ser justificadas no deben generar *algún* beneficio para ellos sino el *mayor posible* (Da Silveira, 2003).

Serge-Cristophe Kolm también defendió, en 1972, el “principio de diferencia”, pero no en base al enfoque del velo de la ignorancia sino de la igualdad intrínseca entre seres humanos, que lo lleva a introducir precisiones para evitar redistribuciones que disminuyan el potencial económico, en base a una “igualación de los ingresos provenientes de un trabajo igual” que lleva a que no sean objeto de impuesto los ingresos totales de los individuos. De este modo se definiría una base de tributación inelástica que no desincentivaría el trabajo, al no modificar el impuesto la conducta de los participantes en la vida económica.

Ronald Dworkin (2000), por su parte, insiste en que la igualdad es la virtud indispensable de la soberanía democrática. Un gobierno legítimo tiene que tratar a todos los ciudadanos como a iguales, con igual respeto y consideración. Y puesto que la distribución económica que consigue una sociedad es consecuencia, sobre todo, de su sistema legal y político, ese requisito impone a la distribución condiciones igualitarias. Dworkin enuncia dos principios fundamentales: la necesidad objetiva de que prospere la vida de todo ser humano, sea cual fuere su condición, y la responsabilidad que debe tener toda persona de definir su propia vida y conseguir que prospere. Su proposición es que la verdadera igualdad es la igualdad en el valor de los recursos que cada persona tiene a su disposición, y no de los éxitos que logra. La igualdad, la libertad y la responsabilidad individual no están para Dworkin en conflicto sino que fluyen y refluyen las unas de las otras. Defiende entonces un criterio de justicia distributiva basado en la igualdad de recursos. Supone también un velo de ignorancia y establece la idea de un seguro para compensar la eventualidad de

formar parte de la parte baja de la distribución, siendo la redistribución necesaria aquella que financia dicho seguro.

Los enfoques del tipo de los de Rawls-Kolm-Dworkin, especialmente en el caso de este último autor, enfatizan el rol de la responsabilidad personal. Los bienes primarios, los ingresos por igual trabajo, los recursos, es decir los factores a “ecualizar”, son para estos autores insumos para una vida lograda. Aunque se trata de enfoques que superan visiones simples de igualdad de oportunidades, ponen el acento en distinguir entre lo que es condicionado por la sociedad y lo que resulta de las opciones individuales: el uso de los insumos igualados para cada cual por cada cual es materia de responsabilidad personal, y no puede dar lugar a priori a una igualdad de resultados.

La noción de *igualdad compleja* de Michael Walzer contrasta, por su parte, con el esfuerzo de la filosofía política contemporánea de buscar axiomas o principios fundamentales de justicia, como las anteriormente descritas. Este autor defiende una concepción de *igualdad compleja* que supone se preserve la separación de las diversas esferas de la vida social y la inconvertibilidad de las categorías de bienes constitutivas de cada una de esas esferas. Así, el peso igual de cada ciudadano en el proceso de decisión política, el derecho igual de cada trabajador a participar en las decisiones de su empresa, el acceso al éxito escolar según el solo criterio del mérito o el acceso a las atenciones de salud en función sólo de las necesidades, son diversos criterios de igualdad relevantes en su esfera pero irreducibles el uno al otro. Siguiendo el criterio de Walzer, en la configuración global de una situación de *igualdad compleja*, el criterio de igualdad de trato o de resultados puede ser pertinente si se aplica a determinados dominios específicos y el de igualdad de oportunidades a otros dominios, como el de la actividad económica lucrativa, que debe poder mantener incentivos a la retribución del trabajo desplegado por los agentes económicos según su productividad, de modo de no penalizar su dinamismo, sin constituirse en el espacio de la acumulación de poder de una minoría por herencia o por captación de rentas improductivas.

Rosanvallón (2011:405) sostiene que en el enfoque de Walzer cabe lidiar con distintas categorías de desigualdad, y propone plantear el problema de la igualdad en términos positivos llevándola a las tres maneras de relacionarse con otros: “en una posición relativa, en interacción y en un vínculo de participación”. A su juicio, estos elementos deben confrontarse y articularse para “dar un horizonte realista al proyecto de una sociedad de iguales como figura democrática”

sobre la base de “la afirmación de las singularidades, la atención a la reciprocidad y el desarrollo de la comunalidad”. Rosanvallon postula que lo que llama “igualdad-relación” está en condiciones de otorgar una mayor legitimidad a las acciones de redistribución.

En una dimensión más operativa, Jon Elster —que también comparte la separación en esferas de los criterios de justicia distributiva— procura concebir una redistribución justa como un conjunto de reglas de sentido común. Aunque pueda considerarse que quienes están en condiciones de trabajar pero no están dispuestos a hacerlo no deberían recibir apoyo de la sociedad (y que tampoco debieran ser compensados quienes son capaces de ahorrar pero no quieren hacerlo), también puede considerarse que esas conductas son socialmente condicionadas y no sólo atribuibles a las preferencias individuales. Una *concepción de sentido común* del bienestar se enuncia a partir de este enfoque en cuatro proposiciones, cada una de las cuales modifica a la anterior:

- 1) maximizar el bienestar total;
- 2) apartarse de esa meta si es necesario para asegurarse que todos alcancen un nivel mínimo de bienestar;
- 3) apartarse de la exigencia de un mínimo de bienestar en el caso de las personas que están por debajo de él debido a sus propias elecciones, pues la sociedad no tiene la obligación de compensar a las personas por males evitables que recaen sobre ellas como resultado predecible de su comportamiento libremente elegido, y
- 4) apartarse del principio de no apoyar a estas personas si su fracaso para hacer planes para el futuro y reaccionar a los incentivos se debe a una pobreza y privación graves.

En el enfoque de Elster se debe tomar especialmente en cuenta las diferencias entre individuos cuando proceden de las capacidades naturales o de discapacidades, es decir de factores no controlables. Y a la vez no se debe buscar compensar las disparidades de esfuerzo, que emanan a su vez de diferencias de gustos y preferencias, pero se debe considerar los condicionamientos sociales de estos gustos y preferencias.

Para Amyarta Sen (1997), el enfoque de la justicia que se focaliza en el mérito derivado de la productividad marginal o en los

bienes primarios sociales no considera suficientemente la capacidad muy desigual de transformar esos bienes en *funcionamientos* (nutrición adecuada, salud, movilidad), para lo que propone actuar sobre el conjunto de capacidades que hacen posibles dichos funcionamientos. Sen sostiene que esto no implica igualar todas las capacidades, pero que la justicia requiere al menos que todos dispongan de un cierto número de capacidades fundamentales, según modalidades y medios que pueden variar considerablemente de un contexto sociocultural a otro, y que incluye la capacidad de participar en la vida colectiva. Sen desarrolla un enfoque basado en atacar la pobreza —entendida como ausencia de capacidades más que de ingresos— no sólo absoluta sino también relativa.

En este sentido, Amyarta Sen en su más reciente texto sobre ideas de justicia recalca que no cabe remitirse a «un institucionalismo trascendental» al estilo de Kant y Rawls, que se oriente a «la identificación de la naturaleza de lo justo» sin ocuparse de las sociedades reales, en un contexto de ausencia de gobierno global o de gobiernos con capacidades de intervención apropiadas, sino de producir tanto comparaciones relativas de la justicia y la injusticia como comparaciones entre sociedades factibles e insertas en el mundo global. Para Sen, una versión minimalista del enfoque comparativo se propone el «hallazgo de algunos criterios para una opción ‘menos injusta’ que otra», aunque incluye la «eliminación de los casos de injusticia manifiesta». Una versión más exigente define una idea de justicia que influya en el diseño de los esquemas institucionales de la sociedad, es decir «identificar las características sociales que no pueden ser sobrepasadas desde el punto de vista de la justicia». No obstante, tiene sentido seguir a Sen cuando propone que explorar ideas de justicia no sea conjeturar sobre la mejor sociedad posible sino explorar las fronteras de los avances posibles, desde un punto de vista al mismo tiempo positivo y normativo, hacia una sociedad mejor, en la que prevalezcan mayores grados de igualdad de derechos y oportunidades. En este caso, se trata de mantener un horizonte de justicia como principio de esperanza respecto al cual avanzar en cada etapa histórica en los diversos procesos políticos y a partir de las estructuras económicas prevalecientes y sus potenciales de transformación.

Entre el igualitarismo moderno y el neoliberalismo económico subsiste una divergencia acerca de las motivaciones en la conducta

del ser humano. Pero tiene con el liberalismo político una zona de confluencia en lo que se refiere a la defensa de las libertades civiles y políticas. El liberalismo político se define por cuatro principios. El primero es el rechazo del absolutismo, que implica la limitación de las esferas de intervención del Estado y por tanto el reconocimiento de una autonomía de la sociedad civil respecto de aquel. El segundo principio es el de la soberanía del pueblo, ejercida por medio de sus representantes, que expresan, mediados por partidos políticos, a los diversos grupos de individuos animados por intereses. El tercer principio deriva del primero y le reconoce a los individuos y grupos de individuos libertades que se transforman en un principio y un valor. El cuarto principio también deriva del primero y es la neutralidad del Estado en relación a las opiniones religiosas y las convicciones particulares, con la consecuente exigencia de tolerancia y laicidad.

Es difícil imaginar que puedan existir libertades políticas y civiles con el monopolio estatal de la economía y del empleo, por lo que la democracia supone grados necesarios de pluralismo económico en cuanto a la estructura de propiedad.

Donde emergen las objeciones igualitarias al liberalismo es cuando se deriva del cuarto principio, el de la neutralidad respecto de los valores religiosos y morales, un derecho de propiedad absoluto, es decir que los individuos persigan su propio interés económico particular sin otra limitación que la libertad de otros de emprender y de comprar. No obstante, las fallas de mercado (en la provisión de bienes públicos, en la existencia de externalidades, de monopolios naturales y económicos, de asimetrías de información, de costos de transacción, y la lista es larga en cualquier texto convencional de economía del bienestar) y las asimetrías en las relaciones económicas (en el contrato de trabajo, en la contratación de servicios, en las condiciones del autoempleo y del emprendimiento, en la apropiación de la naturaleza) son de tal magnitud que, si bien es inobjetable la defensa liberal del derecho de propiedad para los bienes personales, el derecho de propiedad de los activos económicos no puede ser absoluto si no se quiere instaurar situaciones de dominación y subordinación y debe en ese caso estar sujeto a principios de igualdad de oportunidades y de comunidad como los desarrollados más arriba. Esto supone la regulación de su ejercicio por la ley democrática.

El igualitarismo moderno rechaza entonces la deriva del liberalismo político hacia el liberalismo económico, pues la neutralidad

del Estado en relación a toda concepción moral suele desencadenar procesos de concentración de los recursos económicos y de poder de tal magnitud que resultan manifiestamente contrarios al funcionamiento de una sociedad democrática y terminan por negar la realidad de las libertades individuales. Esto no supone condenar genéricamente los mercados, pues rechazar todo intercambio basado en precios es casi tan extravagante en una sociedad compleja como estar en contra de las conversaciones entre las personas (aunque ciertas conversaciones sean infames y causen problemas a terceros, o incomoden a los propios interlocutores), pero sí supone intervenirlos para ponerlos al servicio de la exigencia igualitaria.

La modernidad ha permitido consagrar la idea esencial según la cual no existen jerarquías sociales naturales y que las diferencias humanas son enriquecedoras cuando no se traducen en dominación y subordinación de unos seres humanos por otros, y a partir de ahí desarrollar los valores civilizatorios contemporáneos, que tienen en la democracia política basada en la protección y promoción de los derechos humanos su mejor expresión. Pero la libertad —es decir la expresión de la diversidad, de la no uniformidad, de la autonomía, que es una de las grandes promesas de la modernidad— debe poder ser ejercida en plenitud por todos y no sólo por una minoría privilegiada económicamente. De ahí la oposición igualitaria a la sociedad de mercado que promueve el neoliberalismo, aquella donde predomina la acumulación ilimitada de capital y en que el afán de lucro se instala en todos los ámbitos de la vida colectiva...en nombre de la libertad individual, que termina siendo la libertad de unos pocos.

Estrategias ecoigualitarias

De estas argumentaciones podemos retener en términos normativos que avanzar a una sociedad justa “implica tanto una condena de la explotación capitalista —por basarse en una injusta desigualdad en la distribución de los medios de producción—, como un apoyo al Estado de bienestar” (Roemer, 1995:21). Si agregamos los efectos del capitalismo en el medio ambiente y el clima, existe una plena legitimidad para limitar los derechos de propiedad absolutos, especialmente los adquiridos de modo ilegítimo, para redistribuir derechos de propiedad, recursos e ingresos al margen del mercado

y disminuir las brechas entre individuos y grupos y clases sociales de acuerdo al principio de comunidad y de reciprocidad, en palabras de Cohen, o al de singularidad, reciprocidad y comunalidad, en palabras de Rosanvallon, con, además, responsabilidad ecológica hacia las nuevas generaciones.

El enunciado de criterios de justicia distributiva no permite las más de las veces desentrañar si son literalmente aplicables en la sociedad (Van Parijs, 2000), con sus circunstancias siempre más complejas que las abstracciones que los fundan y estructuras concretas que consagran poderes de unos y otros grupos y clases sociales históricamente constituidos, sino otorgar indicaciones más o menos coherentes o éticamente apropiadas a la hora de decidir qué parte de los recursos de la sociedad es justo que ésta, a través del sistema político, consagre a la redistribución de los activos e ingresos generados por el sistema económico y qué transformaciones de éste son necesarias para abordar con los menores costos posibles los dilemas entre eficiencia, justicia e igualdad. Se debe en este sentido reemplazar progresivamente el predominio del impulso ilimitado de acumulación por una economía plural gobernada por la democracia y orientada a satisfacer las necesidades humanas y preservar los bienes comunes.

