

SERIE ESTUDIOS

• VOLUMEN I

Calidad de la Democracia,  
Transparencia e Instituciones  
Públicas

• VOLUMEN II

Estrategias de Desarrollo y  
Protección Social

• VOLUMEN III

Participación y Nuevos Desafíos  
Político-institucionales

• VOLUMEN IV

Economía, Instituciones y Política  
en Chile

*Calidad de la Democracia, Transparencia e Instituciones Públicas* corresponde al primer volumen de la Serie Estudios con que el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, a través de su División de Estudios, inaugura una política editorial destinada a publicar selecciones de textos que den cuenta de la diversidad de estudios elaborados por investigadores provenientes tanto de instituciones de educación superior como de centros de investigación independientes realizados para esta División de Estudios.

La mayor parte de los trabajos incorporados en este volumen examinan temas cardinales para la calidad de la democracia chilena y de las instituciones públicas, en tanto que otros centran su análisis en las políticas de probidad y transparencia, y en la modernización del Estado. Los autores de cada trabajo otorgan especial importancia a la revisión cuidadosa de la experiencia comparada en políticas institucionales y normativas que en sus respectivos temas existen en los países de democracias e institucionalidades más avanzadas, contribuyendo con ello a mejorar la calidad del debate temático nacional y legislativo y, por consiguiente, al diseño e implementación posterior de mejores políticas públicas.



CALIDAD DE LA DEMOCRACIA, TRANSPARENCIA E INSTITUCIONES PÚBLICAS

# CALIDAD DE LA DEMOCRACIA, TRANSPARENCIA E INSTITUCIONES PÚBLICAS



Serie  
Estudios  
**Volumen I**  
División de Estudios



GOBIERNO DE CHILE  
Ministerio Secretaría General de la Presidencia

Los profesionales que integran o integraron la División de Estudios que actuaron como contraparte de la totalidad de los trabajos del período 2006-2009 son:

Ernesto Águila, Ignacio Balbontín, José Miguel Cabezas, Viviana Cáceres, Sergio Contreras, Mireya Dávila, Gloria de la Fuente, Eolo Díaz-Tendero, Fernando Estenssoro, Hernán Frigolett, Marcela Fuentes, Carolina Garrido, Paulo Hidalgo, Daniela Moreno, Jaime Ruiz-Tagle y Julio Sau.





GLORIA DE LA FUENTE · SERGIO CONTRERAS  
PAULO HIDALGO · JULIO SAU  
(EDITORES)

# CALIDAD DE LA DEMOCRACIA, TRANSPARENCIA E INSTITUCIONES PÚBLICAS

José Ignacio Porras • Fabián Pressacco • Cristóbal Aninat •  
Felipe del Solar • Pablo Celhay • Diego Gil • Mauricio Olavarría  
• Verónica Figueroa • Miguel Ángel López • Pedro Figueroa •  
Alejandro Salinas • Andrés Dockendorff • Gustavo Martínez •

Serie Estudios  
Volumen 1



GOBIERNO DE CHILE  
Ministerio Secretaría General  
de la Presidencia



CALIDAD DE LA DEMOCRACIA, TRANSPARENCIA E INSTITUCIONES PÚBLICAS  
© *Ministerio Secretaría General de la Presidencia*, 2009

ISBN: 978-956-8824-01-3  
RPI: 182.029

EDICIÓN:  
Gloria de la Fuente  
Sergio Contreras  
Paulo Hidalgo  
Julio Sau

[www.minsepres.gob.cl](http://www.minsepres.gob.cl)

DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN:  
LOM EDICIONES  
Concha y Toro 25  
Santiago, Chile

IMPRESO EN CHILE / *Printed in Chile*

# ÍNDICE

<b>Agradecimientos</b>	7
<b>Presentación</b> <i>José Antonio Viera-Gallo Quesney, Ministro Secretario General de la Presidencia</i> <i>Edgardo Riveros Marín, Subsecretario General de la Presidencia</i>	9
<b>Prólogo</b> <i>Paulo Hidalgo Aramburu, Jefe División de Estudios</i> <i>Ministerio Secretaría General de la Presidencia</i>	11
<b>Reforma y modernización del Estado en Chile. Hitos y logros de un proceso abierto</b> <i>José Ignacio Porras Martínez</i>	13
<b>Descentralización regional: aprendizajes de la experiencia comparada</b> <i>Fabián Pressacco</i>	37
<b>Políticas de probidad y transparencia para el Estado de Chile</b> <i>Cristóbal Aninat y Felipe del Solar</i>	105
<b>Experiencia comparada en acceso a la información pública</b> <i>Pablo Celhay y Diego Gil</i>	147
<b>Agencia de evaluación de políticas públicas: el caso chileno y experiencia internacional comparada</b> <i>Mauricio Olavarría y Verónica Figueroa</i>	173
<b>Experiencia internacional en regulación y autorregulación de encuestas políticas y electorales de opinión pública. Lecciones para Chile</b> <i>Miguel Ángel López, Pedro Figueroa, Alejandro Salinas</i> <i>Andrés Dockendorff y Gustavo Martínez</i>	221



## AGRADECIMIENTOS

La publicación de estos volúmenes ha sido posible gracias a la colaboración de quienes trabajan y han trabajado en la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, tanto en aspectos administrativos como de asesoría e investigación, en el período 2006-2009.

El aporte de los profesionales que estuvieron o están vinculados laboralmente a la División de Estudios ha sido esencial en el desarrollo de este esfuerzo editorial. Sus nombres son los siguientes: Ernesto Águila, Ignacio Balbontín, José Miguel Cabezas, Viviana Cáceres, Sergio Contreras, Mireya Dávila, Gloria de la Fuente, Eolo Díaz-Tendero, Mario Drago, Fernando Estenssoro, Jorge Fábrega, Hernán Frigolett, Marcela Fuentes, Carolina Garrido, Manuel Hadjiconstantis, Paulo Hidalgo, René Jofré, Christian Luco, Fernando Mercado, Daniela Moreno, Diego Núñez, Eugenio Ortega, Marcela Palacios, Jaime Ruiz-Tagle y Julio Sau.

Agradecemos en forma especial los aportes de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL; de Felipe del Solar, Secretario Ejecutivo de la Comisión de Probidad y Transparencia, y de Hernán Frigolett, gerente de ASERTA, así como la participación de Danae Mlynarz, Presidenta de la Comisión Asesora Presidencial para la Protección de los Derechos de las Personas, como contraparte de uno de los trabajos publicados.

Nuestro especial reconocimiento a Clara Luengo, Pablo Oyarce, Ivanka Pausic y Ana Luz Zurita, por la responsabilidad y compromiso adquiridos con esta tarea.





# PRESENTACIÓN

El Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en su tarea de coordinar el desarrollo y cumplimiento de la agenda programática y legislativa del Gobierno, realiza permanentemente análisis y estudios externos destinados a obtener información relevante para la toma de decisiones.

Considerando el aporte que han efectuado diversas instituciones y profesionales durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, así como la decisión del Gobierno de avanzar en transparencia activa, hemos decidido poner a disposición de la comunidad académica, los centros de pensamiento e investigación, los medios de comunicación, los partidos políticos y la comunidad en general, un conjunto de volúmenes que contiene una selección de dichos estudios. Las opiniones expresadas en ellos corresponden solamente a los puntos de vista de sus respectivos autores, incluso cuando éstos son profesionales que trabajan en el propio Ministerio Secretaría General de la Presidencia, y no representan en ningún caso la posición oficial de dicha institución.

Los textos escogidos para integrar los volúmenes de esta Serie Estudios se agrupan en cuatro ejes temáticos, que corresponden a los títulos de cada libro, a saber: *Calidad de la Democracia, Transparencia e Instituciones Públicas; Estrategias de Desarrollo y Protección Social; Participación y Nuevos Desafíos Político-institucionales; y Economía, Instituciones y Política en Chile*. Los artículos que componen el corpus editorial de cada uno de los tres primeros volúmenes constituyen el producto de licitaciones públicas realizadas ya sea en forma directa por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia o por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mediante un convenio de cooperación suscrito por dicha organización internacional con el Ministerio. El cuarto volumen incluye ponencias presentadas por distintos autores al Seminario «Pensando Chile en el Bicentenario», efectuado en forma conjunta con el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, además del aporte que ha realizado la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, y de artículos escritos para este volumen por profesionales de la División de Estudios.

No tenemos duda que este esfuerzo constituirá una contribución al debate nacional que se produce en ocasión del bicentenario de nuestra vida como nación y será un aporte significativo a las reflexiones sobre la calidad de nuestra democracia.

JOSÉ ANTONIO VIERA-GALLO QUESNEY  
*Ministro Secretario General de la Presidencia*

EDGARDO RIVEROS MARÍN  
*Subsecretario General de la Presidencia*



## PRÓLOGO

A 20 años de la recuperación de la democracia en Chile y de su ya lograda consolidación, han ido emergiendo progresivamente nuevas temáticas centradas en la preocupación por la profundización del régimen político que hemos logrado asentar. Por esta razón, el primer volumen de esta serie se ocupa de un tema sustantivo para el funcionamiento de nuestra sociedad como es la calidad de nuestra democracia y de los mecanismos para dotar de mayor transparencia al accionar del aparato público y sus instituciones, en el contexto de un esfuerzo constante por modernizar el Estado.

El hilo conductor de todos los trabajos que aquí se presentan está conformado por dos procesos que deberían desarrollarse en forma paralela: la necesidad de fortalecer la arquitectura institucional del Estado y el imperativo por robustecer los recursos y competencias de la sociedad civil. Se trata de distintos estudios que reconocen los ideales democráticos más clásicos que les confieren legitimidad a los poderes públicos para actuar, pero en la medida que exista una creciente e importante interacción con los ciudadanos.

El libro que presentamos se inicia con un trabajo sobre la reforma del Estado. Allí se reseñan los sentidos que asumen los cambios institucionales en función de la generalización de una lógica de mercado, de los impulsos de la globalización y de una concepción cada vez más arraigada de la participación de los ciudadanos en las rutinas de la democracia. Luego se abordan secuencialmente las distintas iniciativas de reforma y modernización del Estado, que incluyen cómo el tema se incorpora a la agenda pública y los cambios que se efectúan con el paso de los años. Este estudio permite la constatación de los enormes logros que ha obtenido el país en modernizar y reformar al Estado fortaleciendo sus capacidades en todos los planos, lo que se puede observar en la creación de nuevas instituciones, la puesta en vigencia de la Ley de Transparencia, los méritos del Sistema de Alta Dirección Pública, los avances del gobierno electrónico y las reformas sectoriales en salud, justicia y educación junto a las políticas orientadas a la descentralización. Todo ello muestra que la Reforma del Estado en Chile ha sido una política sostenida y permanente que, con diversos énfasis, ha logrado cambiar sustantivamente el rostro a la organización y las competencias del ente estatal.

A renglón seguido, se presenta un estudio sobre la descentralización regional, el que indaga sobre los avances que sobre la materia ha realizado el país, estableciendo un contrapunto con los casos de Colombia y Francia. El caso chileno es abordado exhaustivamente, dando cuenta de los procesos que ha vivido el país en estos años, considerando también una mirada a la historia larga. En el contexto de la restauración de la democracia se analizan la descentralización política, la económica y la

administrativa. Cabe destacar el análisis que efectúa el texto de las diversas posturas de actores políticos y de Gobierno en torno a la marcha de la descentralización en el país. En lo fundamental, se concluye que en contraste con los procesos desconcentrados de Colombia y en especial de Francia, Chile todavía debe transitar un camino más efectivo que le otorgue mayores grados de autonomía y vigor a sus instituciones subnacionales. Aunque se enfatiza el ímpetu permanente de los diversos gobiernos por llevar a cabo reformas que les concedan cada vez más atribuciones a las autoridades locales y regionales.

En tercer lugar, se expone un estudio sobre políticas de probidad y transparencia que examina, a la luz de la experiencia comparada, los avances que ha tenido Chile en la materia, examinando tres ámbitos específicos de propuestas en torno a: acceso a la información pública, regulación del *lobby* e implementación de códigos de ética para el sector público. Con posterioridad a la redacción de este artículo entró en vigor la Ley de Acceso a la Información Pública, en abril de 2009.

Siempre en el ámbito de la transparencia, dentro del cual el Acceso a la Información Pública ha constituido una de las políticas más relevantes de la actual Administración, el siguiente texto aborda la experiencia con esta legislación en seis países, a saber: México, Nueva Zelanda, Reino Unido, Irlanda, Estados Unidos y Canadá. Sus resultados adquieren especial trascendencia a la luz de los desafíos que enfrenta esta incipiente legislación en Chile, por cuanto muestra que el éxito de esta iniciativa se sostiene tanto en la arquitectura institucional que la sustenta como en el empoderamiento de la sociedad civil respecto al tema.

En quinto lugar, se presenta un estudio que aborda la importancia de la evaluación de las políticas públicas mediante la creación de una agencia para tales efectos. Para ello se realiza un diagnóstico de las prácticas de evaluación de políticas públicas llevadas a cabo en Chile por distintas reparticiones estatales, abordando, además, la experiencia internacional en la materia, para realizar recomendaciones para su implementación en Chile tanto en sus aspectos técnicos como políticos. El análisis destaca la necesidad de pasar de un esquema de evaluación de las inversiones públicas a uno que contemple una Sistema Nacional de Evaluación de Políticas Públicas, donde se integren y articulen diversas entidades que realizan evaluación en las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas.

Por último, considerando la relevancia que han adquirido las encuestas políticas y electorales en los últimos años en nuestro país, el artículo final de este volumen aborda, mediante el análisis de la experiencia internacional y la opinión de expertos en la materia, algunas recomendaciones y lineamientos generales a considerar para crear un marco regulatorio destinado a mejorar la calidad de las encuestas en Chile y con ello fortalecer nuestra democracia.

PAULO HIDALGO ARAMBURU  
*Jefe de la División de Estudios*  
*Ministerio Secretaría General de la Presidencia*

REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN CHILE.  
HITOS Y LOGROS DE UN PROCESO ABIERTO

**José Ignacio Porras.** Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid, Director de la consultora ARSChile y Coordinador del Magíster en Gobierno Electrónico de la Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile. Consultor de organismos internacionales y de agencias gubernamentales en gestión de redes de políticas públicas, participación ciudadana y fortalecimiento del capital social. Docente en programas de postgrado en Chile, España y Uruguay. Autor de varias publicaciones sobre redes sociales en revistas científicas de América Latina y Europa.

# REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN CHILE. HITOS Y LOGROS DE UN PROCESO ABIERTO<sup>1</sup>

José Ignacio Porras Martínez

## Reforma y modernización del Estado. Una discusión necesaria

Los Estados, como parte de sus procesos de adaptación a la incertidumbre del entorno, están constantemente sometidos a modificaciones superficiales y, sólo en casos puntuales, requieren de un proceso de cambios más profundo que se identifica como «reforma». Por tal deben entenderse aquellos cambios que, al afectar al sistema, orden de valores y principios de la estructura estatal, implican modificaciones profundas en términos de esa misma estructura y organización. Por el contrario, la definición de «modernización» viene dada por aquellos cambios a través de los cuales el Estado se adapta a un conjunto de cambios continuos que operan en todo sistema político, haciéndolo adaptable ante circunstancias fundamentalmente externas, sin alterar su esencia (García-Pelayo, 1977).

Sobre el concepto «modernización» algunos autores afirman que es extremadamente ambiguo y complejo porque, entre otras cosas, como proceso conlleva la introducción de elementos técnicos, económicos, culturales y humanos que si bien son positivos para aspectos claves del quehacer humano, en ocasiones han acentuado

---

<sup>1</sup> Este trabajo es una versión compendiada y actualizada del estudio titulado «Consultoría sobre el proceso de reforma y modernización del Estado de Chile, período 1990-2007. Propuesta de actualización del sitio *web*: <[www.modernizacion.cl](http://www.modernizacion.cl)>», que fue realizado por la Sociedad Análisis de Redes Sociales para la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Actuó como contraparte de dicha División, Ernesto Águila.



elementos un tanto negativos como la burocratización, la excesiva racionalidad y egocentrismo en las administraciones públicas. Además, la justificación de la necesidad del proceso modernizador se sustenta en argumentos como la adaptación a nuevas condiciones externas referidas, en primer término, a las modificaciones de las condiciones económicas y al desplazamiento de los bloques de poder económico a escala mundial y, en segundo lugar —como consecuencia de lo anterior—, el mantenimiento de las obligaciones del Estado de bienestar de cara a las nuevas condiciones económicas tanto del entorno como en el ámbito interno del Estado.

Hoy día se acepta, con más o menos acuerdo, que la relación entre «modernización» y «reforma» ocurre en muchos contextos de modo recursivo: la reforma implica modernización de procesos que, a su vez, se revierten sobre el proceso de reforma. Esto ha posibilitado la construcción de una suerte de marco de análisis de procesos de modernización que se origina de la observación de los componentes de tales procesos. Con fines analíticos es posible identificar los siguientes objetivos como parte de un proceso de modernización:

1. Hacia la eficiencia administrativa. Lo que supone la reducción de gastos, incremento de la productividad a través de medidas concretas como reducción de plantilla, re-concentración y privatización de algunas actividades, agenciación y subcontratación. Todas estas medidas conducen a un inevitable re-planteamiento de cuáles son las actividades de naturaleza y dominio estrictamente públicos.
2. Hacia la racionalización de las actividades de la administración de recursos humanos. Objetivo perseguido a través de ajustes en la plantilla del personal, rediseño de perfiles, propuestas de programas de recuperación de recursos humanos y de capacitación, la incorporación de evaluaciones del desempeño y de los cargos disponibles en el manejo de los recursos humanos, entre otras.
3. Hacia la introducción de nuevas tecnologías en el manejo del Estado. Este propósito implica desde la incorporación de mecanismos de procesamiento de datos a través de computadores conectados por redes internas hasta el acceso remoto de los ciudadanos a información del Estado y de sus dependencias a varias escalas territoriales a través del uso de redes de comunicación externas. En suma, mediante la construcción de estrategias de gobierno electrónico y democracia electrónica.
4. Hacia la reducción de la burocracia. Supone la simplificación de trámites administrativos, sinceramiento de procesos y reducción en los tiempos de espera de los ciudadanos.

Modernización y reforma suelen asociarse indistintamente con la búsqueda de la innovación en las administraciones públicas. Sin embargo, la introducción de modificaciones en las pautas administrativas no siempre pasa por la innovación, siendo en ocasiones tan sólo el resultado de la adaptación de experiencias exitosas en otros contextos geográficos, o también en otros sectores públicos dentro de un mismo país o región.

Con relación a este punto, es posible distinguir en términos de las acciones modernizadoras dos categorías:

- a) Acciones institucionales: referidas a cambios importantes en el diseño, objetivos y funcionamiento de las instituciones. Esto es, cambios en la forma en que el Estado organiza y articula su accionar hacia el entorno sociopolítico para planificar e implementar políticas públicas.
- b) Acciones sustanciales: referidas a cambios profundos en el sentido y objetivos de la acción pública, afectando procesos pero no de modo privilegiado.

Entre el primer grupo de acciones se encuentran, por ejemplo, la reorganización de los procesos de recaudación de impuestos o de realización de trámites administrativos por parte del ciudadano, en donde acciones como la simplificación de los trámites administrativos y el establecimiento de líneas telefónicas de atención ciudadana, concurren como estrategias y herramientas facilitadoras del proceso. En el segundo grupo de acciones se encuentran, por ejemplo, las disposiciones enmarcadas en los «planes nacionales» cuando estos afectan, de modo importante, el sistema y orden de valores que desde la sociedad se ha construido para el Estado.

De esta suerte las acciones sustanciales necesariamente implican acciones institucionales para adecuar el aparato del Estado a los fines que se han decidido operen en él, mientras que las acciones institucionales pueden operar sin una vinculación previa con una acción sustancial. Nuevamente observamos aquí el elemento recursivo entre «reforma» y «modernización».

## **El Estado en Chile. Entre la reforma y la modernización**

El Estado de Chile ha transitado durante las últimas dos décadas por un avanzado y acelerado proceso de reforma y modernización. Una acción sustancial orientada a readecuar la organización y funcionamiento del aparato estatal al contexto configurado por la convergencia de tres procesos. Por un lado, el reposicionamiento del mercado como principal mecanismo de generación y distribución de la riqueza, lo que implica repensar al Estado, replanteando sus responsabilidades y funciones en la economía, como ente promotor de ella. Por otro lado, un proceso de globalización que plantea nuevos desafíos al Estado chileno en la medida que le fuerza a tomar mayor intensidad y protagonismo en su actuación en el escenario internacional, pero por otro plantea ciertas restricciones a sus capacidades. Por último, el Estado redefine sus funciones en el escenario abierto con la crisis del sistema político democrático representativo. Éste necesita no sólo legitimarse democráticamente por el acto electoral en su origen, sino también, y además, por la acción y los resultados. La democracia tradicional y representativa se complementa y necesita de la democracia participativa, la cual tiene a su vez diversas manifestaciones.

La modernización del Estado en Chile acontece, al igual que en otros países, a partir de la sucesión de iniciativas entrelazadas y guiadas por agendas coyunturales,

pero que a lo largo del tiempo han ido produciendo un efecto de acumulación en pos de este objetivo. Con fines analíticos, es posible desglosar este proceso en cinco grandes etapas:

**1ª etapa. FORMACIÓN DE AGENDA MODERNIZADORA.** La reforma y modernización del Estado se inicia como un proceso intuitivo que no tarda en ir siendo sistematizado. Su punto de partida es la asunción, tras el retorno de la democracia en Chile, de la existencia de un Estado mermado tanto en la capacidad como en la calidad de los servicios que puede prestar a la ciudadanía y que debe adecuarse a un nuevo contexto marcado por profundas transformaciones económicas, sociales, políticas y culturales. Durante esta etapa se crean instituciones con el fin de coordinar las políticas públicas, se establecen metas ministeriales, se estimulan servicios públicos para mejorar su desempeño. Durante esta etapa también se encauza un nuevo impulso al proceso de descentralización del país.

**2ª etapa. CONSOLIDACIÓN DEL PROCESO MODERNIZADOR.** Corresponde al período en que se impulsan y coordinan los esfuerzos de modernización de la gestión pública, mediante la elaboración de propuestas y la creación de los instrumentos necesarios para su implementación, seguimiento y evaluación. Asimismo, se produce lo que se conoce como «inculturación». Lo que supone, por un lado, la definición de misiones institucionales y, por el otro, la realización de seminarios internacionales para conocer y sistematizar experiencias comparadas, talleres, y la edición de guías metodológicas. Paralelamente, se desarrollan los nuevos instrumentos de gestión; indicadores, compromisos de modernización, planificación estratégica; mediante la consolidación de las experiencias piloto exitosas, Plan Piloto de Modernización de la Gestión de los Servicios Públicos, y se hacen cambios pilotos en la gestión de recursos humanos. Todo lo anterior para instaurar un lenguaje común entre todos los actores involucrados y la ciudadanía, estandarizando las formas de operar en y con el Estado.

**3ª etapa. HITOS EMBLEMÁTICOS EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN Y REFORMA.** Durante esta etapa se abordan diversas dimensiones de la modernización del Estado, contando con planes de acción concretos para cada área y las políticas públicas, consolidando y coordinando los instrumentos de gestión central. La idea de esta etapa es vincular de manera explícita la gestión al presupuesto, maximizando los elementos de eficiencia del recurso humano. En paralelo, la capacitación se materializa como parte del fortalecimiento de los agentes modernizadores, centrales y descentralizados. El tema de la modernización cruza la agenda política para ser traspasado a la ciudadanía y los acentos se ponen en la transparencia y calidad.

**4ª etapa. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO.** Se hace posible que las acciones modernizadoras incluyan las formas de organización y funcionamiento de toda la gama de instituciones, ministerios y reparticiones del servicio público. Por otra parte señala que el sentido de la modernización implica preocuparse

de las modalidades y calidad de sus prestaciones, la planificación de sus actividades y los resultados de las mismas, así como de la adecuada organización y preocupación por los recursos humanos encargados de desarrollarlas. El período comprende una reforma llamada «gerencial» que profundiza lo señalado en la etapa anterior. Así es posible contar con una División de Modernización, en donde las líneas de acción son incorporadas en un plan estratégico, a través del cual se definen prioridades y objetivos en coherencia con la definición de principios de probidad, igualdad y no discriminación, eficiencia, eficacia y gestión participativa. La elaboración de prioridades, plazos y responsabilidades se realiza en el marco de un ejercicio participativo con los actores que son parte del proceso modernizador. Durante esta etapa se pone en marcha el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME), dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. El proyecto comprende dos líneas básicas de diseño e intervención, la primera referida a transformaciones en la estructura del sector público y la segunda centrada propiamente en la gestión de dicho sector.

**5ª etapa.** GRANDES REFORMAS SOCIALES. Esta última etapa se caracteriza por el protagonismo que toman las llamadas reformas sociales en áreas como la educación, la previsión social o la salud. Se trata, no obstante, de reformas cuya data de inicio es muy anterior a esta etapa, pero que terminan culminando en ella. Dada la dimensión social y política de los temas involucrados en estas reformas, aparecen como resultado de procesos donde toman parte una amplia variedad de actores, se consensúan intereses y se ritualizan los logros con importantes escenificaciones.

### **La modernización desde un enfoque sectorial**

Una vez presentado un marco longitudinal de análisis, que permite comprender la naturaleza evolutiva y abierta del proceso de reforma y modernización del Estado, en el presente apartado se da cuenta de una mirada sectorial que permita identificar y profundizar determinados hitos.

#### ***Nueva institucionalidad***

La nueva institucionalidad refiere al propósito de generar nuevos organismos al interior del sector público que hicieron posible la formulación e implementación de políticas públicas de carácter prioritario. Pero también convertir al Estado chileno en una estructura flexible que facilite la coordinación intragubernamental.

Tras el retorno de la democracia, y con el propósito de fortalecer la capacidad operativa del Estado guiada por una nueva agenda de prioridades gubernamentales, se crea un conjunto de nuevos organismos que fueran capaces de llenar vacíos institucionales en materias de coordinación y políticas, en particular en el área social. Así

se crearon el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), cuya directora tiene rango de Ministra.

En el nivel de los servicios, se crearon organismos dependientes del nuevo MIDEPLAN, como es el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI). Además se promulgó la Ley de Bases del Medio Ambiente, que dio origen a la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) en 1994.

En 1991 se fortalece al MINSEGPRES con funciones específicas de coordinación programática, explicitadas el año 1995 para cada ministerio. El mecanismo llamado «Metas ministeriales» tiene como objetivo la orientación estratégica de los ministerios, así como detectar posibles dificultades de orden legal, presupuestario, de gestión o coordinación.

En el año 1993 se inicia un Plan Piloto de Modernización de la Gestión en Servicios Públicos desde la Dirección de Presupuestos, con el objeto de mejorar la gestión de los recursos públicos y establecer mediciones del desempeño, a través de un compromiso entre la Dirección de Presupuestos y siete servicios públicos, para diseñar e implementar un sistema de control para la gestión.

En 1994 se crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Su principal objetivo fue impulsar y coordinar los esfuerzos modernizadores de los ministerios y servicios del Estado, además de diseñar y proponer políticas generales en esta materia y los instrumentos necesarios para su implantación, seguimiento y evaluación.

La planificación estratégica, el monitoreo interno, el desarrollo de proyectos de modernización, el diseño de un sistema de control de gestión y la instauración de convenios de desempeño fueron seis módulos definidos como objetivos específicos para alcanzar en el proceso de modernización de la gestión, ejecutados en un plan piloto para once servicios públicos. El foco de la gestión en las instituciones se abocó hacia la obtención de resultados y el desempeño.

En el año 1997 es creada la División de Modernización de la Gestión Pública en la Secretaría General de la Presidencia, en la cual se ubica a la Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, desde donde se ordena la agenda pública en la materia y se introducen nuevos ejes temáticos en el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública, hasta el año 2000. Las líneas de acción que se definen son: gestión estratégica, tecnologías de la información y comunicación, transparencia y probidad de la gestión pública, calidad de servicio y participación ciudadana, recursos humanos, institucionalidad del Estado y comunicaciones y extensión.

A partir del año 2000 se puso en marcha el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME), dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Su fin constituyente es la creación de un «Estado al servicio del ciudadano». El primer ámbito de acción del PRYME apuntó a la generación de una nueva institucionalidad en cinco áreas de relevancia en el gobierno central: institucionalidad central, económica y productiva, social, del territorio y cultural. El segundo ámbito

se relaciona con la gestión pública, en términos de hacerla eficiente, transparente y que fomentara la participación ciudadana. Por lo tanto los ejes transformadores estuvieron en los siguientes ámbitos: recursos humanos, calidad de los servicios y perfeccionamiento en los instrumentos de gestión. El Comité Interministerial antes mencionado deja de funcionar dada la creación del PRYME.

En el año 2003 se crea el Consejo Nacional de la Cultura, culminando de esta forma un proceso iniciado en 1998. El sentido del Consejo es apoyar el desarrollo de las artes y la difusión cultural de manera equitativa en todas las regiones, provincias y comunas del país. La Ley N° 19.891 que crea dicho Consejo fue aprobada en el año 2003.

También en el año 2003 se hace posible un acuerdo político con los parlamentarios de oposición, dando origen a los «Acuerdos políticos-legislativos para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento». Como consecuencia de dicho acuerdo se estableció una agenda de modernización del Estado, cuyos ámbitos incluidos fueron: Gestión Pública, Gestión de Recursos Humanos, Gestión Financiera y Descentralización. Una agenda de transparencia que contiene los ámbitos de: Financiamiento de la Política, labor Parlamentaria, Institucionalidad y Probidad. Y finalmente una agenda de promoción del crecimiento, más conocida como «Agenda Pro Crecimiento». El mismo año, y en el marco del rediseño de ministerios y servicios se institucionaliza el propósito de mejorar la gestión y desarrollo de los recursos humanos públicos.

### *Transparencia y probidad*

La transparencia es referida tanto a la publicidad de las prácticas gubernamentales, como la oportuna disposición de la información, ya sea para los usuarios o para los funcionarios de gobierno. A su vez por probidad se entiende el sentido de rectitud ante las normas y funciones, exigido a los funcionarios públicos, contrario a la corrupción. El objetivo de incorporar cambios en esta materia es lograr la legitimidad institucional y promover la auditoría interna y externa del gobierno a nivel ministerial y regional, así como generar mecanismos para fortalecer los derechos y garantías ciudadanas frente a las acciones públicas.

Desde el retorno a la democracia se ha buscado introducir reformas que tienden a una mayor transparencia en el aparato público y a seguir bajo el principio de probidad en la administración pública. El primer hito de este propósito se produce en 1994 con el desarrollo de un programa de auditoría gubernamental que incluyó la constitución de una red de auditores ministeriales coordinados desde la Presidencia de la República, la preparación de pautas para el desempeño de dichos auditores y programas anuales de auditoría, focalizados en áreas específicas de la gestión gubernamental. Además, se dictan las 49 medidas formuladas por la Comisión de Ética Pública.

Con posterioridad, en 1999 se busca ordenar la aplicación del principio de probidad y transparencia con la promulgación de la Ley de Probidad que busca regular

el acceso a la información pública. Además, se estableció la declaración de intereses, definida como la individualización de las actividades profesionales y económicas en que participe un funcionario público.

En el año 2001 se realizaron diversas acciones con el fin de capacitar a los actores relacionados con la aplicación de esta ley. Ese mismo año se creó la comisión asesora presidencial para la protección de los derechos de las personas. El 2002 se incorporan acuerdos internacionales contra la corrupción en la Ley N° 19.829.

En un escenario marcado por una serie de denuncias sobre irregularidades en el uso de fondos públicos, se suscribe el año 2003 una serie de reformas que impulsan de manera definitiva la agenda de transparencia y probidad gracias a los ya mencionados «Acuerdos políticos-legislativos para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento». Se promulga la Ley N° 19.884 que regula la transparencia, límite y control del gasto electoral. Se busca regular la relación entre el funcionario público y el ciudadano. Lo importante es que se incorpora un control sobre los gastos en que incurren los candidatos a cargos públicos, estableciendo un límite que asegure una competencia entre candidaturas con iguales posibilidades de ganar.

La creación, en ese año, de la Alta Dirección Pública supone la instauración de un sistema de reclutamiento y gestión para los jefes de servicio y para el segundo nivel jerárquico de dichos órganos, que comenzó a aplicarse en 2004. Se busca regular las características que deben cumplir las personas que ocupan puestos públicos, con el fin de entregar servicios de calidad a través de funcionarios altamente capacitados, de este modo se busca asegurar el debido gasto de recursos públicos.

El año 2005 se ingresaron nuevas reformas constitucionales, mediante la Ley N° 20.050, las cuales proveen de un nuevo marco jurídico en materia de publicidad y acceso a la información y, además, señalan inhabilidades parlamentarias.

El año 2006 se lanza la Agenda de Probidad, Transparencia, Eficiencia y Modernización del Estado, junto con un Instructivo Presidencial sobre transparencia activa y pública de la información de la administración del Estado, que tiene como finalidad transparentar la información pública, combatir las irregularidades y faltas a la probidad administrativa, perfeccionar los mecanismos de control y los sistemas de contratación, todo lo cual se inserta en el proceso de consolidación del sistema democrático en nuestro país.

A mediados del año 2008 es aprobada por el Congreso la Ley N° 20.285 sobre Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado. Esta ley regula el ejercicio de este derecho respecto de los órganos de la administración del Estado, los que están en virtud de ella obligados a responder las solicitudes de información de los ciudadanos (Transparencia Pasiva), y a mantener en sus páginas *web* una serie de antecedentes de interés general a disposición permanente del público (Transparencia Activa). Además, establece modalidades específicas para los órganos autónomos constitucionalmente, las empresas públicas, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Uno de sus principales aportes es la creación de un órgano independiente que resolverá los conflictos en la entrega de la información

entre los peticionarios y los órganos de la administración central y municipalidades, denominado «Consejo para la Transparencia».

### *El gobierno electrónico*

Por gobierno electrónico se entiende, siguiendo la definición establecida por el Banco Mundial (2003), el uso de tecnologías de información por parte de las agencias gubernamentales que tienen la habilidad de transformar las relaciones entre los ciudadanos, los negocios y otros brazos del gobierno. La definición denota la importancia que adquiere actualmente el valor instrumental del avance gobierno electrónico como herramienta transversal que permite el logro en los objetivos marcados por el proceso de modernización del Estado.

Chile es reconocido internacionalmente como un caso exitoso en el desarrollo del gobierno electrónico (Global e-Government Readiness Report, 2005). El gobierno electrónico en Chile empezó a dar sus primeros pasos en 1991 con la creación de un proyecto cuyo primer hito es la creación del Grupo Informático del Ministerio del Interior. Su trabajo se orientó a entregar un diagnóstico de la presencia de la tecnología en el sector público, evidenciando crecimiento desigual en *software* y *hardware*, falta de coordinación y estandarización entre los servicios, automatización incompleta, obsolescencia de sistemas y falta de capacitación del personal.