Esto no se podrá lograr sin una cooperación acentuada en el espacio mundial con nuevas regulaciones políticas, económicas, sociales y ambientales. Pero es en los Estados-Nación y en el espacio local donde los procesos de cambio deben arraigarse en primer lugar. Ahí el igualitarismo moderno debe promover una nueva economía mixta con mercados pero no de mercado, con Estado regulador y productor pero no monopolizador de la producción, que integre cuatro lógicas económicas:

- la de la planificación de la provisión pública de bienes y servicios de consumo colectivo (seguridad, infraestructura y equipamientos sociales, conocimiento), o con fuertes externalidades (educación, cultura, salud, innovación), que deben ser objeto de acceso gratuito o parcialmente subsidiado en tanto sean útiles a la sociedad y que el mercado no provee o provee en magnitudes insuficientes, mediante empresas y administraciones estatales (con participación local y comunitaria cuando sea posible y eventualmente producción

privada licitada cuando minimice costos a la colectividad); su financiamiento debe provenir de impuestos progresivos al ingreso, a la propiedad y al consumo e impuestos al “ingreso tecnológico”¹, al patrimonio hiperconcentrado² y a las rentas provenientes de la actividad financiera y la explotación de recursos naturales de propiedad de naturaleza colectiva cuya apropiación privada no tiene justificación;

- la de la institucionalización de ingresos de reemplazo frente al desempleo, la enfermedad, la vejez (financiados por aportes progresivos basados en las rentas del trabajo y el capital), y de distribución universal de ingresos básicos disponibles para todos (financiados con impuestos generales), especialmente frente a la perspectiva de una caída tendencial de la creación de empleo asalariado —desde donde la mayoría de la población obtiene sus ingresos y el vínculo con la protección social— en las economías de mercado intensivas en capital, dados los cambios tecnológicos en curso, y que da lugar a un proceso inevitable de, en palabras de Paul Jorion (2013), “gran transformación” del empleo tradicional;
- la de la producción programada de bienes y servicios por una economía social y solidaria de carácter cooperativo y de interés colectivo, inserta en redes locales de reciprocidad, con acceso al crédito provisto por entidades públicas subsidiada en tanto tenga capacidad de producir integración social a través del empleo y la actividad de prestación de servicios a las personas más vulnerables y en tanto esté asociada a los circuitos cortos de producción-consumo que dinamicen las economías locales³;

1 De acuerdo a Passet (2000: 216): “Pese a su denominación (el ingreso ‘tecnológico’) no está vinculado al capital técnico, sino a la propia organización del proceso de producción, es decir a la inversión intelectual y a la información. Depende pues de este patrimonio universal cuyos frutos, que no son imputables a uno u otro factor productivo, deben distribuirse en realidad entre el conjunto de la colectividad”.

2 Para una justificación de la necesidad de este impuesto ver Piketty (2013).

3 El primer principio de la economía social señala que cada cual participa en ella no según su aporte de capital sino según su adhesión en tanto persona a esta actividad, adhesión que puede ser ofrecida a quienes carecen de oportunidades de empleo mercantil. El segundo principio establece que una parte al menos del producto de la empresa común no puede ser objeto de retrocesión a los asociados: la empresa se dota así poco a poco de un capital propio que permite su existencia autónoma. El tercer principio establece que el objeto de la asociación no es la

- la de la producción descentralizada de bienes y servicios por empresas privadas competitivas con fines de lucro pero capaces de producir con eficiencia en gran escala insertas en y para los mercados domésticos y globales, pero con utilidades que pagan impuestos y una actividad sujeta a la negociación colectiva de salarios y condiciones de trabajo, a reglas antimonopólicas y de responsabilidad social y ambiental, y con participaciones accionarias de fondos de los trabajadores que den lugar a incidencia en la gestión, en un contexto de estrecha regulación financiera¹.

Una redistribución de ingresos y activos económicos mediante criterios de igualdad socialista de oportunidades y en base al principio de comunidad, que sea democrática, estable y que mantenga dinámicas de crecimiento-decrecimiento, no supone dejar de apoyarse en mercados descentralizados, pero si regularlos sistemáticamente y restringir desde el Estado democrático el derecho absoluto de propiedad de los activos económicos. Esta restricción es indispensable para limitar la concentración y monopolización de la oferta, permitir el control de las fallas de mercado y de los “males públicos” que emanan de esos derechos de propiedad –entre los cuales se encuentran las diferencias de ingresos no legítimas– y distribuir socialmente parte de los beneficios de las empresas más allá de la retribución de mercado².

ganancia de sus miembros, aunque les asegure un mayor bienestar al participar de una iniciativa común que rompe el aislamiento y un ingreso (salvo en el caso del voluntariado, muchas veces muy importante en este tipo de iniciativas), sino el proyecto social que desarrolla. La empresa asociativa puede tener un excedente, pero lo reinvierte en su finalidad social. Esta tercera regla, combinada con la segunda, hace específica a la economía social en el seno de la economía de mercado. Su carácter mercantil se manifiesta al vender bienes y servicios, a sus miembros como a no miembros. Lo que la distingue es que no actúa en función de maximizar la ganancia a obtener.

- 1 En un contexto de este tipo, siguiendo a Hodgson (1999) “la firma no tiene que competir simplemente por utilidades sino por nuestra confianza. Para obtenerla, debe abandonar la maximización de utilidades, e incluso la satisfacción del accionista, como los objetivos únicos de la organización. Su misión explícita debe residir en otros aspectos: calidad del producto, satisfacción del consumidor, prácticas de negocios éticas, políticas ambientalmente amigables, por ejemplo”.
- 2 En palabras de Pierre Rosanvallon (2000), “es necesario replantear el contrato salarial. ¿Por qué? Porque éste ha sido concebido y pensado desde hace un siglo para organizar la producción de los trabajadores reunidos en empresas cada vez más grandes, que sólo podían ser representados por organizaciones colectivas: los sindicatos. Es el derecho más que el contrato social de la empresa el que puede y debe hoy día ser el vector del progreso social para reducir las desigualdades de

Para aminorar sustancialmente las desigualdades de ingreso cabe entonces estructurar acciones regulatorias y subsidios *ex ante*, que incluyen a) la “gran transformación del trabajo” (con derecho a la sindicalización y negociación colectiva generalizada, salarios mínimos y despido compensado, participación salarial en las utilidades en la empresa tradicional, junto a la formación permanente de la fuerza de trabajo en oficios y especializaciones, subsidios de acceso al trabajo formal para jóvenes, desempleados de larga duración y personas con capacidades diferentes y sobre todo crecientes programas de empleo y actividad en la economía social financiados en base al incremento de productividad del empleo tradicional); b) establecer un derecho de acceso sin costo a la educación, con escuelas y universidades efectivas, intervenir el acceso a los activos productivos mediante una política de fomento a la innovación, ampliando el acceso al crédito y las transferencias tecnológicas, ampliando el alcance de la economía social y solidaria sin fines de lucro y el rol de las empresas y servicios públicos en la provisión de servicios básicos y bienes públicos; c) establecer políticas antimonopolio efectivas y reformar los gobiernos corporativos asegurando la participación diversificada de intereses en las empresas de mayor escala, incluyendo la de los asalariados en la propiedad.

Las acciones de corrección *ex post* deben constatar que la desigualdad será mayor o menor según la magnitud y estructura de los impuestos, ya sea directos (progresivos a la renta, a la propiedad, a las herencias, al acceso a los recursos naturales, minimizando los efectos distorsionadores) o indirectos, es decir diferenciados al valor agregado y a las importaciones, especiales al consumo de males, como el daño a la salud, la contaminación local y la huella de carbono que incide en el calentamiento global. La estructura y nivel de gasto público tendrán la misma consecuencia, incluyendo el gasto en bienes públicos

situaciones materiales o de estatus. Es necesario pensar en términos del derecho del hombre a trabajar. Es desde el exterior de la empresa y no al interior de ella que se juega la homogeneización del mundo trabajador (). Esta identificación del Estado-providencia con una especie de sociedad aseguradora, está llegando de esta manera a su fin. Asistimos hoy día a una separación progresiva de dos universos: el de la seguridad social y el de la solidaridad. Las evoluciones demográficas, la disociación creciente entre la esfera de los cotizantes y de los que tienen derechos, el conocimiento acrecentado de las diferencias entre los individuos y los grupos, se conjugan para sacudir violentamente la visión aseguradora de la solidaridad. Dichas evoluciones conducen en cambio a hacer necesario un enfoque más directamente político de la solidaridad”.

y en externalidades positivas que mejoran el bienestar de la mayoría y/o de los peor situados; gastos universales en bienes asegurables de protección social y gastos redistributivos directos en especie y en dinero para asegurar un cierto grado de bienestar básico universal acorde con la capacidad de la economía.

Frente a la objeción de que estos mecanismos exteriores al mercado y que constituyen un Estado Social-Ecológico moderno, son grandes fuentes de desincentivo de la actividad económica, es pertinente afirmar que esto no es pertinente en tres planos. Primero, el crecimiento de los gastos sociales no disminuye el crecimiento de los ingresos cuando los gobiernos diseñan instituciones capaces de calibrar impuestos y cotizaciones obligatorias junto a transferencias que minimizan sus efectos distorsionadores y maximizan la inversión en capacidades humanas con mejor y más extendida educación y salud y las capacidades de incentivar la toma de riesgos que favorecen la innovación y el aumento de productividad (Martner, 2013). Segundo, los seres humanos no están condenados a funcionar de acuerdo a incentivos motivados por el afán de lucro y la maximización del interés propio en sociedades individualistas, jerarquizadas e injustamente desiguales, sino que es en muchos sentidos más eficaz y realista favorecer la reciprocidad comunitaria, la cooperación y la defensa del interés general en las organizaciones con fines económicos¹. Tercero, la eficacia del Estado de Bienestar está en su capacidad de abordar regulaciones del ciclo económico de corto plazo y el dinamismo de largo plazo. En palabras de Laurent (2014:18), “el Estado-providencia, por las masas financieras que moviliza en el largo plazo al servicio del desarrollo humano y que rivalizan con los de la capitalización bursátil, es la gran fuerza alternativa a la financiarización, que

1 El axioma liberal del individualismo sistemático es a los menos reduccionista: desde la experimentación en las ciencias cognitivas Michael Tomasello (2010) nos informa que el altruismo recientemente estudiado en los niños muestra resultados sorprendentes a partir del primer año de vida; que “los Homo sapiens están adaptados para actuar y pensar cooperativamente en grupos culturales y que “las hazañas cognitivas más formidables de nuestra especie, sin excepción, no son producto de individuos que obraron solos sino de individuos que interactuaban entre sí, y lo dicho vale para las tecnologías complejas, los símbolos lingüísticos y matemáticos y las más complicadas instituciones sociales”. Karl Polanyi (1944, 2003:94), ya documentaba que “el hombre no actúa para salvaguardar sus intereses individuales en la posesión de bienes materiales, sino para salvaguardar su posición social, sus derechos sociales, sus activos sociales” y que “valúa los bienes materiales sólo en la medida en que sirvan a este fin”.

acorta los horizontes colectivos y resume la experiencia humana a un rendimiento inmediato y solitario. Si la protección social es el primer pilar de esta ‘igualdad larga’ que se opone a las injusticias de corto plazo, la previsión ecológica constituye el segundo pilar”. En conclusión, siempre siguiendo a Laurent (2014: 40), “en vista de las nociones vagas, vacías y desprovistas de sentido económico que se opone al Estado-providencia –la ‘competitividad’, la ‘atractividad’– los beneficios de la protección social son incomparablemente más serios, sólidos y duraderos”.

Las sociedades contemporáneas no sólo enfrentan los clásicos problemas de la desigualdad económica y social, sino además riesgos colectivos crecientes en materia política (la degradación de la democracia y la abstención ciudadana), económica (las crisis recurrentes y el desempleo estructural) y ambiental (la amenaza acuciante del cambio climático que requiere de drásticos cambios en los hábitos de consumo, producción y generación de energía), así como la expansión de la droga y la criminalidad. También debe hacerse cargo del cambio cultural que suscitan la mundialización de las comunicaciones, la aceleración de la globalización de las economías y las nuevas tecnologías de la información y de las biotecnologías como motor del cambio tecnológico.

Dominar el futuro colectivo, y sustraerlo de la lógica mercantil, es entonces cada día más necesario para que el progreso técnico permita lo mejor (el más amplio bienestar y bienvivir, es decir expandir la calidad de vida en su dimensión de incremento de los espacios de convivencia humana más allá del trabajo para la subsistencia, donde lo prosaico deje espacio a la imaginación y la realización humana, y en su dimensión de respeto y valorización del medioambiente, del enraizamiento cultural y de la apertura a las otras culturas) y no contribuya a agravar lo peor (la explotación económica y la dominación política y de género, la discriminación étnica y sexual, las diversas formas de violencia, la degradación ambiental y urbana, la manipulación genética descontrolada).

La crítica histórica al predominio del capital debe incorporar en su horizonte producir una metamorfosis de la sociedad que invierta progresivamente la hegemonía de lo cuantitativo sobre lo cualitativo, procure pasar del “siempre más” al “siempre mejor” y no plantee a la sociedad el logro del objetivo unívoco del crecimiento del PIB.¹

1 En este sentido señala André Gorz (2008:15): “partiendo de la crítica del capitalismo, se llega invariablemente a la ecología política, la que, con su indispensable teoría

Disminuir drásticamente las emisiones de carbono y otros gases con efecto invernadero (como el metano, propio de la crianza de animales en gran escala, acompañada de una creciente y devastadora deforestación) y regenerar la biodiversidad en ecosistemas preservados de la interferencia humana depredadora supondrá nuevos objetivos en la esfera económica y desencadenar una transición energética de gran envergadura y de cambios en los modelos y hábitos de consumo hacia bienes cuya producción minimice la extracción destructiva y no renovable del patrimonio natural y maximice la preservación del equilibrio de la biosfera, lo que requerirá de una vasta política industrial moderna. El futuro Estado social-ecológico deberá abordar los desafíos sociales y ecológicos del crecimiento, los desafíos ambientales de las políticas sociales y las dimensiones sociales de las políticas ambientales.

El crecimiento definitivamente no es el desarrollo, pues no considera los crecientes costos ambientales locales y globales ni la destrucción de las dimensiones cualitativas de la vida humana, ni el efecto colateral de una sociedad desarticulada y conflictuada sometida a la desigualdad, al mal vivir y a la desconfianza. Tampoco el desarrollo es un fin en sí mismo si no es puesto al servicio de la calidad de vida de la sociedad en su conjunto, del mejoramiento de las condiciones de inserción política, económica y social de todos, incluyendo las mayorías que viven de su trabajo y de los grupos sociales precarizados o marginados, así como de la preservación del planeta en condiciones dignas para las futuras generaciones. La “calidad de vida responsable”, es decir con perspectiva de sustentabilidad, como meta última del desarrollo depende no solo de las condiciones de vida material (ingreso, consumo y riqueza), sino de la salud y de la educación, de

crítica de las necesidades, conduce de vuelta a profundizar y radicalizar todavía más la crítica del capitalismo. Yo no diría que hay una moral de la ecología, sino más bien que la exigencia ética de emancipación del sujeto implica la crítica teórica y práctica del capitalismo, de la cual la ecología política es una dimensión esencial. Si partes, en cambio, del imperativo ecológico, puedes tanto llegar a un anticapitalismo radical como a un *petainismo* verde, a un ecofascismo o a un comunitarismo naturalista. La ecología no tiene toda su carga crítica y ética sino si las devastaciones de la Tierra, la destrucción de las bases naturales de la vida son entendidas como la consecuencia de un modo de producción; y que ese modo de producción exige la maximización de los rendimientos y recurre a técnicas que violan los equilibrios biológicos. Considero que la crítica de las técnicas en las que la dominación sobre los hombres y sobre la naturaleza se encarna es una de las dimensiones esenciales de una ética de la liberación”.

las condiciones de vida cotidiana (como el derecho a un empleo y a una vivienda decentes), de la participación en los procesos políticos, del medio ambiente social y natural y de los factores que definen la seguridad personal y económica, como indican Stiglitz, Sen y Fitoussi (2008) en su reflexión sobre nuevos indicadores del desarrollo. Para estos autores, las desigualdades de las condiciones de vida forman parte integral de la calidad de la vida, de su comparabilidad entre países y de su evolución en el tiempo. Inspirada en este trabajo, la OCDE ha iniciado la construcción de indicadores para medir la calidad de vida en base a once dimensiones (comunidad, educación, medio ambiente, participación cívica, salud, vivienda, ingresos, trabajo, vida satisfactoria, seguridad, balance de la vida en el trabajo).

El desarrollo así concebido debe tener componentes tanto de crecimiento como de decrecimiento, es decir como “crecimiento complejo”. Debe incluir metas de crecimiento de la productividad en la producción de bienes materiales útiles y durables, pero pasando del despilfarro a la “economía circular” que utiliza, desmonta y recicla los recursos, y también metas de crecimiento de la redistribución, de la educación y de la cultura, del urbanismo integrador y de la vida saludable y basada en la convivencia y la solidaridad que cuestiona el impulso ilimitado del consumo. Pero el desarrollo debe también incluir metas de decrecimiento del parasitismo financiero y comercial, del uso de las energías fósiles, de la economía de lo superfluo, del urbanismo destructor, de las contaminaciones depredadoras (Morin, 2003; Hessel y Morin, 2011). Como subrayan Payne y Phillips (2012:19), el desarrollo debe volver a ser un objeto de estrategia y de agentes que la llevan a cabo, como “una meta intencionada de algo o alguien”, retomando la visión de los clásicos de la economía política, y no un resultado de la acción del mercado y del crecimiento de la esfera material temperada por políticas sociales o ambientales de escala menor.

Referencias

- Cohen, G. A.** (2011). ¿Por qué no el socialismo? Buenos Aires/Madrid: Katz Editores.
- Da Silveira, P.** (2003). *John Rawls y la justicia distributiva*. Madrid: Campo de Ideas.
- Dubet, F.** (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. México: Siglo XXI Editores.
- Dworkin, R.** (2004). *Virtud soberana. La teoría y la práctica de la igualdad*. Madrid: Editorial Paidós.
- Elster, J.** (1997). El estudio empírico de la justicia. *Pluralismo, justicia e igualdad*. D. Miller & M. Walzer (Eds.). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Friedman, M.** (1962). *Capitalism and freedom*. Chicago: Chicago University Press.
- Gorz, A.** (2008). *Écologica*. París: Editions Galilée.
- Hessel, S., & Morin, E.** (2011). *Le chemin de l'espérance*. París: Editions Fayard.
- Hodgson, G.M.** (1999) *Economics and utopia. Why the learning economy is not the end of history*. London: Routledge.
- Jorion, P.** (2013). La grande transformation du travail. *Le Monde*, 21-04.
- Kolm, S. Ch.** (2007). *Justice et équité*. París: CNRS 1972.
- Martner, G.D.** (2013). Salir del crecimiento sin redistribución. *Radiografía crítica al "modelo chileno"* G.D. Martner & E. Rivera (Eds.). Santiago de Chile: LOM Ediciones. 205-280.
- Martner, G.D.** (2013). Las instituciones de la democracia y sus contradicciones. *Políticas Públicas*, 6 (2), 67-78.
- Martner, G.D.** (2015). ¿Existe una alternativa al capitalismo? Democracia y socialismo en el Siglo XXI. *Socialismo & Democracia*. A. R. Lazzeretti & F. M. Suárez (Eds.). Mar del Plata: Editorial de la Universidad Nacional de Mar del Plata. 539-579.
- Marx, K.** (1875). *Crítica al Programa de Gotha*. Recuperado de <http://www.marxists.org/espanol/m-e/1870s/gotha/gothai.htm>
- Morin, E.** (2003). Quatre axes de réformes pour l'humanité. *Une Alternative au Capitalisme Néolibéral*, Ph. Merlant, R. Passet & J. Robin, *Sortir de l'Économisme*. París: Les Editions de l'Atelier, 43-45.
- Nozick, R.** (1974). *Anarchy, state and utopia*. New York: Basic Books.
- Passet, R.** (2000). *La Ilusión neoliberal*. Madrid: Debate.
- Pettit, Ph.** (2009). *Program for a progressive politics: a discussion note. Discussion Papers*, Madrid: Fundación Ideas.
- Payne, A. y Phillips, N.** (2012). *Desarrollo*. Madrid: Alianza Editorial.

Piketty, T. (2013). *Le Capital au XXI^e siècle*. Paris: Éditions du Seuil.

Polanyi, K. (1944, 2003). *La Gran Transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.

Rawls, J. (1971, 1979). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Roemer, J.E. (1995). *Un futuro para el socialismo*. Barcelona: Crítica.

Roemer, J.E. (1996). *Theories of distributive justice*. Cambridge: Harvard University Press.

Rosanvallon, P. (2011). *La Société des égaux*. Paris: Éditions du Seuil.

Rosanvallon, P. (2000). *La globalización exige un nuevo contrato social*. Santiago de Chile: PNUD.

Sandel M.J. (2013). *What money can't buy: The moral limits of markets*. London: Penguin Books.

Satz, D. (2010, 2015). *Por qué algunas no deberían estar en venta*. Los límites morales del mercado. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina.

Sen, A.K. (2010). *La idea de la justicia*. Madrid: Taurus.

Sen, A.K. (2001). *La desigualdad económica*. México: Fondo de Cultura Económica.

Stiglitz, J., Sen, A.K. y Fitoussi, J.P. (2008). Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Recuperado de <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais,2008.pdf>

Tomasello, M. (2010). *Por qué cooperamos*. Madrid: Katz Editores.

Van Parijs, Ph. (2000). *Éthique économique et sociale*. Paris: La Découverte.

Walzer, M. (2001). *Las esferas de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.

EL NUEVO SERVICIO PÚBLICO PROPUESTO PARA UN GOBIERNO ABIERTO*

Rafael Enrique Valenzuela Mendoza

Profesor investigador del Instituto de Ciencias Sociales y Administración

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

Correo electrónico: rafael.valenzuela@uacj.mx

RESUMEN

Los últimos años, el debate del gobierno abierto tomó diversas rutas. Como plataforma para la definición de problemas y creación de soluciones, la colaboración se convierte en eje transversal a la relación entre gobierno y sociedad. Atraviesa la administración pública, para destacar la importancia de transformar al gobierno. El gobierno abierto implica la formación de nuevos procesos de entendimiento y provee resultados, en un contexto global de incertidumbre, a pesar de convivir en la era de la información digital. Este artículo tiene como objetivo caracterizar el nuevo servicio público que requiere un gobierno abierto y los retos que se avecinan.

Palabras clave: Gobierno abierto, Nuevo Servicio Público, Gobernanza Colaborativa.

ABSTRACT

The New Public Service proposed for an Open Government

In recent years, the discussion of an open government took different routes. As a platform for defining problems and creating solutions, collaboration becomes a transverse axis to the relationship between government and society, crossing public administration and highlighting the importance of government transformation. Open government involves the formation of new processes of understanding and provides results, in a context of uncertainty, despite living in the era of digital information. This article aims to characterize the new public service that requires an open government and future challenges.

Keywords: Open Government, New Public Service, Collaborative Governance.

Introducción

El artículo sugiere que la emergente formación de un gobierno abierto requiere de un nuevo servicio público, cuya estructura y funcionamiento implica un modelo para gestionarlo. La teoría de un buen gobierno y la práctica de lo abierto, indican que los pilares de transparencia y participación cívica, son medios para lograr fines democráticos, y en lo posible (re)crear condiciones para aumentar los rendimientos en la gestión de lo público. Un gobierno que se precie de ser abierto, conlleva la incorporación de nuevas y transformadoras reglas, rutinas, procedimientos y relaciones, traducido en el mejoramiento de los servicios públicos.

¿Cuál son los principales obstáculos para lograrlo? El modelo denominado Nuevo Servicio Público (Denhardt y Denhardt, 2007), muestra una opción alternativa frente a la Nueva Gestión Pública y otros modelos tradicionales de administración pública, como el weberiano. La propuesta muestra un retorno a los valores democráticos en el servicio público, que destaca la importancia de una relación dialógica y deliberativa con la sociedad y empresa, con el fin de proveer servicios públicos que demanda la vida en sociedad.

El análisis desarrollado en la línea de los servicios públicos, traza una línea empírica a partir del primero de los planes de acción diseñados por los países miembros del *Open Government Partnership* (OGP en adelante) en América continental, de donde se desprenden compromisos puntuales en el mejoramiento de los servicios públicos. Para el análisis de resultados, se utiliza el marco denominado NORT, (Normativo-institucional, Organizacional, Relacional y Tecnológico), basado en cuatro dimensiones, cuyo lente favorece una clasificación de las acciones comprometidas en una agenda política elaborada entre gobierno y sociedad.

El artículo se divide en seis apartados. Primero, se aborda un contexto en el que surge la gobernanza. En la segunda parte define la colaboración, aspecto ineludible de una forma particular de gobernanza moderna. En una tercera parte, la Gobernanza Colaborativa se analiza como un arreglo institucional que promueve los valores, principios y componentes de un gobierno abierto. En la cuarta parte, se abordan los postulados que sustentan la propuesta del Nuevo Servicio Público. En quinta parte, se abordan algunos datos y en la parte final, se brindan breves reflexiones.

La Gobernanza Democrática

Los últimos 25 años, los países de América continental centraron sus esfuerzos en generar los insumos necesarios para obtener una democracia legítima. La ciudadanía cimbró sus esperanzas en gobiernos electos de manera democrática, considerando en su momento que bastaba alcanzar una legitimidad procedimental para resolver los problemas sociales y erradicar la corrupción. Sin embargo, la realidad mostró que los problemas por resolver resultaron más complejos que lo establecido bajo tal premisa, lo que condujo a especialistas a tomar en cuenta, no solo su legitimidad democrática de acceso al poder, sino también la eficacia de su acción y los resultados obtenidos en el ejercicio del poder político (Valenzuela, 2012: 16).

* Esta es una versión modificada de una ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD, en mesa coordinada por Dr. Fred Lustosa, profesor de la Universidad Federal Fluminense de Brasil.

La alta complejidad de los problemas que debían resolver autoridades y políticos electos de forma democrática, se explican a partir de una realidad cambiante, que fue modificando escenarios y limitando las capacidades institucionales de los actores de gobierno, pero también por la exigencia social de resultados. Los últimos 25 años del siglo veinte, se tuvieron reformas dirigidas a distribuir y ampliar los canales de acceso al poder político. Se promulgaron reglas claras y de alcance legal, y se inició la ruta por la consolidación de los sistemas electorales, en particular en los países de América Latina. Las características del Estado frente a un contexto en el cual, resolvía por sí mismo las demandas sociales y económicas sin más racionalidad que la dictada por sus propios designios, favorecía la presencia de condiciones que mantenían intocado el sistema autoritario, lo que evitaba la creación de incentivos que dieran vigencia positiva, más allá de la formal, a las reglas electorales.

Bajo el contexto anterior, el Estado se mantenía como productor, proveedor y usuario de diversos servicios públicos, logrando abarcar desde los servicios más básico y elementales para la subsistencia humana, hasta aquellas actividades de gran preponderancia económica. Con un fastuoso poderío, el Estado decidió emprender un papel activo y central en el desarrollo de diversos sectores de la economía. No obstante la emergente crisis fiscal de fines de la década de los setentas, dio origen a un nuevo escenario internacional, marcando el inicio de un proceso de cambio, como piedra de toque en las condiciones económicas y sociales que en ese momento prevalecían. El efecto negativo de la crisis fiscal, afectó sobremanera la capacidad del Estado para mantener en funcionamiento diversas empresas estatales, además de una vasta burocracia, cuyo crecimiento devino de su categoría de empleador natural, en un Estado omnipresente en lo social y omniabarcador en lo económico.

Se cuestionó entonces el abultado tamaño del Estado y su significativa correlación con un deficiente desempeño de la burocracia, cuyo interés real es maximizar presupuestos gubernamentales, en detrimento de su desempeño eficiente desempeño como actor económico (Şimandan, 2009). Los diagnósticos mostraron al Estado como el problema mismo y no como parte de la solución, lo que “socavó esta imagen del Estado como agente preeminente del cambio, generando por contrapartida otra imagen en la que el Estado aparecía como obstáculo fundamental del desarrollo” (Evans, 2007:

17). Es reconocido que esta imagen se generó en gran medida al salir a la palestra para salvar a la sociedad del mercado rapaz. Por otra parte, la reducción del papel del Estado en la economía terminó por confundirse con su debilitamiento. La cruzada que emprendió la sociedad contra el Estado que se mostraba autoritario, pero débil ante las crecientes demandas sociales, existió entonces un desplazamiento hacia la sociedad civil, lo que valió la reivindicación de la privacidad, la pluralidad y el asociacionismo, como rasgos de una sociedad contestataria que emergía contra el Estado (Rabotnikof, 2005: 13)

Todo modelo que suponga un arreglo entre gobierno y sociedad, representa un modelo de gobernanza. De acuerdo con Aguilar (2007; 2009), el concepto de gobernanza es un “concepto pos-crisis”, que posibilita distinguir la acción pública de la acción del gobierno, es decir, como una dirección efectiva de la sociedad que responde a nuevas condiciones nacionales e internacionales de cada país. En esta nueva relación gobierno - sociedad, el primero es solo un agente integrador del proceso directivo de la sociedad, dando paso a una relación asociativa y de coordinación que sustituye a una de tipo jerárquico. (Aguilar, 2009: 79; Aguilar, 2007: 1-7).

Lynn (2000) señala que la gobernanza es un concepto ampliamente utilizado en los sectores público y privado de la sociedad norteamericana, que requiere de amplios acuerdos formales e informales y que su operacionalización se puede dar a diferentes niveles de análisis (multiniveles). Su confrontación con la realidad empírica presenta algunos inconvenientes, dado que conceptualmente es vinculado a la acción de gobierno, la cual se visualiza como un proceso que puede ser confundido con algunas variables que definen a los procesos de gerencia pública.

Cabrero y Peña (2009: 332) revelan algunas características de la gobernanza democrática. Entre su fines destaca una mayor legitimidad en la acción pública, entre sus valores de referencia están la cooperación y los consensos, en cuanto al tipo de interacción es por lo general con grupos y comunidades, las estrategias de reformas son manejada son conducidas por líderes del gobierno y de la sociedad y exógenamente construidas, se centran en el proceso colectivo y sus premisas de decisión están descentralizados a grupos sociales y ciudadanos. El ritmo de las reformas que la gobernanza impulsa, son graduales y orientadas al mediano plazo, con indicadores de medición que resultan de compromisos compartidos entre gobierno y ciudadanos.

Una aproximación a la Gobernanza Colaborativa

Entre los principales mandatos de todo gobierno está el mejorar la forma de trabajo y el desempeño del sector público. Los tiempos actuales exigen ver más allá de los límites del gobierno, y apoyarse en fuerzas que pavimentan la ruta para allegarse arreglos y acuerdos que aumenten su capacidad directiva y operativa, así como mejorar el impacto de la acción gubernamental. En la atención de los asuntos públicos, la relación pública-privada demanda estar bien estructurada, para dar origen a una fuerza colaborativa en el marco de una gobernanza más activa, basada en la confianza entre actores.