En 1994, con la creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, se impulsa la masificación de la tecnología en los servicios públicos mediante la confección de un Plan Informático General. Al año siguiente aparecen los primeros sitios *web* en organismos públicos como el Servicio de Impuestos Internos (SII) o el Registro Civil. Ya en 1999 el SII pone a disposición de la ciudadanía la declaración de renta, obtención de giro, la emisión de boleta electrónica y otros tipos de servicios en línea a través de su *web*. También en 1999 se crea la *intranet* gubernamental, mediante la firma de un Decreto Supremo.

Un año antes, en 1998 se creó la Comisión Nacional para las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación, cuya misión fue hacer análisis prospectivos sobre el desarrollo de las tecnologías de información en Chile y sobre eso elaborar una propuesta para potenciar su difusión. Producto del trabajo de esta comisión fueron la legalización del documento electrónico y la firma digital, una red que interconectó ministerios, servicios y organismos públicos y la puesta en marcha del Sistema de Información de Compras y Contrataciones del Estado.

En mayo del año 2001 se formaliza el uso oficial del término Gobierno Electrónico, estableciéndose la obligación para los organismos públicos de asignar recursos para proyectos en este ámbito, a través de un Instructivo Presidencial N° 005. En este período se crea el portal *www.tramitefacil.cl*, el cual fue premiado como uno de las cinco mejores iniciativas de gobierno electrónico del mundo en el año 2003. El año 2002 Chile se convierte en el primer país de América Latina en establecer una agenda amplia para el desarrollo del gobierno electrónico. También se asegura el funcionamiento de aquellos documentos y firmas digitales, además de reconocer ju-



rídicamente el valor de los documentos electrónicos, con la promulgación de la Ley No 19.799 sobre «Documento electrónico, firma digital y servicios de certificación de dicha firma».

Al incluirse el ámbito gobierno electrónico al Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en el año 2003 se reconoce la importancia de las iniciativas de gobierno electrónico para todas las instituciones públicas. El mismo año se crea la figura del coordinador gubernamental de las tecnologías de la información, con el objetivo de ordenar y facilitar el uso de éstas en todo el país. El año 2004 se instala el portal Chilecompra que se constituye como un espacio virtual que reúne al sector privado y público para la realización de licitaciones transparentes.

El año 2003 es nombrado el Coordinador Gubernamental de Tecnologías de Información, y el año 2004 se lanza la Agenda Digital 2004-2006, la que busca consolidar una red nacional de infocentros, masificar y extender el acceso a *internet*, la formación en tecnologías digitales, trámites electrónicos, además del uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en comunas, personas y empresas. En cuanto a los gobiernos locales, el año 2005, se inicia el proyecto de ventanilla única de trámites municipales. Los resultados de las iniciativas de gobierno electrónico y la coordinación que eso significa en los servicios públicos han permitido que las instituciones públicas trabajen coordinadas para agilizar los trámites de los usuarios.

En el año 2007 se culmina el proceso de institucionalización del proyecto de incorporar a Chile, y también a su Estado, a la sociedad de la información y el conocimiento con la creación del «Comité de ministros para el desarrollo digital». Su función es definir las líneas de acción que seguirán los ministerios y servicios públicos en relación a las tecnologías de información, a través del Instructivo Presidencial N° 001. Durante este mismo año se encuentra en elaboración la «Agenda digital 2.0» (2007-2010).

### ***Reformas sectoriales: Salud, Justicia y Educación***

Tras el retorno de la democracia, la salud aparece como uno de los servicios más carentes y deteriorados de los prestados por el Estado. Ante esta situación en la agenda de las nuevas autoridades aparece como tema prioritario avanzar en una reforma de la salud que permita logros sustantivos en el acceso y la calidad de los servicios prestados por el Estado. Pero también cambios para mejorar la gestión y ganar eficiencia en la gestión de los recursos disponibles, así como también fortalecer la capacidad de control que ejerce el Estado sobre los entes privados que proveen salud a la ciudadanía.

Los datos presupuestarios dan cuenta que desde comienzos de los noventa se ha producido un progresivo aumento de los recursos destinados por el gobierno en el ámbito de salud. El primer objetivo fue sacar al sistema hospitalario y a la atención primaria del déficit en que se encontraba, tratando de mejorar las remuneraciones de los médicos y al personal de salud y dotar de nuevos equipos, necesarios en los hos-

pitales. Posteriormente los esfuerzos se concentraron en modernizar la institucionalidad del sector, actualizar su gestión a la realidad, modificar los marcos regulatorios para dar paso a nuevos conceptos en salud. Posteriormente, en 1999, comienzan a hacerse modificaciones a las regulaciones del Fondo Nacional de Salud (FONASA), al marco laboral de los médicos y al estatuto de atención primaria de salud municipal (al decreto de Ley N° 2.763). Pero será el año 2000 cuando se marca un hito en el proceso de reforma del sector salud con la creación de la comisión «Reforma».

La reforma implica cambios en el marco jurídico chileno, de esta manera el 2003 se regula la protección de las personas que están afiliadas a las ISAPRES, mediante la ley corta de ISAPRES. Otras iniciativas destacadas de este período estuvieron orientadas a terminar con las largas esperas por atención en los consultorios y reducir los tiempos de espera para la atención médica, además de extenderse la hora de atención en los consultorios a las 20 horas. En el año 2004 se regula sobre las áreas principales de acción: a) autoridad sanitaria, la cual residirá en el Ministerio de Salud; y b) red asistencial. Además se crean los hospitales autogestionados y la Superintendencia de Salud, la cual es la sucesora de la Superintendencia de ISAPRES.

El 1 de julio del 2005 entra en vigor la ley de Acceso Universal a Garantías Explícitas (AUGE) que garantiza el acceso a la atención de salud oportuna, de calidad y con protección financiera a toda una serie de patologías. El 2006 se incorporan 40 patologías más en el AUGE, entrando en vigencia el 2° régimen de dicho plan. Para el año 2007, se agregan 56 patologías garantizadas, además de establecerse una agenda de acción que define las prioridades, entrando en vigencia el régimen 3° AUGE.

La educación aparece como uno de los pilares básicos sobre el que se sustenta el desarrollo de un país. Por este motivo desde comienzos de los noventa las autoridades democráticas en Chile han impulsado un proceso de reforma educacional. Un proceso que comprende una serie de transformaciones al sistema educacional chileno con un fin modernizador que pretende afectar paulatina y en forma global todas las dimensiones del sistema: las formas de enseñar y aprender, los contenidos de la educación, la gestión de los servicios educativos, los insumos tanto de materiales educativos (biblioteca, informática educativa) como de infraestructura escolar, el financiamiento del sector, así como el mejoramiento sostenido de las condiciones de trabajo de los docentes, principales artífices y protagonistas de la reforma. Sus objetivos son mejorar la calidad de los procesos de enseñanza y fomentar la igualdad de oportunidades de las personas, sin importar su condición socioeconómica. Detrás de esta reforma se encuentra el intento por parte del Estado de modificar el rol «subsidiario» en que lo situaron los cambios llevados a cabo en materia educativa durante el régimen militar, y asumir un papel promotor.

Entre el año 1991 y el año 1995 se modifica el estatuto docente, que busca una regulación adecuada para mejorar el desarrollo de la profesión docente; este proceso culmina con la Ley N° 19.410 en 1995. De forma paralela se han creado las comisiones nacionales en temas específicos. Primero se crea la comisión de educación sexual en el sistema escolar que se mantuvo en ejercicio desde el año 1992 a 1996. En 1994 se crea la Comisión Nacional de Modernización de la Educación, la cual tuvo como

objetivo entregar un diagnóstico y propuestas de cambio; además esta comisión define las grandes tareas nacionales en materia de educación entre el gobierno, los dirigentes políticos, empresariales y educacionales.

En 1996 se crea el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño que evalúa a los establecimientos subvencionados y les entrega una asignación a los profesores pertenecientes al 25% de los establecimientos mejor evaluados, además de bonos por antigüedad y condiciones de desempeño difícil. En 1997 se realiza un acuerdo para modificar la Constitución y así lograr el financiamiento de la jornada escolar completa. En el año 2001 se crea la evaluación de desempeño individual de los docentes. Además se crea la Comisión Nacional de Evaluación Docente y temas de desarrollo profesional. Proceso que se regula el año 2004, cuando se aprueba una ley que regula la evaluación docente (Ley N° 19.961).

Se extiende la enseñanza obligatoria de 8 a 12 años el año 2003, con lo cual el Estado se compromete a financiar y tener las condiciones necesarias para que cualquier niño y/o joven pueda terminar su enseñanza media. Este mismo año se crea un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar (SACGE) con el propósito de mejorar prácticas en las instituciones mediante una autoevaluación. El año 2004 se crea la Jornada Escolar Completa para que los establecimientos alarguen su jornada y aprovechen el tiempo en los establecimientos educacionales en labores educativas y también recreativas, a través de la Ley N° 19.979.

En abril del 2009 se marca un hito en el proceso de reforma educacional iniciado tras el retorno de la democracia con la aprobación por parte del Congreso de la nueva Ley General de la Educación. Una ley marco que reemplaza a la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza (LOCE) y que trae consigo cambios orientados a la generación de condiciones que favorezcan una mejora sustantiva de la educación. Esta reforma implica nuevas exigencias a los sostenedores de los establecimientos educacionales y mecanismos de control. Asimismo, la creación del Consejo Nacional de Educación que reemplazará al antiguo Consejo Superior de Educación, creado durante el régimen militar. El nuevo consejo representativo (de todos los actores del sistema escolar, con una clara vocación por escuchar la voz de la sociedad) estará a cargo de definir el currículo, los estándares de calidad y la evaluación de los distintos sectores educativos.

Para asegurar la preeminencia del Estado de Derecho se hace imprescindible una administración de justicia que sea capaz de responder de forma eficaz y flexible a las demandas de la ciudadanía, así como transparentar su actuar. Con este horizonte, desde inicios de la década de los noventa, se han llevado a cabo toda una serie de reformas en la justicia chilena que tiene entre sus principales hitos la reforma procesal penal.

Las primeras iniciativas en la reforma de la justicia se concentran en mejorar la calidad de los recursos humanos disponibles. Con este propósito se crea en 1994 la Academia Judicial, con personalidad jurídica, patrimonio propio y bajo la supervigilancia de la Corte Suprema, todo ello en virtud de la promulgación de la Ley N° 19.346.

Desde mediados de los noventa se empiezan a poner en marcha diferentes tipos de iniciativas que anteceden una reforma más amplia. Entre estas iniciativas cabe destacar la ley que introduce la conciliación obligatoria y el nuevo estatuto para el arbitraje o la propuesta que fomenta el uso de la mediación, medidas que buscan agilizar la labor de los tribunales filtrando la llegada solamente a aquellas causas que realmente requieran la intervención de los jueces. Otra medida importante de este período es la Ley de Adopción y el Proyecto que modifica la legislación de menores y crea los Tribunales de Familia.

En 1997 se crea el Ministerio Público, encabezado por un funcionario elegido por el Presidente de la República entre cinco candidatos propuestos por la Corte Suprema y ratificado por el Senado. Durante el mismo año se introducen cambios en la composición de la Corte Suprema y en las formas de designación de sus miembros.

En 1999 se termina con el sistema inquisitivo de enjuiciamiento criminal y se implementa uno acusatorio, centrado en el proceso de investigar, acusar y juzgar. El Ministerio Público asume la responsabilidad de investigar, coordinando el trabajo de Carabineros e Investigaciones, procediendo posteriormente, a acusar y fundamentar la acción penal pública, mediante juicios orales, lo cual agiliza el procedimiento.

En el año 2000 se establecen la composición, competencias y organización de los Juzgados de Garantía y Tribunales Orales en lo penal, necesarios para implementar la Reforma Procesal Penal en Chile, mediante la Ley que reforma el Código Orgánico de Tribunales, N° 19.665. Se crea además una Comisión de Coordinación de la Reforma Procesal Penal para realizar estudios y proposiciones técnicas que faciliten la puesta en marcha del nuevo sistema procesal penal, así como para hacer el seguimiento y evaluación del proceso de implementación de dicha reforma.

El mismo año se reemplaza el juicio escrito (sistema inquisitivo) por uno oral (sistema acusatorio), a través de la aprobación del nuevo Código de Procesamiento Penal, Ley N° 19.696. Con él se separan las tareas de investigación, acusación y fallo que anteriormente se concentraban en la figura del juez del crimen y ahora son atribuidas a otros órganos como el Ministerio Público (investigación y acusación); el Juez de Control que vela por el cumplimiento de las garantías de la investigación y el juzgamiento queda bajo competencia del Tribunal de Juicio Oral. El procedimiento penal está constituido por una instancia única. Se eliminan las apelaciones, la casación y los recursos extraordinarios sólo son procedentes ante una sentencia dictada por un Tribunal de Juicio Oral.

La implementación del proceso de Reforma Procesal Penal está a cargo de la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

En el 2001 se crea la Defensoría Penal Pública (Ley N° 19.718) con la finalidad de proporcionar defensa técnica a los acusados o imputados de infracción penal que carezcan de abogado. Esta Defensoría asiste gratuitamente a las personas que carezcan de recursos económicos y en el caso en que el acusado disponga de recursos, puede ser asistido por un defensor público siempre que pague un arancel fijado por la ley. La Defensoría Penal Pública es un órgano descentralizado y autónomo que cuenta con patrimonio propio. En cada región se tiene previsto designar un Defensor Regional, mediante concurso público a nivel nacional.

El año 2004 entran en vigencia los Tribunales de Familia con el fin de contribuir a facilitar los procesos relacionados con todas las causas de asuntos de familia y a resolverlos en una sola instancia. Con la creación de los Tribunales de Familia se pasa de 51 jueces de Menores a 258 jueces de Familia, agrupados en 60 tribunales especializados. A ello se suman 77 jueces de Letras que tienen competencia de Familia. Los Juzgados de Familia empiezan a funcionar en todo Chile en el año 2005.

El 2005 entra en vigencia en la Región Metropolitana la Reforma Procesal Penal, cumpliéndose así la quinta y última etapa del proceso de implementación. La Región Metropolitana reúne cerca del 50% de las causas criminales del país. En materia de oferta de justicia, se tiene previsto disponer en la Región Metropolitana de 371 jueces de garantía y jueces orales, sólo para juzgar materias criminales, los cuales desempeñan labores de investigación, de acusación y sentencia; se dispone además de 276 fiscales del Ministerio Público dedicados a investigar los delitos y 56 defensores públicos, en principio, para garantizar una defensa profesional y de calidad a los imputados, cualquiera sea su condición socioeconómica.

Al 2006 se busca fortalecer a los Tribunales de Familia, aumentando el número de jueces profesionales y personal administrativo en los Juzgados de Familia, además de fortalecer la labor de las Corporaciones de Asistencia Judicial y del sistema de mediación. La iniciativa considera el aumento en el número de jueces de 258 a 289; la incorporación de 25 nuevos consejeros técnicos; 99 nuevas plazas para las «Unidades de Cumplimiento» y 310 nuevos funcionarios destinados a labores administrativas. Las modificaciones propuestas buscan enfrentar las demoras que se registran en los Tribunales de Familia debido a una demanda muy superior a la proyectada.

El último hito de la reforma de la justicia es la entrada en funcionamiento a partir de marzo del 2008 de una nueva justicia laboral, según dispone la Ley 20.164 de enero 2007. La nueva justicia laboral se caracteriza por la oralidad, la publicidad y la concentración de causas, y se inspira en los principios de la inmediatez, la actuación procesal de oficio, la celeridad, la buena fe, la bilateralidad de la audiencia y la gratuidad.

### *La reforma del servicio público*

La capacidad del Estado para entregar un servicio adecuado, oportuno y de calidad a la ciudadanía se encuentra condicionada por la capacidad profesional de sus recursos humanos. Por este motivo no puede extrañar que uno de los ejes de la modernización del Estado chileno se haya centrado en dotarlo de un servicio público acorde a los retos que debe afrontar. Los principales temas de agenda en esta área han sido el aumento de las proyecciones en la carrera administrativa; la generación de un cambio cultural en la administración en función de una actitud proactiva en los trabajadores para mejorar la calidad en el servicio público; y el establecimiento de la función directiva profesional.

Una línea maestra del plan para la mejora de los recursos humanos del Estado ha sido implementar políticas para la capacitación orientada al cambio cultural que

contribuya al desarrollo personal y al perfeccionamiento profesional y técnico de los funcionarios. El propósito ha sido estimular la adhesión e interés por el servicio público a través de políticas de incentivos al desempeño tanto individual como colectivo. Es así como en el año 1998 se establecen los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), en el cual se estimula el cumplimiento de los objetivos de gestión a incentivos en las remuneraciones para los funcionarios de cada servicio público, incentivos monetarios que pueden ser percibidos al año siguiente.

En el año 2001 se firma un acuerdo complementario entre la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) y gobierno, mediante el cual se establecen mecanismos de cooperación y consulta que permiten el rediseño institucional de ministerios y servicios. A partir de dicho protocolo de acuerdo se promulga la Ley del Nuevo Trato Laboral, N° 19.882.

Los puntos centrales de esta nueva política institucional son:

- i) Creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil
- ii) El Sistema de Alta Dirección Pública
- iii) Modernización y profesionalización de la carrera funcionaria
- iv) Política de remuneraciones

La Dirección Nacional del Servicio Civil se convierte en el organismo rector de la administración civil del Estado en materias de gestión y desarrollo de las personas, y en administrador del Sistema de Alta Dirección Pública. Se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda. Le corresponde, entre otras materias, participar en el diseño de las políticas de gestión del personal del sector público, promover reformas y medidas tendientes a su mejoramiento, prestar asesorías en materias de personal a las autoridades y jefes de servicios, fomentar y apoyar la profesionalización y desarrollo de las unidades de personal de los ministerios y servicios.

El Sistema de Alta Dirección Pública está constituido por altos cargos directivos encargados de dirigir los organismos que prestan atención directa a la ciudadanía. Su objetivo es contar con ejecutivos altamente calificados y de confianza de las autoridades superiores, que gestionen las instituciones con eficiencia, eficacia y sentido innovador, centrado en la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía y que ejerzan un liderazgo participativo. La modernización y profesionalización de la carrera funcionaria busca perfeccionar los sistemas de ingreso, promoción y egreso de los funcionarios públicos, mediante un sistema de concursabilidad transparente, basado en la idoneidad y el mérito.

La política de remuneraciones, por último, se refiere a que a las remuneraciones fijas se le adiciona una parte variable asociada al desempeño institucional y colectivo de unidades de trabajo dentro de los servicios. A ello se agrega el premio a la excelencia institucional, que se entrega anualmente al servicio que obtenga el primer lugar en materia de gestión.

El año 2006, a través de un instructivo presidencial se implementa el «Código de Buenas Prácticas Laborales y No Discriminación para la Administración Central

del Estado», promoviendo la paridad de género. Este instrumento busca disminuir las desigualdades en el mundo del trabajo, especialmente las relacionadas con remuneraciones y discriminación al momento de contratar personal. Asimismo propone políticas que contribuyen a mejorar el acceso, capacitación y desarrollo de la carrera profesional de la mujer y la conciliación entre la vida laboral y familiar para trabajadores de ambos sexos. Durante el año 2006 la Dirección Nacional del Servicio Civil pone en marcha el sistema de postulación en línea para cargos de altos directivos públicos. El nuevo mecanismo incorpora las postulaciones a cargos de primer y segundo nivel jerárquico que antes se hacían por papel, al conjunto de trámites en línea agrupados por el proyecto de gobierno electrónico. Junto con esto el año 2007 se inicia una segunda fase de desarrollo de este sistema de cargos de concursos públicos, adelantando la instalación completa del sistema de selección de alta dirección pública, incorporando 99 nuevos servicios y organismos previstos para realizarse el 2010.

### *Modernización de las finanzas públicas*

Las finanzas públicas aparecen como un elemento transversal que recorre todos los componentes de la gestión pública, de ahí la relevancia de su modernización en el propósito de reformar y modernizar el Estado. En este sentido, las iniciativas llevadas a cabo en Chile desde el retorno de la democracia se han orientado a evaluar el desempeño en relación a los objetivos definidos, de tal manera de producir un impacto en el mejoramiento de la calidad de la gestión pública mediante el presupuesto por resultado. El objetivo de la modernización de las finanzas públicas ha sido generar mayores niveles de transparencia, efectividad en la gestión institucional y eficiencia en el uso de los recursos, con iniciativas para evaluar el desempeño en función de objetivos definidos.

Con este propósito se han establecido un conjunto de herramientas orientadas a monitorear y evaluar el desempeño de los servicios públicos. Desde el año 1997 se establece que todos los servicios públicos deben informar acerca de sus objetivos, metas de gestión y resultados a través de la Ley de Presupuesto. Se comienzan a incorporar diferentes líneas de evaluación *ex post*, tales como la Evaluación de los Programas Gubernamentales (EPG). Con ese fin el decreto del Ministerio de Hacienda N° 47 crea los Balances de Gestión Integral (BGI) en 1999, a través de los cuales se informa de dichos resultados como cuenta pública al Congreso Nacional.

A partir del año 1998 se da inicio al desarrollo de Programas de Mejoramiento a la Gestión (PMG) en los servicios públicos a través de la Ley N° 19.553. Los programas permiten realizar incrementos anuales en las remuneraciones de los funcionarios de los respectivos servicios, en tanto el año anterior hayan cumplido los objetivos de gestión a los que se comprometieron. El PMG ha ido modificándose con el paso del tiempo. Es así como en el 2001 se establece un conjunto de diversas áreas y etapas mínimas de desarrollo de la institución, llamado Programa Marco Básico. A partir

del año 2005 se incorporan nuevas etapas para cada área, transitando gradualmente hacia un modelo de acreditación externa (según norma ISO 9001:2000).

En el área de transparencia fiscal, se regulan los gastos reservados, estableciendo un listado restringido de los órganos que pueden contar con ese tipo de recursos. Por otro lado, y con base en la Ley N° 19.875, se le otorga un carácter permanente a la Comisión Especial Mixta de Presupuesto, cuyo propósito es realizar un seguimiento de la ejecución presupuestaria.

Mediante la Ley N° 19.896 se establece el año 2003 el Sistema de Información Administrativa y Financiera (SIGFE), el cual busca entregar información de calidad y de manera oportuna sobre la gestión financiera del sector público. A partir del año 2006 la mayoría de las instituciones que conforman el gobierno central acordaron entrar a la plataforma SIGFE, entregando la Contraloría General de la República instrucciones para el área financiera-contable de todos los programas de mejoramiento de la gestión. Una clara constatación de la consolidación del SIGFE como herramienta de gestión es que durante el año 2007 se habían evaluado la totalidad de los indicadores de desempeño, a diferencia de otros años (2004 y 2005), dando cuenta de un mayor desarrollo del sistema de información de gestión de las instituciones. Por otro lado, los resultados están incorporados en los BGI de los servicios públicos.

### *Descentralización*

Una definición consensuada sobre descentralización nos lleva a identificarla como el proceso de transferencia de competencias, recursos y responsabilidades desde los organismos centrales del Estado hacia sus entidades territoriales, sean estas regionales o municipales. Todos los países, en mayor o menor medida, han emprendido durante las últimas décadas procesos de descentralización bajo la premisa de que el sostenimiento y la existencia de un Estado centralizado es incompatible con el logro de mejoras en la eficacia y eficiencia de la gestión pública por la lejanía que establece entre él y el ciudadano. Pero también incompatible con la asunción de un fortalecimiento de los mecanismos de participación y control ciudadano.

Desde el retorno de la democracia se ha producido un proceso gradual y sostenido de traspaso de competencias, funciones y facultades, desde el nivel nacional a los niveles regional y local. Las dos principales líneas de acción seguidas desde el proceso de descentralización han sido: 1) la creación de gobiernos regionales con mayor capacidad de acción; y 2) modificación del sistema de administración comunal. Todo ello acompañado de una importante transferencia de recursos financieros desde el centro hacia las regiones. Una constatación de este proceso es que desde el año 1990 hasta el 2006 el porcentaje de inversión pública que las regiones deciden en forma autónoma ha aumentado substancialmente a través, entre otros medios, del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

La Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Provincial y Comunal establece la elección democrática de todos los alcaldes del



país, por sufragio universal, fijándose una duración de cuatro años en el cargo con la posibilidad de ser reelegido. El 28 de junio año 1992 se realizan las primeras elecciones municipales en democracia. Además se determina que pueden ser sometidas a plebiscito las materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal.

Gradualmente, se genera un nivel de descentralización intermedio, llamado Gobiernos Regionales (GORE) a partir del año 1993, los cuales tienen la misión de ser los principales articuladores de la gestión regional.

En 1995 se reforma la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, planteando quiénes deben ser los miembros del Consejo Económico y Social Comunal (CESC), fomentando así la participación ciudadana. Además se inició la instalación de las plantas de los Gobiernos Regionales y la definición desde el nivel central de acciones específicas de apoyo a esta institución. En el año 1996 se define a la organización comunitaria funcional como aquella con personalidad jurídica y sin fines de lucro, que tenga por objeto representar y promover valores e intereses específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna o agrupación de comunas respectiva.

Posteriormente se ha avanzado en las formas en que se debe asumir la participación de la comunidad local en las actividades municipales, con modificaciones a la Constitución Política de la República en el año 1997. A partir del 2000 se priorizan acciones tendientes a aumentar los niveles de descentralización para los gobiernos regionales y el avance hacia una gestión territorial integrada a los servicios públicos del territorio.

El último hito en el proceso de descentralización se produce el año 2006 cuando la Cámara de Diputados realizó el último trámite constitucional de la ley que crea dos nuevas regiones, a saber: XIV, Región de Los Ríos; y XV, Región de Arica y Parinacota, siendo constituidas el año 2007.

### *Participación ciudadana*

Los gobiernos democráticos de Chile han puesto especial preocupación por promover la participación ciudadana desde el supuesto que la democracia necesita de una sociedad civil fuerte y organizada para ser la contraparte del Estado en el proceso de toma de decisiones en todas las materias del desarrollo y el bien común. La participación ciudadana es entendida como la movilización de los intereses de las personas, grupos organizados, en definitiva la sociedad civil, en las actividades públicas. Su principal objetivo es que el proyecto modernizador tenga sentido para las personas, permitiéndoles constituirse en protagonistas de la modernización y no sujetos de ella. Es decir, dotarlas de las capacidades para influir en la marcha de sus destinos personales y colectivos.

Durante la década de los 90 el Estado realiza los primeros esfuerzos por darle un carácter participativo a la modernización, impulsándola sobre la base de instancias de coordinación e interlocución: reparticiones públicas, funcionarios, representantes

del ámbito privado, el mundo académico y del conjunto de la sociedad civil. Es así como el Plan Estratégico de Modernización del año 1997 pone como uno de sus principios la «gestión participativa».

Esto significa que se generan espacios de participación tanto de los funcionarios públicos como de los usuarios para mejorar los servicios y desarrollar la capacidad de responder satisfactoriamente a sus diversas necesidades. Por tanto las transformaciones realizadas buscan «servir mejor a la gente», proponiéndose proyectos como el premio a la calidad; programa de innovaciones; Oficinas de Informaciones y Reclamos (OIRS); simplificación de procedimientos a partir de ventanillas únicas y cartas de derechos ciudadanos de cada servicio orientadas a mejorarlos e introducir una cultura de calidad y responsabilidad en funcionarios y directivos. A estos esfuerzos se suma la incorporación de procesos participativos en la evaluación de impacto ambiental incorporados en la Ley N° 19.300 sobre Bases del Medio Ambiente, lo que constituye un esfuerzo innovador en materia de políticas públicas nacionales.

Si bien las acciones antes descritas son focalizadas en sectores, en el año 2000 la participación ciudadana se constituye como un eje orientador y articulador de la gestión pública. Se incorpora en este carácter al programa modernizador del Estado y sus características principales son: buen trato, transparencia en la gestión pública, igualdad de oportunidades para la participación, respeto a la autonomía y diversidad de las organizaciones de la sociedad civil, y orientación al ciudadano, priorizando la participación de los destinatarios finales de las políticas, programas y servicios.

En julio de mismo año se convoca al «Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil», compuesto por 28 ciudadanos miembros de diversas organizaciones sociales. La misión encomendada a dicho consejo fue la de elaborar un diagnóstico y hacer propuestas normativas relativas al financiamiento, fortalecimiento institucional y relación Estado-sociedad civil. A partir del documento emanado del consejo antes mencionado, en mayo del 2001 se da a conocer el Plan de Fortalecimiento de la Sociedad Civil en el que se plantean cinco áreas temáticas: desarrollo de un marco jurídico, financiamiento, fortalecimiento institucional de las organizaciones, promoción del trabajo voluntario, y cooperación entre Estado y sociedad civil.

En septiembre del año 2000 se envía al Congreso el Proyecto de Reforma Constitucional que permitiría la creación del Defensor del Ciudadano. Esta institución pretende perfeccionar la forma en que el Estado y los particulares desarrollan actividades destinadas a satisfacer las necesidades de la comunidad, dándole a esta última mecanismos modernos para el resguardo de sus derechos frente a tales actividades. Mientras el proyecto se encuentra en el Parlamento, y considerando la necesidad de acelerar la creación de la institución cuanto antes, el gobierno firmó un decreto en mayo del 2001 que crea la Comisión Asesora Presidencial para la Defensa de los Derechos de las Personas.

La participación en las políticas públicas es un objetivo estratégico que creó la necesidad de que el sector público generara espacios, entregara información y estableciera mecanismos para acoger las preocupaciones, necesidades y propuestas provenientes de la ciudadanía, fijando políticas y criterios sobre los cuales cada repar-

tición pública debía fomentar la participación. Todo lo anterior se materializó en el Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana en diciembre del año 2000. Se constituyeron así las redes de Encargados de Participación en el nivel central y regional, integradas por funcionarios/as del sector público de nivel intermedio y directivo, oficialmente nombrados por las entidades públicas involucradas, que trabajan bajo la coordinación del Ministerio Secretaría General de Gobierno, encargados de concretar los compromisos de participación ciudadana establecidos en el mencionado Instructivo, traduciéndolos en metas concretas.

El 2001 se crea la Comisión Asesora Presidencial para la Protección de los Derechos de las Personas, que pretende desembocar en la creación de la figura del Defensor Ciudadano, cuyo proyecto de ley se encuentra en el Congreso. La idea inicial se remonta a la Comisión de Verdad y Reconciliación del gobierno del ex Presidente Patricio Aylwin Azócar.

Por otra parte, se constituyeron trece redes regionales de participación y una de nivel central para articular la oferta de participación de los distintos sectores, tanto del ámbito nacional como regional. Éstas, además, realizan junto al Sistema de Registro y Monitoreo de la Participación Ciudadana en Políticas Públicas de la Sociedad Civil (SIRMON) el seguimiento de los compromisos asumidos sobre la base del Instructivo Presidencial, mediante una plataforma informática que constituye un observatorio para medir la participación de usuarios en los servicios públicos. A partir de sus resultados, se realizó una propuesta de cambios para ser implementados en los programas públicos.

Se elaboraron doce planes regionales de participación ciudadana relacionados con las estrategias de desarrollo regional, los que fueron difundidos a cerca de 4.800 miembros de organizaciones sociales.

Con el fin de crear una institución que apoyara el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil y que administrara los fondos concursables del Ministerio Secretaría General de Gobierno se envía al Congreso Nacional el proyecto de ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, en junio de 2004. El proyecto simplifica y facilita la obtención de la personalidad jurídica, institucionaliza el fondo concursable de las organizaciones de desarrollo de la sociedad civil que, administrado a nivel regional, transferirá recursos del Estado para que sean distribuidos con mejores niveles de focalización, control y participación de los ciudadanos, proyecto que es aprobado por la Cámara de Diputados en el 2007.

Además, se establecen canales de interlocución entre el Estado y la sociedad civil a través del uso de las nuevas tecnologías, como son: [www.portalciudadano.cl](http://www.portalciudadano.cl), [www.chileparticipa.gov.cl](http://www.chileparticipa.gov.cl) y [www.participemos.cl](http://www.participemos.cl).

El 29 de septiembre de 2006 se da a conocer la Agenda Pro Participación Ciudadana, la que contiene un conjunto de iniciativas orientadas a promover la participación, el ejercicio de los derechos ciudadanos, la asociatividad y el respeto a la diversidad. Sus ejes principales están referidos a la gestión pública participativa, al acceso de la ciudadanía a información pública oportuna, al fortalecimiento de la asociatividad y al respeto a la diversidad y no discriminación.

Durante el año 2007 se realiza la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) al Programa de Participación Ciudadana de la División de Organizaciones Sociales (DOS), en la cual se consideró el análisis de la ejecución programática y presupuestaria del Programa Participación Ciudadana implementado durante el período 2003 y 2006.

## Conclusiones

Si durante los años ochenta y buena parte de los noventa hubo una prevalencia de las posturas que establecían una correlación negativa entre Estado y desarrollo, en la actualidad pareciera existir un amplio consenso sobre la valorización del Estado como instrumento para el logro del desarrollo sustentable de las sociedades. Pero para que el Estado pueda cumplir esta función instrumental aparece como requerimiento ineludible adecuar su organización y funcionamiento a un nuevo escenario donde sus tareas se redefinen en función de la preeminencia del mercado en la economía, el impulso del proceso de globalización a escala planetaria y el afianzamiento de la gobernabilidad democrática como forma de acción de gobierno

A lo largo de este artículo se ha buscado presentar una visión casi panorámica del recorrido emprendido por el Estado en Chile en este propósito de adecuarse a las nuevas circunstancias tras el retorno de la democracia. Al momento de llegar a la etapa conclusiva, nos parece importante fijar algunos pilares sobre los que se construye el éxito de los procesos de Modernización y Reforma del Estado:

1. Tal y como muestra Morin (2004), el imperativo de la modernización no debe ser aplicado a ciegas, requiere una contextualización y replanteamiento desde lo local y desde aquellos espacios involucrados en los procesos propuestos.
2. Tanto el proceso de Reforma como el de Modernización deben contar con equipos claramente identificables por el ciudadano que transmitan a éste su comprensión de que estos procesos no sólo involucran cambios institucionales o de prácticas administrativas, sino que están conscientes de que se trata también de inducir cambios en el pensamiento y filosofía de las organizaciones y funcionarios involucrados.
3. La Reforma y la Modernización deben contar también con fines y metas claros, estableciendo hitos en puntos intermedios de los mismos que permitan medir resultados esperados y corregir distorsiones.
4. Los procesos de Reforma y de Modernización deben contribuir a encauzar procesos de regeneración de la ética, responsabilidad y solidaridad públicas.
5. Los procesos de Reforma y Modernización deben, necesariamente, ser acompañados de procesos profundos de educación y aprendizaje en instituciones y en ciudadanos que garanticen la construcción de un piso de prácticas sociales desde el cual se harán sustentables.

## Bibliografía

- BANCO MUNDIAL (2003). *Road Map for e-government development*. Washington D.C.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel (1977). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Ariel.
- MORIN, Edgar (2004). «¿Podemos reformar la administración pública?». IX Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, Madrid, 4-5 noviembre.
- NACIONES UNIDAS (2005). *Global e-Government Readiness Report*. Nueva York: UN.

DESCENTRALIZACIÓN REGIONAL: APRENDIZAJES  
DE LA EXPERIENCIA COMPARADA

**Fabián Pressacco.** Politólogo, Director del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado.

# DESCENTRALIZACIÓN REGIONAL: APRENDIZAJES DE LA EXPERIENCIA COMPARADA<sup>1</sup>

Fabián Pressacco

## Balance del proceso de descentralización regional en Chile

### *Introducción*

Desde un punto de vista conceptual, el debate sobre la descentralización se inserta en el contexto de uno más amplio sobre la forma jurídica del Estado. Tradicionalmente, ello ha significado situar el análisis entre dos extremos claramente diferenciados: el Estado unitario y el Estado federal.