Una gobernanza colaborativa, caracterizada por Donahue y Zeckhauser (2011), significa la posibilidad de compartir una alta dosis de discrecionalidad entre las partes, mediante la cual, se alcanzarían mayores niveles de producción de valor de la acción pública. Una gobernanza colaborativa, consiste en un arreglo específico y concreto, que se enmarca en los términos de una nueva relación entre gobierno y sector privado, identificando como instrumentos de política y gestión, a las redes y los patnerarios públicos-privados (Dussauge, 2009: 447).

La perspectiva colaborativa, implica compartir ciertos riesgos, costes y beneficios, para dar vida a una alianza que propone ir más allá del principio eficientista, y que suele denominarse patnerario (también conocido como asociación). Para impulsar nuevos acuerdos, los gobiernos se enfrentan al problema de cómo lograr una adecuada selección de los empresarios con los cuales compartir cierto grado de discrecionalidad, a la vez que se manifiestan riesgos que deben asumirse y que no son menores.

Desde esta perspectiva, un contrato entre el gobierno y una empresa para brindar un servicio público como un actor privado, por ejemplo, la recolección de basura o administrar una prisión, no implica una relación patneraria de corte colaborativo, dada la relación de subordinación que asume el sector privado, difícilmente podría calificarse de colaborativa. Una relación se transforma en colaborativa en la medida en que ambas partes definen de forma conjunta los objetivos y los medios para alcanzar los fines (Donahue y Zeckhauser, 2011).

Dado que el sector público se ve acotado por un marco legal fundado en el control de la discrecionalidad, los patnerarios se mueven en un marco de reglas donde predominan administraciones

públicas tradicionales, jerarquizadas y legalistas, entonces por definición, el sector privado estaría en mejor posibilidad de actuar de forma más discreta y con menores ataduras legales. Como se ha insistido en diversos foros, la discrecionalidad otorgada sin posibilidad de monitoreo, por ideología o por simple conveniencia, daría como resultado una colaboración simulada y en el mejor de los casos, subestimada o subutilizada, y que además puede utilizarse para generar más opacidad.

Una discrecionalidad mal estructurada, también puede conducir a nulificar la rendición de cuentas, como quedó expresado líneas arriba, y a tener una autoridad que decide con ambigüedad, los asuntos que tiene a su cargo. La colaboración en el marco de una gobernanza, no es *ad infinitum*, sino que implica el acuerdo de dos partes: una gubernamental formada por diversos actores políticos y burócratas, que se distingue por el apego inflexible a estructuras jerárquicas; y otra parte privada, de naturaleza e intereses distintos al sector público, cuyo funcionamiento es más flexible y adaptable al entorno global. En esta misma línea argumentan en sus conclusiones de investigación sobre innovación en los patnerios público-privados, Pliscoff y Araya (2012), al indicar que:

...las APP permiten que ciertos procesos se generen bajo el marco jurídico del sector privado, el cual tiene menos trabas que el gubernamental. No obstante, en este punto existe una amenaza al accountability público sobre estas formas de arreglos institucionales (Bexell y Mörrth, 2010), ya que los contratos entre las diferentes partes son muy complejos, sobre todo en los casos de infraestructura pública, y no son ampliamente publicitados, generando zonas oscuras en la gestión de recursos públicos... (Pliscoff y Araya, 2012: 194-195).

Uno de los grandes problemas que enfrentan los gobiernos actuales, son los bajos niveles de confianza que la ciudadanía deposita en ellos, así como limitadas capacidades institucionales para atender demandas sociales. Esto contrasta con un importante crecimiento en términos de confianza hacia la empresa privada, según lo anota Mark Moore (2006), y enseguida se explican sus razones. Este último, argumenta que la primera razón es la esperanza depositada en el aumento de la responsabilidad social corporativa, que conduce a organizaciones civiles, empresariales no lucrativas y lucrativas, a persuadir de involucrarse en los problemas que el gobierno ha descuidado.

La segunda razón, está vinculada al desarrollo del sector ciudadano, cuyo interés en generar influencia y promover una vinculación entre el gobierno y el sector privado (formado por empresas sin fines o con fines de lucro), pretende estimular el desarrollo de proyectos productivos que favorezcan el interés público y mejorar la calidad de vida, tanto individual como colectiva (Moore, 2006: 1).

Por lo regular, y sin considerar ideologías, sino el pragmatismo de nuestro tiempo, es difícil estar en contra de los patnerios público privados, como instrumentos que fortalecen la gestión pública; y más si mediante éstos es posible fortalecer la lucha de los gobiernos para lograr altos niveles de prosperidad económica, así como otros fines de primer orden social y político. No obstante, existe inquietud acerca de la influencia (o engaño) a la que podría ser sometido el gobierno por parte del actor privado. Se reconoce que las organizaciones públicas han descansado históricamente, en el mundo privado para cumplir sus metas, a la vez que las organizaciones privadas han basado su actividad por largo tiempo, en el apoyo de instituciones públicas, lo que indica una importante inter-dependencia de larga data, entre el sector público y privado.

Se ha insistido que no todo patnerio público privado es necesariamente de corte colaborativo. Siguiendo a Donahue y Zeckhauser (2011: 45), se destaca que compartir cierto grado de discrecionalidad, es la característica principal que define lo colaborativo en un patnerio público privado. Existen tres campos en los que interactúan actores público-privados en términos de discrecionalidad.

El primer campo está vinculado a la *producción*, que se ubica en el corazón la relación público privada, y justo en esa arena es donde se define la misión, los métodos y objetivos que motiva la colaboración (Donahue y Zeckhauser, 2011: 45). Un segundo campo, es relativo a los *pagos* que recibe el sector privado para crear más valor final, en la prestación del servicio público junto al gobierno. Aquí la cuestión es cómo se divide el valor total creado en el patnerio, a favor de las partes integrantes, puesto que se trata de un importante incentivo.

Un factor clave para resolver el problema anterior, se ubica en la capacidad de medir los beneficios producidos por la colaboración y el nivel de transparencia que caracterice la repartición, aunque siempre existe un riesgo que asumir en el campo de los pagos (Donahue y Zeckhauser, 2011: 48). Los costos y los beneficios forman parte de la

ecuación que moldea a la relación público privada, pero no la definen en su totalidad. El modelo de producción que guía a la parte privada, el tiempo de duración del paternario, y otras variables, pueden convertirse en insumos que reduzcan la colaboración, por ejemplo, acordar instrumentar outsourcing, en vez de la colaboración (Donahue y Zeckhauser, 2011: 53).

Otros factores que determinan el grado de colaboración en un paternario público privado, son la escala de la obra o servicio a producir y los valores que determinan la trascendencia de lo que se producirá. Si se considera que la relación público privada es una estrategia basada en teoría de juegos, los gobiernos deben evitar juegos de corto tiempo y enfocar su relación con la parte privada en juegos de largo alcance¹, con el objetivo de crear un sistema de recompensas y castigos basados en la producción.

Sin embargo, persiste el problema del monitoreo y un sistema de pagos (castigo y recompensas) eficiente, puesto que al gobierno le resulta difícil establecer con claridad sus propios objetivos y mantenerlos estables cada cambio sexenal. Además, el sector privado no entrará en relación de largo plazo, si los pagos no le resultan redituables en el tiempo.

El tercer campo de interacción al que se alude líneas arriba, es la *preferencia* de la discrecionalidad, las cuales en pocos casos resulta posible alinear entre el sector público y el privado. Como lo señalan Donahue y Zeckhauser (2011: 58), las preferencias normalmente divergen y esto complica alcanzar metas, y en consecuencia, la relación es poco colaborativa.

Bajo este contexto, la búsqueda del valor público en un paternario público privado, contiene alto riesgo de quedar marginada. El rol del gobierno en una asociación, alianza o paternario público-privada, es elegir correctamente a su contraparte privada para compartir un alto nivel de discrecionalidad, con la finalidad de asegurar la innovación, ya que un piso mínimo de entendimiento entre las partes es fundamental para alinear la acción privada, a la misión y objetivos públicos que se han propuesto atender, por la vía de la asociación colaborativa. Lograr lo anterior no impide que la parte privada mantenga el interés de influir e impulsar sus propios objetivos en la visión del problema a resolver.

1 Estos juegos son denominados por Axelroad (1984) como recíprocos o “tal cual por cual” (tí for tat).

Lo anterior hace manifiesto el desencuentro de dos lógicas que interactúan, una de mercado que se basa en el concepto de la eficiencia bajo condiciones ideales y la otra de control gubernamental, con la que opera la estructura burocrática del gobierno. La tensión natural que existe entre ambas lógicas, invita a impulsar la relación hacia una lógica de empoderamiento del actor gubernamental, pero con apertura a la flexibilidad administrativa en la participación privada en programas de gobierno.

Por ello, el tamaño del gobierno resulta una variable a considerar. Desde años atrás se ha debatido entre liberales y conservadores respecto al adecuado tamaño del gobierno, lo que parece quedar superado si se reconoce que tanto el gobierno, como la empresa, tienen dimensiones débiles y fuertes en su composición (Donahue y Zeckhauser, 2011: 33; Hofmeister y Borchert, 2004). Cada uno tiene elementos particulares únicos, pero es posible alcanzar objetivos comunes, aunque por incentivos diferentes. Mientras lo público denota características que aluden al interés colectivo, a lo público estatal y la representación popular, lo privado denota otras características más específicas, como la flexibilidad, la eficiencia y la generación de valor.

En todos los modelos de patnerios público privado, se observa que el sector público juega un rol decisor en ellos, lo que conduce a introducir cierta regulación como componente del otorgamiento de ciertos niveles de discrecionalidad al sector privado. La propuesta de regulación de la discrecionalidad que se otorga a favor del privado, favorecería el interés público, si se considera que este recurso administrativo y legal de la administración pública latinoamericana, ha sido para favorecer la opacidad y mantener altos niveles de corrupción. Los modelos de patnerios público privado de baja regulación de la discrecionalidad, son más probables de identificar en países desarrollados, por su larga tradición en implementar las reglas institucionalizadas que proveen certidumbre en estas figuras.

Es importante destacar que los patnerios pueden llegar a convertirse una forma particular de regulación, y en ocasiones se les otorga un sentido de sinónimos. Dussauge (2009: 446), siguiendo a Majone, señala que el debate en torno al Estado regulador gira en tres vertientes: a) privatización de monopolios públicos de servicios, b) la creación de agencias reguladoras autónomas y c) el desarrollo, en general, de nuevos mecanismos y herramientas de política para regular la provisión de servicios públicos.

Los patnarios público privados como herramienta específica de política y gestión pública, tienen por otra parte la función de regular la provisión de servicios o la producción. Sin embargo, se destaca que el objeto de la regulación es la intervención, más que la colaboración, puesto que la primera persigue crear condiciones de igualdad y aumentar las condiciones de competitividad en el mercado para determinado sector, por ejemplo telecomunicaciones, energético, entre otros.

Tanto en los patnarios, como en la regulación, existe la delegación. Solo que la delegación en la primera se otorga del sector público al sector privado, bajo una relación específica contractual a la que ambos se sujetan para colaborar; mientras que en la regulación existe también una delegación que puede ser contractual, pero celebrada entre el político y el burócrata, para que este último actúe como autoridad investida por la representación política, en la creación de mejores condiciones para los actores del sector privado pueden tener un mejor desempeño en las actividades que involucran fines públicos y privados (Donahue y Zeckhauser, 2011: 2012-222; Hernández, 2007).

Pueden pensarse en los patnarios como formas de regulación, en particular aquellas que aluden a formas contractuales de prestación de servicios, donde la parte pública intenta mantener el control sobre la parte privada, pero los patnarios que interesan como instrumento fundamental de un gobierno abierto, son las de tipo colaborativo, y no tanto las regulatorias.

Moore (2006: 6) establece que los patnarios tienen tres características fundamentales. La primera, consiste en que se tratan de acuerdo o contratos voluntarios. Esto es, no existe obligación de participar en ellas y cada una de sus partes (público o privada), puede emprender por su cuenta la asociación y actividad que mejor convenga a su interés.

La segunda característica consiste en concebirlos como una negociación, más que una regulación, lo que nos facilita una mejor comprensión del fenómeno. El tercer aspecto señala que el patnario “se construye a través de un proceso que respeta los intereses de los ciudadanos en lo que se refiere a la autoridad y el dinero públicos que serán comprometidos en dicho acuerdo” (Moore, 2006: 7). A este proceso, Hintze (2012: 60) y Falcao y Marini (2010:59) lo denominan “cadena de valor” en la actividad que es objeto de la asociación entre el sector público y el sector privado.

Por último, pero no menos importante, es el marco de evaluación de un paternario, cuyo criterio básico de evaluación es la producción de una mayor utilidad de valor público sobre el valor privado, lo que resulta un concepto difícil de operacionalizar y medir.

...la idea de que el valor público puede no ser lo que a menudo presumimos que es, a saber: el máximo bienestar (material) para el máximo número de individuos, alcanzado a través del libre mercado. Puede perfectamente ser más bien aquello que nosotros, en tanto individuos, deseamos como condiciones públicas en las cuales nos gustaría vivir, y aquello que colectivamente acordamos que nos gustaría lograr juntos, utilizando el poder del Estado. (Moore, 2006: 18).

Al respecto, Hintze (2012) coincide con Moore (2006) cuando afirma que no es posible identificar un concepto único de valor en general, así como su especificidad en el valor público. Esto podría representar una desventaja en la responsabilidad pública y en el cálculo del valor que se produce, a propósito de los márgenes de discrecionalidad que otorga el gobierno al sector privado en los paternarios público privados colaborativos.

Gobierno Abierto: el desafío inmediato de la Gobernanza Colaborativa

Considerando los desafíos que los gobiernos enfrentan ante una realidad que se modifica cada vez con mayor rapidez, el retorno del Estado como parte de la solución a las crisis financieras internacionales, cuando antaño era el problema de los asuntos públicos, la instalación y uso de mecanismos de mercado en la esfera de lo público como los paternarios públicos-privados, los vouchers y el outsourcing (Cunill, 2012), entre otros factores, motiva la incorporación de actores que no sólo se ubican en la esfera gubernamental o en el tercer sector, sino también termina por involucrar al actor privado en el proceso de gobernar.

Mariñez y Valenzuela (2013) sostienen en su investigación que el proceso de gobernar en lo abierto implica cambios fundamentales en el servicio público, además de modificar las reglas del juego donde los actores se han venido desarrollando. Siguiendo a los

autores, un gobierno abierto es resultado de la interacción de dos vías que constituyen la apertura: la transparencia que actúa como eje transversal en la gestión de lo público, y la participación colaborativa, ésta última dividida en tres interfaces: a) gobierno y ciudadanía, b) gobierno y sector privado, y por último, c) inter-gubernamental o intra gubernamental. Por tanto, un gobierno abierto es resultado de la apertura por cuatro vías.