Sin embargo, la claridad con que se pretende distinguir ambas opciones se aleja de la realidad en donde el federalismo y el unitarismo se presentan matizados por al menos dos datos propios del proceso político. Por un lado, el Estado federal ha experimentado, durante gran parte del siglo XX, procesos de centralización que han debilitado la autonomía política y administrativa de los gobiernos subnacionales. Proceso éste claramente observable en aquellos sistemas políticos que avanzaron en la construcción del Estado de bienestar. Por otro lado, el Estado unitario, incluso aquellos altamente centralizados, ha conservado un espacio de autonomía al menos en el nivel del gobierno municipal.

---

<sup>1</sup> Este trabajo es una versión compendiada y actualizada del estudio titulado «Descentralización: una aproximación comparada», que fue realizado por la Universidad Alberto Hurtado para la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Actuó como contraparte por dicha División, Sergio Contreras.



Actualmente, esta distinción entre Estado federal y unitario se ha desdibujado cada vez más al punto que, por ejemplo, sería muy difícil encontrar diferencias significativas entre las competencias y atribuciones de los *länders* alemanes y las comunidades autónomas españolas.

De todas maneras, las diferencias existen. El Estado federal se caracteriza por contar con un régimen político que asegura la participación de sus estados miembros en las instituciones del gobierno central al tiempo que un espacio de autonomía para resolver sobre los asuntos que la Constitución define como propios. De los múltiples argumentos a los que se puede recurrir para precisar el elemento que distingue al Estado federal, son tres los que marcan la diferencia: la inexistencia de controles de tutela, la existencia de órganos jurisdiccionales autónomos y la existencia de mecanismos de colaboración, que garantizan la participación de los poderes subnacionales en los poderes nacionales, por medio de la existencia de una cámara donde estén representados paritariamente los estados miembros de la federación; por ejemplo, el Senado estadounidense (Nogueira, 1990).

Complementariamente, el Estado federal se caracteriza por: a) distribución constitucional de competencias que define con precisión el «espacio» del gobierno federal dejando un amplio margen para el despliegue de la autonomía estadual; b) existencia de un ordenamiento constitucional que reconoce la existencia de poderes autónomos en el ámbito judicial, legislativo y ejecutivo de los Estados miembros; c) definición de mecanismos o instancias judiciales que puedan resolver las contiendas entre el Estado federal y los estados miembros (Vallés, 2007).

Por el contrario, los estados unitarios son considerados «simples» en la medida que no es posible distinguir una multiplicidad de entidades políticas y administrativas y sólo existe un único centro importante de toma de decisiones que reconoce, en la mayoría de los casos, solamente a entes locales con un grado relativo de autonomía administrativa.

Ahora bien, en la medida que la sociedad y la política se han complejizado, las posibilidades de asegurar una gobernabilidad democrática desde un esquema tan simple se han ido deteriorando. Éstas y otras razones como las relacionadas con la crisis fiscal y las interpretaciones que se elaboran desde la «tesis de la sobrecarga» del Estado de bienestar europeo o del Estado desarrollista latinoamericano —y que están en la base de las orientaciones neoliberales y neoconservadoras— han presionado por impulsar procesos de reordenamiento del esquema de distribución territorial del poder.<sup>2</sup>

En tal sentido, los sistemas políticos han avanzado en el fortalecimiento y/o creación de gobiernos subnacionales (en algunos casos, donde se verifica un grado elevado de fraccionamiento municipal, esto ha sido acompañado por un proceso

---

<sup>2</sup> Revisar el interesante análisis sobre los «vasos comunicantes» entre las ideas neoliberales y los contenidos de la nueva gestión pública aplicado al ámbito local-regional en Quim Brugué y Ricard Gomá (compiladores), *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1998.

de agrupación de municipios) por medio del desarrollo combinado de procesos de descentralización y desconcentración.

Si bien en los procesos concretos no encontramos procesos «puros» de descentralización o de desconcentración, es importante fijar las distinciones conceptuales para luego analizar los procesos concretos. Desde el punto de vista conceptual, la descentralización corresponde a un proceso en donde se traspasan competencias desde el nivel central a los niveles subnacionales dotados (o dotándolos) de autarquía y de personalidad jurídica y patrimonio propio. Esta descentralización de carácter administrativo (que puede ser territorial o funcional) se distingue de la descentralización política ya que esta supone, adicionalmente, una redistribución vertical del poder en el sentido de fortalecer los entes subnacionales, la generación de las autoridades mediante algún procedimiento considerado democrático y la posibilidad de desarrollar funciones normativas de carácter obligatorio.

El concepto central en el proceso de descentralización política es el de autonomía, noción que alude a la capacidad de los entes subnacionales descentralizados políticamente de generar sus propias normas, las cuales son reconocidas por el gobierno central.

Al contrario de la descentralización (en cualquiera de sus variantes), la desconcentración es un proceso exclusivamente administrativo mediante el cual se trasladan funciones desde la cúspide de una organización hacia su base con el objetivo de acercar la realización de las tareas del gobierno a los ciudadanos-usuarios de los servicios públicos. El concepto central es el de delegación ya que al existir una relación jerárquica, el órgano delegante conserva la responsabilidad sobre las decisiones que tome el órgano desconcentrado.<sup>3</sup>

Esta claridad conceptual se diluye cuando analizamos los procesos de reforma de las relaciones intergubernamentales. Allí conviven componentes descentralizadores de tipo administrativo y político con elementos desconcentradores tal como podemos observar en el proceso de descentralización regional en Chile.<sup>4</sup>

Dependiendo de la manera en que se combinen estas diferentes posibilidades, se constituye uno u otro esquema de relaciones intergubernamentales: a) Autonomía: (monopolio institucional distribuido) en este caso, los entes subnacionales gozan de autonomía competencial y económica, sin un claro diseño de atribuciones y con controles limitados por parte del gobierno central; b) Agencia: (monopolio del nivel central) los entes subnacionales son definidos como agencias que desarrollan las políticas del gobierno central, lo cual se garantiza por medio de una detallada legislación,

<sup>3</sup> Otros autores prefieren, como Rondinelli, hablar de «devolución» para enfatizar el carácter autónomo del ente descentralizado y para dar cuenta de la pre-existencia de entes a los cuales el Estado central les arrebató sus competencias originales; Dennis Rondinelli y otros, *Decentralization in developing countries: a review of recent experiences*, World Bank Staff Working Papers, N° 581, Washington, 1984.

<sup>4</sup> Esto no es una excepción. Un análisis comparado de quince países europeos (que refleja la importancia que ha tenido la reforma de las relaciones intergubernamentales) permite observar elementos semejantes; ver Josep Maria Colomer (director), *La política en Europa*, Ariel, Madrid, 1995.

regulación y mecanismos de control. No existe espacio para que los gobiernos subnacionales desarrollen su autonomía y la mayoría de los recursos son transferencias del nivel central; c) Interacción: (pluralismo institucional) es un modelo complejo en donde la esfera central y local se define mediante una compleja trama de relaciones cuya característica central es la influencia mutua y la cooperación (Jordana, 2001).

## El proceso de reforma regional en Chile

### *Antecedentes del proceso*

El debate sobre la forma de Estado ha sido parte de la construcción del Estado nacional. En América Latina, este debate dio lugar a conflictos de diversa intensidad a lo largo del siglo XIX los cuales concluyeron (en algunos casos, tras largas guerras civiles) definiendo la forma unitaria o federal del Estado.

Chile no fue una excepción. Si bien tempranamente (finales de la década del 20 en el siglo XIX) el ordenamiento constitucional optó por la forma unitaria y altamente centralizada de Estado, las demandas de las localidades y provincias no desaparecieron del todo. Se mantuvieron, para decirlo de alguna manera, en estado latente expresándose de manera intermitente (incluso de manera violenta como lo evidencian las revueltas de 1851-1852 y de 1859) para definitivamente instalarse como asunto de debate público a partir de 1860.

Resultado de ello es la sanción de la Ley de la Comuna Autónoma (1891) que modifica la Ley Orgánica de Municipalidades de 1854. Pese a su denominación, se trata de cuerpos legales que apuntan más bien a reforzar el control del Estado central sobre los poderes locales. De todas maneras, abre un espacio que también será aprovechado por la ciudadanía y movimientos políticos y sociales emergentes para introducir demandas democratizadoras en un sistema político marcadamente oligárquico. Así lo evidencian iniciativas como la Junta de Reforma Municipal (1908), la Liga de Acción Cívica y el Consejo Permanente del Gobierno Local (Salazar, 1998).

Si bien en la ley de 1891 se modificaba el esquema de gobierno y administración interior del Estado, es recién con la aprobación de la Constitución de 1925 que el debate sobre la descentralización deja de estar focalizado en el ámbito municipal para incorporar el nivel provincial. En el capítulo VIII y IX de la Constitución de 1925, se distingue entre el régimen de gobierno interior del Estado y el régimen administrativo interior. En lo que se refiere al primero, se establece que el territorio de la república se divide en provincias, departamentos, subdelegaciones y distritos, los cuales estarán a cargo de un intendente, un gobernador, un subdelegado y un inspector respectivamente. El intendente es nombrado por el Presidente, el gobernador es nombrado por el Presidente a propuesta del respectivo intendente, el subdelegado por el gobernador y los inspectores por el subdelegado (Asociación Chilena de Municipalidades, 2004).

En lo que se refiere al régimen administrativo interior, el territorio se divide en provincias y las provincias en comunas. La administración de cada provincia estará

a cargo del intendente, asesorado por una asamblea provincial integrada por representantes designados por las municipalidades de la provincia.

Las asambleas provinciales nunca se constituyeron y el impulso de la Constitución del 25 fue opacado por la conformación de una nueva matriz de relación entre Estado y sociedad de carácter estadocéntrica que dará lugar a los proyectos desarrollistas, de carácter nacional-popular, que coparán la escena política nacional y latinoamericana hasta la irrupción de los regímenes autoritarios de inicios de los 70.

Nuevamente, el debate sobre la descentralización entrará en estado de latencia. Sólo la renovación de las ideas relativas a la planificación, el ordenamiento territorial y el impulso a las políticas industrializadoras pondrán tímidamente el asunto en el debate durante el gobierno de Frei Montalva.

Luego, en la década de los 70 con el régimen autoritario militar, se observa que la estrategia diseñada planteaba el desafío de la descentralización con un carácter eminentemente geopolítico donde, junto al dibujo del nuevo mapa territorial, se crean nuevos organismos subnacionales, a manera de organizaciones intermedias entre el Estado y las personas. Las autoridades establecidas a la cabeza de estas nuevas entidades, el intendente en la región, el gobernador en la provincia y el alcalde en el municipio, eran de confianza exclusiva del jefe de Estado, que para cumplir sus funciones tuvieron a su disposición los recién creados Fondos Nacional de Desarrollo Regional y Común Municipal. Asimismo, se crea un aparato de administración pública descentrada a través de la instalación de las Secretarías Regionales Ministeriales y de las Direcciones Regionales de diversos servicios públicos. La participación también fue objeto de reforma, al crearse dos organizaciones de integración corporativa para representar los intereses de la comunidad: el Consejo Regional de Desarrollo (COREDE) en el nivel regional y el Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO) en el nivel municipal, ambos con funciones sólo consultivas. Resalta de este período el gran impulso que se le entregó al nivel local como agente de desarrollo, adquiriendo nuevas responsabilidades, en donde destaca la municipalización de la salud primaria y la educación básica (Aylwin, 1988; Balbontín, 1984; véase también Irrázaval, 1993).

También deja configurada una nueva división territorial, con trece nuevas regiones y 54 provincias. Además, la Constitución de 1980 establece la estructura, funciones y competencias del gobierno regional: define un intendente designado por el Presidente de la República y un Consejo Regional de Desarrollo (COREDE) que, de manera semejante a los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECOS) en el ámbito municipal, instalaban una estructura de participación ciudadana de tipo estamental con exclusión de los partidos políticos (véase Boisier, 2000).

Ya recuperada la democracia (1990), la preocupación del primer gobierno de la Concertación en esta materia fue redemocratizar el gobierno local tal como ya lo había propuesto, entre otros, el «Grupo de los 24». Ello condujo a la reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Nº 18.695) que además de reestablecer la elección democrática de alcaldes y concejales, consagraba dos mecanismos o instancias de participación ciudadana, los plebiscitos comunales y el Consejo Económico y Social Comunal (CESCO).

Pero la reforma municipal significó, dada la presión de la oposición, abrir el debate al ámbito regional, asunto que inicialmente no estaba en los planes del gobierno de Patricio Aylwin. El resultado fue que la reforma constitucional incluyó modificaciones al Capítulo XIII de la Constitución Política y la posterior sanción de la Ley Orgánica sobre Gobierno y Administración Regional (N°19.175) en 1991 (Lira y Marinovic, 1999).

En ella se establece que el Consejo Regional será presidido por el intendente (que desde este punto de vista, es el presidente del Consejo Regional) y será integrado por consejeros elegidos por los concejales municipales de los municipios de cada provincia. Se elegirán dos consejeros por provincia. En las regiones que tengan menos de un millón de habitantes se elegirán diez consejeros adicionales y las que tengan más de un millón, catorce adicionales, distribuidos proporcionalmente en función de la población de cada provincia.

El intendente contará con un gabinete integrado por los gobernadores provinciales de la región y por los secretarios regionales ministeriales (SEREMI), órgano desconcentrado de los respectivos ministerios (a excepción de los de Relaciones Exteriores, Defensa y Secretaría General de la Presidencia) cuyo responsable es nombrado por el Presidente de la República y elegido de una terna conformada por el intendente, habiendo escuchado el parecer del Ministro respectivo. Entre los cambios contemplados en la nueva ley, se establece la existencia de un gobernador elegido y libremente removido por la Presidencia de la República. En el ámbito provincial, se consagra el Consejo Económico y Social Provincial, con miembros elegidos por distintos estamentos y otros por derecho propio.

Se destaca también el establecimiento de la planta de funcionarios, así como nuevos instrumentos de gestión y de inversión como los convenios de programación y los ISAR e IRAL<sup>5</sup>. Es esta plataforma la que permitirá notables avances en materia de Inversión de Decisión Regional, la cual se incrementó de 13,7% en 1990 a 54,3% en 2007. El notable incremento de los recursos de decisión regional se contrapone con las limitaciones del régimen político regional, cuya legitimidad se ve restringida por el proceso de constitución del Consejo Regional.

---

<sup>5</sup> Los recursos de la inversión de decisión regional tiene su origen en: los recursos de los Programas de Inversión Regional (FNDR y provisiones), la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR; inversión que corresponde a estudios preinversionales, programas y proyectos de inversión que siendo de un ministerio o servicio específico, se deban realizar en una región particular (PMB y Programa de Agua Potable Rural); las Inversiones Regionales de Asignación Local (recursos del nivel central que son decididos por los gobiernos regionales, de acuerdo a la priorización de los gobiernos municipales y de manera coherente con la Estrategia Regional de Desarrollo (PMU y los Programas de Desarrollo Social y de Apoyo a Actividades Económicas de FOSIS); los Convenios de Programación, acuerdos formales entre ministerios y regiones que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión; Pavimentos Participativos, Proyectos MOP y Fondo Nacional del Deporte y otros programas (Programas Defensas Fluviales y Fondo Nacional del Deporte) y subsidios (Programa Chile Barrio, Subsidios PET y Subsidio Estándar Mínimo, SUBDERE, *Evolución y Análisis de la Inversión de decisión regional (IDR), 1990-2007*, Subdere, Santiago, 2008. Revisar, también, el estudio de Dagmar Raczynski y Claudia Serrano (editoras), *Descentralización: nudos críticos*, CIEPLAN/Asesorías para el Desarrollo, Santiago, 2001.

A partir de la década de los noventa la descentralización —entendida ahora como forma de organizar la administración del Estado, hacer más eficiente el alcance de políticas, planes y programas y de acercar el Estado a las personas—, se ha manifestado en un conjunto de reformas legales y en la creación de diversos instrumentos descentralizadores, que han ido conformando un cierto marco general que, no obstante, se encuentra condicionado por los siguientes aspectos: a) En términos político-culturales, el planteamiento del Estado unitario como marco inamovible del proceso descentralizador condiciona el traspaso de competencias, funciones, atribuciones y recursos desde el nivel central hacia los organismos subnacionales; b) El carácter fuertemente presidencialista del régimen político delimita la dispersión del poder político, la cultura centralista se resiste en distintas esferas a avanzar en procesos de descentralización; c) La estructura centralizada de los partidos políticos y el sistema binominal de elecciones, marcan la tendencia hacia la creación de dos bloques políticos, lo que entorpece el diseño de escenarios político-partidistas que sean un efectivo reflejo de la realidad de los territorios; d) En términos normativos, nuestro cuerpo legal distingue entre los conceptos de Gobierno y administración del Estado, en donde la facultad de gobernar sólo puede desconcentrarse y es la administración del Estado la que se descentraliza.

Con todo, es posible argumentar que a partir de los noventa, el proceso ha sido gradual y selectivo, sin una referencia explícita a un modelo particular de descentralización. Más aún, la modernización y la reforma del Estado que marcan particulares desafíos para toda América Latina aparecen como los únicos elementos orientadores del proceso. Ello significa que el marco general expresado más arriba es el resultado de iniciativas que han sido capaces de plasmarse en reformas bajo particulares condiciones favorables. En efecto uno de los grandes hitos en materia de descentralización, cual es la creación de los Gobiernos Regionales, surge como una reforma legal complementaria a la original que deseaba democratizar a través de elecciones directas las autoridades al nivel municipal.

El proceso de descentralización en Chile en la última década surge entonces desde un anhelo por mayor eficiencia, por mayor democracia y participación, anhelos todos que enfrentan el desafío de avanzar en un Estado unitario, pero descentralizado. La imagen país que el documento de política pública *El Chile descentralizado que queremos* (Subdere, 2002) intentó plasmar era el de un país moderno, eficaz y transparente, capaz de interpretar las aspiraciones de desarrollo de cada una de sus regiones y comunas, contribuyendo efectivamente a su realización. Es decir, el debate que reposiciona al Estado nacional como conductor de desarrollo, agente de gobernabilidad y cultura cívica sirve también de fundamento a este proceso.

### ***Descentralización política***

La llegada de la democracia permitió hacer efectivo un proceso de descentralización política, entendiéndola en dos sentidos: como un traspaso de poder —de decisión— desde el nivel central hacia los niveles subnacionales, y como la democratización de

la elección de las autoridades territoriales. La reforma constitucional de 1991 abre las puertas para la creación de las leyes orgánicas constitucionales regional y municipal. Esta reforma representa un hito, puesto que da forma a un sistema de administración que debe resolver en tres niveles efectivos de administración: el nacional, el regional y el local.

Clave resultó —tal como se señaló más arriba— en el diseño de esta nueva institucionalidad descentralizada, la creación de los Gobiernos Regionales, aun cuando es objeto de permanente crítica lo «compartido» de sus competencias con otros sectores del nivel nacional y la escasez de funciones y atribuciones para gestionarlas. En el nivel local, por su parte, la democratización en la elección de sus autoridades a nivel de concejales primero y de alcaldes posteriormente, sí permite dar cuenta de una gestión más autónoma y descentralizada.

El Gobierno Regional (GORE) es una institución descentralizada y como órgano de administración superior de la región debe velar por su desarrollo económico, social y cultural, para lo cual cuenta con funciones en materia de ordenamiento territorial, de fomento productivo y de desarrollo social y cultural. Está conformado por dos órganos: el Intendente, quien es el ejecutivo del GORE además de representar al Presidente de la República en la región, y el Consejo Regional (CORE), órgano que se conforma además del intendente por consejeros regionales que son electos en forma indirecta por los concejales de la región constituidos para tales efectos en colegios provinciales, por un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos; el número de consejeros regionales varía en la región dependiendo de su número de habitantes: se eligen dos consejeros regionales por provincia independiente del número de habitantes; diez consejeros en las regiones de hasta un millón de habitantes y catorce en aquellas regiones con una cifra superior de habitantes. El propósito del CORE es hacer efectiva la participación de la comunidad regional, y cuenta para tales fines con facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras.

Los requisitos, inhabilidades e incompatibilidades para ser electo consejero regional son los siguientes: a) ser ciudadano con derecho a sufragio; b) tener la mayoría de edad; c) haber completado la enseñanza media o su equivalente; d) residencia en la región, lugar de la elección, durante un plazo no inferior a dos años.

El cargo de consejero regional es incompatible con los siguientes cargos y funciones: a) senadores y diputados; b) ministros de Estado, subsecretarios, intendentes, gobernadores, alcaldes, concejales, miembros del Consejo Económico y Social Comunal, secretarios regionales ministeriales, directores de servicios regionales; c) funcionarios públicos de exclusiva confianza del Presidente de la República o del intendente respectivo, funcionarios de planta o en comisión de servicio en el Gobierno Regional; d) funcionarios de la Contraloría General de la República y los miembros del Consejo del Banco Central; e) miembros del Poder Judicial, fiscales del Ministerio Público, miembros del Tribunal Constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones y de los Tribunales Electorales Regionales y los miembros de las Fuerzas Armadas, carabineros e investigaciones.

Dentro de las inhabilidades para ejercer el cargo de consejero regional, se encuentran: a) personas que tengan vigente o suscriban, por sí o por terceros, contratos

o cauciones con el Gobierno Regional o quienes tengan litigios pendientes con el Gobierno Regional; b) personas condenadas por algún crimen o simple delito.

En términos de descentralización política, el Gobierno Regional es un órgano de administración superior de la región, careciendo por tanto de funciones de gobierno propiamente tal. Aun cuando tiene la facultad de elaborar «políticas regionales» las cuales se enmarcan en las estrategias de desarrollo regional, éstas no tienen validez por sobre lo que una política pública del nivel nacional establece para un determinado sector. Por su parte, sus facultades normativas se limitan a aprobar y modificar las normas reglamentarias regionales que le encomienden las leyes.

Resulta importante destacar aquí que la estructura política de apoyo que tiene el intendente para su gestión está constituida por la administración pública desconcentrada del nivel regional, la cual para estos efectos se organiza en el gabinete regional, el cual integran las siguientes autoridades regionales.

Por un lado, el Secretario Regional Ministerial (SEREMI; Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional N° 19.175), es la autoridad desconcentrada del sector en la región, además de ser representante del Ministro, es colaborador directo del intendente, por lo que se subordina a su autoridad para la elaboración de políticas, planes, proyectos, programas y presupuestos referidos a su sector en particular. Los secretarios regionales ministeriales son nombrados por el Presidente de la República, a partir de una terna que le presenta el intendente, oyendo al ministro respectivo. Tiene funciones de planificación, de gestión y presupuestarias. Dentro de las de planificación destacan las de elaboración de políticas y programas para el desarrollo de su sector; en las de gestión se encuentran las de coordinar o supervigilar las funciones que desarrollan las instituciones de su sector que operan en la región, y las presupuestarias se refieren a la elaboración del presupuesto de su sector.

Por otro lado, está la figura del gobernador, el cual: a) tiene a su cargo la administración de su respectiva provincia; b) preside el Consejo Económico y Social Provincial; c) tiene atribuciones para supervisar programas y proyectos de desarrollo que elaboren los servicios públicos regionales; proponer al intendente proyectos de desarrollo de su provincia; asesorar a las municipalidades de su jurisdicción; promover la participación del sector privado en el desarrollo, entre otras. La figura del gobernador cuenta con un órgano de participación de carácter consultivo en la provincia, el Consejo Económico y Social Provincial —CESPRO—. Éste se constituye por los representantes de las organizaciones sociales de la provincia y por miembros por derecho propio, estos últimos provienen de las áreas de Salud y Fuerzas Armadas.

A pesar de que la figura del gobernador es importante en regiones de alta dispersión geográfica y poblacional, no es menos cierto que el nivel provincial ha logrado poca relevancia en la definición de los ejes de desarrollo en la mayoría de las regiones del país. Un claro ejemplo de ello es el permanente cuestionamiento acerca de la eficiencia y eficacia posibles de alcanzar en este nivel. El argumento que aparece como el más razonable para la mantención de la provincia y sus respectivas autoridades, reside en la necesidad del Estado de llegar lo «más cerca posible» al nivel local en el proceso de transferencia de políticas y recursos desde el nivel central. Por su parte,



muchas SEREMI cuentan con escasa infraestructura de gestión y dotación de personal para desarrollar eficientemente su labor.

En suma, el gabinete regional constituye ciertamente un espacio de reflexión integrada para resolver los desafíos que el desarrollo económico, social y cultural impone a una región, desafíos a los que se suma el dotar de más infraestructura orgánica los propios espacios institucionales que para estos efectos ha creado la Ley.

A modo de balance, es posible argumentar que la existencia de dos líneas de gobierno (la de Interior, en la figura del intendente; y la regional, en el GORE) dificultan una coordinación de la gestión en la región. A este escenario adverso se suma la falta de legitimidad del CORE originada en su elección indirecta, los escasos espacios de participación y de control de la comunidad regional, la existencia de numerosas —si no todas— competencias compartidas con otros sectores y el presidencialismo en el rol y figura del intendente. Con todo, resalta la función de distribución de la inversión regional descentralizada, como la más importante en este nivel. No obstante, se observa una necesidad de profundizar la democracia y perfeccionar el sistema de representación en este nivel, así como la incorporación de mecanismos de control tales como la cuenta pública.

Por último se encuentran, como desafíos pendientes, el diseño de mecanismos efectivos para la administración de territorios de especiales características tales como las áreas metropolitanas y las zonas extremas o especiales. Respecto a estas últimas ha sido el nivel central el que permanentemente ha debido dar respuestas a las urgencias y necesidades de los habitantes de tales territorios a través de diversos esfuerzos sectoriales, en general, y del Comité Interministerial de Zonas Especiales (CIDEZE), en particular.

### *Descentralización económica*

La descentralización económica o fiscal, entendida como la forma de asignar recursos públicos por parte de los niveles subnacionales, es un factor crítico para el avance del proceso de descentralización. En nuestro país ha tomado la forma de la asignación de recursos por parte del nivel nacional hacia el regional y el local, a través de transferencias.

Desde la propia creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el modelo ha optado por una descentralización del gasto, en donde la premisa ha sido que el gasto sea ejecutado en el nivel más cercano a las preferencias de las personas, lo que se traduce en que son los sectores quienes entregan sus recursos a las regiones para gastarlos en función de sus intereses.

Con todo, los esfuerzos más significativos en materia de aumento de la descentralización fiscal, en los últimos quince años, han apuntado a fortalecer el instrumento Inversión de Decisión Regional (IDR), a efectos de que sean las regiones las que mayormente participen en el destino de los recursos previstos en sus presupuestos.

La IDR corresponde a: la inversión de los Gobiernos Regionales, la inversión sectorial de asignación regional, la inversión regional de asignación local, los convenios

de programación y otros proyectos y programas que pueden variar anualmente. Se calcula mediante la siguiente expresión:

$$\frac{\text{Inversión regionalizada}}{\text{Inversión pública nacional}} \cdot 100$$

El detalle de estos componentes se describe a continuación:

- a) Recursos de Inversión de los programas de inversión regional, que corresponden básicamente al Fondo Nacional de Desarrollo Regional y las provisiones sectoriales.
- b) Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) que corresponde a estudios de preinversión, programas y proyectos de inversión de un Ministerio o Servicio, que va a ser ejecutado en una región específica y cuyo impacto se concentra en un determinado territorio; ejemplos de ISAR son los programas de mejoramientos de barrios (PMB) y el programa de agua potable rural.
- c) Inversión Regional de Asignación Local (IRAL), corresponde a recursos de inversión que desde el nivel central se ponen a disposición de las regiones para sus respectivas comunas. Predefine sectores relevantes de inversión, los cuales se centran en el cumplimiento de la Estrategia de Desarrollo Regional (EDR). Son los Concejos Municipales quienes deciden los proyectos a favorecer con estos recursos. El IRAL se compone de: programa de mejoramiento urbano y equipamiento comunal (PMU) y los programas de apoyo social del FOSIS.
- d) Convenios de Programación, estos son protocolos de acuerdos entre uno o más sectores y uno o más gobiernos regionales, por los cuales se deciden acciones relativas a proyectos de inversión en un plazo determinado.
- e) Pavimentos Participativos, es un programa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que requiere de la participación activa y efectiva de los vecinos.
- f) Proyectos del Ministerio de Obras Públicas y Fondo Nacional del Deporte.
- g) Otros programas y subsidios.

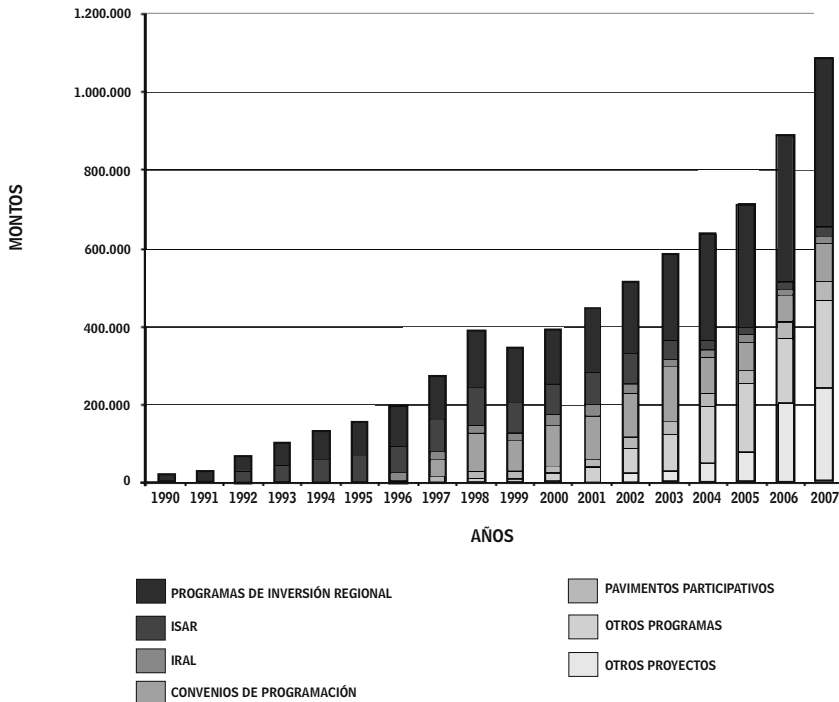
La IDR como instrumento que mide la descentralización económica ha crecido como se señaló antes, en el período correspondiente entre los años 1990-2007 a un porcentaje de 54,3%. Si bien es cierto que tanto los instrumentos medidos por este concepto como los montos asociados a los mismos han aumentado en el período mencionado, existen discrepancias respecto a su efectivo impacto. Uno de los argumentos indica que en su medición se incorporan los montos aprobados en la Ley de Presupuesto de la nación, no ajustándose posteriormente a los cambios que ésta tiene en su período de aplicación. Otro aspecto que rescata la discusión es que los niveles de decisión respecto a los montos de los componentes de la IDR son muy variables; en efecto, la decisión sobre proyectos de inversión del FNDR que son de

libre disposición, sin embargo, un importante porcentaje corresponde a proyectos de inversión que se encuentran condicionados por el sector que origina dichos recursos. Por otro lado, numerosos estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo afirman que la decisión de inversión de los gobiernos regionales es significativamente alta respecto a proyectos específicos.

Por lo anterior, variadas reflexiones apuntan a generar nuevos instrumentos que fortalezcan efectivamente el proceso de descentralización fiscal. Entre ellos destacan los Anteprogramas Regionales de Inversión (ARI) y los Programas Públicos de Inversión en la Región (PROPIR), que representan el conjunto posible de inversión en una región y es en el Gobierno Regional en donde se discuten como anteproyectos de inversión.

Fernández y Jara (2008) muestran la evolución de la Inversión de Decisión Regional y de sus componentes. El gráfico 1 permite observar la relativa disminución de los ISAR, IRAL y convenios de programación en el período comprendido entre 1990 y 2007. Por otra parte, si bien es cierto que las provisiones asociadas al FNDR han aumentado, también lo es que lo han hecho bajo la forma de financiamiento condicionado de las mismas.

**Gráfico 1.** Evolución de los componentes de la IDR período 2002-2007  
(En millones de pesos de cada año)



El mecanismo a través del cual se llega a distinguir la IDR, comienza naturalmente en el proceso de elaboración presupuestaria en cada región, que se inicia durante el primer trimestre de cada año<sup>6</sup>, con la formulación del anteproyecto de inversión regional, para la formulación presupuestaria y de actividades para el año siguiente. Este anteproyecto de inversión regional constituye una verdadera carta de navegación presupuestaria; en su diseño y a partir de las definiciones de las Estrategias de Desarrollo Regional, participan representantes del Consejo Regional, de los Secretarios Regionales Ministeriales y de las Direcciones Regionales de los Servicios que operan en la región. De esta manera son los propios Ministerios los que, a partir de este detalle, deben hacer llegar la información requerida para su sector, siendo esta instancia el mecanismo de comunicación entre lo que un sector estima en términos de planes, programas y recursos para una región y lo que la propia región le representa como necesidad. Producto de este trabajo se elabora un proyecto de presupuesto lo más ajustado posible a las necesidades de la región, el que es remitido finalmente a los respectivos Ministerios para que se consideren en la formulación de sus propios presupuestos.

El proyecto de presupuesto de la región tiene a lo menos dos componentes: un presupuesto de gastos de funcionamiento del Gobierno Regional y otro de inversión. Este proyecto es remitido al CORE por parte del intendente para su aprobación; dentro de sus facultades el CORE puede aprobarlo o sustituirlo.

### *Descentralización administrativa*

Entendida como transferencia de competencias en general y de funciones y atribuciones en particular, la descentralización administrativa aparece como un mecanismo que delega competencias del nivel central en niveles subnacionales, pero que mantiene la supervigilancia sobre las mismas.

Destaca el hecho de que la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR) establece en su artículo n° 67 la posibilidad de que un Gobierno Regional solicite al Presidente de la República el traspaso de competencias y recursos que estén a cargo de un Ministerio o Servicio, adjuntando en dicha petición todos los estudios correspondientes que avalen dicha petición y que demuestren la «aptitud» para asumir tales nuevas competencias. Esta petición, señala la ley, debe ser analizada por el propio sector involucrado, emitiendo un informe que deberá ser revisado por el Presidente de la República para su decisión. Si esta petición prospera, el artículo 107 de la mencionada ley establece la celebración de un convenio como mecanismo de traspaso de la competencia desde el sector hacia el Gobierno Regional.