El modelo de gobierno abierto propuesto por Mariñez y Valenzuela (2013), destaca una lógica de gobernanza colaborativa en cada una de las cuatro dimensiones de un gobierno abierto, circunscritas a esquemas menos jerárquicos de administración y controles claros que potencien el efecto colaborativo en la relación gobierno y sector privado o social. La lógica colaborativa resulta un factor clave del éxito de una iniciativa (o modelo) de la envergadura de gobierno abierto, dado que los mecanismos de transparencia y participación incumben sobremedida a las relaciones trazadas, en cada una de las interfaces. Cuando se analiza gobierno abierto en el marco de una gobernanza colaborativa, la relación entre gobierno y sector privado es fundamental, y por lo general se expresa en patnerios público-privado.

Tales patnerios se definen en términos amplios como un acuerdo contractual signado entre el gobierno y una entidad del sector privado, con el propósito de lograr mayor participación de éste último, en planes de acción que promuevan compromisos en proyectos de desarrollo, infraestructura, producción y entrega de bienes y servicios (Eggers y Startup, 2008). Jooste y Scott (2012), siguiendo a Friedland y Alford (1991) señalan que bajo reglas de ciertas reglas, las acciones proyectadas entre actores públicos y privados, contienen un esfuerzo por crear relaciones asociativas entre distintos tipos de organización pública, privada, sin fines de lucro y no gubernamentales, que operan con una lógica institucional diferenciada.

Por otra parte, la definición de Klijn, Edelenbos, Kort y Twist (2008: 253) se acerca a un patnerio, como una “cooperación entre actores públicos y privados en los cuales los actores desarrollan productos de inversión y/ o servicios y en el que los riesgos, los costos y beneficios son también compartidos” (Klijn *et al*, 2008: 253). Asimismo Kernaghan (2004:196) siguiendo a Bovair, establece una definición más amplia que las define desde una perspectiva inter-organizacional, como “asociaciones entre una organización del sector

público (u organizaciones) y cualquier organización fuera del sector público” (Kernaghan, 2004:196).

Las relaciones entre gobierno– empresa– sociedad tiene implicancias directas en el modo que se prestan los servicios públicos, que bajo un gobierno abierto, se enmarcan en dos valores predominantes de la apertura gubernamental: transparencia y participación cívica.

La mística de colaboración entre gobierno y sector privado para la prestación de los servicios públicos, debe sustentarse en una mayor apertura y el uso de las tecnologías de la información a favor del ciudadano para mejorar la eficiencia de su participación en la gestión de lo público¹. Un gobierno abierto es el vehículo que intenta apuntalar cambios, pero bajo las mismas reglas, procedimientos y rutinas, resultan bajas las probabilidades de éxito. Entre los variados objetivos de un gobierno abierto destaca agregar valor a la acción pública, reconociendo desde luego las vicisitudes que los actores enfrentan para lograr acuerdos de colaboración, en términos de suma positiva (Valenzuela, 2015). La entrega de los servicios públicos, bajo esquemas colaborativos, resulta de emprender previamente el cambio y ajustes de reglas para afianzar nuevas formas institucionales, organizativas y de gestión, que moldean una gobernanza colaborativa. ¿Hacia dónde debe dirigirse ese cambio o ajuste?

El Nuevo Servicio Público ¿Qué es lo nuevo?

El servicio público en su acepción tradicional suponía “una actividad que hubiera sido retenida por el Estado, excluida del mercado, asumida en cuanto a su titularidad, aunque su gestión podía ser concedida a particulares” (Rebollo, 2008: 366). Ante la crisis del Estado de bienestar, la producción y prestación de los servicios públicos, no podía mantenerse ajena a mecanismos de mercado que favorecieran la cobertura y satisfacción de los ciudadanos, que gradualmente fueron vistos como consumidores. El concepto tradicional debió ser reinterpretado, y en ese proceso se fueron logrando mecanismos de colaboración entre el sector público y privado, como se explicó ampliamente líneas arriba.

1 Desde una perspectiva económica se le denomina consumidor o usuario

En medio del retorno del Estado, como factor de equilibrio ante la mano invisible que invocan las fuerzas del mercado, el Nuevo Servicio Público (en adelante NSP) se constituye como alternativa, cuyo antecedente inmediato nació hace casi tres décadas atrás. Se trata del paradigma gerencial conocido como Nueva Gestión Pública (en adelante NGP), que se presentó como la solución a los problemas del sector público a fines de la década de los setentas, y que se consolidó como el enfoque predominante por varias décadas. La existencia de una crisis o déficit fiscal, aludido líneas arriba, imposibilitó continuar con políticas públicas proteccionistas y políticas económicas expansivas.

De esta forma, los defensores de la NGP hicieron famosa la frase *“steer, not row”* (dirigir, no remar), para destacar que el Estado debía dejar de asumir la totalidad del proceso de la producción y prestación del servicio público, por representar una fuerte carga a la administración. La subcontratación de compañías privadas mediante mecanismos de mercado, promovió la transformación del funcionario público en un facilitador de condiciones para proveer servicios a la comunidad. De esta forma se privilegió la eficiencia, como valor central en la administración pública.

Bajo esta premisa, se inauguró una etapa de modernización del Estado sustentada en el adelgazamiento de sus estructuras burocráticas, la privatización de empresas públicas, así como la incorporación al sector público, de principios de racionalidad económica y la transferencia (o implantación) de procesos aplicados en la administración de empresas. En términos de Osborne y Gaebler (1992), la NGP buscó incentivar el emprendedurismo (llamado también emprendimiento), como vía para reinventar el gobierno. Hoy en día, se observa que ese adelgazamiento representó un vaciamiento del Estado, con efectos cuestionables, si se considera que en los últimos años el gobierno ha resultado ser la solución a los problemas del mercado. La eficiencia es un valor a conservar en los modelos de gestión pública presentes y futuros, pero no es el único, sino el complemento de otros valores que impulsen el mejoramiento del servicio público.

Transcurridas varias décadas de la implementación de la NGP, la evaluación de sus resultados es poco alentadora. Algunas voces cuestionan el desplazamiento del ciudadano para abrir paso al consumidor de bienes y servicios que el Estado produce. Rainey (2009) expresa que las organizaciones públicas producen bienes y servicios que no necesariamente son intercambiados en el mercado, lo que

ha producido múltiples conflictos en la instrumentación de la NGP. Y ello ha devenido en fallas al buscar implantar la eficiencia a cualquier costo, como si la administración pública fuera equiparable con la administración de empresas a plenitud. Si bien no todo resultado es negativo, si ha sido insuficiente frente a complejos retos que tiene la administración pública por delante. Las mermadas capacidades del Estado (política, organizacional y humana), ha dado lugar a un fenómeno de asociarse con organizaciones privadas y sociales para brindar ciertos servicios públicos primarios.

La NGP busca establecer organizaciones públicas que se constituyen por tres grupos diferenciados e interconectados en la búsqueda de resultados: la cúpula jerárquica, las dependencias de staff y las dependencias operativas (Barzelay, 1998; González, 2010). En este sentido Peters y Pierre (2005: 131) establecen que “la NGP, la dirección es principalmente una estrategia intraorganizacional dirigida a dar rienda suelta a los elementos productivos del servicio público”. No obstante las interconexiones entre esta relación tripartita a la que alude Barzelay (1998) y González (2010), así como la estrategia organizacional de Peters y Pierre, han fallado en alinearse y comunicarse entre sí, evitando una real integración entre el orden directivo (políticos), el administrador (emprendedores) y las agencias (operadores), lo que ha devenido en importantes fallas en la provisión de servicios públicos.

El NSP representa un enfoque emergente en los estudios de Administración Pública, que propone rescatar los fundamentos normativos del servicio público, sin menoscabo de los avances alcanzados bajo el enfoque gerencialista de la NGP. Denhardt y Denhardt (2007) cuestionan las condiciones actuales que predominan en el servicio público, e invocan algunos conceptos como ciudadanía, democracia y sentido pertenencia, como el corazón del servicio público moderno, por encima de conceptos como consumidor, mercado y competencia. La tesis central del NSP es “serving, not steering” (servir, no dirigir), y se propuso en un ensayo seminal publicado en la *Public Administration Review* (Denhardt y Denhardt, 2000). El principal reto que alude el NSP, es pensar cuidadosa y críticamente, qué es el servicio público, porqué es importante y cuáles son los valores que deberían guiar, el qué y cómo, de la función pública.

Son cuatro los fundamentos que dan origen a la propuesta del NSP:

- a) Ciudadanía democrática. Se argumenta que la búsqueda de valores centrados en la eficiencia administrativa condujo a olvidarnos de nosotros mismos: los ciudadanos. El enfoque postula una ciudadanía que haga lo que supone que el ciudadano debe hacer en democracia: poner a funcionar al gobierno. La aspiración es aproximarse lo más posible a una mejor sociedad, que reivindique la dignidad humana, mediante la formación de un gobierno ciudadano-céntrico, es decir, un gobierno que confíe en el valor de la colaboración entre gobierno y ciudadanos.
- b) Comunidad y sociedad civil. Citando a Robert Putnam (2000), los autores señalan que la tradición democrática está sustentada en la existencia de un compromiso cívico activo, a diferente nivel en el contexto de una diversidad de grupos, asociaciones, equipos de trabajo, entre otros, que colectivamente constituyen la sociedad civil. Hoy en día, el ciudadano se muestra desilusionado del comportamiento de los políticos y el gobierno, sin embargo, todavía existen ciudadanos dispuestos a poner su tiempo para involucrarse en los asuntos públicos. El administrador público bajo el enfoque de un NSP, juega un rol creador de conexiones entre los ciudadanos y sus comunidades, produciendo un mejor entendimiento de los actores públicos no gubernamentales y gubernamentales.
- c) Humanismo organizacional y Nueva Administración Pública. Los autores retoman ideas del teórico más representativo del humanismo organizacional, Chris Argyris (1957), quien contrasta los avances de la psicología en la investigación del comportamiento del individuo desde edad temprana hasta edad adulta, desde la pasividad hasta la actividad, desde la dependencia hasta la independencia, frente al menor desarrollo de la psicología organizacional en esos mismos procesos. Cita que las prácticas administrativas no han cambiado con el tiempo y es categórico cuando señala que los trabajadores en las organizaciones, tienen relativamente poco control sobre lo que hacen. Los administradores deberían de emplear sus habilidades en elaborar un efectivo diagnóstico

que permita hacer crecer a los miembros de la organización e impulsarlos a ser más creativos.

El humanismo organizacional emite una fuerte crítica la perspectiva teórica del hombre racional de Herbert Simon, al señalar que su modelo es muy similar a la teoría administrativa tradicional, toda vez el modelo racional deja por fuera un rango de comportamiento más amplio y cercano a la experiencia humana. Es un hecho que las personas actúan espontáneamente y la experiencia del caos e imprevisibilidad en sus vidas tiene un impacto en las decisiones.

Por otra parte, ubicamos la otra fuente del enfoque en la línea de la Nueva Administración Pública, corriente teórica que no llegó a cohesionarse, formada por estudiosos de esta disciplina, movimientos radicales y diversos especialistas de otras disciplinas, que a fines de la décadas de los sesentas enfatizaron la importancia de explorar modelos alternativos al tradicional de control jerárquico (implementación de arriba hacia abajo), presupuesto central del modelo burocrático weberiano que dominaba en esa época. Este movimiento cuestionaba la despersonalización organizacional de la administración pública tradicional, mediante la discusión de modelos organizacionales alternativos, con la mira de alcanzar una “organización dialéctica”.

- d) Posmodernismo. Se trata de un enfoque que se muestra escéptico a los esquemas tradicionales para entender la administración pública, en especial el enfoque racional, así como el método positivista de formar conocimiento en las Ciencias Sociales. Los autores destacan la crítica hecha por el posmodernismo a la ciencia contemporánea, enfatizando su inclinación por explicar de forma principal los hechos, más que los valores. Los autores cuestionan la medición del comportamiento social con base en métodos de las Ciencias Naturales, como si fuera equiparable a la reacción de los elementos químicos y los objetos en el campo de la física. El posmodernismo postula en las Ciencias Sociales, que los hechos y los valores son difíciles de separar, ya que en muchas ocasiones los valores explican en mayor medida la acción humana. El posmodernismo en la Administración Pública, que de acuerdo a esta corriente teórica, está centrado en

el método del discurso, como instrumento para solucionar problemas públicos, toda vez que es el mecanismo para generar un compromiso con el otro, es decir, el discurso da origen a una convicción que no necesariamente se guía por el interés racional egoísta que supone la elección racional. Este argumento cuestiona severamente la separación de los valores y los hechos, que defendía Simon, toda vez que afirmaba que la política está directamente vinculada con valores, mientras que la Administración entraña decisiones calculadas a partir de hechos (Harmon y Richard, 1999: 194). Por otra parte, se atisba un consenso en torno a lo que Majone (2005) denomina como una amenaza a la deliberación pública la “separación artificial entre valores y capacidad racional” (Majone, 2005: 43), lo que viene a fortalecer el enfoque del NSP en cuanto a rescatar la dignidad en el servicio público, formado por seres humanos que se relacionan con otros ciudadanos que son quienes participan en la co-producción, a diferencia de otros que solo reciben el servicio público.

Desarrolladas las raíces del NSP, conviene analizar los diez factores que se muestran en la tabla 1 y que distinguen este paradigma emergente, respecto a otros modelos de gestión más consolidados en la teoría, como son la NGP y la Administración Pública Tradicional (APT).

Tabla 1
Atributos de tres modelos de gestión pública en perspectiva comparada

	Administración Pública Tradicional	Nueva Gestión Pública	Nuevo Servicio Público
Fundamentos teóricos y epistemológicos	Teoría política y Ciencias Sociales	Teoría económica y Ciencia Social positivista	Teoría democrática y los enfoques críticos e interpretativos
Racionalidad y modelos asociados de comportamiento	Racionalidad sinóptica, el hombre administrativo	Racionalidad técnica y económica, el hombre económico	Racionalidad estratégica, pruebas de racionalidad política, económica y organizacional
Concepción del interés público	Interés público está políticamente definido en la ley	Interés público definido está representado por la agregación de preferencias	Interés público como resultado de un diálogo acerca de valores compartidos
Frente a quien responde el servidor público	Electores	Consumidores	Ciudadanos
Rol del Gobierno	Remar, diseño e implementación de políticas (policy) centradas en sencillos objetivos definidos políticamente (politics)	Dirigir, actuar como catalizador de las fuerzas del mercado	Servir, negociación e intermediación de intereses entre ciudadanos y grupos comunitarios, creando valores compartidos
Mecanismos de política pública	Administrando programas a través de agencias de gobierno	Creando una estructura de incentivos para alcanzar objetivos de política pública a través de agencias privadas y no gubernamentales	Construyendo coaliciones de agencias públicas, no gubernamentales y privadas para conocer mutuamente el grado de necesidades

Enfoque de rendición de cuentas	Jerárquico, los administradores son responsables frente a los líderes políticos electos democráticamente	Dirigido al mercado, la acumulación de interés egoísta resultará en productos deseados por amplios grupos de consumidores	Multifacético, servidores públicos deben atender la ley, valores comunitarios, normas políticas, estándares profesionales e intereses ciudadanos
Discrecionalidad administrativa	Discrecionalidad limitada permitida a oficiales administrativos	Amplia libertad para metas emprendedoras	Discrecionalidad necesaria, pero restringida y sujeta a rendición de cuentas
Estructura organizacional	Organizaciones burocráticas marcadas por una autoridad de arriba hacia abajo dentro de agencias y control o regulación	Organizaciones públicas descentralizadas con un control primario dentro de la agencia	Estructuras colaborativas con liderazgo compartido externa e internamente
Motivaciones del servidor público y administradores	Pagos y beneficios del servicio civil de carrera	Espíritu emprendedor, deseo ideológico de reducir el tamaño del gobierno	Servicio público basado en el deseo de contribuir a la sociedad

Fuente: J. Denhardt y R. Denhardt (2007:28-29)

Algunas pistas empíricas

Sin ciudadanía, no hay colaboración, pero tampoco sin gobierno abierto a coproducir, codiseñar o cocrear. El NSP promueve el retorno a los valores democráticos que guían la función pública, reconociendo la importancia de innovar en un marco de apertura y colaboración que concibe un Gobierno Abierto. El servicio público bajo este enfoque emergente crea, por tanto, escenarios en los que el administrador público facilita la creación de oportunidades y la prestación de los servicios a partir de una relación cercana, de diálogo y deliberación con los ciudadanos. Es un tipo de liderazgo en el cual los administradores públicos se comprometan con los ciudadanos para

identificar y definir conjuntamente los problemas y crear soluciones (Brainard y McNutt, 2010, 841-842).