---

<sup>6</sup> Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

Cabe preguntarse entonces por qué a pesar de lo explícito del procedimiento, la historia constata lo difícil de su implementación, pudiéndose levantar al respecto dos hipótesis:

- a) La propia percepción del Gobierno Regional como una organización dotada de una institucionalidad poco capaz de actuar como receptora de nuevas competencias. A este respecto, recordando lo dispuesto en la ley, se establecen sólo dos divisiones en la estructura del Gobierno Regional, la de administración y finanzas, que tal como su nombre lo indica se encarga de las gestión administrativa y financiera, de los servicios generales y de la ejecución del presupuesto, y la de análisis y control de gestión, a cargo de los proyectos de inversión, principalmente. Últimamente, se ha permitido la generación de una tercera división, la de desarrollo, preocupada de aspectos de planificación y desarrollo de la región.
- b) Analizando esta estructura del Gobierno Regional, dispuesta por ley, es posible entender que su funcionamiento se encuentra claramente acotado a aspectos administrativos y de acompañamiento de procesos, más que a funciones de liderazgo estratégico en la región.
- c) Una segunda hipótesis indica que una nueva competencia para el Gobierno Regional requeriría un lugar en términos de estructura donde traspasarla. Considerando que el que hace efectivo el traspaso es el Presidente de la República, debiendo radicar necesariamente la competencia en el Gobierno Regional, se requerirá de una reforma legal orgánica constitucional para hacer efectivo el traspaso al Gobierno Regional como institución descentralizada. De hecho esa ha sido la fórmula para traspasar algunos aspectos de la planificación del territorio materializados en los futuros Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT) que tendrán la particular característica de ser sólo indicativos.

Es necesario considerar que la Constitución Política de Chile consagra un sistema de distribución de las competencias públicas, no de separación de poderes del Estado. En contraposición, la descentralización administrativa implica una redistribución del poder del Estado, con un matiz: reconocer qué nivel del Estado está más preparado para hacerse cargo de una determinada materia.

En efecto, avanzar en la descentralización administrativa permitiría eliminar la tendencia a diseñar políticas públicas homogéneas, potenciaría los liderazgos territoriales, favorecería la modernización de la gestión pública y facilitaría el aprendizaje entre instituciones.

La idea de problematizar aquello que funciona bien centralmente y aquello que podría funcionar mejor regionalmente, ha de centrarse en fortalecer las actuales competencias de gobiernos regionales y municipios, de modo que sus decisiones sean efectivamente autónomas.

Por su parte la realidad local se centra en un escenario de eterna promesa de mayores facultades para constituirse en verdaderos motores del desarrollo en sus territorios. Los municipios cuentan con un gran número de funciones (superpuestas entre

sí y con otros niveles del Estado) y con menores atribuciones para llevarlas a cabo. Dado lo anterior urge la necesidad de fortalecer las competencias locales para que se constituyan como prestadores de servicios sociales, sean promotores del desarrollo económico o bien el conjunto de competencias a traspasar aseguren un mínimo de calidad en las prestaciones municipales.

El traspaso de funciones y atribuciones de una competencia del nivel central hacia niveles subnacionales debería considerar el traspaso de recursos asociados a ciertos tipos de servicios públicos: a) privilegiar áreas de administración pública con abundantes recursos humanos e institucionales; b) enfatizar áreas donde existe un gran número de ellos; c) estimar el costo/beneficio y las economías de escala; d) examinar áreas de gestión deficiente; e) considerar áreas geográficas priorizadas.

El traspaso de competencias y funciones como parte del proceso de descentralización administrativa es clave en el proceso descentralizador, puesto que de esta manera se fortalece a las instancias subnacionales para asegurar un desempeño eficiente y eficaz.

Para el caso de las entidades locales, podría darse el principio de subsidiariedad entre niveles, en donde el nivel local pueda «traspasar» funciones de las que no pueda hacerse cargo a los niveles regional o nacional.

Si la propuesta en materia de traspaso de competencias es sobre la base de competencias compartidas y eventualmente transferibles entre los distintos niveles de la Administración del Estado, tres son los temas claves a tener en cuenta: a) definición clara y precisa de las funciones que corresponderá asumir a cada nivel, con sus respectivas atribuciones; b) la coordinación entre la gestión de los tres niveles de modo de lograr eficiencia y control, evitando las disfuncionalidades y duplicidades de recursos; c) la colaboración o cooperación, que se vincula a la idea de apoyo interinstitucional y forma de relación que partiendo del respeto por la autonomía, permite la ejecución de procedimientos y acciones en conjunto.

## **El proceso de descentralización colombiano desde la perspectiva de los departamentos**

### *Antecedentes de la descentralización en Colombia*

La Carta Constitucional de 1886 definió a Colombia como un Estado centralizado políticamente y descentralizado administrativamente. Esto se manifestó mediante una relación vertical de poder, donde los actos de una autoridad eran refrendados por la autoridad inmediatamente superior, siendo así, que el Presidente era en última instancia el responsable de todos los actos del gobierno. La descentralización territorial era básicamente administrativa, en la medida en que para la prestación de servicios en los distintos departamentos, además de la responsabilidad en el cobro de algunos impuestos, el ejecutivo definía y decidía respecto de dicha desconcentración funcional.

En materia de competencias fiscales, la Ley 14 de 1983 permitió elevar el nivel de recaudos territoriales mediante la simplificación y racionalización del sistema impositivo de los departamentos y municipios. A su vez, también amplió la base gravable sobre todos los predios registrados en las oficinas de catastro. Estas medidas fiscales, se adoptaron justamente en el momento en que se evidenciaba un grave deterioro en las finanzas del gobierno nacional, producto del aumento del gasto, la deuda interna y externa y los altos niveles de corrupción<sup>7</sup>.

Adicionalmente, la Ley 12 de 1986, aumentó el porcentaje del IVA que se traspasaba a los municipios, mientras que dichos recursos debían ser asignados a la atención de gastos de funcionamiento e inversión en las entidades territoriales. Sin embargo, la autonomía local respecto del manejo de estos recursos era cuestionable, en la medida en que la ley definía explícitamente la destinación de los mismos, además de condicionar las transferencias a la capacidad de recaudo, como sucedió con el impuesto predial (Rojas, 1987: 46).

En 1986 se dio uno de los mayores pasos en materia de descentralización política, al establecerse la elección popular de alcaldes, que pese a que coincide con el reparto de cuotas de poder mediante la participación del cuadro ampliado de las élites de los partidos tradicionales en el ámbito local, también abrió un nuevo espacio en el que los ciudadanos podían participar mediante la toma de decisiones en asuntos de su interés. Esta reforma democrática buscaba, en teoría, reducir la distancia entre gobernantes y gobernados y así mismo fortalecer el vínculo de responsabilidad entre ambos e, incluso, inducir al manejo eficiente de los recursos a nivel local (Wiesner, 1992).

La década del 90 comenzó con una profunda crisis fiscal, producto de diversos factores, como los altos niveles de deuda interna y externa, el aumento del gasto público y la corrupción, entre otros. Adicionalmente, era evidente el crecimiento de grandes problemas de pobreza y marginalidad urbana y rural, a causa de la incapacidad del Estado por atender las demandas sociales y del mercado por absorber la creciente mano de obra. El narcotráfico y la violencia política a partir de la lucha entre la fuerza pública, grupos guerrilleros y paramilitares, también fueron otros agravantes de esta crisis.

En medio de este complejo panorama de zozobra y una crisis política e institucional, se convocó a una Asamblea Nacional Constituyente, en la que fue muy importante la participación de un gran componente plural ciudadano por fuera de los partidos tradicionales, para la expedición de la nueva Constitución Política de 1991. Por medio de esta iniciativa, se buscó recuperar la credibilidad de las instituciones, dar mayores espacios de participación en la toma de decisiones a todos los sectores

---

<sup>7</sup> Al respecto, pese a que un informe final de la misión sobre finanzas intergubernamentales en Colombia (Bird, 1981), recomendó modificar el sistema de transferencias como medida necesaria para salir del déficit fiscal de la Nación, permitiendo gracias a un gran esfuerzo fiscal, el autofinanciamiento de municipios grandes para que estos a su vez financiaran a los pequeños, el gobierno a la cabeza del Presidente Turbay Ayala, no adoptó ninguna reforma importante sobre descentralización fiscal, sin embargo, sí se tomaron algunas medidas para desconcentrar funciones.

sociales y hacer más eficiente la administración pública, con la inserción de una serie de herramientas de control y técnicas del sector privado, dirigidas a generar el cambio de un sistema burocrático-racional, por uno gerencial<sup>8</sup>.

La nueva Constitución, y posteriormente sus normas reglamentarias, han determinado el desarrollo y situación actual del proceso de descentralización, principalmente en la medida en que incrementa el volumen de transferencias del nivel central hacia los Departamentos y Municipios y, además, redefine las funciones de los distintos niveles de Gobierno, así como también aumenta las responsabilidades de las entidades territoriales<sup>9</sup>.

Las reformas económicas introducidas en los 90, estaban principalmente dirigidas a insertar al país en la dinámica económica neoliberal, mediante la apertura del mercado nacional. Además, se adoptaron una serie de recomendaciones para el ajuste fiscal de la Nación, las cuales fueron hechas por organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y que contemplaban privatizaciones, flexibilización laboral, reducción del aparato del Estado y desregulación económica, entre otras medidas, condicionadas al pago de la deuda externa y las posibilidades de obtener nuevos créditos.

En estas condiciones, lo local hace parte del interés del capital transnacional en aras de permitir la expansión del mismo. Se crea entonces un espacio en el que los poderes locales sólo son simples mediadores y receptores pasivos frente a las políticas nacionales y el gran capital.

Sin embargo, todas estas reformas iniciadas en los años 90, independientemente del tipo de intención, negociación o espacio de afectación, han tenido hasta la fecha una fuerte determinación estructural del sistema económico, social y político del país y la región, en la medida que fijó los marcos actuales para el ejercicio de derechos ciudadanos y la democracia, al tiempo que fijó también las características de los procesos de descentralización en cuanto a los niveles de autonomía y desarrollo local generados.

El objeto específico de análisis del trabajo es analizar el rol del departamento como ente territorial de la nación a la luz del desarrollo del proceso de descentralización, razón por la cual no se ahondará mucho en aspectos generales del proceso.

---

<sup>8</sup> Dentro de esta serie de reformas a la administración pública del país, se incorporaron herramientas como la Reingeniería (usualmente asociada al concepto de «reestructuración en el sector público») y que consiste en un enfoque de gestión por procesos, así como el sistema de calidad total y las Tecnologías de la Información y la Comunicación-TIC. Todas ellas generaron ciertos niveles relativos de progreso en la gestión pública, sobre todo respecto al mejoramiento en la atención al ciudadano.

<sup>9</sup> En el campo político, con la Constitución de 1991 se instauró la elección popular de gobernadores como cabeza del gobierno departamental, lo que incluía también el tarjetón, la financiación de campañas y las consultas populares en las entidades territoriales (Departamento Nacional de Planeación, 1991).



## *Estructura político-administrativa del departamento*

La Constitución de 1991 establece en su artículo 1: «Colombia es un Estado social de derecho, organizado como república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, participativa y pluralista, etc.». De esta manera, el grado de legitimidad del sistema político y por ende, la estabilidad de las instituciones democráticas, depende en un alto grado de que todos estos enunciados más allá de lo formal, sean objeto de estricto desarrollo, en el que por un lado exista un alto grado de autonomía de las entidades territoriales en la determinación y atención de sus propios intereses y por otro, la generación de consensos ciudadanos en torno a la legitimidad del mismo sistema.

Los departamentos como entidades territoriales son unidades político-administrativas derivadas de la Revolución Francesa, en las cuales ha sido dividido el territorio nacional, para facilitar funciones básicas como la gestión de la política pública y la planificación. Además, estas unidades tienen como fines, entre otros, la intermediación entre los municipios y el Estado, la formulación de planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, la generación de procesos productivos, la coordinación y conducción de obras públicas de gran interés y velar por la preservación del medio ambiente (Mendoza, 2003).

La Constitución en los artículos 286 y 287, establece como entidades territoriales a los departamentos, distritos, municipios y distritos indígenas<sup>10</sup>, determinando para ellos autonomía en la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley. De esta manera en virtud de tales atribuciones, éstos tienen derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que le correspondan, administrar los recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

Adicionalmente, la Constitución deja la puerta abierta a la posibilidad de conformar como entidades territoriales con reconocimiento de persona jurídica a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley<sup>11</sup> (el desarrollo real y los obstáculos para el ejercicio de estos derechos y facultades será

---

<sup>10</sup> Respecto de la posibilidad de creación de los territorios indígenas, en la actualidad éstos como entidad territorial con autonomía político-administrativa, no existen. El país cuenta con alrededor de 638 resguardos indígenas, conformados a partir de la responsabilidad del Estado de garantizar el acceso a la tierra, así como el respeto y defensa de los derechos de estas comunidades. Estas poseen cierto grado de autonomía en cuanto a la planeación y uso del territorio, posiblemente y como lo demandan, tendrían un sistema judicial propio según sus usos y costumbres, pero según lo dispuesto por el artículo 330 de la Constitución Política, no están conformadas como entidades territoriales con autonomía en el recaudo y distribución de sus recursos, en el diseño y elaboración de planes y programas de desarrollo económico y social, ni tampoco en la promoción de inversiones públicas de su territorio.

<sup>11</sup> Al respecto se plantea que dos o más departamentos pueden constituirse en regiones administrativas de planificación con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, cuyo objeto central será el desarrollo económico y social del respectivo territorio. Por ejemplo, el departamento de Cundinamarca, la ciudad de Bogotá y los municipios contiguos, podrían asociarse en una región administrativa y de planificación especial, conservando su identidad política y territorial.

analizado en el último apartado), con el fin de fortalecer los procesos de planificación y desarrollo de los distintos territorios.

La creación de departamentos en el país, puede entenderse como un proceso en el que, durante un período de casi 100 años, ha ido aumentando poco a poco la cantidad de éstos, por divisiones de grandes regiones o el reconocimiento de regiones apartadas como entidades territoriales en iguales condiciones. La Constitución de 1886, decretó la división del país en nueve «Estados soberanos», basado en un sistema políticamente centralista y administrativamente descentralizado de carácter unitario rígido. En 1904, tras la pérdida de Panamá, el general Rafael Reyes decretó una nueva distribución territorial compuesta por 25 departamentos, una intendencia y un territorio nacional. En 1936, una reforma creó con rango constitucional las intendencias y comisarías, dividiendo ahora el territorio en departamentos, intendencias y comisarías.

Finalmente, la Constitución Política de 1991 con el fin de adecuar el Estado a las nuevas realidades sociales y económicas, particularmente en aspectos como la descentralización administrativa y la modernización del Estado, cambió mediante el artículo 309, en razón de criterios de equidad y justicia redistributiva, un total de nueve intendencias y comisarías por departamentos (Departamento Nacional de Estadísticas-Colombia, 2008).

En la actualidad el país se encuentra distribuido en 32 departamentos, 1.101 municipios, 10 distritos, incluido el Distrito Capital de Bogotá<sup>12</sup>, el cual si bien es municipio, está sujeto a un régimen especial. La extensión del territorio nacional es de 1.141.748 km. La superficie total de Colombia, incluida la soberanía marítima de 928.660 km<sup>2</sup>, es de un total de 2.070.408 km<sup>2</sup>.

## ***Autoridades***

El departamento como entidad territorial está integrado por municipios, distritos y territorios indígenas, mientras que la estructura del gobierno departamental la conforma el gobernador y la asamblea departamental integrada por diputados.

Dentro del inicio del proceso de descentralización en Colombia, se destaca como elemento clave en la entrega de poder político a los distintos territorios, la primera elección de alcaldes para el año de 1986 y de gobernadores para 1993, ya que antes de la promulgación de la Constitución de 1991, los gobernadores aunque igual hacían parte del Poder Ejecutivo, eran delegados por el Presidente de la República para ser los máximos representantes del departamento<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> La Constitución de 1991, también crea el distrito turístico y cultural de Cartagena de Indias, el distrito turístico, histórico y cultural de Santa Marta y el distrito especial industrial y portuario de Barranquilla.

<sup>13</sup> Mediante decreto 1822 de 1986, fue expedido el «Régimen departamental», posteriormente derogado expresamente por el artículo 380 de la Constitución de 1991, por medio del cual la gestión

Los gobernadores son elegidos popularmente por la población habilitada para ejercer el derecho al voto en la respectiva circunscripción territorial, para un período de cuatro años, sin posibilidad de ser reelegidos para el período siguiente. Son los jefes de la administración seccional, representantes legales del departamento y como agentes del Presidente de la República, tienen a cargo el mantenimiento del orden público y la ejecución de la política pública.

La Ley 617 del año 2000 fijó, en base a la población y monto de los ingresos corrientes de libre destinación, percibidos por cada tanto de los departamentos como municipios, una categorización de la cual dependen los gastos de funcionamiento de las Contralorías, Concejo y Personerías. En cada uno de los departamentos del país hay una corporación administrativa de elección popular denominada Asamblea Departamental, la cual ejerce control político sobre los actos del gobernador, secretarios de despacho<sup>14</sup>, gerente y directores de institutos descentralizados. A su vez, está integrada por siete (7) miembros para el caso de las comisarías erigidas departamentos con la Constitución de 1991 y en los demás departamentos por no menos de once (11) miembros ni más de treinta y un (31) miembros (artículo 299 de la Constitución). El período de los diputados es de cuatro años sin posibilidad de reelección inmediata y éstos tienen la calidad de servidores públicos.

La Constitución establece cuáles son las atribuciones tanto del gobernador como de las asambleas departamentales, mientras que la Ley 617 del año 2000, sobre descentralización y competencias, establece el conjunto de reglas tendientes a garantizar la transparencia en la gestión departamental, a través de una serie de disposiciones en relación al conjunto de inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores y diputados de las asambleas departamentales.

### *Atribuciones*

Al gobernador como autoridad cabeza del departamento le corresponde hacer cumplir la ley, decretos del gobierno y ordenanzas de las asambleas, así como dirigir la acción administrativa como gestor y promotor del desarrollo de su territorio, a través de la presentación de planes, proyectos y programas económicos, culturales, sociales de obras públicas y presupuesto. También crear, suprimir o fusionar empleos de las dependencias a su cargo, nombrar y remover a gerentes y directores de establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado. Finalmente, debe velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales, de las entidades descentralizadas y las que sean objeto de transferencias por la nación.

A los diputados de las asambleas departamentales les corresponde expedir disposiciones, planes y programas relacionados con la planeación, el desarrollo económico

---

del gobernador como agente del ejecutivo, se da por delegación directa del Presidente de la República, el cual tiene también la facultad de nombrar y removerlo de su cargo.

<sup>14</sup> Éstos hacen parte de las instancias de dirección en el manejo del gobierno departamental en carteras como la de educación, salud y transporte entre otras.

y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, turismo, transporte, medio ambiente, obras públicas, vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera. También, decretar los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales, crear y suprimir municipios y determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias y las escalas de remuneración. Finalmente, crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.

### ***Régimen de inhabilidades e incompatibilidades***

Tanto para gobernadores como para diputados, las inhabilidades para el ejercicio del cargo son: haber sido condenado en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad excepto por delitos políticos o culposos, haber ejercido como empleado público o intervenido en gestión de negocios de entidades públicas del nivel departamental o celebración de contratos con las mismas, tener vínculo por matrimonio, unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo departamento. En el caso del gobernador, haber desempeñado el cargo de contralor departamental o procurador delegado en el respectivo departamento durante un período de doce meses antes de su elección.

Las incompatibilidades para ambos guardan relación con la prohibición de participar en partidos políticos, celebrar o intervenir en contratos y procesos, desempeñarse simultáneamente en otros cargos públicos o ser apoderado o gestor ante entidades o autoridades administrativas. Adicionalmente, para los diputados, participar como miembros de juntas o consejos directivos del sector central o descentralizado.

### ***Mecanismo de revocatoria de mandato***

En relación a la revocatoria al mandato, el artículo 6 de la Ley 134 del año 1994 sobre mecanismos de participación ciudadana establece la posibilidad de que los ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos den por terminado el mandato que le han conferido a gobernadores y alcaldes por insatisfacción con la gestión o incumplimiento del programa de gobierno. Para adelantarse a esta acción, un número no menor al 40% del total de votos emitidos para la elección del mandatario, puede solicitar ante la Registraduría Nacional del Estado Civil la convocatoria a la votación para la revocatoria del mandato, en la cual sólo pueden participar quienes eligieron al mismo<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Se considerará como revocado el mandato cuando este mecanismo sea aprobado por mínimo el 60% del total de los votos, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la vota-

Desde la promulgación de la norma ha habido varias iniciativas ciudadanas de revocatoria al mandato en el país, de las cuales no se ha materializado ninguna. Esto se debe a la falta de información en el trámite a seguir, la dificultad en la recolección de firmas por parte de los mismos ciudadanos, largos tiempos de convocatoria a votaciones por entes del Estado (hasta dos meses) y los bajos niveles de participación en las votaciones<sup>16</sup>. Sin embargo, pese a este panorama, hay que reconocer que existe el espacio para hacerlo y también los mecanismos para gestionarlas. Habría entonces que mejorar por un lado los sistemas de información y coordinación entre entidades y ciudadanos, al igual que promover estos mecanismos de participación entre los ciudadanos, de cara a una gestión más eficiente por parte de sus gobernantes.

### *Alcance de la autonomía política*

La democratización de la vida política mediante la elección popular de mandatarios locales y departamentales a partir del año 1986, así como la creación de una serie de mecanismos de participación ciudadana, consagrados en la Constitución de 1991, permitieron la ampliación del espacio de poder históricamente centralizado. A partir de la elección de representantes a nivel del territorio, se buscaba generar un mayor acercamiento entre el Estado y la sociedad con el fin de identificar y atender más eficientemente las necesidades sociales y fortalecer los espacios de participación.

Esta entrega de poder en el territorio nacional se materializó, distribuyendo módicas cuotas de poder político partidista a las nuevas élites locales, mediante la conformación de cuadros ampliados de representación de los partidos políticos nacionales tradicionales a nivel local, los cuales son legitimados democráticamente por el pueblo. A su vez, con la enunciación de los mecanismos de participación, se llevó a cabo la entrega, al menos formal, de herramientas para el mejoramiento en comunicación entre el Estado y los ciudadanos, con el fin de contribuir a mejorar la eficiencia en su gestión.

Históricamente, los niveles subnacionales han sido considerados como menores de edad sin capacidad para incidir en las condiciones socioeconómicas de su comunidad. Inicialmente, porque no disponen de recursos suficientes y la dinámica local despierta intereses voluntariosos, caciquiles o político-partidistas; y, segundo, porque no poseen márgenes de maniobra, siendo que las autoridades locales se limitan a representar instancias nacionales.

---

ción registrada el día que se eligió al respectivo gobernador o alcalde. Además, sólo podrán votar quienes lo hayan hecho ese día (Artículo 67, ley 134 de 1994).

<sup>16</sup> A principios del año 2006 los ciudadanos de Cali se dieron a la tarea de entablar una acción de revocatoria contra el alcalde Apolinar Salcedo elegido en el 2003, por presuntos actos de corrupción, para lo cual se debía recolectar un mínimo de 72.294 firmas correspondientes al 40% de los votos que lo eligieron. De 119.000 firmas recogidas sólo 38.000 fueron validadas, por distintas razones como fueron: información incompleta, firmas electrónicas y no físicas, errores de diligenciamiento de formularios e incorrecta elaboración de los mismos por parte de la Registraduría. Razón por la cual la revocatoria quedó sin piso y no pudo materializarse.

El nivel nacional se concentra en planear, diseñar y supervisar las políticas y programas, mientras que los niveles subnacionales funcionan en torno a la implementación y control de los programas y proyectos, en los que esta perspectiva pasiva y subsidiaria dada al nivel local sobre los asuntos económicos y la planificación, hicieron que el desarrollo dependiera del gobierno nacional.

Las plantas burocráticas locales empobrecidas en su capacidad técnica y administrativa, están a la orden del día. La escasez de recursos y el poco interés por profesionalizarlas se convierten en un obstáculo para la eficiente gestión pública. La situación de las plantas de personal de los departamentos es bastante heterogénea. Algunos cuentan con buen nivel de recursos, amplias nóminas y manejan bajo ciertos márgenes mayores criterios de eficiencia administrativa y modernización en la gestión. Por el contrario, en los departamentos pobres, son comunes los bajos niveles de profesionalización al igual que sus limitadas capacidades técnicas y administrativas, que a su vez se convierten en presa fácil para la corrupción y el clientelismo.

Sin embargo, en el campo político los avances del proceso de descentralización se reflejan en la existencia de una serie de mecanismos amparados constitucionalmente y que, fundamentalmente, buscan generar a través de la participación ciudadana el espacio para la entrega de poder político a la sociedad. Pese a que históricamente ha existido una fuerte presencia y representación de los partidos tradicionales (liberal y conservador), factores como la violencia en las regiones, nexos con grupos armados ilegales, crisis de legitimidad asociada a la incapacidad para materializar las demandas sociales y recientes divisiones al interior de los partidos, las que generan desconfianzas y segmentaciones en su interior (Ungur y Arévalo, 2004: 54-56), han debilitado las estructuras de los mismos, al punto de no determinar su desaparición, pero sí de reconfigurar la escena política con la aparición y fortalecimiento de nuevas formas políticas como partidos de izquierda o también, en menor grado, de movimientos sociales.

## *Competencias*

Tal como lo establece la Constitución en el artículo 298, los departamentos tienen únicamente funciones administrativas, entre las que están las de coordinación y complementariedad de la acción municipal e intermediación con el Estado central.

En cuanto a la facultad de las entidades territoriales, específicamente el departamento, para la creación o modificación de leyes que se relacionan con asuntos de su interés, éstos se encuentran impedidos constitucionalmente para hacerlo. Existen, por ejemplo, normas tributarias territoriales que fueron establecidas sin tener en cuenta la diversidad económica y geográfica de las diferentes regiones del país.

En ese caso, aunque sobre el tema fiscal profundizaremos más adelante, hay algunos impuestos que no tienen ninguna aplicabilidad práctica, pero no pueden ser sustituidos por un nuevo tributo, dada la restricción legislativa de las entidades territoriales. El impuesto de vehículos, por ejemplo, no puede ser recaudado en lugares

como el departamento del Chocó o la Región Amazónica, donde el principal medio de transporte es la lancha.

En un verdadero esquema tributario descentralizado se debe otorgar un alto grado de autonomía legislativa a los territorios para que puedan crear y eliminar impuestos de acuerdo a sus características y necesidades de financiamiento (Bonet, 2006: 1-49).

Por otro lado, en la actualidad existe entre los niveles nacional y territorial falta de claridad en la definición de las competencias. Esta ausencia de claridad se manifiesta a la hora de asumir responsabilidades por la deficiencia en sectores en los que no existe claridad, como son vivienda, acueducto y alcantarillado.

La Ley 60 del año 1993, por medio de la cual se establece el situado fiscal y, posteriormente, la Ley 715 del año 2001, que crea el Sistema General de Participaciones, fijan claras competencias de la Nación, los departamentos y municipios en materia de salud, educación y agua potable, pero en cuanto a los demás sectores sociales que corresponden a los de propósito general, la nación hace la entrega de recursos, pero también el municipio invierte en estos sectores dada la insuficiencia de los mismos, creándose así una duplicidad en el gasto y ausencia de claridad respecto de las competencias.

Frente al rol del departamento, es de aclarar que éste es subsidiario y complementario de las acciones del municipio. La Ley 715 establece claramente la responsabilidad del departamento en la administración de recursos de salud y educación de los distintos municipios que no están certificados a su cargo, los cuales son girados directamente al departamento<sup>17</sup>. Además, al departamento le corresponden los recursos del sistema general de participaciones, los cuales son de destinación forzosa e incluyen también las inversiones en otros sectores, pero que son bajos teniendo en cuenta este rol subsidiario y complementario que cumple, frente al principal de ejecutor que adopta el municipio.

En relación a los sistemas de salud, educación e inversión en otros sectores, sus acciones deben converger en algunas en las que el municipio no cuenta con los recursos necesarios, prestando apoyo técnico, administrativo y financiero para así facilitar la prestación de los servicios a cargo del municipio, donde en última instancia, el departamento es el responsable ante el nivel central del buen funcionamiento, oportunidad y calidad de los mismos.

Sin embargo, la misma ley es ambigua en la medida que fija los porcentajes de entrega de recursos al departamento en estos sectores de manera forzosa y sin claridad en el criterio de gasto, dejando a su vez grandes espacios de discrecionalidad en la intervención, que en la práctica no se enmarca bajo criterios de equidad o nece-

---

<sup>17</sup> Para la entrega de recursos del SGP en salud y educación son certificados los Departamentos y distritos. Para los municipios, estos para certificarse deberán contar con una población superior a 100 mil habitantes y cumplir con los requisitos que señala la ley respecto de capacidad técnica, administrativa y financiera que demuestren que tienen la capacidad de administrar los servicios (Artículo 20, Ley 715 de 2001).

sidad real, sino que está sujeta a criterios de negociación política o favorecimientos electorales.

La estructura de gastos del departamento se centra en el pago de gastos de funcionamiento de su misma planta y además en la construcción, mantenimiento y reparación de obras de infraestructura en salud, educación o vial, así como pago de nóminas y prestaciones sociales en las que el municipio no posee recursos suficientes y que corresponde al 17% de los recursos del SGP de propósito general girados a cada departamento. En este tipo de intervenciones y dada la ausencia de claridad de competencias en sectores distintos a educación y salud, es común la duplicidad en la inversión o el gasto, por convergencia de dos niveles en la misma intervención, también la no atención de la misma por ningún nivel o la evasión de la misma so pretexto de no estar establecida claramente la competencia en la ley.

La estructura de gastos del gobierno nacional también muestra, tanto en el presupuesto de funcionamiento como en el de inversión, que se encuentran partidas para atender gastos de entidades territoriales, como son los recursos asignados a los planes de desempeño territorial, los fondos de cofinanciación<sup>18</sup> y los recursos destinados a proyectos locales específicos.

Persiste también una duplicidad en el gasto entre la nación y las entidades territoriales en sectores como vías, agropecuario, ambiental y atención a población infantil, pero a pesar de esta duplicidad de funciones, el gobierno nacional sigue incluyendo dentro de su proyecto de inversión una gran cantidad de proyectos de carácter regional, los cuales de acuerdo con la Ley 60 no le corresponden.

La solución a este problema de competencias entre los niveles central y descentralizado debe empezar por el establecimiento de un estatuto de descentralización claro, en el que se establezcan reglas generales para entregar competencias frente a cada uno de los sectores y que permita también la especialización de cada nivel de gobierno. Así mismo, se deben establecer mecanismos de coordinación intersectorial para los proyectos de gran impacto y desarrollo, en los que sea necesaria la participación de distintos niveles.

Adicionalmente como veremos al final de este trabajo al estudiar la propuesta y los costos de la creación de regiones, que según lo dispuesto en el artículo 288 de la Constitución, urge la necesidad de implementar una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), en la que se establezca de manera clara la distribución espacial de la nación sobre el territorio, las configuraciones geográficas, las comunidades humanas, las unidades político-administrativas y los usos del suelo, urbanos y rurales, existentes y propuestos.

---

<sup>18</sup> Al respecto, los fondos de cofinanciación se constituyen en bolsas de recursos, las cuales usan los congresistas como medio de negociación política para la financiación de proyectos de su interés en determinadas regiones.



## *Sistemas de control*

En la gestión, los mandatarios y miembros de corporaciones públicas de elección popular a nivel departamental están sujetos a cuatro tipos de controles:

1. Control político: es ejercido directamente por las Asambleas Departamentales sobre la gestión del gobernador.
2. Control fiscal: lo ejercen las Contralorías Departamentales respecto de la gestión de los recursos públicos en manos de funcionarios del Estado o de particulares.
3. Con la Ley 20 de 1975, se establece un sistema de control fiscal previo, concomitante y posterior a todos y cada uno de los procesos financieros. Éste, como sistema numérico legal, se convertía en un obstáculo para el normal funcionamiento de la administración pública, haciendo engorrosos los procesos y dilatando la toma de decisiones. Con la Constitución del 91 (art. 267) se da un giro de 180 grados, eliminando el sistema numérico legal y pasando a uno selectivo y posterior, el cual introduce criterios de eficiencia y flexibilidad al sistema de control.
4. Control disciplinario: adelantado por las Procuradurías Regionales o la Procuraduría General de la Nación según su competencia jurisdiccional, en cuanto a presuntas omisiones, faltas o extralimitaciones en las actuaciones de funcionarios y servidores públicos.
5. Control ciudadano: la Constitución de 1991 introduce una serie de herramientas de participación, cuyo fin es permitir el ejercicio de derechos ciudadanos, pero también ejercer control sobre la gestión pública a manera de contrapeso, en aras de permitir una mayor eficiencia y transparencia en sus actuaciones, a la vez que mejorar la relación Estado-ciudadano.

Como consecuencia de la debilidad de los movimientos sociales, de la participación ciudadana y la poca cultura del control social, el mecanismo de control privilegiado o de fácil realización es el legal-institucional. Estos sistemas adoptados desde y para el mismo Estado, aunque parecieran funcionar relativamente bien, necesitan ser equilibrados a partir de la participación de la sociedad mediante acciones de control, con el fin de darle mayor transparencia a la gestión pública e impulsar la distribución de poder del Estado.

Además, teniendo en cuenta que el departamento actúa dentro del sistema como una «bisagra», siendo intermediario entre la nación y los municipios bajo criterios de subsidiariedad y complementariedad, obtiene y recibe por tanto pocos recursos, los cuales en este esquema descentralizado son menos susceptibles de ser sujetos de control y, por ende, pueden ser más fácilmente desviados que en el nivel nacional. Urge la tutela de quienes, por cercanía con la dinámica, pueden llegar a ser directamente afectados. La inexistencia de un sistema de participación ciudadana fuerte que equilibre y ejerza control sobre los centros de poder, también habilita los fenómenos de corrupción.

## Descentralización fiscal y departamento

La Constitución de 1991, en el artículo 356, definió mediante la creación del situado fiscal<sup>19</sup>, el destino y las pautas de distribución de los recursos transferidos desde el nivel central entre los distintos departamentos y municipios, los cuales hacia el año 1994 correspondían al 34,1% de los ingresos corrientes de la nación y llegaron a alcanzar un total de 45,4% hacia el año 2001.

A finales de los años noventa, el proceso de descentralización se enfrentó a una de las más severas crisis económicas y fiscales del país. Lo anterior influyó para que muchos de los trabajos sobre el tema estuvieran orientados a analizar el impacto del proceso en la crisis fiscal existente en ese momento (Junguito, Melo y Misas, 1995). Los estudios coincidieron en afirmar que el incremento en las transferencias a las regiones tendió a aumentar el déficit del gobierno central, en especial porque las mayores transferencias a las entidades territoriales no eran compensadas con una reducción del gasto del nivel central.

Las recomendaciones propuestas para enfrentar la crisis fiscal identificaron la necesidad de desligar las transferencias de los ingresos nacionales, ya que ese vínculo creaba inestabilidad en los recursos transferidos y le quitaba capacidad de maniobra al gobierno nacional en el frente fiscal.

En este nuevo marco, la Constitución de 1991 fue modificada mediante la creación del sistema general de participaciones, en el que las transferencias existentes de la Ley 60 de 1993 por concepto de situado, participación en los ingresos corrientes de la nación y transferencias, se reunieron en una sola; de esta forma, se dictó la Ley 715 de 2001 en aras de reducir el déficit fiscal y generar niveles estables y continuos en el giro de recursos a las entidades territoriales, fijando unos porcentajes de transferencias forzosas de ley para educación, salud y propósito general<sup>20</sup>.