El enfoque del NSP precisa reconocer ciertas restricciones que se avizoran en algunas regiones de América Latina, no solo por el arraigo de otros modelos de gestión como la NGP y al APT, sino por ciertos déficits de profesionalización y rendición de cuentas, entre otros factores. La propuesta del NSP como modelo para gestionar lo público, en un marco de gobernanza colaborativa, el actor privado adquiere relevancia en la producción y prestación de los servicios públicos. Pero se recupera como foco de atención, la importancia del servidor público, donde los valores de servicio, negociación e intermediación de intereses con los ciudadanos y grupos comunitarios, favorece la condición de creación de valores compartidos.

La colaboración con el sector privado en la consecución de servicios públicos, demanda eficiencia pero no a cualquier costo, sino criterios explícitos de responsabilidad y sentido de convicción, respecto del rol que juega el servidor público, en el NSP. Es clave delimitar la dosis de discrecionalidad otorgada al actor privado y, por ende, se reconoce que tiene un carácter paternario colaborativo que no es ilimitado, sino que está sujeto a una efectiva rendición de cuentas. Esto es consistente con el modelo de gobierno abierto que promueve el mejoramiento de los servicios públicos, meta de los gobiernos adheridos a OGP¹.

Por lo anterior, es elemental reconocer las diferencias entre el sector público y el sector privado. El primero, asume tareas más complejas y está sujeto a normas de legalidad más estrictas, y su actividad responde al interés público, sus controles son políticos y su margen de discrecionalidad es reducido (Parsons, 2007: 43). El sector privado enfrenta una problemática distinta, donde la competencia en función del precio de mercado, la utilidad y los controles gerenciales, son elementos propios por superar, y su margen de discrecionalidad es mayor que en el sector público, aunque no ilimitado. Estas diferencias muestran el gran reto en un paternario público privado, de empatar aspectos tan diversos como los aquí enunciados.

Para trazar una línea empírica que brinde pistas de donde se ubica la preocupación de los países por mejorar los servicios públicos, se procesaron datos de una base elaborada a partir del primer plan de acción, que los países de América latina y anglosajona, presentaron para adherirse a la iniciativa internacional de OGP. Se obtuvieron resultados basados en

1 El eje de mejoramiento de servicios públicos es uno de cinco ejes del OGP.

el marco de análisis NORT¹, y se destacan algunos de ellos en la tabla 2, que comprende solo el eje de “mejoramiento de los servicios públicos”. Del total de países en la región continental americana, el 75% (12) de los países establecieron acciones o compromisos en el eje de mejoramiento de servicios públicos. El marco NORT indica que la dimensión tecnológica predomina con un 49.3%, y el resto se muestra equilibrado con porcentajes similares que oscilan entre, 14.3% (N), 16.9% (O), 19.5% (R).

Tabla 2
Resultados en América del marco NORT en el eje de mejoramiento de servicios públicos del OGP

País	Dimension NORT				Total
	Normativo-institucional	Organizativo	Relacional	Tecnológico	
Argentina	4	1	1	3	9
Brasil	0	2	0	2	4
Canada	0	0	0	4	4
Chile	0	1	0	3	4
Colombia	0	1	3	4	8
Costa Rica	2	1	2	4	9
Estados Unidos	1	1	3	4	9
Honduras	2	3	2	0	7
México	0	1	0	3	4
Paraguay	0	0	1	3	4
Perú	1	2	2	4	9
Uruguay	1	0	1	4	6
11	13	15	38	77	

Fuente: Elaboración propia con base en el primer plan de acción del OGP

Del 75% (12) de países en este eje, Argentina, Costa Rica, Estados Unidos y Perú, son las naciones que más compromisos destinaron a este eje de OGP, cada uno con 11.7% (9). Argentina destaca por tener más compromisos de tipo Normativo-institucional, una dimensión donde solo cinco países diseñaron acciones, mientras que Canadá es el único que enfoca todas sus acciones en la dimensión Tecnológica.

1 El marco NORT se forma por cuatro dimensiones: Normativa-institucional (N), Organizativa (O), Relacional (R) y Tecnológica (T).

Si se divide en tres regiones el continente, el 22% (17) de las acciones en servicios públicos corresponde a la región del norte (Canadá, Estados Unidos y México), el 20.8% (16) para la región central (Costa Rica y Honduras), y finalmente con el 57.2% (44) en la región sudamericana (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay). En promedio la región de Norteamérica se comprometió en promedio a 5.6 acciones, mientras que Centroamérica con 8 acciones y en Sudamérica con 6.3, todas en el eje de mejoramiento de los servicios públicos.

Las lecciones que nos deja este ejercicio, indica que el mejoramiento de los servicios públicos en los países del continente americano vienen por vía de la tecnología de la información y la comunicación, la evaluación que resta por hacer en futuros trabajos, es identificar los términos en los que participa el sector privado y que tan transparente resulta esa relación respecto al uso y disposición de los recursos públicos empleados. No obstante, al revisar los datos por región, destaca Centroamérica como excepción del predominio en la dimensión tecnológica, como sucede en el Norte y Sudamérica. La evidencia indica que las acciones se dividen en porciones iguales de 25% (4) por dimensión NORT, de un total (16) de acciones (véase tablas 3, 4 y 5).

Tabla 3
Resultados en Centroamérica del marco NORT en el eje de mejoramiento de servicios públicos del OGP

País	Dimension NORT				Total
	Normativo-institucional	Organizativo	Relacional	Tecnológico	
Costa Rica	2	1	2	4	9
Honduras	2	3	2	0	7
Total	4	4	4	4	16

Fuente: Elaboración propia con base en el primer plan de acción del OGP

Tabla 4.
Resultados en Sudamérica del marco NORT en el eje de
mejoramiento de servicios públicos del OGP

País	Dimension NORT				Total
	Normativo-institucional	Organizativo	Relacional	Tecnológico	
Argentina	4	1	1	3	9
Brasil	0	2	0	2	4
Chile	0	1	0	3	4
Colombia	0	1	3	4	8
Paraguay	0	0	1	3	4
Perú	1	2	2	4	9
Uruguay	1	0	1	4	6
Total	6	7	8	23	44

Fuente: Elaboración propia con base en el primer plan de acción del OGP

Tabla 5
Resultados en Norteamérica del marco NORT en el eje de
mejoramiento de servicios públicos del OGP

País	Dimension NORT				Total
	Normativo-institucional	Organizativo	Relacional	Tecnológico	
Canadá	0	0	0	4	4
Estados Unidos	1	1	3	4	9
México	0	1	0	3	4
Total	1	2	3	11	17

Fuente: Elaboración propia con base en el primer plan de acción del OGP

Reflexión abierta

No todos los países lograron todos los propósitos originales en el primer plan de acción. Se asomó el factor político como una barrera no prevista y los vaivenes del cambio político electoral para lograr algunas metas. A la fecha, los países han diseñado su segundo plan de acción y algunos están en proceso de hacerlo. Mejorar los servicios públicos, va más allá del cambio tecnológico, supone la aparición de nuevos actores, que no son los políticos. Para implementar los cambios que exige un gobierno abierto en la administración, requiere de un nuevo servicio público que rescata valores organizacionales como los vistos en el presente artículo.

Los principales retos que se asoman en el gobierno abierto, para lograr no solo el mejoramiento de los servicios públicos, sino el mejoramiento de la administración pública, son los siguientes:

- a) Otorgarle voz al Administrador Público. Si gobierno abierto le otorga voz a la ciudadanía, el modelo que lo gestiona debe hacer visible al servidor público que implementará los compromisos asumidos.
- b) Identificar liderazgos en el sector público con el gobierno abierto. Sin una contraparte de la ciudadanía comprometida, del lado donde se hacen los proceso y se exige resultados, gobierno abierto puede ser un gobierno cerrado al interior de sus dependencias y áreas de servicios. Esto implica generar capacidades para la innovación desde dentro del gobierno y reconocer el esfuerzo del servidor público.
- c) La evaluación del ciudadano vinculante al quehacer gubernamental. Ir más allá de la gobernanza democrática y generar gobernanza colaborativa, requiere de un proceso de evaluación permanente del ciudadano sobre el gobierno y la administración pública. La voz ciudadana debe estar presente en todas las etapas del servicio público y para ello el instrumento de evaluación es fundamental aplicarlo y tomarlo en cuenta para decidir los asuntos públicos.
- d) La era de la información digital exige crear capacidades para procesar información y arraigar valores en el servidor público para su uso. Hoy el gobierno tiene una función productora

de información y datos que no puede soslayar. Por tanto, la ciudadanía debe tener capacidades para procesarla o sus intermediarios destinados a procesar la información. Además, la ética asume un rol fundamental en el uso de enormes cantidades de información y datos que maneja el servidor público. Si el uso de la información y la exigencia de acceder a la información pública, no se acompaña de un conjunto de valores éticos, se podría perder legitimidad en la propuesta que busca apuntalar el gobierno abierto.

Referencias

- Aguilar, L.** (2007, octubre 30 – noviembre 2). *El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. Ponencia ante el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana.
- Aguilar, L.** (2009). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Axelroad, R.** (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Barzelay, M.** (1998). *Atravesando la burocracia: una perspectiva de la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bovair, T.** (2004). Public-Private Partnerships: from Contested Concepts to Prevalent Practice. *International Review of Administrative Sciences*, 70 (2), 199-215.
- Brainard, L., y McNutt, J.** (2010). Virtual Government-Citizen Relations: Informational, Transactional, or Collaborative? *Revista Administration & Society*, 42(7), 836-858.
- Cabrero, E. y Peña, J.** (2009). Instrumentos del New Public Management para construir una New Public Governance. El caso de los gobiernos locales en México. *La gerencia pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, Pardo, M. y Velasco, E. (coords). Monterrey: COLMEX- IAP NL.
- Cunill, N.** (2012). ¿Qué ha pasado en lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 52, 7-44.
- Denhardt y Denhardt.** (2000). The New Public Service. Serving rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6) 549-559.
- Denhardt, J., y Denhardt, R.** (2007). *The New Public Service. Serving, not steering*. New York: M. E. Sharpe.
- Donahue, J., y Zeckhauser, R.** (2011). *Collaborative Governance. Private roles for public goals in Turbulent Times*. New Jersey: Princeton University.
- Dussauge, M.** (2009). La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades. *Gestión y Política Pública*, 18(2), 439-495.

- Eggers, W., y Startup, T.** (2008). *Cerrando la brecha de la infraestructura: El papel de las Asociaciones Público- Privadas*. Londres: Deloitte Research.
- Evans, P.** (2007). El Estado como problema y solución. *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el debate del ayer para fortalecer el actual*, Acuña, C. (comp.). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado- Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 17-54.
- Falcao, H., y Marini, C.** (2010). *Guía de Gobernanza para resultados en la Administración Pública*. Brasil: Publix Instituto.
- González, N.** (2010). Barzelay y la burocracia: orientación al cliente y participación ciudadana. *Encrucijada*, 5, 1-13.
- Harmon, M., y Mayer, R.** (1999). *Teoría de la organización para la administración pública México*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Políticas y Administración Pública. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, F.** (2007). La independencia de las agencias reguladoras en México. El caso de los sectores energético y de telecomunicaciones. *Gestión y Política Pública*, 16(1), 61-100.
- Hintze, J.** (2012). La evaluación de la efectividad de las organizaciones públicas y la construcción de sus indicadores. *Buen Gobierno*, 55-92.
- Hofmeister, A., y Borchert, H.** (2004). Public-private partnerships in Switzerland: crossing the bridge with the aid of a new governance approach. *International Review of Administrative Sciences*, 70(2), 217-232.
- Jooste, S., y Scott, R.** (2012). The Public-Private Partnership Enabling Field: Evidence from Three cases. *Administration & Society*, 44(2), 149-182.
- Kernaghan, K.** (2004). Symposium on Public- Private Partnerships Revisited: Implications for Future Governance: Introduction. *International Review of Administrative Sciences*, 70(2), 195-198.
- Klijn, E., Edelenbos, J., Kort, M. y Twist, M.** (2008). Facing management choices: an analysis of managerial choices in 18 private partnership projects complex environmental public-private partnership projects. *International Review of Administrative Sciences*, 74(2), 525-281.
- Lynn, L.** (2000). Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 233-261.
- Majone, G.** (2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Fondo de Cultura Económica.
- Mariñez, F., y Valenzuela, R.** (2013). *Gobierno Abierto: ¿Más Innovaciones ¿Más Gobierno? ¿Más Sociedad? ¿En Qué Consiste? Propuestas para los Gobiernos Locales*. México: Porrúa.
- Moore, M.** (2006). Creando valor público a través de asociaciones público-privadas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 34, 1-22.
- Osborne y Gaebler.** (1992). *Reinventing Government: How the entrepreneurial is transforming the public sector*. Reading, M.A: Addison-Wesley.

Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: FLACSO y Miño y Dávila.

Peters, G., y Pierre, J. (2005). ¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la administración pública. *La Gobernanza Hoy: 10 Textos De Referencia*. Agustí C. (Ed.). Madrid: INAP, 123-144.

Pliscoff, C., y Araya, J. (2012). Las alianzas público-privadas como gatilladoras de innovación en las organizaciones públicas: Reflexiones a partir de la situación chilena. *Estado, Gobierno, Gestión Pública, Revista Chilena de Administración Pública*, 19, 174-198.

Rabotnikof, N. (2005). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. México: UNAM.

Rainey, H. (2009). *Understanding and Managing Public organizations*. San Francisco CA: John Wiley and Sons.

Rebollo, L. (2008). Sobre el nuevo concepto de servicio público en Europa y sus posibles implicaciones futuras en David Cienfuegos y Luis Rodríguez (Coord), *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica*, 355-382. México: UNAM.