Las transferencias del gobierno nacional al territorial, es decir, a los departamentos municipios y distritos, se establecieron a partir de tres componentes: el sistema general de participaciones (SGP), las regalías y el sistema de cofinanciación. El componente más importante es el del sistema general de participaciones, el cual representó el 88% del total de transferencias en el 2004, mientras que las regalías representaban tan sólo el 11% y los recursos de cofinanciación el 1%.

<sup>19</sup> La ley 60 de 1993 por medio de la cual se creó el situado fiscal, establecía que el 15% de los recursos se debía repartir en partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los distritos de Cartagena y Santa Marta. El 85% restante debía ser distribuido teniendo en cuenta criterios como la demanda actual y potencial de los servicios de salud y educación, además del esfuerzo fiscal y la eficiencia administrativa de la entidad territorial. Adicionalmente, esta ley distribuía el situado fiscal en un 60% en educación, 20% en salud y otro 20% en inversión social según las necesidades de cada región, al igual que fijaba claramente las competencias claras de educación, salud y otros sectores entre los distintos niveles.

<sup>20</sup> Del total de las transferencias, el 58,5% debe ser destinado al sector educación, 24,5% a salud y 17% a propósito general. Este último corresponde a recursos también de destinación específica en recreación y deporte, cultura, inversión y gastos de funcionamiento de manera restrictiva.

Adicionalmente a la disminución de los recursos de explotación de regalías y de cofinanciación, el problema fundamental radica en que el sistema de transferencias como sistema de compensación fiscal, se encuentra desarticulado. Los tres componentes poseen criterios en los que el método de distribución y su destino no están armonizados, generando así inequidad entre regiones y también ineficiencia en el gasto.

Un impacto de este sistema desarticulado ha sido cierta contribución a la creación de infraestructura en algunas regiones del país con el fin de promover el desarrollo. Sin embargo, esto no ha sido suficiente para promoverlo en regiones rezagadas ni para potenciarlo integralmente en las más avanzadas.

Bajo el nuevo y limitado sistema en la entrega de transferencias, las distintas entidades territoriales deben ocuparse de la ejecución de los planes, programas y proyectos fijados desde el nivel central, con la restricción de destinar los recursos a los sectores y en los montos establecidos por la ley. Este condicionamiento, por el que al sistema de transferencias le fueron atadas un conjunto de rentas de destinación específica, ha generado ineficiencia económica por la sobrefinanciación y el gasto, debido a que las entidades territoriales no podían invertir en sus necesidades reales, sino en los criterios fijados desde arriba, situación que si bien aumentaba el endeudamiento para poder asumir responsabilidades, también aumentó el gasto en el cumplimiento de estas mismas.

En este sistema, los recursos pertenecen al gobierno nacional y su asignación debe hacerse bajo los objetivos de su política, ya sean éstos de redistribución de ingreso o provisión de bienes públicos básicos como educación y salud<sup>21</sup>.

Para la asignación de recursos, se introdujo una fórmula de congelación, en la que el Sistema General de Participaciones durante el período comprendido entre los años 2002 y 2008, aumentó en un porcentaje igual a la inflación causada, más un 2% para los años 2002 a 2005 y un 2,5% entre el 2006 y 2008. Este ajuste generó que las transferencias durante ese período y hasta el año 2007, no tuvieran ningún aumento, restringiendo aún más los escasos recursos de las entidades territoriales. Finalmente, tras grandes protestas sociales y la inconformidad de las administraciones locales, mediante el Acto legislativo 01 de 2007<sup>22</sup> se llevó a cabo otra reforma a

<sup>21</sup> La distribución de los ingresos corrientes de la nación entre las regiones tendría más carácter descentralizado real, si los gobiernos regionales fueran los propietarios del impuesto y el gobierno nacional solo fuera quien lo recauda. Alesina (2000) plantea cómo los gobiernos nacionales tienen una ventaja comparativa en el recaudo y administración de impuestos, especialmente en países en desarrollo donde las regiones rezagadas tendrían gobiernos locales poco eficientes. En Colombia esto se podría hacer como funciona en Chile, donde existe una institución nacional de recaudo tributario, que permita conservar la heterogeneidad en las tarifas, mayor transparencia y eficiencia en la tributación, además de reducir las posibilidades de corrupción y evasión.

<sup>22</sup> Este Acto Legislativo buscó darle un alivio al sistema de transferencias a los entes territoriales, ya que como consecuencia del Acto Legislativo 01 de 2001 y como medida de control del déficit fiscal, hubo un congelamiento de dichos recursos. Durante los años 2008 y 2009 el SGP aumentará en un porcentaje igual a la tasa de inflación causada, más tasas de crecimiento real de 4 y 3% hasta el año 2016, lo que mantiene la política de aumento de los recursos de transferencias, dentro de un esquema de descentralización centralizado.

las transferencias, la cual incrementó los porcentajes de participación sobre el crecimiento real de los ingresos corrientes de la nación y no el promedio de los mismos como se venía haciendo.

El criterio de redistribución de los recursos para educación y salud se hace con base en la población atendida y por atender, la eficiencia administrativa y fiscal y, para el caso de otros sectores, con base en la eficiencia administrativa, fiscal y la pobreza relativa. Bajo este nuevo esquema, para la distribución de las transferencias se emplean criterios como la población atendida y por atender en condiciones de eficiencia y equidad. Este último corresponde al índice de pobreza certificado por el Departamento Nacional de Estadísticas.

Sin embargo, pese al establecimiento de criterios objetivos de distribución y de asignación de estos recursos, existen grandes inconsistencias. Por ejemplo, para la asignación de los rubros en salud y educación, se estableció un costo promedio nacional por persona a atender bajo criterios de eficiencia y no sobre el costo real de prestar ese servicio atendiendo criterios como las condiciones geográficas, capacidad instalada, heterogeneidad cultural, capacidad técnica entre otros factores específicos del territorio.

Adicionalmente, para la asignación de recursos de propósito general, la Ley 715 tiene en cuenta criterios de eficiencia, que pueden ser a su vez de dos clases: eficiencia fiscal, entendida como el crecimiento promedio de los ingresos tributarios per cápita de las tres últimas vigencias fiscales, y eficiencia administrativa, como incentivo para los municipios que aumenten la inversión en relación a los ingresos corrientes propios.

Por un lado la capacidad de recaudo de municipios y departamentos no está sólo atada a que éstas eviten la pereza fiscal, sino que también, como veremos más adelante, éstos no tienen capacidad de generar ingresos propios, situación que no depende en muchos casos de ellos, sino del sistema tributario imperante, que les entrega poca capacidad de obtener ingresos y de crear impuestos más flexibles y de acuerdo a sus necesidades. Por otro lado, el criterio de eficiencia administrativa es bastante inconsistente dado que los recursos de propósito general son escasos, no hay libre destinación sobre los mismos y los ingresos propios son insuficientes. Razón por la cual los distintos municipios y departamentos no invierten en infraestructura y desarrollo, dada la escasez de recursos.

En la asignación de recursos del Sistema General de Participaciones con criterio de equidad para el año 2006, éste sólo corresponde al 11% del total de la asignación, es decir, teniendo en cuenta condiciones como pobreza relativa y necesidades básicas insatisfechas (Consejo Nacional de Política Social-CONPES; 2006), aspecto que demuestra que en la asignación de recursos priman criterios como la demanda de usuarios, el pago de nóminas y en algún grado el aumento de cobertura, sin tener en cuenta aspectos más equitativos como son la capacidad de generar ingresos propios, niveles de infraestructura y desarrollo y plantas administrativas profesionalizadas, entre otros.

En cuanto a los ingresos por transferencias entre los departamentos se identificó una concentración espacial de los mismos. Aproximadamente, el 70% de los ingre-

Los recursos son recaudados por cinco departamentos: Antioquia, Atlántico, Cundinamarca, Santander, Valle y Bogotá. Estos representan también aproximadamente el 64% del producto interno bruto del país y el 53% de la población nacional (Bonet, 2004: 1-50) y concentran el 61% del total de gastos de los departamentos.

En particular entonces, las transferencias no cumplen su papel redistributivo para corregir la inequidad horizontal observada en los ingresos tributarios, los que según el grado de rezago y teniendo sus capacidades de generar recursos deben asignarse.

De otro lado, dentro del proceso de descentralización, los departamentos han generado mayor dependencia respecto de las transferencias del nivel central. Mientras que hacia 1984, los ingresos propios de los departamentos ascendían al 97% de sus gastos, esta proporción bajó en el 2000 a tan solo el 45%, situación que muestra cómo se ha reducido la capacidad de éstos para generar ingresos propios y adicionalmente refleja la dependencia creada respecto de las transferencias del nivel central.

En un estudio realizado en 1999 por un grupo de asesores del Banco de la República para cada uno de los departamentos del país, se determinó el porcentaje de ingresos por transferencias como porcentaje de los ingresos totales, identificando de esta forma también el nivel de dependencia de las mismas.

### *Estructura tributaria departamental*

Como anteriormente habíamos dicho, el sistema fiscal colombiano se encuentra más cerca de un modelo centralizado dada la incapacidad que tienen los gobiernos departamentales y municipales para establecer nuevos impuestos o darles distinto destino a los preexistentes. Adicionalmente, la representación de éstos frente al recaudo de impuestos nacionales es mínima, existen muchos impuestos inoperantes, dificultades en el cobro y además los impuestos de estos gobiernos son los menos dinámicos y de poca elasticidad.

En el caso colombiano, la descentralización fiscal fue un proceso gradual en el que a partir de 1991, el gobierno central ha ido concentrando los tributos con mayor elasticidad en el ingreso, como son el IVA, impuesto a la renta, tributos sobre el comercio exterior y las nóminas salariales. La estructura tributaria subnacional demuestra cómo el proceso de descentralización no logró entregarle a las distintas entidades territoriales facultades suficientes, tanto en la introducción de nuevos gravámenes como en la determinación de bases imponibles, e incluso en el destino de los recursos.

Además, la importancia de estos impuestos ante su participación en el PIB y la generación de recursos es mínima. Mientras que para 1987 el recaudo de impuestos departamentales ocupaba el 9,7% y los impuestos municipales el 7,2% del total del PIB, para el año 2003 la participación del departamento se redujo tan solo a 6,4% frente a un 81,4% recaudado por parte de la nación.

En la actualidad, los departamentos administran doce impuestos<sup>23</sup> de los cuales sólo son representativos cinco. En los departamentos, durante el período 1996-2004, los principales tributos fueron el impuesto a la cerveza (35%), licores (33%), cigarrillo y tabaco (15%), registro y anotación (9%) y timbre y vehículos (8%). Sólo los impuestos a la cerveza, licores, cigarrillo y tabaco suman el 83% de los ingresos tributarios departamentales.

Acosta y Bird (2005), consideran que la estructura tributaria departamental es inadecuada e inflexible, puesto que los impuestos tienen tasas muy altas, bases relativamente pequeñas y serios problemas de contrabando estimulado por las altas tasas al igual que la falsificación de estampillas. Al respecto, también recomiendan eliminar el monopolio estatal sobre las licoreras departamentales y permitir el mercado libre de los mismos, ampliando su producción y distribución en diferentes departamentos, además de realizar el cobro del impuesto en las empresas productoras y no en los lugares de distribución para hacer más eficiente el cobro. En el caso del impuesto al cigarrillo, es necesario aclarar la base del impuesto considerando el precio de venta en el territorio de distribución.

### *Asignación de regalías*

La distribución de las regalías tiene tres objetivos: primero, que el activo que desaparece al explotar un recurso natural no renovable se convierta en otro activo, segundo, fortalecer el proceso de descentralización mediante el aumento de la inversión regional y municipal y tercero, lograr un uso más eficiente de los recursos nacionales y regionales, incluyendo el medio ambiente.

Los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de 1991 plantean la explotación y destino de los recursos de las regalías y la Ley 141 de 1994 desarrolla el marco regulador para el reparto de las regalías y las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de recursos no renovables de propiedad estatal. En el país actualmente reciben dinero por concepto de regalías, 28 departamentos y 328 municipios, pero el 80% de estos recursos se distribuye en 6 departamentos y algunos de sus municipios, mediante una forma de distribución en la que no se tienen en cuenta criterios de equidad, sino que se sigue un patrón de localización geográfica.

Debido a la presencia de yacimientos de petróleo en sus territorios, los departamentos de Arauca y Casanare, son los de mayor asignación de regalías por habitante en el período 1996-2003. En ellos, no se refleja una relación directa entre los ingresos

---

<sup>23</sup> Estos impuestos constituyen las rentas departamentales y se clasifican en impuestos directos e indirectos. Entre los directos están el de vehículos automotores y el de registro. Los impuestos indirectos son el impuesto al consumo de cigarrillos y tabacos, impuesto al consumo de cerveza y sifones, impuesto al consumo de licores, vinos y aperitivos, impuestos sobre premios de loterías, fondo cuenta, degüello de ganado mayor, sobretasa a la gasolina, sobretasa al ACPM, arrendamientos y publicaciones (Parra, 2004).

percibidos y el nivel de desarrollo y tampoco las regalías se convierten en un sistema de compensación a la inequidad horizontal observada en los ingresos tributarios.

Las regalías se reparten en dos grandes grupos, un porcentaje se destina a los departamentos y municipios productores y/o municipios o distritos portuarios, según sea el producto; el resto se destina al Fondo Nacional de Regalías (FNR), constituido por la Ley 141 para la financiación de proyectos específicos en el resto de las entidades territoriales. La mencionada ley también creó la Comisión Nacional de Regalías (CNR), como entidad adscrita al Ministerio de Minas y Energía cuya función es la de controlar y vigilar la correcta ejecución de los recursos provenientes de las regalías. Los recursos del FNR deben ser destinados en un 15% a financiar proyectos regionales en inversión de energía, 12,65% para proyectos de destinación específica, 10% para la Corporación Autónoma del Magdalena y el resto para la promoción de la minería, preservación del medio ambiente y proyectos regionales cuya elección es definida por la CNR.

Respecto de la distribución de estos recursos, se critica que existe una amplia variedad de porcentajes de reparto según cada actividad y no existe al igual que en el SGP la definición de criterios de distribución equitativa. Es claro que existe una excesiva asignación comprometida a cambio de favores políticos y, además, una fragmentación de los recursos del FNR que favorece sólo a ciertas regiones, al tiempo que disminuye los montos a repartir.

### *Cofinanciación*

En los años 90, con la expedición de la Ley 60 de 1993, se incentivó el mecanismo de cofinanciación desarrollado mediante la creación de los Fondos de Inversión Social (FIS), de Desarrollo Rural (DRI), de Infraestructura Urbana (FIU) e Infraestructura Vial (FIV), pero al finalizar la misma década y como consecuencia del déficit fiscal y el poco impacto generado mediante la asignación de estos recursos, la cofinanciación pasó de una participación del 11% en el sistema de transferencias, a tan solo el 1% en el año 2004.

Mediante la cofinanciación, el gobierno central financia programas y proyectos de interés nacional, pero de responsabilidad territorial. De esta manera, se pueden eventualmente aprovechar las externalidades de los proyectos, además de apalancar el gasto local, y fortalecer las instituciones territoriales. Los recursos de la cofinanciación no son reembolsables y tienen carácter complementario, puesto que para otorgarse es necesaria la concurrencia de recursos por parte de las entidades territoriales, las cuales a su vez son responsables de la presentación y ejecución de los respectivos programas y proyectos, pero que debido al tamaño y costo de los mismos no pueden realizarlos de manera autónoma. Los montos proceden del Presupuesto General de la Nación y la determinación del monto a distribuir es potestad del gobierno central.

En la actualidad, el proceso de definición de los cupos departamentales dentro de los distintos fondos de cofinanciación está sujeto a un proceso arbitrario carac-

terizado por presiones políticas y conflictos entre congresistas, gobernadores, alcaldes y el Departamento Nacional de Planeación. Se han creado incluso dentro del Presupuesto General de la Nación unas partidas globales que incluyen asignaciones equivalentes hasta el 20% de los recursos programados, sobre cuya prioridad deciden los parlamentarios.

### ***Endeudamiento***

Posterior al año de 1991 y como consecuencia de las nuevas responsabilidades asumidas por las entidades territoriales, el gasto aumentó significativamente, particularmente el gasto corriente. Además, gracias a los mayores recursos administrados por los departamentos y municipios, estos se convirtieron en clientes de bancos, al permitirse la pignoración de rentas futuras como garantía de los préstamos (apalancamiento financiero). Ambas circunstancias condujeron al incremento del endeudamiento interno de las administraciones centrales territoriales, el cual se triplicó en términos nominales entre 1993 y 1999.

Según datos de la Contraloría General de la Nación, en 1993 la deuda pública total de los departamentos era en millones de pesos de 314.829 y para el año de 1999 ascendió a 2.194.713, aumentando así casi siete veces.

A pesar del aumento de los niveles de endeudamiento, las cifras agregadas no reflejaban la situación particular de las entidades territoriales, pero a nivel desagregado de cada uno de los departamentos, muestran las grandes diferencias entre ellos, y que los gobiernos más endeudados son los de mayor tamaño y solvencia<sup>24</sup>.

Hasta el año de 1993, el endeudamiento de las entidades territoriales se regulaba por los códigos del régimen municipal y departamental. Así, las entidades territoriales no podían realizar operaciones de crédito interno cuando el servicio total de la deuda pública correspondiente (intereses más amortizaciones) representaba, en la vigencia fiscal respectiva, una suma superior al 30% de sus rentas ordinarias, incluyendo el nuevo empréstito.

Con la aprobación de la Ley 358 de 1997 sobre endeudamiento territorial, cuyo objetivo principal era regular y disminuir los altos niveles de endeudamiento y restringir el acceso al crédito, se logró vincular la capacidad de endeudamiento a la capacidad de pago, sobre la base de la proporción del pago de intereses de la deuda y el ahorro operativo (ingresos corrientes menos gastos corrientes, excluidos los intereses).

La ley denominada «semáforo» estipula que si en la aplicación de dicha relación, la entidad territorial presenta una proporción menor al 40%, ésta no tiene ninguna restricción al endeudamiento (semáforo verde). Lo mismo ocurre si dicha proporción oscila entre el 40 y 60% siempre y cuando el saldo de la deuda de la vigencia anterior

---

<sup>24</sup> Para 1999, cinco departamentos (Antioquia, Cundinamarca, Valle, Santander y Atlántico) concentraban el 72% de la deuda departamental, mientras que los municipios de Medellín, Cali, Bogotá y Barranquilla representaban el 46% del la deuda municipal total.



no se incremente en una tasa superior a la inflación proyectada por el Banco de la República para la vigencia.

Si el incremento resulta superior a la inflación proyectada, entonces la entidad deberá solicitar autorización al departamento bajo la condición de un plan de desempeño o al Ministerio de Hacienda y Crédito Público si se trata de municipios capitales, distritos o departamentos.

Ninguna entidad puede contratar nuevos créditos sin la autorización del Ministerio, cuando la proporción de intereses de la deuda sobre ahorro operacional sea mayor al 60% (semáforo amarillo) y en ningún caso podrá contratar cuando la proporción sea mayor al 80% (semáforo rojo).

En la actualidad y gracias a los controles sobre el endeudamiento territorial introducidos por esta reglamentación y a la Ley 819 de 2003<sup>25</sup>, que fijó de manera obligatoria mediante un marco fiscal de mediano plazo la proyección de los pagos de la deuda por parte de las entidades territoriales, los niveles de endeudamiento han logrado disminuir en los municipios de un 3% en el año 2000 a un 2,5% y en los departamentos de un 1,5% a un 1% del PIB en el 2006.

Sin embargo, estas restricciones al crédito no significan necesariamente eficiencia fiscal, sino, por el contrario, que muchos municipios y departamentos, dada la escasez de recursos vía transferencias y la imposibilidad de asumir de forma responsable nuevas competencias ante su poca capacidad fiscal, se vean atados a obtener crédito en aras de garantizar su funcionamiento, impulsados por una lógica paternalista en la que cuando los gobiernos locales gastan de más, el gobierno nacional termina asignando mayores recursos a fin de no permitir el sobreendeudamiento de los territorios.

## Propuesta de regionalización en Colombia

Dentro de este trabajo, analizar la propuesta de la viabilidad de un posible proceso de regionalización en el país, debe ser vista desde dos fines. El primero, que a pesar de que el departamento pareciera, a nivel del proceso de descentralización, jugar un papel relevante como canal de intermediación y articulación de esfuerzos entre la nación y el municipio, podría establecerse un nivel macro que logre agrupar los distintos departamentos con base en elementos comunes en aras de potencializar el desarrollo y, segundo, entender que lo implícito en la propuesta de regionalización en el país es la definición a partir de una Ley Orgánica de Ordenamiento territorial, como aspecto más relevante de un proyecto de reorganización del poder político, para posteriormente también establecer claramente los usos del suelo y del territorio, la sostenibilidad del medio ambiente, el desarrollo de la población y el funcionamiento eficaz del gobierno. En este último aspecto, se hace necesaria la definición

<sup>25</sup> Esta ley fijó de manera obligatoria mediante un marco fiscal de mediano plazo a diez años, la proyección de los pagos de la deuda por parte de las entidades territoriales.

clara de competencias entre niveles y entrega de mayor autonomía local, con el fin de fortalecer realmente el proceso de descentralización.

La teoría de la regionalización en el país surge a finales de los años setenta, a partir de una teoría de investigación de campo, traducida en una propuesta de reorganización territorial en provincias de naturaleza económica<sup>26</sup>. Sobre el aspecto económico este autor no hace mayor precisión, en el sentido que no apoya sus opiniones con cifras y datos estadísticos, pero como sociólogo, propone crear regiones que identifiquen la cultura y la sociedad colombiana, a diferencia de la actual estructura departamental, la cual responde únicamente a divisiones político-geográficas.<sup>27</sup>

La Constitución de 1991 en el artículo 286, gracias a la participación de un amplio componente plural ciudadano, dejó abierta la puerta a la creación de regiones para que pudieran elevarse como entidad territorial, pero coexistiendo con los departamentos y no como un ente totalmente unificado. A la fecha, en Colombia no se han establecido regiones como entidades territoriales, sino se han establecido cinco divisiones geográficas por regiones según ciertas características climáticas, físicas y en algunos casos culturales similares<sup>28</sup>.

Existen diversas posiciones a favor de mantener el departamento, en contra de la creación de las regiones, al igual que también a favor de la propuesta de creación de las mismas.

Quienes están a favor de mantener el departamento y no crear regiones (Zafra, 2002), sostienen que la región no sería más que otro nivel administrativo, el cual fiscalmente demandaría más recursos y requeriría la ampliación del aparato burocrático. Al respecto, plantean que únicamente deben existir tres niveles, uno local, un nivel intermedio que cumpla funciones de intermediación y coordinación y arriba la nación como nivel de formulación de políticas.

Los avances logrados luego de la Constitución de 1991, la cual buscó darle mayor capacidad y representación al departamento, a partir de cambios introducidos dentro de la profundización del proceso de descentralización podrían ser seriamente amenazados por la coexistencia de estos distintos niveles.

## Conclusiones

Ya han transcurrido más de 15 años de iniciado el proceso de descentralización en Colombia. Los avances y obstáculos que se pueden observar a manera de conclusiones son los que se presentan a continuación.

<sup>26</sup> Fals, O., *La insurgencia de las provincias*, Siglo XXI Editores, Bogotá, 1988.

<sup>27</sup> Fals Borda plantea que la reorganización socio-política del territorio propuesta resultaría deficiente o ineficaz si no se inspira en la fuerza que proviene del conocimiento de lo autóctono, de lo especial de nuestro entorno social y ecológico.

<sup>28</sup> Estas regiones son: Amazonía, Orinoquia, Pacífica, Atlántica y Andina.

Entre los avances del proceso encontramos:

- a) El mayor logro a nivel de descentralización política ha sido la elección popular de alcaldes y gobernadores, la que sin lugar a dudas entrega a los ciudadanos la posibilidad de elegirlos según sus intereses.
- b) Aunque en la práctica hayan sido pocos los mecanismos de participación materializados, la inserción de ellos en la Constitución de 1991 abre un espacio real y bastante ambicioso para el ejercicio democrático, el que es desarrollado en el campo jurídico más que en el político, ante la incapacidad del Estado por garantizarlos. La revocatoria al mandato de los gobernadores, aunque no se ha concretado, ya tiene varios ejercicios en los que la iniciativa ciudadana ha salido fortalecida por su existencia.
- c) Es evidente dentro de este proceso, la aparición lenta sobre la escena política territorial, de nuevos partidos de izquierda y movimientos sociales al margen de los partidos políticos tradicionales, los cuales tienen una fuerte vinculación con la comunidad y refuerzan los procesos de participación.
- d) Los sistemas de transferencias por regalías y de cofinanciación, pese a ser tan inequitativamente redistribuidos, ser botines electorales y no estar articulados, han logrado contribuir en cierta medida a la creación de infraestructura de servicios necesaria para promover el desarrollo territorial.

Entre los obstáculos y limitantes están:

- a) Poca capacidad técnica y administrativa en las entidades territoriales y bajos niveles de profesionalización de los funcionarios, especialmente en los municipios y algunos departamentos, dada la escasez de recursos o la falta de interés por mejorar esta situación.
- b) Los niveles subnacionales, incluyendo el departamento, han adoptado una perspectiva subsidiaria en la que se convierten en simples ejecutores y controladores de los programas y proyectos. No tienen margen de maniobra en la implementación de propuestas propias para así generar mayor impacto en las políticas públicas mediante el gasto social y la inversión productiva.
- c) Persiste un impedimento legal de los departamentos y municipios para la creación o modificación de leyes relacionadas con asuntos de su interés, como son el cobro de impuestos que no se acomodan a necesidades o realidades del territorio o el manejo de las tarifas de los mismos.
- d) Falta de claridad en competencias entre los distintos niveles en sectores sociales, ya que en materia de salud y educación la ley fija dichas competencias. Además, persiste duplicidad del gasto impulsada por inversión en el presupuesto nacional y por el mecanismo de cofinanciación en sectores como agropecuario, ambiental y atención a población infantil. Para tal fin debe crearse un estatuto de descentralización y más específicamente la LOOT.

- e) Se privilegian los sistemas de control institucionales y no los ciudadanos. No existen acciones y políticas claras en los distintos niveles territoriales por vincular a los ciudadanos en la administración con el fin de que éstos velen por el debido uso de los recursos públicos.
- f) El Sistema de Compensación Fiscal (SGP, regalías y cofinanciación) se encuentra desarticulado. No cumple el fin de introducir equidad fiscal en los territorios y así impulsar el desarrollo en las regiones más rezagadas. Las fórmulas de asignación no tienen en cuenta criterios de justicia redistributiva.
- g) Si bien las transferencias garantizan recursos para la prestación de servicios de salud y educación mediante el sostenimiento del sistema y la ampliación de cobertura, no se tiene en cuenta la calidad en la prestación de los servicios. Adicionalmente, las transferencias crean dependencia de las entidades territoriales respecto al nivel central y también generan pereza fiscal.

### **El proceso de descentralización francés desde la perspectiva de las regiones**

#### ***Antecedentes de la descentralización en Francia***

Cuando en 1982 se aprobó la Ley relativa a los Derechos y Libertades de las Comunas, de los Departamentos y de las Regiones (*Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions publiée au Journal officiel du 3 mars 1982*), se cerraba un largo camino de reformas parciales e innovaciones legislativas que Francia había experimentado desde finales del siglo XIX.

Francia, un país marcado por la doble influencia de las ideas jacobinas de la Revolución de 1789 y por el legado de los Borbones, y reforzado por la influencia napoleónica, había introducido tímidamente reformas en su ordenamiento político y administrativo pero se había resistido a profundizar dichas iniciativas.

Ya a comienzos del siglo XX, y motivado fundamentalmente en razones de tipo económico, se habían definido diecinueve regiones (1919). Si bien esta reforma quedó sin efecto durante la Segunda Guerra Mundial, fue sobre este esquema que se constituyeron las veintidós «regiones de programas» (1956); con fines de planificación consultiva en 1958 pasarán a constituir 21 circunscripciones de acción regional sobre la base de la agrupación de departamentos y bajo la responsabilidad de un prefecto coordinador.

Es de destacar la importancia de la reforma de 1964 ya que en ella se refuerza el rol de las regiones en la planificación y se constituyen tres órganos regionales: el prefecto regional, representante del Estado que tiene por misión ejecutar la política de desarrollo económico y ordenamiento territorial, la Conferencia Administrativa (de apoyo al prefecto) y el CODER (Comisión de Desarrollo Económico Regional), órgano consultivo integrado por los estamentos profesionales y la autoridades lo-

cales: «la función del prefecto regional era simplemente la de informar al gobierno central sobre los intereses económicos que en la región se generaban, y para ello presidía la reunión de los distintos prefectos de la región. Ello le otorgaba el papel de interlocutor ante el gobierno central, a la vez que contribuía activamente en la elaboración del plan regional. (...) Sobre él, en un principio, recayó la misión de coordinar la actividad de los servicios civiles del Estado y establecimientos públicos que no poseían carácter nacional. (...) Además, algunos prefectos asumieron las funciones que fueron competencias de los antiguos IGAME en ocho de las nueve regiones militares, sobre todo, en materia de seguridad pública. Como se puede ver, el prefecto era una institución con carácter eminentemente técnico, cuyas funciones se fueron delimitando en función de las necesidades que surgían. En ningún momento fue un superior jerárquico del resto de los prefectos de los departamentos a su cargo» (Antona, 2004: 189).

El primer intento de reforma integral y superadora del plano administrativo, se lleva a cabo en 1969. El gobierno de De Gaulle presenta un paquete de reformas constitucionales destinadas a transformar a la región en una nueva colectividad territorial, las cuales somete a un referéndum que finalmente no obtiene los votos necesarios en el Congreso. El fracaso de esta reforma genera un regreso a la idea largamente predominante de las regiones como entes administrativos, perfeccionando la institucionalidad regional (establecida en 1964), mediante la aprobación de la Ley 72-619 (1972) que agrega al prefecto regional, dos nuevos organismos: a) el consejo regional, integrado por los parlamentarios de la región y representantes de las colectividades locales; b) el comité económico y social, integrado por los representantes de la sociedad civil regional.

El panorama cambiará sustancialmente con el ascenso al poder de los socialistas tras las elecciones de 1981 bajo el liderazgo del Presidente Mitterrand, el Primer Ministro Mauroy y el Ministro Deffere; en la agenda de la coalición triunfante ocupaba un lugar fundamental el impulso a la reforma descentralizadora. El camino estaba configurado desde 1979 cuando las bancadas socialistas en la Asamblea Nacional y el Senado, habían presentado dos proyectos de ley: por un lado, una ley constitucional que creaba la región como colectividad territorial; por otro lado, la modificación de la composición del Senado de tal manera que las nuevas regiones tuviesen allí un espacio de representación. Estas dos reformas abrirían paso a un conjunto de reformas ordinarias.

Sin embargo, la estrategia inicial debió modificarse debido a la ausencia de mayoría en el Senado, lo cual impulsó una reforma gradual y pragmática, por etapas, impulsada por dos «locomotoras» que arrastran un «tren de leyes». Las «locomotoras» son: a) la ley del 2 de marzo de 1982 que establece tres grandes novedades: el principio de autoadministración («Los municipios, los departamentos y las regiones se administran libremente por consejos elegidos», artículo 1), la transferencia del Poder Ejecutivo a las autoridades regionales elegidas mediante el sufragio popular y, finalmente, el reconocimiento de la región como colectividad territorial; b) la ley de enero de 1983 (Ley del 7 enero de 1983 relativa a la repartición de competencias entre las comunas, los departamentos, las regiones y el Estado, publicada el 9 de enero

de ese año) que define los criterios para la transferencia de competencias en materias específicas y la inexistencia de tutelas entre las diferentes colectividades territoriales. Dos aspectos adicionales a destacar en esta ley: la transferencia de competencias incrementa las competencias de cada colectividad territorial pero no las reordena y obliga a acompañar las nuevas competencias de sus correspondientes contrapartidas presupuestarias (Calonge, 1991).

Varios aspectos hacen de la regionalización francesa un proceso particular. Por un lado, se construye sin cuestionar —al menos abiertamente— al Estado unitario en el marco de un proyecto de profunda reforma estatal orientado a reducir el peso del Estado central y aumentar el poder de las colectividades territoriales en el marco de una marcada crisis económica y por el cuestionamiento de la capacidad de planificación y regulación del Estado; por el otro, no es el resultado de una reivindicación autonomista (como lo es, parcialmente, el proceso español) y más bien responde al sentido de oportunidad de una élite que desde el poder central impone autoritariamente, y sin mayor debate ciudadano, el nuevo esquema (Meysen-Renoux, 1994).

### *Estructura político-administrativa de la región*

La Constitución francesa tiene su origen en la Revolución de 1789, y en ella se establece el carácter unitario del Estado (artículo 2 de la Constitución de 1958) y que su poder se ejerce para el conjunto de sus habitantes; el nivel central del Estado se atribuye la exclusividad de la competencia legislativa.

La Constitución de la Quinta República fue aprobada por un referéndum público el 28 de septiembre de 1958. Desde su implementación ha fortalecido favorablemente la autoridad del Poder Ejecutivo en relación con el Parlamento. Bajo la Constitución, el Presidente es electo directamente por un período de cinco años (originalmente eran siete años). El arbitraje del Presidente asegura el funcionamiento regular de los poderes públicos y la continuidad del Estado. El Presidente designa al Primer Ministro, quien preside el gabinete, comanda a las fuerzas armadas y concluye tratados.

La Asamblea Nacional es el principal cuerpo legislativo. Sus diputados son electos directamente por un término de cinco años y todos los asientos son votados en cada elección. Los senadores son elegidos por un colegio electoral por términos de nueve años y un tercio del Senado es renovado cada tres años. Los poderes legislativos del Senado son limitados, la Asamblea Nacional es quien posee la palabra final de ocurrir una disputa entre ambas cámaras. El gobierno posee una fuerte influencia sobre la forma de la agenda parlamentaria.

Pese a ello, el artículo 72 define la existencia de corporaciones territoriales (las comunas, los departamentos y los territorios de ultramar) y deja en manos del legislador la creación de otras corporaciones, como será el caso de las regiones. Ello establece una diferencia no menor, aunque de efectos poco concretos en el desarrollo del proceso de descentralización, al momento de analizar el estatus de las regiones en comparación con el de las otras corporaciones territoriales: mientras aquéllas tienen

garantizada su existencia como componentes constitutivos del orden constitucional, las regiones dependen de la voluntad del legislador, lo cual potencialmente las sitúa en un marco de mayor fragilidad.

El artículo 72 agrega: «las corporaciones territoriales de la República son administradas por los representantes elegidos. Los representantes gubernamentales en los departamentos y los territorios de ultramar garantizan que los intereses nacionales ejercen el control administrativo y supervisan el cumplimiento de las leyes».