Simandan, R. (2009). Thinking about Bureaucracy: Mises versus Niskanen. *The Romanian Economic Journal*, 12(34), 85-96.

Valenzuela, R. (2015). La transparencia colaborativa: una herramienta para gobierno abierto. *Buen Gobierno*, 3(1) 2-18.

Valenzuela, R. (2012). De la periferia al centro. Análisis de un Gobierno Abierto como vía para la consolidación de la democracia en México. *XIII certamen de ensayo político*, CEE (Ed.). Monterrey: Comisión Estatal Electoral, 13-35.

Breves de Políticas Públicas

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.

LA ENCUESTA CASEN 2013 Y LA MEDICIÓN DE LA POBREZA EN CHILE

Abril 2015, N° 34

El Ministerio de Desarrollo Social dio a conocer en enero de 2015 los resultados de la nueva encuesta de Caracterización Socio-Económica (CASEN) correspondiente a 2013. La encuesta permite una mirada renovada sobre el fenómeno de la pobreza, pues incluye en esta ocasión cambios metodológicos sustanciales. Cabe recordar que la encuesta estuvo en entredicho después de la controversia suscitada por el gobierno de Sebastián Piñera al presentar la encuesta 2009 en medio de un conflicto con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL).

Desde 1987, los datos de ingresos de los hogares recolectados periódicamente por la encuesta CASEN habían sido validados, corregidos por no respuesta y ajustados con las Cuentas Nacionales por la CEPAL, junto al cálculo del costo de una canasta de alimentos que era contrastado con los ingresos de las familias. Hasta 2006, la CEPAL y el gobierno de Chile mantuvieron una medición común. En 2009, se produjo una divergencia, pues la estimación de la CEPAL registró un 11,5% de pobres, con una caída de la incidencia de la pobreza, y de un 3,6% de extremadamente pobres, mientras el gobierno de Chile estimó un 15,1% de pobres, registrando un aumento de la pobreza, y un 3,7% de extremadamente pobres.

La diferencia se originó básicamente en la diversa interpretación del hecho que los alimentos subieron sus precios más que el conjunto de la canasta de productos del IPC, lo que en

las anteriores mediciones no se había producido. La CEPAL decidió deflactar el costo de alimentarse y el del resto de bienes con sus respectivos índices de precios, en circunstancias que los precios de los alimentos habían subido en mayor proporción. El gobierno de Sebastián Piñera no aceptó diferenciar la evolución de ambos tipos de precios, sobreestimando el costo real de la canasta de bienes considerada para fijar la línea de pobreza (costo de alimentos multiplicado por dos) y prefirió hacer un punto de imagen respecto al anterior gobierno, pero a costa de la credibilidad técnica de la encuesta y un quiebre con un organismo del sistema de Naciones Unidas.

En 2011, para la CEPAL –utilizando siempre la encuesta CASEN y su propia metodología de registro de ingresos y de descuento de la inflación– la pobreza siguió bajando levemente y la cifra de la población en esa condición se situó en un 11,0% (y la de indigencia en un 3,1%), mientras para el gobierno de Chile las tasas alcanzaron cifras de 14,4 % y 2,8% respectivamente.

La adopción en la encuesta CASEN 2013 de una “Nueva Metodología de Medición de Pobreza por Ingresos”, además de la introducción de un nuevo indicador de pobreza multidimensional, cambió otra vez el panorama de la medición de la pobreza en Chile. Para el gobierno de Chile las tasas de pobreza y extrema pobreza alcanzaron en 2011 un 22,8% y un 8,1%, cifras que bajaron en 2013 a 14,4% y 4,5% respectivamente.

En cambio, para la CEPAL –siempre según su propia metodología– la incidencia de la pobreza experimentó un descenso de un 11,0% en 2011 a un 7,8% en 2013 (ver cuadro), mientras la extrema pobreza pasó de un 3,1% a un 2,5% de la población, es decir cerca de la mitad de la incidencia estimada por el gobierno chileno para el mismo año y con la misma encuesta. Según esta información dada a conocer en enero de 2015 por la CEPAL, en términos comparativos regionales la pobreza registrada en Chile –manteniendo la metodología en base al costo de una canasta básica de alimentos– es sustancialmente más baja que los promedios de 28,1% y 11,7% consignados para América Latina por este organismo regional.

Como se observa, se obtiene resultados muy distintos según sean los métodos de cálculo de la pobreza y la extrema pobreza que se utilicen, a partir de unos mismos datos de base, en este caso los recogidos en terreno por la encuesta CASEN y los precios de alimentos registrados por el INE.

Nueva metodología de medición de la pobreza por ingresos

Por mucho tiempo ha tenido sentido medir la pobreza ligada a las carencias de ingresos para solventar al menos la alimentación, pues el hambre es su aspecto más notorio y la desnutrición capta un importante aspecto de ella. Luego se consideró diferenciar la extrema pobreza y la pobreza en base a medir el resto de las carencias y se ha usado un múltiplo del costo de alimentarse para medir la pobreza considerando el costo de otros bienes básicos para la subsistencia.

En Chile se ha considerado que un hogar está en situación de pobreza extrema si su ingreso mensual por persona es inferior a la “línea de pobreza extrema”, es decir, al ingreso mínimo establecido para satisfacer las necesidades alimentarias de una persona. A su vez, un hogar se ha considerado en situación de pobreza si su ingreso mensual per cápita es inferior a la “línea de pobreza”, o ingreso mínimo establecido para satisfacer las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias de una persona en ese mismo período, es decir multiplicando el costo de alimentarse por dos, en base a la proporción aproximada del consumo de alimentos en el consumo total que arrojó la Encuesta de Consumo de los Hogares de 1978.

El uso del enfoque de necesidades de alimentación presenta, sin embargo, problemas, pues éstas varían de acuerdo a la condición física, las condiciones climáticas y los hábitos de trabajo. Los requerimientos nutricionales mínimos encierran, como subraya Amartya Sen, “una arbitrariedad intrínseca”. Además, “resulta difícil definir los requerimientos mínimos para los rubros no alimentarios”¹, lo que ha llevado a la OCDE a medir la pobreza como una medida relativa (el 50% de la mediana de los ingresos) y no ya absoluta, es decir vinculada a la capacidad de solventar alguna canasta de bienes.

El Ministerio de Desarrollo Social abordó en esta ocasión cambios en la metodología de medición de la pobreza absoluta para procesar los datos de la encuesta 2013, nuevamente con la asesoría técnica de la CEPAL y también con de la Iniciativa de Oxford para la Pobreza y el Desarrollo Humano (OPHI)².

1 Ver Sen, Amartya K, Sobre Conceptos y Medidas de Pobreza, en <http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/sen-medida%20de%20la%20pobreza.htm>.

2 Ver Ministerio de Desarrollo Social, Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingresos y Multidimensional, Serie Documentos Metodológicos N°28, Versión revisada: 26 de Enero de 2015.

A partir de la medición de pobreza basada en la Encuesta Casen 2013, se innova tomando en cuenta escalas de equivalencia en el consumo del hogar. El valor de la elasticidad de equivalencia utilizada por el Ministerio de Desarrollo Social para tomar en cuenta la presencia de economías de escala en el consumo es de 0,7 para todos los miembros del hogar. Se considera ahora que un hogar está en situación de pobreza si su ingreso mensual por persona es inferior a la “línea de pobreza por persona equivalente”, o ingreso mínimo establecido para satisfacer las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias de una persona equivalente en ese mismo período. Un hogar se considera en situación de pobreza extrema si su ingreso mensual por persona equivalente es inferior a la “línea de pobreza extrema por persona equivalente”, la que bajo la nueva metodología se ha establecido en 2/3 el valor de la línea de pobreza por persona equivalente.

El valor de la línea de pobreza fue estimado sobre la base del gasto total de los hogares en el estrato de referencia determinado en la EPF 2011-2012, excluyendo los gastos en alcohol y tabaco y el gasto en bienes y servicios adquiridos por menos del 10% de los hogares (manteniendo el “arriendo imputado de la vivienda principal para hogares que pagan arriendo reducido o gratuito”). La nueva canasta básica de alimentos utilizada considera un umbral de requerimientos de 2.000 calorías diarias promedio por persona, sobre la base de la información proporcionada por la VII Encuesta de Presupuestos Familiares del Instituto Nacional de Estadísticas de noviembre 2011-octubre 2012. Su composición fue determinada a partir del gasto de aquel grupo de la población correspondiente al quintil de hogares de menores ingresos. Se asignaron precios a 95 productos, que representan un 76,4% del gasto per cápita promedio en alimentos del primer quintil. El valor de la canasta básica de alimentos por persona al mes así estimado asciende a \$31.029 en abril del año 2012.

El coeficiente resultante es de 2,68: el grupo de referencia gastaba en abril de 2012, un 37,3% de su presupuesto en alimentos y el resto en otros productos no alimentarios. El valor de la línea de pobreza obtenida alcanza \$368.389 en la mencionada fecha para el hogar promedio del grupo de referencia (de 4,43 personas). Por persona equivalente, la línea de pobreza era de \$129,964 en abril de 2012.

El valor de la línea de pobreza extrema equivale ahora a dos tercios de la línea de pobreza, lo que es cercano al gasto que realizan los hogares del grupo de referencia en alimentación, vivienda y vestuario. Se estima en \$86.643 en abril de 2012.

La fuente de información utilizada para determinar los ingresos que reciben las personas y los hogares, para contrastarlos con la línea de pobreza y la extrema pobreza, es siempre la Encuesta CASEN. Se entiende por ingresos corrientes aquellos ingresos primarios, constituidos por los ingresos provenientes del trabajo y de la propiedad de los activos (incluyendo una imputación de arriendo a los propietarios de vivienda), las transferencias corrientes (prestaciones de los seguros sociales y la asistencia social) y las diversas transferencias corrientes entre hogares. Los ingresos corrientes captados por la encuesta son la base para estimar los ingresos totales y por persona equivalente de los hogares, los que luego son contrastados con la línea de pobreza y la línea de pobreza extrema para identificar aquellos hogares que se encuentran en situación de pobreza no extrema y extrema.

En esta nueva metodología, se imputan los datos faltantes en las variables de ingreso de trabajadores dependientes e independientes, así como también para jubilaciones y rentas vitalicias. Los ingresos agregados de los hogares calculados a partir de la encuesta CASEN habían sido tradicionalmente ajustados a aquellos que se obtienen de las estimaciones de la cuenta institucional de hogares del Sistema de Cuentas Nacionales. El Ministerio de Desarrollo Social decidió no continuar con esta práctica, pues el análisis del comportamiento de la información de ingresos muestra que ésta es confiable, mientras las cuentas nacionales están en proceso de revisión permanente, lo que significa cambios metodológicos y de año base en períodos breves.

Nueva metodología de medición de la pobreza multidimensional

Una medida de pobreza multidimensional permite medir de manera directa las condiciones de vida de las personas y los hogares en relación a distintas dimensiones e indicadores de bienestar que se consideran socialmente relevantes. Fue utilizada por el Ministerio de

Desarrollo Social la metodología propuesta por Alkire y Foster en 2007, adaptada por países México y Colombia y por el Índice de Pobreza Multidimensional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se ha incluido en la medida de pobreza multidimensional para Chile las siguientes dimensiones.

- Educación: se considera que un hogar es carente en escolaridad si al menos uno de sus integrantes mayores de 18 años ha alcanzado menos años de escolaridad que los establecidos por ley, de acuerdo a su edad. Se considera que un hogar es carente por asistencia escolar si al menos uno de sus integrantes de 4 a 18 años de edad no está asistiendo a un establecimiento educacional y no ha egresado de cuarto medio, o al menos un integrante de 6 a 26 años tiene una condición permanente y/o de larga duración y no asiste a un establecimiento educacional. Se considera que un hogar es carente por rezago escolar si al menos uno de sus integrantes de 21 años o menos asiste a educación básica o media en alguna de sus dos modalidades, y se encuentra retrasado dos años o más con respecto al curso que le corresponde de acuerdo a su edad.
- Salud: se considera que un hogar es carente en malnutrición en niños(as) si al menos uno de sus integrantes de 0 a 6 años está con sobrepeso u obesidad, o está en desnutrición o riesgo de desnutrición. Se considera que un hogar es carente en adscripción a un sistema de salud si al menos uno de sus integrantes no está afiliado a un sistema previsional de salud y no tiene otro seguro de salud. Se considera que un hogar es carente en acceso a atención de salud si al menos uno de sus integrantes tuvo un problema de salud en los últimos 3 meses y no tuvo consulta ni atención por falta de tiempo, dinero, dificultad para llegar al lugar de atención, pidió hora pero no la obtuvo o bien durante los últimos 12 meses ha estado en tratamiento médico por enfermedad AUGE pero no ha sido cubierto por el Sistema de Garantías Explícitas de Salud porque decidió no esperar para acceder a la consulta a través de AUGE o GES, para solucionar su problema con mayor rapidez; pensó que la atención AUGE podría ser de baja

calidad; el trámite para acceder al AUGE o GES es muy difícil; el AUGE o GES no cubre las necesidades de la enfermedad; no sabía que su enfermedad estaba cubierta por el AUGE o no pertenece al tramo de edad que está cubierto por el AUGE.

- Vivienda: se considera que un hogar es carente por hacinamiento si el número de personas en el hogar por dormitorio de uso exclusivo es mayor o igual a 2,5. Se considera que un hogar es carente si la vivienda presenta muros, techos o suelos en mal estado o si la vivienda es de tipo precario (mediagua o mejora con materiales reutilizados). Se considera que un hogar es carente en servicios básicos si reside en una vivienda que no tiene acceso a agua potable procedente de red pública en el caso de áreas urbanas; o, que no tiene acceso a agua procedente de red o sistema de distribución proveniente de fuentes subterráneas o superficiales en áreas rurales o, en área urbana o rural, tiene llave fuera de la vivienda y/o no tiene servicio de eliminación de excretas adecuado.
- Trabajo y seguridad social: se considera que un hogar es carente en ocupación si al menos uno de sus integrantes mayores de 18 (o menor de 19 si ha completado la enseñanza media) está desocupado, es decir, actualmente no tiene trabajo y busca trabajo durante el período de referencia. Se considera que un hogar es carente en seguridad social si al menos uno de sus integrantes de 15 años o más que se encuentra ocupado no cotiza en el sistema previsional y no es trabajador independiente con educación superior completa. Se considera que un hogar es carente en Jubilaciones si al menos uno de sus integrantes no percibe una pensión contributiva (mujeres de 60 años o más y hombres de 65 años o más), o no contributiva (Pensión Básica Solidaria para personas de 65 años o más, o pensiones de reparación) y no recibe otros ingresos por arriendos, retiro de utilidades, dividendos e intereses.

El Ministerio de Desarrollo Social definió una ponderación equivalente para cada dimensión, al considerar que no hay razones que justifiquen considerar más importante para el bienestar de los hogares y las personas una dimensión que otra entre las seleccionadas. Por tratarse de cuatro dimensiones, el peso de cada dimensión en la medida de pobreza multidimensional es de 25%. Un argumento análogo se aplicó a la ponderación de los indicadores al interior de cada dimensión. Cada indicador tiene un peso de 8,33%. Se considera que un hogar está en situación de pobreza multidimensional si tiene al menos 25% de carencias, lo que es equivalente a una dimensión completa en carencia.

Dado que todos los indicadores de la medida de pobreza multidimensional tienen igual peso, y que tres indicadores corresponden al 25%, los hogares en situación de pobreza multidimensional tienen carencias en al menos tres de los doce indicadores.

Un 20,4% de la población se encontraba así en 2013 en estado de pobreza multidimensional, a comparar con un 14,4% en estado de pobreza según ingresos con la nueva metodología y un 7,8% con la metodología tradicional de la CEPAL utilizada, con ajustes, desde 1988 en Chile. Todas estas metodologías cuentan para realizar sus estimaciones con los mismos datos de la misma encuesta y sus resultados son, sin embargo, sustancialmente distintos. No obstante, todos han registrado una considerable baja en los últimos tres lustros.

Se confirma así el enfoque del premio Nobel de economía Amartya Sen: “no hay razón alguna para suponer que la idea de pobreza deba ser tajante y precisa”, a la par que “es posible que haya que usar más de un criterio en vista de la falta de uniformidad en los estándares aceptados” y que “casi no queda más que aceptar el elemento de arbitrariedad presente en la descripción de la pobreza y hacerlo tan transparente como sea posible”.

**Chile, Índices de pobreza (porcentaje de la población,
a partir de encuesta CASEN)**

Índices	1996	2006	2009	2011	2013
CEPAL, Índice de Pobreza	23,2	13,7	11,5	11,0	7,8
CEPAL, Índice de Indigencia	5,7	3,2	3,6	3,1	2,5
MIDEPLAN-MDS, Índice de Pobreza Tradicional	23,2	13,7	15,1	14,4	-
MIDEPLAN-MDS, Índice de Extrema Pobreza Tradicional	5,7	3,2	3,7	2,8	-
Ministerio de Desarrollo Social, nuevo Índice de Pobreza	-	29,1	25,3	22,2	14,4
Ministerio de Desarrollo Social, nuevo Índice de Extrema Pobreza	-	12,6	9,9	8,1	4,5
Ministerio de Desarrollo Social, Índice de Pobreza Multidimensional	-	-	27,5	24,3	20,4
OCDE, Pobreza relativa antes de impuestos y transferencias (50% mediana)	-	22,6	23,6	22,5	-
OCDE, Pobreza relativa después de impuestos y transferencias (50% mediana)	-	19,2	18,4	17,8	-

Fuentes: CEPAL, Ministerio de Desarrollo Social y OCDE.

ENCUESTA DE LOS VALORES SOCIALES USACH 2015

Abril 2015, N° 35

El Departamento de Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile realizó entre el 5 y el 14 de enero de 2015, con la empresa de Estudios de Opinión Sargón, una investigación de opinión pública sobre los valores sociales en Chile y sobre diversos otros temas de interés nacional. Este estudio se realizó en continuidad con dos trabajos previos del mismo tipo efectuados en octubre y noviembre-diciembre de 2013 con Ipsos.

La nueva investigación fue realizada en base a una muestra de 724 casos, representativa de los chilenos y chilenas mayores de 18 años, con encuestas en línea autoaplicadas desde Arica a Puerto Montt mediante el método de cuotas. Al tratarse de una muestra por cuotas, no corresponde asignar margen de error.

El uso de éste método es frecuente en los países avanzados y se justifica en Chile pues la cobertura en el acceso a Internet es ya en 2015 de 70,5% (estimación EMarketer). Su desventaja es que no captura la opinión del 30% de la población que no tiene acceso a Internet, la que se presume no es sustancialmente diferente a la del resto de la población. Debe tenerse presente que los otros métodos en uso también presentan problemas de cobertura. El método telefónico tampoco llega a toda la población y el método cara a cara no logra acceder a sectores de altos ingresos. La ventaja del método en línea es que permite que las personas respondan cuestionarios más complejos con menos interferencias y sesgos ante el encuestador que las realizadas cara a cara o por teléfono y evita la baja tasa de respuesta que sesga las muestras aleatorias. En este caso se completa cuotas representativas de la población (género, edad y condición socioeconómica).

Los resultados de las tres aplicaciones realizadas con las mismas preguntas o similares son robustamente consistentes entre sí. Una importante validación del método de sondeo fue la adecuada predicción electoral de la segunda vuelta presidencial de diciembre de 2014, que resultó muy cercana al resultado final y la mejor de entre las encuestas publicadas¹.

1 Ver la información sobre este resultado y la totalidad del Estudio 2015 en <https://sites.google.com/site/dgppusach/encuesta-2015>.

Reformas y valores sociales

En enero de 2015 una amplia mayoría (69%) opinó que hay que “reformular de manera importante” la sociedad chilena. Los que, además, se pronuncian a favor de “cambiarla totalmente” son más (18%) que los que creen que hay que “hacerle cambios menores” (11%). Un 6% cree que Chile es un “país desarrollado”, un 51% que es “subdesarrollado, pero cercano al desarrollo” y un 42% que es “subdesarrollado y está lejos del desarrollo”.

Los términos que las personas mencionan con más frecuencia como los más importantes para ellas son los de “Justicia”, “Solidaridad” e “Igualdad”, seguidos por los de “Tolerancia” y “Esfuerzo Personal” en un rango medio. Con menos adhesión se sitúan los de “Progreso”, “Democracia” y “Libertad”. Les siguen con baja mención los binomios de “Orden” y “Cambio” y los de “Nación” y “Autoridad”, tradicionalmente vinculados al pensamiento conservador. El final de la tabla lo ocupa el término “Revolución”, que parece estar lejos de gozar del prestigio que ostentara en los años sesenta del siglo XX. No obstante, cuando se pregunta cuál es el valor más importante para una sociedad de entre cuatro principales, el de la igualdad (58%) predomina muy fuertemente por sobre el de la libertad (20%), el del progreso (14%) y el del orden (9%). En mediciones de hace diez años, las cuatro categorías pesaban aproximadamente lo mismo. La sociedad manifiesta así una preferencia por una lógica de reformas y una alta valoración de la igualdad.

Problemas de la sociedad y desigualdad

Los problemas de la sociedad más mencionados son, cuando se pregunta por los tres principales de entre una lista cerrada, “el sistema de salud” (48%), “las desigualdades sociales” (47%), “el sistema educativo” (43%), y la delincuencia (34%). El tema que más crece en la preocupación ciudadana en enero de 2015 respecto a la medición previa de noviembre de 2013 es el de las desigualdades sociales (+13%), junto al funcionamiento de la justicia y el desempleo (+11%).

Un 68% considera que Chile es un país “muy desigual”. La desigualdad es atribuida a “diferencias de educación” (53%) y al “origen social o familiar” (un 37%) antes que a diferencias en el esfuerzo propio (10%). Una mayoría (54%) opina que el funcionamiento actual de la

sociedad no contribuye a disminuir las desigualdades de origen o bien que las agrava (38%). Pocos (5%) consideran que las corrige.

Los encuestados señalan en primer lugar “mayor educación” (81%) entre las tres principales acciones para corregir las desigualdades de una lista cerrada de opciones. Le siguen “aumentar el salario mínimo” (44%) –aunque pocos mencionan “ampliar la sindicalización y la negociación colectiva” (6%)–, “más seguridad social que incluya a la clase media” (37%) y “disminuir la concentración económica” (29%). El enfoque liberal de “más crecimiento”, “mayor esfuerzo personal” y “más apoyo a las pymes”, reúne pocas menciones (22-19%). Pero el enfoque de redistribución –“subir los impuestos a los ricos” (13%), “a las empresas” (11%) y “estatizar los recursos naturales”(12%)– es menos mencionado aún, lo mismo que “más subsidios a los pobres” (7%).

Gestión pública y mercados

El estudio revela que la mayoría considera que la educación debe ser principalmente pública (entre 62% y 67% según los niveles educativos) o sólo pública (entre 21% y 27% según los niveles educativos). Se mantiene una opinión fuertemente mayoritaria (entre 75% y 83% según los niveles educativos) en contra de la aceptación del lucro en la educación.

La opinión es ampliamente mayoritaria a favor de los servicios públicos de salud y pensiones y de la propiedad exclusiva del Estado en los servicios básicos de agua, cobre, energía, recursos forestales y pesca.

Un 28% de los ciudadanos opina que el sistema previsional debiera ser modificado sustancialmente y otro 48 % que debiera ser reemplazado por otro sistema, mientras un 36 % opina que el de salud debiera ser modificado sustancialmente y otro 40% que debiera ser reemplazado por otro sistema. En todas las áreas consultadas, la mayoría cree que el mejoramiento de la calidad del servicio no justifica el lucro en su prestación.

Sólo un 4% considera que los mercados no debieran tener regulaciones, un 54% piensa que debieran tener algunas y un 42% que debieran ser fuertemente regulados. La apreciación sobre la obtención de la riqueza se divide en partes prácticamente iguales como resultado del mérito (52%) o bien como fruto de alguna clase de abuso (48%).

Una gran mayoría de los encuestados (79%) señala que lo que es conveniente para el empresario no lo es para el trabajador.

Temas culturales

Se constata una amplia preferencia (79%) por la no intervención de las iglesias y creencias religiosas en las decisiones políticas del país.

En materia de aborto, un 14% se opone a cualquier forma de interrupción voluntaria del embarazo. En cambio, un 45% está de acuerdo en autorizar el aborto en caso de violación o peligro de la vida de la madre, un 2% sólo en caso de violación y un 10% sólo en caso de peligro de la vida de la madre. Un 14% está de acuerdo en autorizar el aborto sin condiciones y un 16% en autorizar el aborto en general con ciertas regulaciones (como semanas de gestación). Así, un 87% se pronuncia por autorizar alguna forma de interrupción voluntaria del embarazo.

Nueva constitución y reformas

Un 74% considera que la actual constitución debiera cambiarse por una nueva, un 14% que debiera mantenerse y un 12% no se manifiesta. Sólo un 3% se pronuncia a favor de una nueva constitución elaborada y aprobada por el Congreso Nacional, mientras un 51% considera que debería ser encargada por el Congreso Nacional a una Asamblea Constituyente y luego aprobada por un plebiscito. Sólo un 17% considera que debiera ser aprobada por una asamblea constituyente convocada por organizaciones sociales.

Un 86% considera necesaria una reforma laboral, un 84% que se debe fortalecer el peso de los sindicatos y un 71% que no debe permitirse el reemplazo de trabajadores en las huelgas. No obstante, la apreciación se matiza cuando se pregunta por los efectos, pues un 56% considera que la reforma laboral no producirá problemas en la economía del país a comprar con un 44% que piensa que sí provocará problemas. Un 67% estima que era necesaria una reforma tributaria.

Bolivia

Un 62% considera que Chile no debe otorgar una salida al mar a Bolivia y un 9,5% que sí debe otorgarla. Un 24% considera que Chile debe negociar gas por mar con Bolivia. Un 4,3% no se pronuncia en la materia.

Cuadro 1: ¿Cuál de las siguientes frases representa mejor tu opinión sobre la sociedad chilena...? (en porcentaje)

Opinión sobre la sociedad	Noviembre 2013	Enero 2015
Hay que reformarla de manera importante	68	69
Hay que cambiarla totalmente	21	18
Hay que hacerle cambios menores	8	11
Hay que dejarla tal cual está	2	1

Cuadro 2: ¿Cuál de los siguientes temas genera más problemas en el Chile de hoy? (tres menciones)

Problemas en el Chile de hoy	Noviembre 2013	Enero 2015
El sistema de salud	48%	48%
Las desigualdades sociales	34%	47%
El sistema educativo	41%	43%
La delincuencia	29%	34%
EL funcionamiento de la justicia	22%	33%
El desempleo	13%	24%
Las pensiones	25%	22%
El costo de la vida	15%	21%
El narcotráfico	16%	10%
La vivienda	14%	6%
Los impuestos altos	11%	4%
El medio ambiente	5%	3%

Cuadro 3: Respecto a la Constitución vigente (en porcentaje)

Preferencias	Noviembre 2013	Enero 2015
Debería mantenerse la actual Constitución	12	14
Debería cambiarse por una nueva Constitución	74	74
No sabe	15	12

Cuadro 4: ¿Una nueva Constitución debería ser...? (en porcentaje)

Preferencias	Noviembre 2013	Enero 2015
Elaborada y aprobada por el Congreso Nacional	7	4
Encargada por el Congreso Nacional a una Asamblea Constituyente y aprobada en un plebiscito	57	69
Realizada por una Asamblea Constituyente convocada por organizaciones sociales	23	23
No sabe	13	4

Cuadro 5: Opinión sobre las reformas laboral y tributaria (en porcentaje)

Preferencia	Si	No	No sabe
¿Crees que es necesaria una reforma laboral?	86	4	10
¿Crees que era necesaria una reforma tributaria?	67	16	18

Cuadro 6: ¿La reforma laboral producirá problemas a la economía del país?

Preferencias	%
En desacuerdo y muy en desacuerdo	56
De acuerdo y muy de acuerdo	44

Cuadro 7: ¿Debiera aceptarse o no el lucro en los siguientes niveles educativos? (en porcentaje)

Preferencias por niveles educativos	Sí Noviembre 2013	No Noviembre 2013	Si Enero 2015	No Enero 2015
Educación Universitaria	24	73	23	77
Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales	26	70	25	75
Educación Básica y Media	20	76	18	82
Educación Preescolar	19	77	17	83

Cuadro 8: ¿La desigualdad podría disminuir con... (tres menciones)

Problemas en el Chile de hoy	Noviembre 2013	Enero 2015
Mayor educación	65%	81%
Aumentar el salario mínimo	50%	44%
Más seguridad social que incluya a la clase media	30%	37%
Disminuir la concentración económica	27%	29%
Más crecimiento económico	16%	22%
Mayor esfuerzo personal	19%	19%
Más apoyo a la pequeña empresa	18%	19%
Más impuestos a los ricos	15%	13%

Estatizar los recursos naturales	18%	12%
Subir los impuestos a las empresas	14%	11%
Más subsidios a los pobres	13%	7%
Ampliar la sindicalización / negociación colectiva	5%	6%

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)

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 deber ser del siguiente modo (en orden alfabético de apellido):

- i) Libro (el título del libro va en cursiva):

Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: Belknap Press.

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

Aquina, H., y Bekke, H. (1993). Governance in Interaction: Public Tasks and Private Organisations. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Jan Kooiman (Ed.). London: Sage Publications. 59-88.

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

Avritzer, L. (1993). Além da Dicotomia Estado/Mercado. *Novos Estudos CEBRAP*, 36, 277-93.

- iv) Documento no publicado (se coloca el título en cursiva y Mimeo):

Amaro, N. (1997). *Hacia una Cultura de Participación*. Mimeo.

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

Aguilar, L. (2007, octubre 30 – noviembre 2). *El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*, ponencia del XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana.

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

Cameron, S. (1998). The Dynamics of Educational Attainment for Blacks, Hispanics, and Whites. Documento de Trabajo, Columbia University Department of Economics, Septiembre.

- vii) 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. Recuperado 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.