El sistema político y administrativo francés reconoce, inicialmente, dos niveles principales. Por un lado, las comunas que tienen garantizada su existencia desde la ley de 1884, gobernada por un alcalde elegido por un concejo municipal, a su vez, elegido directamente por la ciudadanía. Gozan de amplias competencias (incluso atribuciones policiales) aunque, hasta la reforma de 1982, con un cierto grado de control por parte del prefecto, el que podía derogar alguna de las decisiones municipales, en tanto otras requerían de su aprobación y otras se daban por aprobadas si tras quince días el prefecto no se pronunciaba: «en la práctica, el prefecto hacía uso de sus derechos moderadamente, pues le interesaba tener una relación fluida con el alcalde para poder imponer las directrices centrales más fácilmente. También los alcaldes, que a menudo entablaban buenas relaciones con los cargos gubernamentales, aspiraban a tener un vínculo favorable con el prefecto, a fin de hacer valer sus intereses ante la autoridad central. Por lo tanto, en la red de dependencias mutuas, el prefecto desempeñaba frecuentemente el papel de mediador y de árbitro entre las entidades locales y centrales» (Müller, 1995:13).

Por su parte, desde 1871, los departamentos son reconocidos como corporaciones territoriales, con personalidad administrativa, que contaban con un consejo general elegido por sufragio popular: «es cierto que la autoridad deliberante, el consejo general, se elige desde 1848 por sufragio universal directo en elecciones cantonales (...) pero, por el contrario, la autoridad ejecutiva del departamento era el prefecto, es decir, una autoridad nombrada por el gobierno y que era, al mismo tiempo, la autoridad desconcentrada del Estado en el nivel departamental y la autoridad ejecutiva del departamento como colectividad descentralizada distinta del Estado» (Bon, 2002: 3), con autoridad para derogar las decisiones fundado tanto en la supuesta ilegalidad o inoportunidad de ellas.

Con la reforma de 1982 se conserva la existencia de un consejo elegido democráticamente, el cual ahora tiene injerencia en materias relativas a la administración de bienes departamentales, la red de comunicaciones, la promoción de los territorios rurales y el desarrollo urbano. El consejo elegía al presidente y a un comité permanente. En paralelo se situaba el prefecto, designado por el Estado central, como el órgano ejecutivo del departamento y jefe administrativo con capacidad para hacer aprobar y ejecutar las decisiones.

En lo que se refiere al esquema general de gobierno y administración, una nueva reforma constitucional impulsada por el Primer Ministro Raffarin y aprobada en 2003, introduce tres cambios significativos: a) reconoce constitucionalmente la existencia de la región como colectividad territorial; b) introduce mayor flexibilidad tanto en lo que se refiere a los tipos de regiones de ultramar como en la adaptación

de las normas que regulan su funcionamiento, permitiendo la participación, en dicho proceso, de las sociedades locales; c) matiza el principio acumulativo vigente respecto a que la creación de nuevas colectividades territoriales no podía suprimir las ya existentes y se abre a considerar que nuevas colectividades reemplacen una o varias de las ya existentes.

En la actualidad, en Francia, en un territorio de 552 mil kilómetros cuadrados hay 36.778 comunas (muchas de ellas con menos de 500 habitantes), 96 departamentos continentales y 22 regiones continentales, 329 provincias, 3879 cantones, 4 regiones de ultramar (Guadalupe, Martinica, Guayana Francesa e Isla Reunión) y 4 departamentos de ultramar, 13 comunidades urbanas, 169 comunidades de aglomeración y 2400 comunidades de comunas. A ello se agregan las cuatro colectividades de ultramar creadas el 2003 (Polinesia, Mayotte, Wallis et Futuna y Saint Pierre et Miquelon) y el estatus especial de Nueva Caledonia. Como se puede observar, un amplio abanico de formas organizativas, lo cual genera enormes complejidades y, tal como lo señalan algunos analistas, duplicaciones y descoordinaciones.

### ***Autoridades***

Los órganos de las regiones francesas son el consejo regional y el ejecutivo de la región; el primero es un órgano con funciones fiscalizadoras, normativas y resolutorias, elegido por votación popular directa de la ciudadanía regional. El segundo es un órgano colegiado elegido por el consejo regional, cumple funciones de ejecutivo regional y está integrado por el presidente, los vicepresidentes y eventualmente otros miembros: «el presidente del consejo regional y el ejecutivo de la región dispone de las atribuciones de administrar la región y el patrimonio regional, lo que comprende la representación judicial de la región. Conjuntamente con el comisario de la república, en la región coordina las actividades de los servicios regionales con los del Estado. Él convoca al consejo regional y fija la tabla de sus reuniones, preside y ejecuta sus decisiones, nombra a los funcionarios regionales» (Nogueira, 1990: 74).

Los consejeros regionales son elegidos a razón de uno por cada cantón (territorio electoral) para un período de seis años y son reelegibles de manera indefinida; la elección se realiza tomando como distrito electoral al departamento mediante un sistema electoral de listas cerradas con un método de representación proporcional a la más fuerte media, sin combinación ni preferencias. El umbral de votación para obtener representación en el consejo regional es de un 5% y se renuevan íntegramente al final de cada período (artículo 192 del Código Electoral). El gobierno central se reserva el derecho a disolver al consejo regional en caso de imposibilidad de funcionamiento por medio de un decreto del Consejo de Ministros.

En el ámbito regional y heredero de una larga tradición de representación social, se conforma un órgano consultivo denominado Consejo Económico y Social, integrado «por representantes de organizaciones empresariales, profesionales, sindicales y por personalidades que participan del desarrollo de la región, cuyo dictamen obligatorio en relación a los planes y presupuestos puede ser solicitado e incluso emitido



por iniciativa propia, en cualquier materia que forme parte de las competencias regionales» (Vandelli, 1992: 86).

### *Atribuciones*

El consejo regional tiene atribuciones para establecer su reglamento interior, elegir su presidente, aprobar el plan regional y su presupuesto y administrar y reglar las materias regionales, además de «promover el desarrollo económico, social, sanitario, cultural y científico de la región y la habilitación del territorio y para asegurar la preservación de su identidad en el respeto de la integridad, de la autonomía y de las atribuciones de los departamentos y de las comunas».

Es importante destacar que pese a la profundidad de la reforma, las regiones francesas no alteran la exclusividad que conserva el Estado central en materia legislativa, reservando a la nueva colectividad territorial un carácter administrativo.

### *Régimen de inhabilidades e incompatibilidades*

La ley del 7 de enero de 1983 modifica el capítulo III del Código Electoral que determina los requisitos e incompatibilidades para el cargo de consejero regional. En el artículo 194 se establece el requisito de un mínimo de dieciocho años para ser elegido consejero (antes era de veintiún años) estableciendo que es elegible para el consejo cualquier ciudadano inscrito en el registro electoral y que esté domiciliado en el departamento o que, sin residir, pague contribuciones o haya heredado un bien raíz a partir del 1 de enero del año en que se lleve a cabo la elección.

En el artículo 195 de Código Electoral se establece un conjunto de incompatibilidades para quienes quieren ser candidatos al consejo regional. En un detallado listado de dichas incompatibilidades se destacan:

- a) El prefecto del departamento en ejercicio y hasta tres años después de dejar el cargo.
- b) Los subprefectos, secretarios generales, jefe del estado mayor del prefecto o subprefecto a cargo de la misión de un prefecto y jefe de secretarios de subprefectura en el departamento en ejercicio y hasta un año después de dejar el cargo.
- c) Jueces de tribunales superiores, jueces y fiscales de los tribunales de apelación de la jurisdicción de la corte, donde ejercen y hasta seis meses después de dejar el cargo.
- d) Miembros de los tribunales administrativos y magistrados y secretarios generales de las cámaras regionales de cuentas, dentro de la jurisdicción de la

corte donde ejercen y hasta seis meses después de dejar el cargo.

- e) Oficiales del ejército, la marina y el aire y miembros activos del cuerpo de policía en la circunscripción donde ejercen mando territorial y hasta después de seis meses de dejar el cargo.<sup>29</sup>

Por otro lado, el cargo de consejero regional es incompatible con el ejercicio de un conjunto de cargos propios de la administración pública departamental (tales como arquitectos e ingenieros de Obras Públicas del Estado, empleado de las oficinas de la Prefectura o Subprefectura) y con respecto a los funcionarios de tiempo completo de los servicios sanitarios, hospitales, servicios sociales, residencias de ancianos, centros de rehabilitación social, etc. tal como lo detalla el artículo 2 de la Ley 86-33 de 9 de enero de 1986.

Todo consejero regional que por una causa sobreviniente a la elección corresponda a alguna de las incompatibilidades previstas, será destituido por el representante del Estado en el departamento salvo reclamación ante el tribunal administrativo dentro de los diez días siguientes a la notificación.

Sin embargo, pese a este extenso listado de inelegibilidades e incompatibilidades que afectan a funcionarios públicos, la legislación francesa no impide que una misma persona ocupe simultáneamente varios cargos de representación popular. Como sostiene Müller, «la acumulación de cargos públicos es una práctica muy extendida en Francia. Los miembros de los consejos comunales y los alcaldes pueden ser representados simultáneamente en el consejo departamental, el consejo regional y el Senado. Así, en 1983, el 93% de los miembros del Senado y el 82% de los miembros de la asamblea nacional eran titulares de varios mandatos. Cerca de dos tercios de los miembros del consejo departamental también estaban representados en el consejo comunal; aproximadamente la mitad era alcalde» (Müller, 1995: 30).

### ***Fortalecimiento de la ciudadanía y descentralización***

A diferencia de lo que se puede observar en el análisis del proceso de descentralización colombiano, en el caso francés la incorporación de mecanismos de participación ciudadana es bastante más modesta. Tres principios ordenan las relaciones entre la ciudadanía y la administración: a) derecho de audiencia; b) principio de información recíproca; c) principio de igualdad.

La reforma constitucional aprobada el 28 de marzo de 2003 (Ley Constitucional n° 2003.276 de marzo de 2003, relativa a la organización descentralizada de la República) modificó la legislación relativa a la organización de la República e introdujo

---

<sup>29</sup> El mismo artículo incluye en el listado de incompatibilidades, al jefe de ingenieros, ingenieros y jefe asistente de ingenieros de caminos y puentes, de minas, los rectores de institutos académicos del departamento y los inspectores de las academias y de las instituciones de educación primaria, los directores e inspectores de los servicios de telecomunicaciones y los funcionarios contables que tengan responsabilidad directa o indirecta en el pago de los gastos públicos de cualquier tipo; para todos ellos, esta restricción se aplica en el departamento donde trabajan y hasta después de seis meses de dejar el cargo.

un conjunto de derechos y mecanismos de participación ciudadana, ahora expresamente reconocidos en el ámbito de las colectividades territoriales:

- a) Derecho de petición: los votantes de cada autoridad local pueden, por el derecho de petición, solicitar la inclusión en el orden del día de la asamblea deliberante de la comunidad el debate sobre un asunto que esté dentro de su jurisdicción (art. 72-1 al. 1).
- b) Iniciativa de referéndum: si bien el referéndum existe en la legislación nacional y en el plano de las colectividades territoriales como mecanismo de consulta no vinculante, la reforma de 2003 hace objeto de referéndum a cualquier asunto que sea motivo de debate por parte del consejo (artículo 72-1 al. 2). Las materias que pueden ser sometidas a referéndum son aquellas que corresponden al campo de competencias de la colectividad territorial y su resultado es aplicable si es aprobado por al menos la mitad de los votantes inscritos que participaron en las elecciones, y si obtienen la mayoría de los votos emitidos.

## Competencias

Como ya se ha señalado, es la ley del 7 de enero de 1983 la que define los criterios para la distribución de competencias. En su artículo 7, afirma: «la distribución de facultades entre las corporaciones territoriales y el Estado se realiza, en lo posible, con la separación entre las competencias propias del Estado y las que se transfieren a las comunas, departamentos y regiones, respectivamente, de manera que cada ámbito de competencia por separado, con sus correspondientes fuentes de ingresos, recaen uniformemente en el Estado, comunas, departamentos y regiones respectivos».

El reparto de competencias por bloques intenta ordenar de manera sencilla el nuevo esquema con el objetivo de evitar conflictos y superposiciones. Con tal aspiración, a las comunas se les asigna la gestión de proximidad y las competencias en asuntos relativos al urbanismo (permisos de construcción), escuelas básicas, programas locales de vivienda y centros comunales de acción social.

A los departamentos se les entregan competencias en materias tales como acción social (ayuda a la infancia, protección maternal, tercera edad, discapacitados), vivienda, ayuda directa a empresas, escuelas, infraestructura rural, transporte escolar, vialidad interdepartamental, puertos comerciales y de pesca, deporte y turismo.

En el nuevo panorama, las regiones —a diferencia de las comunas, por ejemplo— se definen como colectividades territoriales especializadas. Ello quiere decir que a ellas sólo se les pueden transferir las competencias que expresamente señale la ley y su marco de actuación enfatiza su rol programático especialmente en el campo del desarrollo económico (disponiendo de amplias funciones en materia de fomento productivo, reestructuración de empresas y empleo), de la planificación y ordenamiento territorial (transporte), educación y cultura (liceos, universidades, formación profesional, conservación del patrimonio) y salud (infraestructura sanitaria).

Finalmente, el Estado central se reserva la gestión de las universidades, la construcción y conservación de autopistas y rutas nacionales y tren de alta velocidad.

Sobre la base de este nuevo esquema y recogiendo un complejo y diverso conjunto de herramientas acumuladas a lo largo de la historia del país, y con el objetivo de contener la potencial fragmentación (téngase en cuenta la enorme cantidad de municipios) el proceso de descentralización francés ha creado o mantenido diferentes formas organizativas.

Por un lado, merecen mención la existencia de asociaciones comunales. Creadas por primera vez al alero de la ley de 1890, los denominados Sindicatos Intercomunales de Vocación Única (SIVU) dieron paso a los Sindicatos Intercomunales de Vocación Múltiple (SIVOM) de 1959, para finalmente, ampliar el cuadro de figuras asociativas con un SIVOM «a la carta» mediante el cual una comuna puede adherir parcialmente a un sindicato.

A las anteriores se agregan dos nuevas formas asociativas: las instituciones públicas de cooperación intermunicipal (EPCI), con fiscalidad propia, que agrupa a un conjunto de comunas que han optado por desarrollar una serie de servicios comunes como el transporte y la recolección de basura o elaborar proyectos de desarrollo económico, de ordenamiento territorial y urbanismo o definir el esquema de coherencia territorial o SCOT<sup>30</sup>; del país, se trata en este caso de una figura que viene a relativizar la división administrativa para instalar una mirada del desarrollo desde la perspectiva de proyectos suprarregionales, de coordinación de iniciativas entre los múltiples actores involucrados bajo diferentes figuras (coordinación no burocrática, pactos, acuerdos, contratos). El objetivo de tales figuras es recomponer la acción pública superando las rigideces de las divisiones administrativas sobre la base de una lógica que combina subsidiaridad y coparticipación (o partenariado) no sólo entre entes públicos sino también entre estos y el sector privado.

Ellas se desarrollaron especialmente tras la aprobación de la Ley Chevenement de Orientación de Ordenamiento y Desarrollo Constante del Territorio (julio de 1999) y permitieron la reagrupación de más de 20 mil comunas en poco menos de 2 mil agrupaciones con fiscalidad propia<sup>31</sup>. Todas estas figuras han permitido controlar los negativos efectos de la fragmentación comunal, gestionar de mejor manera los recursos y hacer frente a las necesidades de la sociedad.

<sup>30</sup> En Francia, el esquema de coherencia territorial o SCOT es un documento de planificación que establece, a través de varios municipios o grupos, las organizaciones de la Organización del territorio y el desarrollo de las zonas urbanas a un equilibrio entre las zonas urbanas, industriales, turismo, agrícolas y naturales. Establecido por la ley SRU, de 13 de diciembre de 2000, establece los objetivos de diferentes políticas públicas para la vivienda, el desarrollo económico, los viajes.

<sup>31</sup> Para crear un EPCI debemos tener el consentimiento de concejeros municipales que representan a 2/3 del total de la población, o 2/3 de concejales municipales, que representan la mitad de la población. Estas estructuras intercomunales tienen derecho a recaudar impuestos, en forma de impuesto adicional que se paga por los municipios o, en algunos casos, asumir la responsabilidad de recaudar un impuesto comunal como el relativo a las actividades profesionales. Las comunidades de comunas, las comunidades de aglomeraciones (que agrupan entre 50.000 y 500.000 y las comunidades urbanas para grupos de más de 500.000 habitantes son ejemplos de EPCI.

En materia de ordenamiento territorial, la Delegación de Planificación y Acción Regional (DATAR) creada en 1963 fue reemplazada por la Delegación Interministerial para el Desarrollo y la Competitividad de los Territorios (DIACT) el 2005, como unidad dependiente del Primer Ministro, disponible para el Ministerio del Medio Ambiente, la Energía, el Desarrollo Sostenible y la Planificación, y el Secretario de Estado de Planificación Física. Sus tareas son: a) elaborar estrategias nacionales de competitividad económica, cohesión social y desarrollo sostenible; b) llevar a cabo programas de acompañamiento de las transformaciones económicas; c) coordinar políticas sectoriales; d) desarrollo y promoción de la asociatividad.

La ya citada reforma de 2003 representó un cambio orientado a introducir mayor flexibilidad estableciendo el derecho de las colectividades territoriales a derogar, experimentalmente, con un objeto y duración limitadas y dentro del campo de sus atribuciones, las disposiciones reglamentarias o legislativas que regulan sus competencias.

### *Sistemas de control*

La ley de 1982 eliminó los controles de tutela sobre la regiones y en su reemplazo, estableció controles de legalidad y presupuestarios. La legislación establece que le corresponde al comisario de la República velar por el cumplimiento de las leyes en el ámbito regional, por el adecuado ejercicio de las competencias del gobierno regional, quien debe informarle de todas sus decisiones. En caso de detectar alguna irregularidad, el comisario puede requerir el concurso de un juez administrativo, mecanismo que pueden poner en marcha los propios ciudadanos o el consejo regional.

En Francia, una prefectura es la ciudad capital de un departamento. Por extensión, es también el nombre de uno de los órganos de gobierno del departamento y también del edificio que alberga tal órgano de gobierno. En Francia, el prefecto es un funcionario público representante del Estado en un departamento o una región, los cuales son a la vez una división administrativa y colectividades locales. El prefecto dirige directamente el distrito administrativo, subdivisión del departamento donde se encuentra la prefectura, delegando sus competencias al Secretario General de la Prefectura, que hace las veces de subprefecto para el distrito.

Los otros distritos son dirigidos cada uno por un subprefecto, que reside en la sub-prefectura o capital del distrito. El prefecto del departamento donde se encuentra la capital del distrito de la región tiene la responsabilidad de vigilar los límites de las competencias regionales.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Las tareas del prefecto departamental son: a) la expedición de documentos de identidad, pasaportes, licencias, permisos de conducir; b) gestión de permisos de residencia para extranjeros; c) la legalidad de las acciones de las autoridades locales; d) coordinación interministerial de los departamentos del Estado; e) gestión de los fondos de la UE; f) la protección y la seguridad civil; g) la organización de las elecciones.

Por otro lado, hay un control de cuentas en manos de la Cámara Regional de Cuentas que tiene la responsabilidad de verificar la regularidad de cada gasto e ingreso y sus respectivas justificaciones. Esta cámara tiene facultades para imponer multas a las personas responsables de dichos procesos en las colectividades territoriales y sus decisiones pueden ser objeto de un recurso de revisión.

La creación de las regiones y el fortalecimiento de sus competencias no han sido lo suficientemente sólidas como para generar un repliegue del Estado y su capacidad de control sobre las entidades territoriales y de imponer, especialmente en situaciones de crisis, su parecer incluso en contra de las decisiones regionales. A ello se refiere Regina Müller (1995) cuando describe las numerosas tutelas que ejercen los ministerios y los entes desconcentrados en materia social, de desempleo, agrícola, hospitalaria y de la vivienda.

### **Descentralización fiscal: comunas, departamentos y regiones**

El esquema francés de financiamiento de las colectividades territoriales define un conjunto de ingresos propios para cada uno de los tres niveles de administración. Para el caso de los departamentos y comunas, sus principales fuentes de ingresos son tres tipos de impuestos: el territorial, el habitacional y el industrial. Le corresponde a la comuna la determinación de las tasas tributarias. De acuerdo a lo señalado por Müller, en el reparto de estos ingresos, son las comunas las que se quedan con más de dos tercios del total.

Además de estos impuestos, comunas y departamentos cuentan con dos tipos adicionales de ingresos. Por un lado, las tasas por servicios e impuestos a los espectáculos. Por el otro, transferencias: a) transferencias incondicionales que tienen su origen en recursos captados; b) transferencias para gastos de inversión; c) transferencias para gastos de administración.

La reforma iniciada en 1982 fortalece la dotación de recursos disponibles agregando a los ya establecidos, nuevos ingresos sobre la base de cuatro grandes criterios: simultaneidad de la transferencia de competencias y recursos, los recursos transferidos por el Estado central a las regiones son equivalentes al gasto real realizado por el Estado al momento de la transferencia, combinación de potestades tributarias y transferencias (dotaciones) y autonomía de las colectividades territoriales para fijar la tasa de los impuestos transferidos.

En el caso de las comunas y departamentos, desde 1983 se agregaron a los ingresos tributarios «las competencias tributarias y para determinar las tasas tributarias sobre los siguientes ítemes: vehículos, herencias y donaciones de edificaciones habitacionales y terrenos destinados a fines no habitacionales. El impuesto sobre la adquisición de terrenos es recaudado por la autoridad central; los departamentos y comunas participan con un aumento de 1,6% y 1,2% respectivamente» (Müller, 1995: 22).

Para el caso de las regiones, «se beneficia de la tasa sobre los permisos de conducir (ley del 5 de julio de 1982, artículo 17), pudiendo establecer tasas adicionales a las patentes de vehículos motorizados (artículo 968 del Código General de Impues-

tos), a la tasa de publicidad financiera, a los derechos de registro sobre la propiedad inmueble y los derechos inmobiliarios (artículo 1595 del mismo código), a los impuestos locales (tasa de habitación, tasa profesional, tasas hipotecarias a las propiedades edificadas y no edificadas). Además, la región dispone de toda la tasa sobre los certificados de inscripción (cartas grises) de los vehículos motorizados» (Noguiera, 1990: 123).

La región también recibe recursos en función de sus competencias en materia de formación profesional y aprendizaje, los cuales constituyen un fondo administrado por el consejo regional y que recoge fondos que provienen de créditos del Estado, créditos aprobados por el consejo regional y todo otro recurso destinado para ese fin.

El nuevo esquema de financiamiento reordena el conjunto de las antiguas transferencias constituyendo la dotación global del Estado, la cual se desagrega en tres grandes dotaciones específicas:

- a) Dotación global de funcionamiento: el monto total de esta dotación se distribuye entre las comunidades y grupos interesados (municipios, EPCI, departamentos, regiones) por la comisión de finanzas local de acuerdo a lo establecido en la Ley de Finanzas. La asignación aumenta de acuerdo a los siguientes criterios: un 75% en función de la superficie y cantidad de población y un 25% correspondiente a los ingresos mínimos garantizados. El 75% se incrementa en hasta un 50% con fines compensatorios.
- b) Dotación global de equipamiento: estos recursos benefician a los departamentos y comunas (no a las regiones) y su distribución corresponde al prefecto departamental. Gran parte de estos recursos se orientan a reconocer la inversión real de las comunas y departamentos.
- c) Dotación global de descentralización: recursos destinados al financiamiento de las competencias traspasadas y que no son cubiertas por los ingresos generados a partir de los impuestos transferidos. El artículo 102 de la Ley de 2 de marzo de 1982, indica que siempre que se verifique un aumento de las cargas resultantes de la transferencia de competencias del Estado a las comunidades locales, éstas se verán compensadas por una transferencia de recursos. La Ley de 7 de enero 1983 declaró que la transferencia simultánea de recursos, por lo menos la mitad de la transferencia de los impuestos estatales y el saldo mediante el pago de un presupuesto: es la asignación general descentralización (DGC).

Estas innovaciones no han evitado que la participación de los ingresos fiscales propios en el total de los recursos descentralizados haya bajado desde un 54% en 1995 para situarse actualmente en menos de un 50%: 37% para las regiones, 43% para los departamentos y 48% para los municipios (Bon, 2002).

Otro aspecto abordado por la reforma de 2003 es el relativo al fortalecimiento de la autonomía financiera de las colectividades territoriales, al menos en tres sentidos:

- a) Amplía las facultades tributarias de las colectividades territoriales las cuales no solo podrán (como ya estaba establecido) participar de los ingresos impositivos del Estado y en la fijación de la tasa sino que podrán crear nuevos impuestos.
- b) Especifica las relaciones fiscales entre el Estado y las colectividades territoriales

estableciendo que sus ingresos propios (ya sea que provengan de impuestos propios o de participación en transferencias no condicionadas de impuestos estatales) deben representar una parte determinante (que los analistas sitúan en el orden del 50% a la espera de lo que determine la ley).

- c) Destaca la existencia de desigualdades territoriales y establece la necesidad de corregirlas mediante mecanismos de compensación.

## Conclusiones

Tras la reforma de 1982 hay un conjunto de aspectos positivos que vale la pena destacar.

- a) La reforma de 1982 tiene un doble significado: es un punto de cierre de un largo proceso iniciado a principios del siglo XX y es, al mismo tiempo, el inicio de un recorrido que ha modificado profundamente el esquema de gobierno y administración de la República francesa, moderando hasta casi hacer imperceptibles las huellas del sistema revolucionario y napoleónico.
- b) El proceso de descentralización francés ha superado las rigideces tanto del sistema antiguo como de aquellas resultantes del nuevo ordenamiento administrativo regional por medio de la creación de nuevas formas organizativas basadas en la coordinación (algunas novedosas y otras antiguas) como las diversas comunidades, sindicatos, entidades de coordinación o los países de proyecto.
- c) Otro avance significativo es el relativo a la ampliación de los espacios democráticos. Inicialmente por la elección popular de los órganos regionales, comunales y departamentales y, más recientemente, por la aprobación de los referéndum locales así como por la mayor preocupación por garantizar el derecho ciudadano a información y petición.
- d) La reforma introdujo un fuerte dinamismo en el sistema administrativo; la regionalización impulsó mejoras en los resultados de servicios traspasados como en educación, urbanismo, vivienda y desarrollo económico, mejorando la imagen ciudadana del Estado por la vía de los buenos resultados de las colectividades territoriales.
- e) La combinación, en el plano de las responsabilidades fiscales, de autonomía impositiva con impuestos propios para las colectividades territoriales y márgenes para incrementar los impuestos que permanecen en manos del Estado central con la mantención de un conjunto de fondos que provienen del nivel central orientados a asegurar equidad interterritorial.
- f) Un aspecto relevante que potencialmente puede dinamizar el proceso de regionalización en Francia es la constitución del comité de las regiones, tal como lo establece el artículo 263 del Tratado de la Comunidad Europea (Maastricht, 1992), órgano de carácter consultivo y con miembros proporcionales a la cantidad de habitantes de cada país y que ha ido fortaleciendo su rol en el sentido de aumentar los asuntos sobre los cuales emite dictámenes prescriptivos



y sobre los cuales se le debe consultar, así como el reconocimiento del derecho de las colectividades territoriales a recurrir al tribunal de justicia europeo en defensa de sus atribuciones y del principio de subsidiaridad en aquellas materias que requieren la consulta del Comité de las Regiones.

- g) Un último aspecto positivo es, al menos desde un cierto punto de vista, el equilibrio entre las atribuciones del Estado central y las colectividades territoriales. El Estado central, lejos de desaparecer, ha mantenido un importante rol tanto en lo que dice relación con la transferencias pero fundamentalmente con la promoción e incentivos a la innovación (Ortega, 2004).

En el plano de los aspectos negativos, es preciso indicar:

- a) Sistema demasiado complejo, sin claridad respecto de las competencias o, directamente, superposición de responsabilidades. El amplio abanico de alternativas organizativas, que desde una perspectiva representa un esfuerzo innovador, significa de otro lado, un incremento significativo de la complejidad. Pero no sólo ello. El que el sistema genere diversas instancias de coordinación no significa que los distintos actores del sistema tengan las mismas oportunidades en la negociación de sus intereses con las otras entidades.
- b) Ya lo decíamos, la regionalización no ha hecho énfasis en la participación ciudadana. No sólo ha mantenido un esquema de incompatibilidades laxo que permite la acumulación de cargos de representación sino que también ha democratizado los gobiernos departamentales y regionales bajo una lógica de concentración de poder en los niveles ejecutivos y de menor relevancia para los órganos colegiados que disponen de la facultad de aprobar o de amonestar.
- c) El proceso de desconcentración de funciones termina por debilitar la transferencia de competencias a las colectividades territoriales; «la extensa desconcentración de las funciones significa obligatoriamente una limitación de la autonomía económico-financiera de las corporaciones territoriales individuales. La participación de varios niveles en las decisiones originalmente comunales, departamentales o regionales demanda una gran cantidad de tiempo y costos. La falta de transparencia en la distribución de funciones impide un control eficaz de las decisiones públicas por parte de los ciudadanos» (Müller, 1995: 28).
- d) Una debilidad del proceso es el todavía poderoso rol del Estado central que pese a eliminar los controles de tutela tanto entre el nivel central y las colectividades territoriales como entre las mismas colectividades territoriales, conserva la capacidad de intervenir en sectores tales como salud y vivienda. Ello, además de la facultad de disolución del consejo regional en caso de imposibilidad de funcionamiento. La autonomía de las regiones en la elaboración de los planes de su competencia se debilita cuando requieren ser aprobados por el gobierno central para recibir recursos.
- e) Una importante dificultad es la que se desprende de las insuficiencias de recursos, proceso que se explica al menos parcialmente por el descenso de las transferencias que obliga a las corporaciones territoriales a cubrir gastos no financiados.

## Balance del proceso de descentralización regional en Chile: las percepciones de los actores

Uno de los objetivos de la investigación es detectar, por medio de la aplicación de metodologías cualitativas (específicamente, aplicación de entrevistas semiestructuradas), potenciales obstáculos a la profundización y perfeccionamiento del proceso de descentralización regional, especialmente cuando la agenda legislativa incluye uno de los puntos centrales sobre los cuales hay un amplio consenso pero sobre el que ha sido muy costoso avanzar: el régimen político del gobierno regional. El análisis de las entrevistas realizadas se desarrolla a partir de las siguientes dimensiones: descentralización como proceso, en términos fiscales y en el ámbito político; cada una de las dimensiones tiene un primer acercamiento relativo a las reflexiones expresadas por los entrevistados y luego se establecen los desafíos mencionados para cada una de ellas. Durante la segunda quincena del mes de noviembre de 2008, el equipo responsable realizó un total de siete entrevistas a diferentes autoridades públicas, con el objetivo de recoger sus percepciones sobre el proceso de descentralización regional. Las siete entrevistas fueron seleccionadas considerando tres dimensiones: pertenencia a una de las grandes coaliciones (Concertación o Alianza), autoridades del Poder Ejecutivo o Legislativo y la dimensión territorial (capital o regiones). Considerando estas dimensiones, finalmente se entrevistó a: a) consejera regional de la Región Metropolitana (provincia Chacabuco), diputado de oposición, senador de oposición, ex jefe de servicio de la SUBDERE, ex-intendentes (2) y ex Subsecretario de Desarrollo Regional.

### *La descentralización como proceso*

En términos generales, todos los entrevistados coinciden en que los avances en materia de descentralización son escasos y que más bien nos encontramos frente a hitos como la creación de los gobiernos regionales y algunos avances en materia fiscal, pero que el énfasis ha estado en el ámbito local y no en el regional.

Ello ha generado que la incorporación de la descentralización regional en la agenda política haya estado guiada por el predominio de aspectos formales y/o institucionales en materia de descentralización. Dicho de otra manera: hay un amplio consenso en la necesidad y los beneficios que tiene para el país profundizar dicho proceso (todo los actores políticos y sociales destacan las bondades de la descentralización y que dicho proceso mejora el proceso de toma de decisiones, haciéndolas más eficientes, efectivas y pertinentes, pero escasa concreción en materia de atribuciones, recursos y autonomía).

Todos los entrevistados coinciden en destacar que el país ha avanzado significativamente en esta materia destacando la creación misma de los gobiernos regionales como un paso fundamental en este proceso.

A la valoración de este cambio institucional contribuyen dos argumentos: en primer lugar, la trayectoria fuertemente centralista del país provoca que cambios que pudieran ser menores en otros contextos, sean valorados como pasos significativos.

Se señala, y con razón, que Chile constituye un país con un Estado tempranamente organizado y que parte de esa organización se vincula con capacidad de resolver las tensiones entre la capital y «las provincias» con mucha más anticipación que algunos de sus vecinos enfrascados en largas guerras civiles. En tal sentido, la creación de los gobiernos regionales es un paso muy importante:

*«Lo que se hace en el año 93 con el envío de la Ley 19.175, es crear una figura completamente novedosa en la legislación chilena, que son los Gobiernos Regionales; que son gobiernos y a la vez administración. Don Arturo Aylwin dice que los gobiernos regionales tienen mucho de administración y nada de gobierno, lo que efectivamente es así, pero la figura es gobierno y administración. ¿Qué es lo importante de esta figura? Que por ser una figura jurídica, entrega personalidad jurídica propia, es decir, ninguno de los gobiernos regionales actúa bajo la personalidad jurídica de otra entidad pública. Por lo tanto, tiene plena potestad de su responsabilidad jurídica administrativa, para efectos del gobierno y la administración regional. Para efectos de gobierno interior depende bajo la figura jurídica del Ministerio del Interior a través de la Subsecretaría de Interior. Pero en tanto y cuanto gobierno y administración tienen una personalidad jurídica y patrimonio propio». (Ex Jefe de servicio SUBDERE).*

En segundo lugar, se trata de un cambio significativo porque se hace sobre las reformas introducidas desde 1974 por el régimen autoritario. La regionalización es un tema del cual se apropia el gobierno militar y que es visto con desconfianza por parte importante de la Concertación que asume el gobierno en marzo de 1990, especialmente si se considera que el esquema de gobierno y administración regional consagrado en la Constitución del 80 era corporativista y autoritario.

*«Los antiguos CODERE, que eran las figuras de representación o de participación en los aspectos de decisión de la región estaban configuradas por gremios, por entidades corporativas. (...) Por lo tanto, no es un tema menor desde el punto de vista de la democracia, y desde el punto de vista del perfeccionamiento de las instituciones para que funcionen en democracia. Se modificó el CODERE y se generó los Consejos Regionales y estos Consejos Regionales, que a diferencia del municipal es un «consejo» con «S», es decir en el sentido de consejo, se establece un mecanismo de democracia indirecta en ellos, lo cual permite, no siendo el óptimo, permite que sean un órgano efectivamente de conformación, de origen político ciudadano, se conforman a través de la elección de los concejales. Los concejales se convierten en cuerpo electoral, que eligen a los consejeros regionales». (Ex Jefe de servicio SUBDERE).*

Finalmente, los avances no son menores si se considera que el gobierno instalado en 1990 enfrenta desafíos centrales propios de un proceso de transición pactada que conserva elementos de continuidad institucional y, a juicio de los actores de la época, posibilidades ciertas de regresión autoritaria.

*«...pero en el momento en que se hace la modificación y de acuerdo a como es la coyuntura política del momento (...) veníamos saliendo de la dictadura, recomponiendo las instituciones democráticas, este logro es importante desde el punto de vista de la configuración». (Ex Jefe de servicio SUBDERE).*

En estos juicios positivos hay consenso en el conjunto de los entrevistados pero, al mismo tiempo emerge una valoración negativa sobre la velocidad del proceso que es relativamente más fuerte en el caso de los entrevistados de la Alianza.

*«No ha habido real voluntad política de avanzar en esta materia... sólo se ha avanzado en temas de desconcentración, porque la descentralización es dotar de autonomía y poder de decisión a los territorios y eso no ha ocurrido... No es posible hablar de autoridades regionales, hoy las autoridades tales como el Intendente y 'Seremis' son designadas por el Presidente de la República». (Senador de la Alianza por Chile).*

Estas críticas apuntan, por supuesto, al régimen político (las atribuciones y forma de elección de intendente y consejo regional) pero también a la debilidad de la autonomía fiscal y presupuestaria y a las carencias de la sociedad civil y los partidos políticos.

Claramente, los entrevistados coinciden en que hace falta mayor decisión en esta materia para avanzar en la mejora de la gestión regional y aun cuando «el tema está instalado» es necesario dotar a los gobiernos regionales de mayores recursos, competencias y personal idóneo para ejercer la labor de liderar el desarrollo en las regiones del país:

*«Pienso que en algún punto vamos a llegar a una descentralización mayor porque es políticamente correcto, pero no porque la gente esté plenamente convencida. Si eso hubiera pasado, te aseguro que ya habríamos logrado una descentralización mucho mayor». (Ex Intendente).*

También existe una opinión compartida en que el gobierno regional no es una institución de gobierno, sino sólo de administración y el eslabón más débil lo constituye el CORE, porque además de no estar legitimado por una elección directa, cuenta con demasiada capacidad para incidir en el proceso de toma de decisiones sobre la asignación de los recursos.

Tanto el diputado como el senador de la Alianza, están de acuerdo en dos aspectos con sus pares de la Concertación:

*«Que la autoridad política surja de la región, con votación directa de consejeros regionales, con base electoral en la provincia; la provincia es el territorio que cuenta con más identidad en el territorio y ello hay que reconocerlo al menos en la elección de los consejeros regionales y que de entre sus miembros elijan al presidente del Consejo Regional». (Diputado de la Alianza por Chile).*

*«Transferir competencias desde el nivel central, con el respectivo financiamiento, y que dichas transferencias lleguen a 'servicios públicos regionales'. La petición de estas transferencias desde la región al nivel central debería tener el respaldo de 2/3 del Consejo Regional; si la decisión no es tomada a tiempo en el nivel central, debe definir el Senado su traspaso. En cualquier caso deberían ser competencias claras y precisas, por lo que los servicios públicos regionales deben también tener funciones específicas». (Senador de la Alianza por Chile).*

Por lo tanto, el desafío está en cómo definir el equilibrio en la gestión de un Estado unitario descentralizado, puesto que para todos los entrevistados el traspaso de poder real tiene que ver con el traspaso de recursos hacia las regiones y ninguno cuestiona la necesidad de seguir avanzando en materia de descentralización.

Siendo la capacidad técnica y de gestión tanto del gobierno regional como del Consejo Regional los aspectos que más dificultan avanzar en descentralización, existe el reconocimiento de que ciertos instrumentos y/o instancias de gestión están siendo subutilizadas. Una de ellas es la estrategia de desarrollo regional:

*«No se valora y/o utiliza de manera adecuada... la estrategia es a la región lo que la partitura es a una orquesta sinfónica (...) por ejemplo, si a mí me aumentaban el FNDR en un 20%, que era imposible, o en un 100% (más imposible), no se resolvían los temas, pero si yo, como lo hice, organizaba una mesa presupuestaria en que el FNDR, a través mío venía como un afluente de un río más grande pero también se sentaban, obras públicas, agricultura, educación, salud...». (Ex Intendente).*

### **La dimensión fiscal**

En general, existe coincidencia en señalar la importancia de la creación de instrumentos de inversión y de decisión del gasto que incrementan el protagonismo de las regiones. Desde este punto de vista, la creación del FNDR y el aumento de los recursos por esta vía distribuidos a las regiones así como el porcentaje de Inversión de Decisión Regional (IDR) muestra incrementos que lo sitúan en la actualidad en más del 50% de los recursos invertidos en las regiones.

*«Una cuestión importante es la creación de otros instrumentos de asignación regional, como las inversiones sectoriales de asignación regional, las inversiones regionales de asignación local. Hay muchos instrumentos que antes no existían». (ex Subsecretario de Desarrollo Regional).*

Sin embargo, estos porcentajes que tienden a crear la percepción de un importante volumen de recursos decididos regionalmente, tiene mucho de espejismo. Por un lado, y si bien los convenios de programación crean incentivos para que los Gobiernos Regionales y los Ministerios actúen de manera cooperativa, dicha negociación se desarrolla en un marco de asimetría en donde el Ministerio tiene mayor capacidad de, finalmente, imponer su criterio.

*«Es que mira, yo te diría lo siguiente, son dos cosas, una son los Convenios de Programación, que hoy día existen, que son difíciles, pero que son para mí fundamentales, un tema no sólo por sacar adelante las grandes obras, sino porque eso le da una dignidad a la región respecto del nivel central muy importante. Yo te pongo y el que pone la plata pone la música. Pero lo otro que me parece muy significativo es que habiendo recursos en el nivel central, no puedan aplicarse en una región, sin estar previamente concordado con la región». (Ex Intendente).*

*«Porque tú podrías ponerme el puente y yo no poner ni un peso, pero la prioridad de puente me lo pone en este río y no en este otro, en estas pasarelas y no en estas otras, porque yo soy el responsable de esta región. Y como responsable de esta región, llegamos, conversamos, como seres civilizados, y llegamos al acuerdo que la prioridad va a venir por aquí o por acá, eso lo tiene que dar la región, salvo que tú me demuestres que hay una razón de Estado, si a usted le gusta mucho, poquito o nada, porque tengo que pasar hasta la séptima, la octava y la novena, con un camino que va por la costa y si usted no me lo prioriza quedo con un camino cortado en el país». (Ex Intendente).*

Por otro lado, se trata de un proceso que conserva una serie de resguardos que garantizan y refuerzan el poder del Ejecutivo central:

*«Contra el proceso de descentralización financiera, actúa Hacienda. O sea, una cosa está en el discurso, pero parte del aumento, es un aumento sumamente digitado, controlado por presupuesto, por la DIPRES, por Hacienda. Dicho en estricto rigor, de todas las platas, que te permiten hablar de este 58%, la plata verdaderamente descentralizada, en el sentido que es una plata disponible, para que la autoridad regional y su consejo regional dispongan de ella a su arbitrio, es sólo el FNDR. Todo lo demás, claro, es de aplicación regional, es de decisión regional en un ámbito más estrecho. Pero no es posible un ISAR de agua potable, cambiarlo a hospitales. Lo bueno del ISAR de agua potable, es que el gobierno regional decide dónde se usará el dinero del ISAR de agua potable. Lo mismo el ISAR de salud, te permite que el gobierno regional decida si la ambulancia es para Carahue o para Teodoro Schmidt, pero allí está la ambulancia. Entonces la primera aprehensión es por el control de Hacienda y la DIPRES de cada peso». (Ex Subsecretario de Desarrollo Regional).*

Otro aspecto relevante a considerar son los nulos avances en materia de descentralización fiscal, especialmente si se compara al nivel regional con el municipal. Los municipios tienen y puede generar ingresos propios, lo cual marca una diferencia en su cuota de poder respecto del nivel regional.

*«Eso, uno podría decir, mira a nivel regional, ciertos impuestos como el territorial más amplio (es que ese lo tienen los municipios), pero un porcentaje de las patentes, qué sé yo, pero en eso Hacienda, ahí se expresa un centralismo muy fuerte, que tiene seguramente ventajas, de orden de no sé qué cosa, pero también tiene el elemento de que en la región es muy difícil que eso se sienta en la región si lo que administra es la mesada. Que es como el niño, el cabro joven que tú le das la mesada, usted haga lo que quiera para que lo gaste en el mes o que usted me genera su platita y usted verá como la gasta también». (Ex Intendente).*

La descentralización fiscal si bien aparece como un aspecto clave para avanzar en el proceso de descentralización se aprecia como estancada, tanto en lo relativo a traspaso de recursos de libre disposición al Gobierno Regional, como en la posibilidad de instalar algún instrumento que le permita generar recursos propios a los gobiernos regionales.

Se reconoce que el destino del FNDR es más local que regional y que por tanto es un instrumento ineficiente. De acuerdo al senador Jaime Orpis, uno de los prin-

cipales desafíos y que también fue objeto de estudio del senador fue el relativo a la composición y forma de gasto del FNDR:

*«Hoy el 70% de los proyectos que financia el FNDR son locales, y el ítem que integra los 'otros tipos de gastos' cada día crece más (...) el FNDR tiene escaso impacto directo en la inversión netamente regional, conformando un fondo capturado por los intereses de los municipios y de los sectores en el componente provisiones, por lo tanto no financia efectivamente inversiones regionales».* (Senador de la Alianza por Chile).

Otro representante de la Alianza va más allá y plantea derechamente que sería mejor traspasarlo directamente a los municipios.

En cualquier caso, existe consenso entre los entrevistados en destacar que los avances que se puedan producir en materia de régimen político o de descentralización fiscal y presupuestaria deben ir acompañados de una mejora sustancial en la capacidad técnica de las plantas regionales y de los consejos regionales. Sin esa capacidad técnica, no será posible avanzar en un adecuado uso de los recursos asignados y esas ineficiencias justifican el no avanzar en el proceso de descentralización regional.

Es imprescindible mejorar las plantas de personal de los gobiernos regionales en el momento de su constitución.

*«...los Ministerios aprovecharon la ocasión para sacarse de encima a aquellos funcionarios y funcionarias que no les interesaba mucho mantener».* (Ex Jefe de División SUBDERE).

La dimensión fiscal tiene, finalmente, otra dimensión: la de los límites de la autonomía regional y el rol del Estado. Es claro, como sostiene el teorema de la descentralización fiscal, que el escenario óptimo es aquel en el que la sociedad que habita un territorio específico tenga la posibilidad y capacidad para generar los recursos que financien la producción de los bienes públicos que se consideran fundamentales para una vida digna y respetuosa de los derechos humanos.

Sin embargo, este óptimo es imposible de lograr en la mayoría de los territorios. Si esto es así en las regiones y municipios de los países desarrollados más lo es aún en países como los nuestros, atravesados por profundas desigualdades territoriales.

En tal sentido, se debe repensar el rol del Estado en materia de compensación y subsidio a la producción de bienes públicos en regiones con carencias tales que les impidan generar los recursos básicos.

*«Y de intervención directa del Estado en esos territorios. Lo que se presupone hoy es que los gobiernos regionales deben hacerse cargo de eso, de territorios extremos y aislados. Lo que pasa es que por población y por importancia, pasan a la cuenta de los líos de la región, porque hay que priorizar los recursos y los recursos se destinan a donde hay más población, en donde hay más necesidades, en donde hay más demanda y hay más capacidad de protesta por último. Lo que se proponía ahí era que hubiera un mínimo garantizado para todos los chilenos que habitan el territorio nacional, respecto a servicios y a un mínimo de vida de calidad, y eso garantizado por el Estado. Eso independiente de lo que hiciera la comuna o la región».* (Ex Jefe de División SUBDERE).

Este último punto abre un debate acerca de una de las características del proceso de descentralización chileno tanto en lo local como en lo regional: su excesiva homogeneidad y rigidez. Otros procesos de descentralización son más flexibles en la práctica (el caso francés) o en las normas que regulan el proceso de construcción de las regiones. El caso español, uno de los más claros en este segundo ejemplo, define un punto de llegada que potencialmente, puede ser igual para todas las comunidades autónomas. Pero los avances de cada una de ellas dependerán de sus posibilidades y del resultado de las negociaciones entre el gobierno central y el gobierno autonómico. Eso es lo que genera que las diversas comunidades autónomas tengan distintas competencias.

Por el contrario, en el proceso chileno, no hay diversidad en el marco normativo e institucional (o muy mínimas) con lo que algunas regiones son sobrepasadas por las competencias asignadas por la ley y otras perciben que dicho marco es insuficiente de acuerdo a sus capacidades.

### *La dimensión política*

En términos de descentralización política, y si bien se comprende que era tal vez la mejor fórmula en el contexto del proceso de transición, considerando la desconfianza que el tema generaba en la Concertación y la falta de experiencia en la materia, destaca la necesidad por parte de todos los sectores de cambiar la forma de elección de los consejeros regionales.

Y se reconoce además que ello tiene directa relación con las competencias, la eficiencia y transparencia que tienen los consejos regionales para asignar recursos. El problema de los consejos regionales radica en la forma en que son electos, problema que aún no ha sido resuelto por el legislador, quien ve en el consejo regional electo directa y democráticamente por la ciudadanía a un futuro competidor por un sillón en el Parlamento.

*«...ellos entregan obras, lo cual constituye una clara competencia para los parlamentarios, quienes no están dispuestos a legislar a favor de una nueva autoridad que luego le comita en las elecciones. En consecuencia, no hay elección directa de Consejero Regional, porque para el mundo parlamentario que ha debido legislar, al tener un consejo regional elegido directamente por la ciudadanía, incluso en un ámbito provincial como colegio electoral, es un tipo claramente, pero claramente, de competencia del parlamentario... en mi opinión la única fortaleza de legitimidad es la elección directa... (lo cual) está súper acotado... lo acotaron por la vía de la inhabilidad».* (Ex Subsecretario SUBDERE).

*«Tú comprenderás que en una región que escoja directamente a sus consejeros regionales por ejemplo, perfectamente puede ocurrir que un consejero regional tenga más votos que un diputado y más votos que un senador, lo mismo ocurre con la elección de un presidente regional. Por lo tanto la importancia política de un consejero o de un intendente o un ejecutivo del gobierno regional, pasa a tener un rol preponderante versus el parlamentario de la región».* (Ex Jefe de División SUBDERE).



Si bien la elección directa de consejero regional es percibida como una necesidad fundamental, una reforma de este tipo no asegura cambios en el rol del Consejo Regional tal como está definido hasta este momento:

*«Mira yo siempre lo grafico como que somos los cajeros automáticos, si bien no nos pasan una tarjeta nos entregan una ficha ahí, que poco dice y tenemos dos opciones, aprobar o rechazar. Ni siquiera es rechazar sino que es no aprobar. Claramente tenemos atribuciones mínimas, en donde somos muy decorativos, desde el minuto en que las iniciativas son presentadas por el Ejecutivo, nosotros no tenemos capacidad de iniciativa». (Consejera regional).*

Resulta interesante que ninguno de los entrevistados haya reparado en el hecho de que los parlamentarios son de la República y por tanto autoridades nacionales, no territoriales y que dicha labor se encuentra fuera del ámbito de competencia que ha dispuesto la ley. Por lo que la labor de *lobby* que hoy puede generar un CORE que convive con autoridades regionales es superior a la de un parlamentario, pero más importante que eso, es legítima.

*«Por eso se ha dado muchas veces la garantía o se ha pedido la garantía que esto sea limitado por circunscripciones o modelos de circunscripciones, y eso es un estudio que nosotros hicimos, porque nos parecía que lo importante era elegir y no poner en riesgo el liderazgo de nadie y se buscó una estructura de elección, de electores, que no se superpusiera ni a las circunscripciones ni a los distritos, y se jugó por una lógica provincial, en una lógica provincial cuando tú los eliges por provincias no corresponde ni a una región ni a un distrito, y muchas veces en una provincia hay dos o más distritos. Solamente en dos casos en Chile coinciden provincia y distrito, por tanto ese argumento se caía en contra de los consejeros regionales, porque la configuración era distinta». (Ex Jefe de División SUBDERE).*

Aun cuando existe consenso en que es necesario avanzar hacia una mayor descentralización, hay dos límites que contienen el proceso: la idea del Estado unitario y la disciplina fiscal. En la fortaleza de ambos aspectos contribuye la experiencia comparada de América Latina en donde (aunque sobre este punto cabe señalar que el diagnóstico sobre el cual se basa el análisis requiere más detalles) países federales (como Argentina) han enfrentado profundas y reiteradas crisis económicas e institucionales, o como Colombia que, para el caso del nivel municipal, constituye un ejemplo de las consecuencias de la falta de responsabilidad fiscal por la vía del endeudamiento.

La fortaleza del centralismo se explica porque para muchos ha sido uno de los componentes centrales de nuestra vida republicana.

*«...de alguna manera, hasta el más crítico de este centralismo, encuentra que en algún punto Chile ha sido ordenado, de alguna manera, a partir de ese control fuerte central». (Ex Intendente).*

Es por ello que no es parte de la discusión dejar de lado el Estado unitario y constituir un Estado Federal.

*«Claro que es lo que configura habitualmente lo que constituye un Estado Federal, en los aspectos formales es la adhesión al pacto, y en los aspectos operativos es la capacidad para*

*generar leyes, la capacidad para generar impuestos y la capacidad plena de tomar decisiones en un territorio determinado. Ninguno de esos elementos está en juego en el proceso de descentralización chileno». (Ex Jefe de División SUBDERE).*

*«Además los Estados federales no existen como no existen los Estados unitarios, desde el punto de vista químicamente puro. Hoy la modernidad establece un equilibrio entre procedimientos unitarios y procedimientos federales en los países. De modo que no estoy propiciando un federalismo para nada, por el contrario, estoy propiciando un país integral profundamente descentralizado, lo que hace más potente a ese país integral. España era un Estado unitario muy potente y más potente desde que derramó autonomías y hoy existen las 17 comunidades autónomas regionales, más los 5 territorios con estatuto especial. Sin embargo la unidad de España es más fuerte, porque es muy potente cada uno de los miembros del Estado». (Ex Intendente).*

*«Ese es otro elemento, bastante fuerte, que tiene que ver con el concepto de 'Chile, Estado Unitario'. Entonces esto se ha probado, cuando una parte de la opinión pública, de la dirigencia política, ha planteado la elección directa de los intendentes. Ahí ha habido un rechazo súper transversal, porque ahí se coloca en cuestión el Estado unitario, viendo al intendente hoy día, como representante del Presidente de la República». (Ex Subsecretario SUBDERE).*

Sobre este punto hay una cierta controversia. Para algunos, avanzar en la profundización de la autonomía regional no es obstáculo para mantener una estructura descentralizada representada por los intendentes. Para otros,

*«...la expresión de una real descentralización tiene un punto decisivo y definitivo: que la elección de los intendentes sea por la ciudadanía en la región correspondiente y no sean desconcentrados del poder central». (Ex Intendente).*

Hay dos aspectos adicionales que tenemos que considerar para explicar las dificultades del proceso. En primer término, el proceso de descentralización no es una prioridad para la sociedad chilena (ni siquiera para las sociedades regionales) y ello tiene una posible explicación en la debilidad de la sociedad civil.

*«Muy débil, ha sido muy débil, porque podemos hablar de la sociedad civil en su conjunto, pero eso sí es algo mucho más de fondo. Tiene que ver con un modelo que tiene una cierta dimensión hacia la conducta personal y es más bien de la sociología o de la psicología social. Pero en lo concreto no hay fuerza. El CORE, en términos de presión, tiene más fuerza en regiones que en Santiago, pero no hay fuerza, salvo en unas zonas del país con tradición de mayor autonomía o de mayor identidad, en el caso concreto Concepción, Valdivia, Magallanes por su aislamiento. Valdivia es un ejemplo cuya materialización es la región. Ellos pelearon desde los ochentas, yo noté ahí una identidad evidente, fuerte, que además se construía sobre la rivalidad con Osorno, la rivalidad con Puerto Montt, pero finalmente resultó». (Ex Subsecretario SUBDERE).*

La debilidad de las sociedades civiles regionales explica la falta de cumplimiento de compromisos políticos orientados a profundizar la descentralización pero que nunca se cumplen.

*«Entonces ahí yo creo que hay un proceso que falta, que es el que la ciudadanía empiece a exigir los compromisos políticos que se toman. Porque el compromiso de los parlamentarios fue amplio a favor de una agenda completa de descentralización. Hasta ahí quedamos y este gobierno, yo diría, tenía como la puerta abierta a un proceso que ya tenía valor de construcción de proceso y tenía valor ciudadano agregado y había sido discutido en todo el país, que traía organizaciones detrás de esto, tenía un ablandamiento de la clase política». (Ex Jefe de División SUBDERE).*

Pero tampoco es una prioridad para los partidos políticos. Se podría pensar que en un contexto de tan amplia centralización y de «presidencialización» de la política, los partidos de oposición y de la denominada izquierda extraparlamentaria, serían los más interesados en multiplicar los espacios democráticos del sistema político y, con ellos, sus posibilidades de ampliar sus oportunidades de obtener espacios de representación. Sin embargo, predomina, a juicio de los entrevistados, una dinámica de «todo o nada»

*«O sea, es una lógica política. La experiencia española, frente a Aznar, el PSOE se mantuvo en las autonomías que controlaba, desde ahí hizo política. El caso de Chile es un escalón más bajo, el municipio. Pero nadie explícitamente ha llevado el argumento a eso. Ni la Concertación, previendo la derrota, ni la derecha, viendo las derrotas que ha tenido. Porque en términos de votos, la derecha hoy tendría 4 ó 5 intendentes. Es decir, 'hay un peso de la noche' más fuerte, el Estado unitario». (Ex Subsecretario SUBDERE).*

*«Yo creo que se repite el mismo esquema centralista a nivel de los partidos, el centralismo corre a nivel de los partidos muy fuerte. Al señor Teillier, por mucho que tenga una mirada, seguramente, su regional del PC en Copiapó, debe ser tan débil (y a los comunistas les va mejor para el norte que para el sur), te lo pongo, en Temuco, el Partido Comunista en Temuco, para que lograra sacar un consejero regional tendría que haber ganado no sé cuántos concejales en no sé cuántas comunas para llegar a tener un consejero regional, eso no existe, si les cuesta tener concejales que son por elección directa, ya la indirecta que muchos concejales que deben votar por un consejero regional, eso ya está tan lejos, es una pelea que yo no doy. Me voy al municipio, trato de tener algún concejal, algún alcalde, alguna alianza, que me permita estar presente localmente». (Ex Intendente).*

Incluso algunos opinan que, más allá de los partidos, debiera ser rol de los parlamentarios regionales instalar el asunto en la agenda pública.

*«Porque quienes también tendrían que encargarse de eso son los parlamentarios y ellos también ven en eso un peligro. Por ejemplo Navarro, el rey de las peleas, yo nunca he visto a Navarro peleando por autonomía, la agenda de que la región de Concepción de Bío-Bío, va a tener autonomía, son gente que finalmente son escuchadas en los medios, que tendría vocería, y la sociedad civil en este país es débil, entonces, ahí todas las voces, entonces, las juntas de adelanto, no sé cómo se llamaban las juntas de adelanto, los herederos de la junta de adelanto de Arica para que sea región, pelearon la región, los de de Valdivia pelearon la región fuertemente. Son los dos movimientos que yo conozco ciudadanos. Pero pelear la región no tiene tanta significación». (Ex Intendente).*

El escaso protagonismo de los partidos políticos y de los parlamentarios en el debate sobre el proceso de descentralización tiene, a juicio de uno de los entrevistados, raíces más profundas que apuntan al deterioro de la política chilena y el debilitamiento de lo que podríamos denominar su capacidad de crear proyectos de país.

*«Es que es la política la que está mediocre. La política chilena entró a un proceso de vacío, de crisis, de sequía tremenda, y hablar de eso sería muy largo. Yo tengo ahí una opinión: Chile es un país sin partidos políticos. Lo que hay son remedos, pero en realidad lo que hay son agencias de beneficio, a través de cargos, de puestos, pero el partido político, desde una perspectiva aristotélica, que deben ser pulmón y cerebro de la sociedad. Anda a mirar tú el pulmón, como respiran los partidos políticos. Y anda a ver qué cerebro tienen. Anda a preguntarle a un partido político, desde la UDI al Partido Comunista, si tienen un proyecto de país».* (Ex Intendente).

Desde este punto de vista, las carencias de los partidos y de los parlamentarios en lo relativo a la descentralización, tienen su origen no sólo en los cálculos de corto plazo sino en la ausencia de un proyecto y un discurso político que integre en el plano del modelo de país que se quiere construir, una nueva relación entre la capital y las regiones. En definitiva, se trata de entender que el proceso de descentralización regional avanzará en la medida que la sociedad y los partidos políticos constituyan un nuevo sentido.

En el marco de un proceso en donde se observan importantes avances, y más allá de los déficit en materia de régimen político y de descentralización fiscal, hay también rezagos importantes que es urgente abordar: a) la gestión de los zonas especiales, lo cual implica una redefinición del rol del Estado central; b) un mecanismo de diseño de la división política del país más flexible que vaya más allá de la consideración del tamaño del territorio y que tenga en cuenta otras variables tales como la capacidad económica y productiva y la dimensión identitaria; c) la gestión de las áreas metropolitanas; d) el ordenamiento territorial como factor crítico del desarrollo en el territorio; e) la creación de servicios públicos regionales dependientes del Gobierno Regional.

## Conclusiones

Es posible argumentar que el proceso de descentralización en Chile se encuentra en permanente actividad, y es que, a partir del nuevo escenario democrático de principios de los noventa, nuestro país ha mostrado innumerables esfuerzos por profundizar un proceso de descentralización enmarcado en primera instancia en la modernización del Estado y en el ajuste institucional después. Con todo, a partir del análisis de las entrevistas a los actores claves del presente estudio, aún resta mucho para dar un paso significativo que dote de efectivo poder a los gobiernos regionales y a los municipios, les entregue mayor capacidad de gestión y aumente su autonomía fiscal. Lo anterior, en la convicción de que la descentralización además de ser un proceso

«políticamente correcto» se entiende como una herramienta eficaz para alcanzar el desarrollo equitativo de los territorios del país.

Al observar la experiencia colombiana en materia de descentralización, específicamente a partir de la reforma de su Constitución Política en 1991, ya la propia envergadura legal del marco que determina un nuevo «pacto social» da cuenta de una profunda intención por dotar de mayor credibilidad a las instituciones, aumentar la participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones y hacer más eficiente la gestión pública. A partir del análisis de los avances y experiencia colombiana resalta el hecho de que contar con un marco legal constitucional permite profundizar efectivamente un modelo descentralizador que transfiere competencias desde el nivel central al subnacional y legitima tanto en términos de gestión como de participación su estructura institucional subnacional. En efecto, los departamentos, los distritos, los municipios y distritos indígenas —unidades político administrativas en la cual se divide el territorio— tienen derecho de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que le correspondan, administrar sus recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

El caso colombiano resulta particularmente interesante puesto que los gobernadores (autoridad política del departamento) son electos popularmente, pero también gestionan como agentes del Presidente de la República, teniendo por ello a cargo el mantenimiento del orden público y la ejecución de la política pública. La participación ciudadana, por su parte, también se encuentra altamente valorada toda vez que existen mecanismos consagrados constitucionalmente dentro de los cuales destaca el de revocatoria de mandato, acción por la cual un número no menor al 40% del total de votos emitidos para la elección del mandatario puede solicitar la convocatoria a la votación para revocar el mandato de la autoridad en ejercicio.

Comparativamente, el caso colombiano difiere del chileno y constituye un potencial referente básicamente por los siguientes factores: marco constitucional que consagra una serie de principios descentralizadores que dan cuenta de un modelo a alcanzar; elección democrática directa y popular de todas las autoridades del nivel departamental —símil del regional nuestro—; rol del nivel departamental como intermediario entre el gobierno central y el municipio, subsidiario y complementario del accionar del nivel local; por último, el amplio espectro de controles de la gestión pública.

Por su parte, el caso francés, además de ostentar un amplio espectro de formas organizativas, tiene un claro modelo de transferencia de competencias, el que distribuye facultades entre el Estado y las «corporaciones territoriales», separando las centrales de las subnacionales con sus respectivas fuentes de ingresos. Este principio resulta un referente a observar desde la experiencia chilena, en donde el conjunto de iniciativas en esta materia están lejos de unir la estrategia institucional con la autonomía fiscal, tal relación claramente establecida en el modelo francés evita superposiciones asumiendo eficientemente tanto los principios de subsidiariedad como el de proximidad en la gestión subnacional.

Otro aspecto a considerar es el hecho de que en Francia, la apuesta por el desarrollo tiene una mirada suprarregional: los múltiples modelos asociativos intentan superar la rigidez burocrática y apuestan por la subsidiariedad y coparticipación, en tanto en Chile, el desafío por llevar hacia el desarrollo territorios deprimidos ha sido exactamente el contrario: modificando la división político-administrativa se crean comunas y regiones en respuesta a la heterogénea composición competitiva de nuestros territorios.

En base a lo expuesto en los capítulos de este estudio, el proceso de descentralización en Chile enfrenta un escenario institucional subnacional deficitario tanto en términos de competencias, como de gestión, en donde la falta de autonomía fiscal, de legitimidad política del nivel regional y de demanda ciudadana desde las regiones por más descentralización hace más lenta la instalación de iniciativas que intentan llevar el proceso un paso más allá. Si a lo anterior se suma la aún no clara pero necesaria reforma del Estado a partir de la crisis económica global, nuestro país enfrenta el desafío de decidir un nuevo pacto en esta materia.

## Bibliografía

- AROCENA, J. (1997). *El desarrollo local. Un desafío para América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad/Fundación F. Ebert.
- ASOCIACIÓN CHILENA DE MUNICIPALIDADES (2004). *Historia del gobierno local en Chile: 1541-2004*. Santiago: ACHM.
- AYLWIN, J. (1998). *La reforma municipal chilena. Un mecanismo de proyección del régimen*. Santiago: ICHEH.
- ACOSTA, Olga L. y Richard M. BIRD (2005). «The dilemma of decentralization in Colombia». *Fiscal Reform in Colombia*. Cambridge-Londres: MIT Press.
- ALESINA, A.; A. CARRASQUILLA y J. ECHAVARÍA (2000). «Decentralization in Colombia». *Documento de trabajo*, N° 15. Bogotá: Fedesarrollo.
- AMAR, Jean Charles (2001). «La descentralización francesa de los últimos veinte años, el papel de la intercomunalidad». En SUBDERE. *Descentralización y desarrollo regional*. Santiago: Gobierno de Chile.
- ANTONA, C. (2004). «Los procesos de regionalización territorial en la Europa comunitaria. Del Estado piramidal al Estado red». *Cuadernos de Historia Contemporánea*, N° 24: 181-195.
- BALBONTÍN, I. (1984). «Significado político-ideológico de la regionalización y municipalización en el actual régimen». *Materiales para la Discusión N° 40*. Santiago: CED.
- BOISSIER, S. (1990). *Territorio, Estado y sociedad*. Santiago: Pehuén.
- . (2000). «Chile: la vocación regionalista del gobierno militar». *Revista EURE*, mayo, vol. 26, N° 077.

- BON, Pierre (2002). «Las recientes reformas territoriales francesas». Ponencia presentada en el seminario: *Las reformas de las organización territorial en Francia*, realizado en las Cortes de Aragón, España, 11 de abril de 2002. Disponible en <<http://www.fundacionmgimenezabad.es>>.
- BONET, J. (2006). «Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia». *Documentos de trabajo sobre economía regional*, N° 77: 1-49. Centro de Estudios Económicos Regionales.
- (2004). «Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional: el caso colombiano». *Documentos de trabajo sobre economía regional*, N° 49: 1-50. Centro de Estudios Económicos Regionales.
- BORJA, J. y otros (1987). *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*. Santiago: ICI/FLACSO/CLACSO.
- BRUGUE, Q. y R. GOMA (compiladores) (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- CALONGE, A. (1991). «La reforma descentralizadora francesa». *Revista de Administración Pública*, N° 126, septiembre-diciembre (pp. 475-493).
- COHEN, J. y A. ARATO (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México: FCE.
- COLOMER, J. M. (director). (1995). *La política en Europa*. Madrid: Ariel.
- COLL, Jean-Louis (2005). *El modelo de la descentralización estatal en Francia. Cuadro institucional y político*. GDLN-Banco Mundial.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL-COMPES (2006). «Distribución del situado fiscal y de la participación en los ingresos corrientes de la Nación de la vigencia 2001». *Documento Conpes social*, N° 57. Bogotá.
- CORAGGIO, J. L. (1997). *La descentralización, el día después...* Buenos Aires: UBA.
- CUNILL, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas: CLAD-Nueva Sociedad.
- (1992). *Participación ciudadana*. Caracas: CLAD.
- CUNILL, N. y BRESSER Pereira, C. (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD/Paidós.
- DE MATTOS, C. (1984). «Falsas expectativas ante la descentralización». En *Nueva Sociedad*, N° 104.
- DEPARTAMENTACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP) (2002). «Distribución del Sistema General de Participaciones». *Documento Conpes Social*, N° 57.
- FALS, O. (1998). *La insurgencia de las provincias*. Bogotá: Siglo XXI editores.
- FERNÁNDEZ, J. y JARA (2008). *Evolución y análisis de la inversión de decisión regional (IDR) 1990-2007*. Santiago: SUBDERE.
- HUERTA, M., PRESSACCO, F., y otros (2000). *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*. Bogotá.
- IRARRÁZABAL, I. (ed.). (1993). *Desafíos de la descentralización*. Santiago: CEP.
- IREGUI, Ana María, RAMOS, Jorge y SAAVEDRA, Luz (2001). *Análisis de la descentralización fiscal en Colombia*. Bogotá: Banco de la República.
- JORDANA, J. (2001). «Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva Institucional». Washington: INDES.

- JUNGUITO, R., L. MELO y M. MISAS (1995). «La descentralización fiscal y la política macroeconómica». *Borradores de Economía*, 31. Bogotá: Banco de la República.
- KLIKSBERG, B. (compilador). (1994). *El rediseño del Estado*. México: INAP/FCE.
- LIRA, L. y F. MARINOVIC. (1999). «Estructuras participativas y descentralización: el caso de los Consejo Regionales en Chile». En VV.AA. *Instituciones y actores de desarrollo territorial en el marco de la globalización*. Talcahuano: ILPES/CEPAL-Universidad del Bío-Bío.
- LOZADA, R. (2000). «Violencia, elecciones y gobernabilidad». *Revista Javeriana*, N° 668, tomo 135: 643-646.
- MENDOZA, A. (2003). «Ordenamiento territorial en Colombia». *Ordenamiento territorial: Oportunidad para organizar a Colombia como un Estado regional* (p. 1-10).
- MEYSON-RENOUX, C. (1994). «El modelo francés de descentralización». *Revista de Derecho*, vol. V, diciembre (pp. 53-62).
- MÜLLER, Regina (1995). *Descentralización político-financiera en Francia*. Santiago: CEPAL/GTZ.
- MUÑOZ, O. (ed.). (1992). *Hacia el Estado regulador*. Santiago: CIEPLAN.
- NOGUEIRA, H. (1990). *El gobierno regional en Chile y la experiencia comparada*. Santiago: UNAB-Participa.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (2004). «Política regional comunitaria y comité de regiones: significado actual, alcance y limitaciones». Ponencia presentada en las II Jornadas sobre Comunidades Autónomas, realizadas en la Universidad de Zaragoza los días 13 y 14 de diciembre de 2004. Disponible en <<http://www.fundacionmgimenezabad.es>>.
- RACZYNSKI, D. y C. SERRANO (editoras) (2001). *Descentralización: nudos críticos*. Santiago: CIEPLAN/Asesorías para el Desarrollo.
- PARRA, R. (2004). *Manual de presupuesto municipal, una propuesta a su interrogante*. Sexta edición. Bogotá.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (s/d). <[http://www.presidencia.gov.co/prensa\\_new/sne/2006/noviembre/01/09012006.htm](http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2006/noviembre/01/09012006.htm)>.
- RONDINELLI, D. y otros (1984). «Descentralization in developing countries: a review of recent experiences». *World Bank Staff Working Papers*, N° 581. Washington.
- ROJAS, F. (1987). «Corrientes doctrinarias sobre el gasto público en Colombia, 1960-78». *Revista de la Contraloría General de la República*, febrero-marzo (pp. 46-53).
- SALAZAR, G. (compilador) (1998). *Autonomía, espacio y gestión*. Santiago: LOM Ediciones.
- SUBDERE (2001). *Descentralización y desarrollo regional*. Santiago: Gobierno de Chile.
- . (2002). *El Chile descentralizador que queremos*. Santiago: Gobierno de Chile.
- . (2008). *Evolución y Análisis de la Inversión de decisión regional (IDR), 1990-2007*. Santiago: SUBDERE.



- TOMASSINI, L. y B. KLIKSBERG (compiladores) (2000). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: FCE-BID.
- UNGUR, E. y C. ARÉVALO. (2004). «Partidos políticos y sistema de partidos en Colombia hoy: ¿Crisis o reordenación institucional?» *Partidos políticos en la región Andina: entre la crisis y el cambio* (pp. 54-56).
- VALLES, J. (2007). *Ciencia política*. Barcelona: Ariel.
- VANDELLI, L. (1992). *El poder local*. MAP, Madrid.
- WIESNER, E. (1992). *Colombia: Descentralización y federalismo fiscal*. Bogotá: Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación.
- ZAFRA, G. (2002). «¿Por qué primero el departamento?». *Quaestiones juridicae*, N° 25. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas.

POLÍTICAS DE PROBIDAD Y TRANSPARENCIA  
PARA EL ESTADO DE CHILE

**Cristóbal Aninat.** Investigador Asociado de IPP Expansiva-UDP, Universidad Diego Portales.

**Felipe del Solar.** Secretario Ejecutivo de la Comisión de Probidad y Transparencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Es periodista por la Universidad de Chile y egresado del Magíster en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Antes de asumir su actual cargo se desempeñó como profesor de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez y Jefe de Estudios de Chile Transparente, Capítulo Chile de Transparencia Internacional.

# POLÍTICAS DE PROBIDAD Y TRANSPARENCIA PARA EL ESTADO DE CHILE<sup>1</sup>

Cristóbal Aninat y Felipe del Solar

Louis Brandeis, Ministro de la Corte Suprema de Estados Unidos, afirmó en 1913 —en una cita hoy célebre— que «la luz del sol es el mejor desinfectante». El contexto de esta frase ha tendido a olvidarse pero es reveladora respecto del origen de las nociones de transparencia que conocemos y aceptamos hoy. Brandeis se refería a la escasa información que las empresas entregaban a sus accionistas poniendo en riesgo sus inversiones. La crisis de 1929 fue un punto de inflexión y tras ella se aprobaron la *Securities Act* (1933) y la *Securities Exchange Act* (1934). La evolución de las normas de transparencia financiera, fiscal y de contabilidad de las empresas han sido la base de los criterios de transparencia política. El interés y promoción de prácticas más transparentes en los procesos de toma de decisión y de elaboración de políticas públicas comienza después de la Segunda Guerra Mundial y se consolida tras el fin de la Guerra Fría. A partir de entonces la transparencia adquiere progresivamente mayor relevancia como herramienta para la rendición de cuentas (*accountability*) al generar las condiciones para un activo escrutinio público de la gestión del Estado.

En Chile la evolución hacia una mayor transparencia ha sido importante en áreas como la política fiscal y presupuestaria (Aninat y Vial, 2005) pero ha sido deficitaria en gestión, elaboración de políticas públicas y rendición de cuentas. Luego de tres

---

<sup>1</sup> Este trabajo es una versión compendiada y actualizada del estudio titulado «Mejoramiento de los niveles de transparencia del Estado de Chile», que fue realizado por la Universidad Adolfo Ibáñez para la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Actuó como contraparte por dicha División, Eolo Díaz-Tendero.

agendas de transparencia y probidad que han recomendado hacer accesible la información en manos del Estado, todavía en Chile no existe una ley de acceso a información pública. Un proyecto de ley sobre la materia que considera la creación de un organismo autónomo ingresó al Congreso a fines de 2006.<sup>2</sup> Un diseño institucional de estas características puede generar progresos importantes en el funcionamiento del Estado, la eficiencia del gasto público, la confianza en las instituciones, además de una limitación importante de la corrupción y el clientelismo.

Sin embargo, a pesar de existir un alto grado de consenso internacional respecto de la importancia y beneficios asociados a la transparencia, esta no ha recibido la atención necesaria (Bellver y Kaufmann, 2005) y se la ha confundido conceptualmente con el reverso de la corrupción.

La situación ha tendido a cambiar en los últimos años. Los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad (IMG) del Banco Mundial se basan en seis dimensiones. Una de ellas es «Control de Corrupción» y otra distinta se refiere a la transparencia y libertad de expresión: «Voz y Rendición de Cuentas». En Control de la Corrupción Chile presenta mejores resultados que en Voz y Rendición de Cuentas. De hecho en Control de la Corrupción se ubica en niveles similares a los países de la OCDE, no así en Voz y Rendición de Cuentas. En comparación con los países de América Latina, sin embargo, Chile presenta mejores niveles en ambas dimensiones.

Por otra parte, siendo innegable la importancia de la transparencia en la gestión pública, las políticas pro transparencia tienen mejores resultados cuando son aplicadas como reformas de segunda generación. Políticas de transparencia tienen una baja eficacia en ambientes altamente corruptos. Resulta adecuado implementarlas una vez que se ha avanzado —sea de forma significativa o relativa— en la reforma del Estado. Las políticas de transparencia parecen más eficientes y coherentes cuando se cuenta con un contexto institucional con alta capacidad operativa y respeto al Estado de derecho.

Algunos países han regulado el *lobby* y el acceso a información pública, y han definido códigos de ética en sistemas políticos altamente corruptos sin haber implementado reformas sobre políticas de recursos humanos en el Estado, simplificación de trámites, inclusión de indicadores de gestión o regulación del financiamiento político. Es posible esperar un bajo impacto de dichas regulaciones en un sistema político de tales características.

Chile ha avanzado, precisamente, en áreas propias del control de la corrupción, no así en políticas de transparencia. Tras un proceso de reforma del Estado reciente se dan las condiciones para el diseño e implementación de medidas de transparencia que a su vez profundizan los procesos de reforma del Estado ya iniciados. Los principales cambios institucionales de reforma se implementaron a partir de los casos de corrupción de 2002 y estuvieron orientados a mejorar la calidad de la burocracia estatal, perfeccionar la calidad de los altos directivos públicos, disminuir la politi-

<sup>2</sup> Posterior a la redacción del informe que da origen a este artículo, en enero de 2008, la ley fue aprobada creándose el Consejo para la Transparencia. La ley entra en vigencia en abril de 2009.

zación de la burocracia estatal, limitar el efecto del dinero en la política y disminuir el clientelismo.

Las nuevas propuestas de política pública se orientan a regular los conflictos de interés, perfeccionar la publicidad de las declaraciones de patrimonio, transparentar las votaciones en el Congreso, regular el *lobby*. En definitiva, crear las condiciones para una mayor autonomía del mundo político de la influencia directa del dinero y disminuir las oportunidades de captura por parte de grupos de interés sobre el proceso de formación de políticas públicas.

La transparencia permite mayor flexibilidad en la toma de decisiones del sector público, particularmente a nivel local. Sin embargo, para entregar mayores niveles de autonomía a los niveles burocráticos inferiores es necesario aumentar los niveles de transparencia y *accountability* a su gestión. Es decir, limitar la discrecionalidad. Como indica Allen Schick (1998), los nuevos sistemas de administración financiera, basados en resultados más que en procedimientos, utilizan a la transparencia como una herramienta para aumentar el costo político de ineficiencia presupuestaria. En el mismo sentido Cristóbal Aninat y Joaquín Vial (2005) muestran que la introducción de indicadores de desempeño durante los diez últimos años en Chile ha llevado a importantes mejoras en los niveles de transparencia y eficiencia del gasto. Es en este contexto donde se enmarcan propuestas de mayor transparencia en la gestión del Estado: por una parte, contribuir con nuevas medidas a limitar el espacio para la corrupción, pero también por otra, mejorar las condiciones para una gestión pública más eficiente. Limitar el objetivo de la transparencia sólo al control de la corrupción impide enfocar la definición de políticas en toda su amplitud y potencial.

Las principales propuestas desarrolladas en este informe son consistentes con las propuestas sobre transparencia definidas por Daniel Kaufmann (2006) en lo referido al acceso a información pública y la regulación del *lobby*. Se incluye también una sección sobre la elaboración de códigos de ética con particular énfasis en el sistema de códigos de ética e integridad desarrollado por el Reino Unido.

En lo que sigue se plantean propuestas para perfeccionar la legislación chilena sobre acceso a información pública, regular las actividades de *lobby* e implementar códigos de ética para el sector público.

## Acceso a información pública

### *Literatura especializada*

La transparencia ha demostrado ser una excelente herramienta de regulación. En el ámbito medioambiental ha sido particularmente nítido (Fung, Graham y Weil, 2003; Florini, 1998). En 1986 el Congreso de Estados Unidos aprobó la *Emergency Planning and Community Right-to-Know Act*, mediante la cual las empresas debían informar sobre algunas de sus emisiones contaminantes. Entre 1988 y 1999 las emi-

siones de los compuestos incluidos en dicha ley habían disminuido cerca de 45% sin que se hubieran dictado normas adicionales.

La política matriz de la transparencia es el acceso a información pública. Transparencia es significativamente más que sólo información pero el instrumento más eficaz y el fundamento esencial para todas las normas y políticas de transparencia es un acceso real y efectivo a la información en manos del Estado. Tara Vishwanath y Daniel Kaufmann (1999) y Kaufmann (2006) entienden transparencia como el acceso fluido y oportuno a información confiable, relevante y verificable. Como sostiene Transparency International es el principio que permite a quienes son afectados por determinadas decisiones «conocer no sólo los hechos y las cifras, sino también los mecanismos y los procesos». A través de ella se favorece la predictibilidad.

Aportar información oportuna, fidedigna, comprensible y pertinente no sólo es preferible desde el punto de vista normativo. Como han demostrado Archon Fung, Mary Graham y David Weil (2003), la sustentabilidad de las normas pro transparencia está directamente relacionada con la legibilidad y comprensibilidad de la información. En la medida que no se aseguran comprensibilidad y relevancia las políticas de transparencia tienden a deteriorarse. Como afirma Ann Florini (1998): «la transparencia funciona sólo si se cumplen dos condiciones: i) las instituciones están dispuestas y son capaces de entregar la información demandada; y ii) quienes reciben la información tienen la capacidad de utilizarla para evaluar a las instituciones respectivas de acuerdo a un criterio estándar de comportamiento».

Por tanto, en lo que sigue entenderemos transparencia como «un proceso» de flujo de información oportuna, confiable, inteligible y relevante.

El acceso a información pública (AIP) es el derecho a recibir en forma eficaz y oportuna cualquier información que haya sido elaborada, recibida o procesada con fondos públicos. En la medida que aumenta la disponibilidad de la información en poder del Estado se generan las bases para una gestión transparente.

Información pública es toda información que posee un organismo o institución pública, sin importar el formato, la fecha en que fue creada, quién la creó o si ha sido clasificada o no. Esta información puede ser proactiva o reactiva. Información proactiva es aquella que una institución debe tener publicada de manera permanente y sin mediar requerimiento expreso de un ciudadano. La información reactiva, por su parte, es aquella que una entidad mantiene, pero que no está obligada a publicar proactivamente y no cae bajo ninguna categoría de excepción o reserva. La información de carácter secreto o reservado debe determinarse según criterios preestablecidos legalmente, debe estar acotada a situaciones específicas y siempre sujeta al test del interés público o el daño (Mendel, 2005).

El concepto de información no debe limitarse a «documentos» o «archivos». La información puede estar contenida en distintos documentos o archivos y en diferentes soportes o formatos. Además, la divulgación de documentos o archivos ilegibles o irrelevantes puede contradecir el criterio fundamental de información. Este criterio debe estar en concordancia con la necesidad de la transparencia de aportar información comprensible y verificable.

Como principio, la transparencia resulta siempre admirable y deseable pero, como afirman Fung, Graham y Weil (2003), su implementación y, particularmente, su sustentabilidad resultan complejas. Al existir concentración de costos y beneficios difusos en el ejercicio de la transparencia se produce una tendencia hacia el deterioro de las políticas de transparencia y una situación de retorno a condiciones de secreto. Joseph Stiglitz (2002) sostiene que deben implementarse políticas que aseguren la existencia de una demanda creciente por información que supere los incentivos de toda fuente de información en favor del secreto. Señala también que todo agente tomador de decisiones se enfrenta a la eventualidad de errores u omisiones. Por ello tiende a preferir procedimientos secretos y limitados a un número mínimo de participantes. Cuando se trata de decisiones relevantes existe además el riesgo de filtraciones. Para evitarlas los actores reducen todavía más el número de participantes en los procesos de decisión, privándose de fuentes diversas de información relevante, con el consecuente efecto negativo en la calidad de las políticas públicas. Ya desde Stigler (1961) se ha demostrado la ineficiencia asociada a la falta de información, particularmente como producto de la facilidad del engaño. El costo del engaño aumenta en la medida que aumenta la capacidad de contar con mayor y mejor información. Además, la información pública —aquella elaborada con fondos públicos— no está, en definitiva, cubierta por ninguna medida de propiedad intelectual. Es un bien público. En la medida que existen menores costos para su utilización mejora el rendimiento de todo el sistema.

La economía política de la transparencia ha demostrado que se requiere una reforma institucional no sólo para que los cambios se produzcan sino para que sean también sustentables. Como afirma Kaufmann (2005): «no tiene sentido contar con una ley de acceso a información pública si no existe un mecanismo claro y efectivo que permita a los ciudadanos aplicar la ley, y si los contenidos y beneficios de la ley no han sido difundidos masivamente».

Además de promover una asignación más eficiente de recursos la transparencia genera una mejor redistribución. Como demostraron Ritva Reinikka y Jacob Svensson (2003) mediante una campaña de difusión del acceso a información desarrollada por el gobierno de Uganda fue posible disminuir el porcentaje de captura de fondos para escuelas públicas desde 80% en 1995 a sólo 20% en 2001, aumentando la eficiencia de dichos recursos. Algo similar se observa cuando es posible verificar la validez de la información. Dean Yang (2005) mostró que la recaudación arancelaria creció entre 6% y 8% en aquellos países que contrataron los servicios de empresas privadas para realizar inspecciones a los envíos antes de ser transportados. A través de dichas empresas fue posible mejorar significativamente la disponibilidad y fiabilidad de los datos sobre los bienes y productos importados.

Finalmente, es importante indicar que el Estado como ente regulador y como cliente tiene una gran importancia para el sector privado. Como afirma Stiglitz (2002), el aporte de actores diversos mejora la calidad de las políticas públicas. También mediante procesos de contratación y licitación más transparentes se privilegia un uso más eficiente de los recursos públicos. Esto se ve reflejado en las cifras de solicitudes de acceso a información. En Inglaterra hubo cerca de 120.000 solicitudes



de acceso a información pública en 2005, de las cuales 20% provenían del sector privado<sup>3</sup>. En Estados Unidos se procesaron 1.959.959 solicitudes de acceso a información a nivel federal en 2000. Alrededor de 500 mil provinieron del sector privado. En el caso de Canadá en 2001 el 43% de todas las solicitudes fueron hechas por el sector privado (World Bank Institute, 2003).

En definitiva, en la medida que se extiende la facilidad para acceder a información pública se restringe el ámbito de la corrupción, el tráfico de influencias, la incidencia del dinero en la política y el clientelismo. La dificultad y el desafío radican en diseñar e implementar políticas de acceso a información pública que sean sostenibles y capaces de revertir la tendencia hacia el secreto.

### *Legislación chilena sobre acceso a información pública*

Los cambios institucionales a favor de la transparencia y la modernización del Estado tienden a tomar relevancia en la agenda política a partir de escándalos de corrupción. Chile no ha sido la excepción. Desde el retorno a la democracia en 1990 se han acordado tres agendas de transparencia y modernización del Estado. La primera la constituyó el Informe de la Comisión de Ética Pública de 1994, seguida del Acuerdo Político-Legislativo para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento (Agenda de Transparencia) de 2003 y la Agenda de Transparencia, Modernización y Mejoramiento de la Calidad de la Política (Agenda de Probidad) de 2006. En todas ellas se ha recomendado garantizar el acceso a información pública (AIP).

La primera norma que se refiere a la transparencia de la información es el Decreto Supremo (D.S.) N° 680 del Ministerio del Interior, de 1990, que dispuso la creación de las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias en toda la administración del Estado. Por medio de esta norma se estableció la obligación de publicar información referida al servicio aunque sin definir los procedimientos para solicitar y obtener la que no está disponible en forma inmediata.

La materialización de las recomendaciones de la Comisión de Ética Pública sobre AIP se produjo con la aprobación en 1999 de la Ley de Probidad (Ley 19.653)<sup>4</sup>. Allí se estableció el principio de transparencia de la gestión pública, determinó inhabilidades e incompatibilidades para ejercer cargos públicos y reguló la declaración de intereses de los funcionarios públicos, entre otras materias. Sin embargo, en materia de acceso a información esta ley tenía serias falencias. El artículo 13° dice que «las únicas causales en cuya virtud se podrá denegar la entrega de los documentos o antecedentes requeridos son la reserva o secreto establecidos en disposiciones legales o reglamentarias». De acuerdo a este texto, el Ministerio Secretaría General

<sup>3</sup> Véase *The Economist*, 19 de diciembre de 2006.

<sup>4</sup> Esta ley modificó la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Su texto refundido y actualizado se publicó en 2001 mediante el DFL-1-19653 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

de la Presidencia (SEGPRES) dictó en 2001 el D.S. N° 26 sobre secreto y reserva donde autorizó que los servicios determinaran autónoma y discrecionalmente la información que permanecería bajo secreto. Entre 2001 y 2005 cerca de noventa servicios dictaron resoluciones con este fin. Moisés Sánchez (2005) examina las materias transversales que quedaron cubiertas por el secreto. Determina que se emitió un total de 373 resoluciones en siete materias diferentes. En orden decreciente según el número de resoluciones por materia, ellas son informes y estudios, licitaciones, carpetas de vida personas, sumarios administrativos, correspondencia oficial, remuneraciones, denuncias y demandas.

En 2003 se promulgó la Ley 19.880 Orgánica Constitucional de Procedimiento Administrativo de los Órganos del Estado. En su artículo 13° establece el principio de transparencia y publicidad de los actos administrativos. Sin embargo, no contraviene la vigencia de las limitaciones impuestas por el D.S. N° 26.

Conocidos los casos de corrupción que afectaron al Ministerio de Obras Públicas, a diputados de la República y el reconocimiento de suplementos de sueldos a ministros a través de fondos reservados, en 2003 se define la Agenda de Transparencia. Aquí nuevamente se propone asegurar el acceso a información pública. Si bien en este aspecto los avances de esta agenda fueron limitados, sí existieron avances importantes en otras áreas de control de la corrupción y la modernización del Estado. Se reguló el financiamiento de la actividad política, se creó el Sistema de Alta Dirección Pública, la Dirección Nacional del Servicio Civil, se creó la Comisión Permanente de Presupuesto en el Congreso, se estableció la declaración de patrimonio de funcionarios públicos y parlamentarios, entre otras. Como señala Rehren (2006), muchas de estas medidas ya habían sido contempladas por la Comisión de Ética Pública. El acceso a información siguió como tema pendiente.

En materia de AIP el cambio más importante se produce en 2005 con la aprobación de la reforma a la Constitución de 1980. Un nuevo artículo 8° consagró el principio de transparencia de la gestión pública. Este principio es aplicable ahora a todos los poderes del Estado y los órganos autónomos. Estableció además que sólo una ley de quórum calificado podría determinar la reserva de información. El nuevo artículo 8° de la Constitución exigía la derogación del D.S. N° 26, la cual se materializó en enero de 2006 a través del D.S. N° 134 de la Secretaría General de la Presidencia.

En enero de 2005 los senadores Hernán Larraín y Jaime Gazmuri presentaron un proyecto de ley sobre acceso a información pública. Este proyecto propuso reformas a la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado para garantizar la transparencia. En diciembre de 2006, la Presidenta Michelle Bachelet envía al Congreso una indicación sustitutiva de este proyecto proponiendo una ley especial sobre la materia. La matriz de este proyecto de ley provenía de la recomendación que hiciera el Comité de Expertos<sup>5</sup> convocados por la propia Presidenta Bachelet, a propósito de los casos de corrupción conocidos en 2006. Entre los aspectos más relevantes de este

<sup>5</sup> Contenido en el Informe Sobre Medidas para Favorecer la Probidad y Eficiencia de la Gestión Pública encargado por S. E. la Presidenta de la República.

proyecto de ley se encuentra la creación de un organismo autónomo especializado para garantizar el acceso a información pública.

En paralelo a este proceso se presentó una demanda contra el Estado de Chile ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por denegación de acceso a información. Esta corte falló a favor de los demandantes en el caso «Marcel Claude Reyes y otros vs. Chile», obligando a Chile a entregar la información sobre un proyecto de inversión forestal. La información había sido solicitada en 1998 y todas las instancias judiciales chilenas, incluida la Corte Suprema, desestimaron la demanda. Es el primer fallo de una corte internacional en materia de acceso a información pública.

En diciembre de 2006 el gobierno promulgó el Instructivo Presidencial N° 8 sobre transparencia que obligaba a todos los servicios públicos a disponer de forma permanente en sus sitios *web* la siguiente información: i) adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios; ii) nóminas de los funcionarios de planta, contrata y honorarios; iii) transferencias de fondos a terceros; iv) marco normativo que regula al servicio; y v) actos y resoluciones del servicio con efectos sobre terceros.

Además, se dispuso que la información fuera presentada de acuerdo a patrones estándares de publicación que permitieran su fácil identificación y resultara comparable entre instituciones. Para ello se creó el *banner* Gobierno Transparente accesible desde las páginas *web* de todas las instituciones públicas. Este elemento de estandarización del formato de publicación es un factor determinante para generar transparencia efectiva pues facilita su comprensibilidad, accesibilidad y comparación.

Esta medida es consistente con lo propuesto por el Comité de Expertos a la Presidenta Bachelet en septiembre de 2006 en cuanto a estándares internacionales sobre principios, procedimientos y criterios relativos a acceso a información pública: principios de presunción de apertura y máxima divulgación, y la limitación a las excepciones.

En 2008 el Congreso aprobó el proyecto de ley enviado por el gobierno en 2006. La Ley 20.285, promulgada en agosto de 2008, sobre acceso a información pública, recoge los principios planteados por el Comité de Expertos y las propuestas desarrolladas en este estudio.<sup>6</sup>

## Lecciones para Chile de la legislación comparada sobre acceso a información pública

La primera ley de acceso a información pública en el mundo se aprobó en Suecia en 1766; Colombia dictó la suya en 1888; Finlandia en 1951; Estados Unidos, en 1966, aprobó la ley federal de acceso a información. En las décadas del 70 y 80 se sumaron Dinamarca, Noruega, Francia, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Austria

<sup>6</sup> Véase la ley referida en: <<http://www.bcn.cl/leyes/pdf/actualizado/276363.pdf>>.

y Filipinas. A partir de 1990 el aumento es explosivo alcanzando al 2006 cerca de 70 países en total.

Por su parte, las convenciones internacionales de derechos humanos han consagrado este derecho desde mediados del siglo XX. El derecho de acceso a información pública es considerado un componente fundamental de la libertad de expresión. Este derecho fue reconocido por primera vez en 1946, en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Dos años más tarde, en 1948, la misma asamblea adoptó la Declaración Universal de Derechos Humanos. En 1993 se creó la agencia del Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y Expresión. El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), suscrita en 1969 y ratificada por Chile en 1990, reconoce la libertad de pensamiento y expresión. La Declaración de Chapultepec, adoptada por la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión (1994), reconoce la libertad de información como un derecho fundamental. El año 2000 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA aprobó la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión que declara el acceso a la información en poder del Estado como un derecho fundamental de los individuos. Esto fue reiterado por la OEA en la Declaración de la Asamblea General de 2005. La Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción recomienda también medidas para el libre acceso a la información.

La tendencia pro transparencia y acceso a información pública también ha alcanzado a los organismos internacionales. Entidades como *Global Transparency Initiative* y el *Bank Information Center* promueven y monitorean la transparencia de instituciones internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, las Naciones Unidas, la OMC y el BID, entre otros.

De acuerdo a los estándares internacionales y la legislación comparada, los principios que deben inspirar las normas de acceso a información son los siguientes:

- **CONCEPTO AMPLIO DE INFORMACIÓN:** Es pública toda información que posee un organismo o institución pública, sin importar el formato, la fecha en que fue creada, quién la creó o si ha sido clasificada o no. El criterio de acceso debe sobrepasar a cualquier norma previa sobre secreto.
- **LIBERTAD DE INFORMACIÓN:** Toda persona goza del derecho a información pública con la excepción de aquella legítimamente reservada, siempre sometida al test de interés público o daño.
- **PRESUNCIÓN DE APERTURA:** Toda la información en poder del Estado es o se presume pública salvo excepciones claras y legítimas.
- **MÁXIMA DIVULGACIÓN:** La información debe entregarse siempre en los términos más amplios posibles. De existir información legítimamente confidencial contenida en un documento, debe protegerse sólo aquella parte pero no el documento completo.
- **FACILIDAD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN:** Tanto los mecanismos como los costos no deben inhibir el acceso. Los costos del acceso no deben superar el costo marginal de procesar y reproducir la información requerida.

- **NO DISCRIMINACIÓN:** La información debe estar disponible para todas las personas en igualdad de condiciones y no debe exigirse la expresión de causa o motivo para la solicitud.
- **PROHIBICIÓN DE SILENCIO:** El Estado siempre debe responder las solicitudes de información, y omitir una respuesta oportuna debe ser sancionado.
- **FISCALIZACIÓN Y REVISIÓN INDEPENDIENTE:** Debe existir una instancia autónoma para resolver conflictos, además de promover, difundir y garantizar el derecho de acceso a la información.

Toda excepción debe ser siempre susceptible de ser sometida al test del interés público y daño. En particular las excepciones no deben ir mas allá de lo establecido en los siguientes criterios: i) que pueda perjudicar la seguridad nacional, la defensa nacional, el orden público, la salud pública nacional, las relaciones internacionales o los intereses económicos del país; ii) que su publicación implique un riesgo para la vida, seguridad, salud o a las legítimas expectativas de privacidad de una persona; iii) que sea obtenida de un tercero con carácter de confidencial; iv) que perjudique la aplicación de las leyes, especialmente en lo relativo a la prevención, investigación y prosecución de un crimen; v) información comercial y financiera de terceros que merezca protección; y vi) deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, si ello impide la eficacia del proceso de elaboración de políticas públicas, sin perjuicio de la publicidad de los fundamentos de la resolución, medida o política finalmente adoptada.

Según Mendel (2003, 2005) para asegurar que toda excepción esté sometida al test del interés público, al analizar el establecimiento de cualquier excepción se debe utilizar un procedimiento en tres etapas: i) La información reservada debe demostrar que cae dentro de alguna de las categorías de excepción; ii) La publicidad debe producir, o razonablemente tender a producir, un daño sustancial al principio protegido por la excepción; y iii) El daño debe demostrar ser mayor que el interés público por conocer dicha información.

Un complemento indispensable es la existencia de una instancia de revisión y aplicación oportuna y coherente del *test del interés público*. Kaufmann (2005, 2007), Mendel (2003, 2005) y Rehren (2006), entre otros, recomiendan la creación de organismos autónomos especializados en acceso a información. Sus funciones, sin embargo, no deben limitarse a la revisión de conflictos y apelaciones sino también a funciones activas para asegurar la sustentabilidad de las normas de acceso a información.

Irlanda, Inglaterra, Canadá, Escocia, Francia, India, Italia, Portugal y México, entre otros, cuentan con un organismo con atribuciones referidas al acceso a información pública. Existe variedad de características, funciones, atribuciones y composición. Los organismos de acceso a información pública deben tener dos características fundamentales: autonomía política y financiera, y competencia sobre toda la estructura del Estado. Además debe tener atribuciones para fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y aplicar sanciones en caso de incumplimiento o de denegación injustificada a un solicitante por parte de un organismo del Estado.

Dadas estas condiciones el organismo que garantice el acceso a la información pública podrá cumplir las siguientes funciones:

- Monitoreo del cumplimiento de la ley.
- Crear una infraestructura para el acceso efectivo a información pública.
- Formular proposiciones sobre transparencia activa.
- Diseñar modelos, patrones y estándares de publicación para asegurar legibilidad.
- Capacitar a los funcionarios públicos.
- Difundir y promover el derecho de acceso a información.
- Resguardar la reserva de datos confidenciales, especialmente los datos personales.
- Preparar informes y estadísticas periódicas.
- Formular recomendaciones para perfeccionar el sistema.

El principal objetivo de una institución de esta naturaleza es superar la barrera que imponen los costos de organización de la demanda por información para hacer el proceso sustentable. Si bien los progresos en materia de transparencia en cualquier área —financiera, política, administrativa, de salud, etc.— se producen preferentemente en situaciones de crisis, la posibilidad de experimentar retrocesos es alta. Es necesario crear tres condiciones fundamentales: espacios de competencia entre agencias, hacer visibles y claros los beneficios a los usuarios, y permitir o generar beneficios reputacionales (Fung, Graham y Weil 2003). No sólo evitar retrocesos, sino además permitir que el sistema se perfeccione, requiere de subsidios a los costos de organización. Al menos en una primera etapa.

Por ejemplo, al obligar a las empresas de alimentos en Estados Unidos a entregar información nutricional para disminuir los costos fiscales asociados al tratamiento de enfermedades cardiovasculares, diabetes y cáncer, éstas se resistieron inicialmente. Al iniciarse la provisión de información se observó una importante heterogeneidad de formatos lo cual dificultaba la comprensibilidad por parte de los consumidores. Fue necesario crear desde el Estado patrones estandarizados de entrega y difusión de información. Pronto esto generó espacio para la competencia por productos saludables. A partir de entonces la transparencia sobre los aspectos nutricionales superó la primera etapa de sustentabilidad.

Sin embargo, para toda agencia que está obligada a difundir información sus costos aumentan a medida que aumenta la cantidad de información publicitada, mientras que sus beneficios disminuyen. Los avances tecnológicos han permitido superar en gran medida esta situación. Los costos fiscales del acceso a la información son variables. En el caso de Inglaterra el procesamiento de las 120.000 solicitudes en el primer año de vigencia de la ley (2005) fue de £35,5 millones<sup>7</sup>. El procesamiento de las 21.625 solicitudes de información en Canadá en 2001 tuvo un costo para el fisco de más de US\$ 23 millones, unos 80 centavos por habitante. En el caso de Estados Unidos, el costo fue de US\$ 286 millones para procesar casi dos millones

---

<sup>7</sup> *The Economist*, 19 de diciembre de 2006.

de solicitudes en 2000. Es decir, alrededor de un dólar por habitante (World Bank Institute, 2003).

Resulta extremadamente complejo estimar los retornos en eficiencia del gasto público asociado a la mayor transparencia. Las cifras de solicitudes provenientes del sector privado hacen suponer un efecto positivo en promover mayor competencia, por ejemplo, en procesos de licitación y contratación pública. Ana Bellver y Daniel Kaufmann (2005) recomiendan precisamente a Chile perfeccionar los procedimientos de licitación cerrada o de un solo proveedor.

Por otra parte, la información debe considerarse como un bien público, para lo cual el gobierno debe asignar recursos para su provisión efectiva. De lo contrario se estaría haciendo uso limitado —y eventualmente privado— de un bien público (Stiglitz, 2002).

Contar con una instancia revisora o de apelación para los ciudadanos a los que les es denegado el acceso a información promueve la transparencia. Dada la relación entre el número total de solicitudes y las que debieron ser revisadas por el órgano autónomo es posible suponer un efecto disuasivo frente a la opacidad. En Inglaterra el 2005, de las 120 mil solicitudes, 2.385 fueron revisadas por el Access to Information Commissioner. En Irlanda el mismo año fueron revisadas 360 de un total de 18.000 (2%). Australia, si bien no cuenta con un organismo especializado, permite la apelación ante el *ombudsman* o ante un tribunal especial (ésta es por lo demás la situación en diversos países, donde tanto el *ombudsman* como otro organismo tienen atribuciones de revisión). El *ombudsman* revisó 275 solicitudes y el tribunal especial otras 142, es decir, el 0,7% y el 0,3% respectivamente del total de 39.265 solicitudes presentadas en 2005.

También es relevante destacar las funciones de difusión que cumplen estos órganos autónomos y especializados. Funciones que el *ombudsman* no puede cumplir. Se trata de otra función de organización de la demanda que es necesario cubrir para hacer sustentable la transparencia.

La generación de patrones estandarizados de procesamiento y publicación de información, el desarrollo de sistemas de archivo y clasificación, entregar las herramientas de gestión y administración de información a los funcionarios son labores esenciales para la sustentabilidad de estos cambios. También permiten, como ha observado Heyer (2006) en el caso del Instituto Federal de Acceso a Información de México, establecer una cierta coherencia de las decisiones entre distintos órganos del Estado. En países con sistemas jurídicos de *common law* dicha necesidad puede ser menor.

## Regulación del *lobby*

### *Literatura especializada*

En una democracia todos los ciudadanos tienen derecho a representar sus propios intereses individuales o colectivos ante la autoridad política y tienen derecho a or-

ganizarse en torno a esos mismos intereses. El *lobby* consiste en realizar gestiones de representación de intereses ante autoridades públicas en forma directa y privada. El carácter privado y directo de esta actividad requiere de una norma que facilite el conocimiento público de sus acciones y obligue a quienes las realizan —distintos sectores u organizaciones— a cumplir con ciertos requisitos de procedimiento que garanticen igualdad de oportunidades de representación. Lo que busca proteger una ley de *lobby* es la igualdad política mediante la transparencia de las gestiones que realizan entidades que tienen un poder de influencia significativamente mayor al de otros.

La influencia de los grupos de interés en la política ha sido extensamente estudiada. Dos son las principales vías de influencia de dichos grupos en el sistema político: el financiamiento de la actividad política y el *lobby*. Los grupos de interés pueden además recurrir al financiamiento y al *lobby* como herramientas complementarias. Literatura reciente ha demostrado que los grupos de interés con mayor capacidad de organización y recursos económicos concentran sus esfuerzos en el *lobby*, muy por sobre sus gastos en campañas. La literatura sobre grupos de interés es relevante para comprender su comportamiento y evaluar las mejores políticas para la regulación de sus acciones.

Las causas de la conformación de agrupaciones de individuos que persiguen intereses comunes han encontrado distintas explicaciones. La tesis sobre el natural carácter gregario del hombre ha dado paso al análisis de los beneficios asociados a la participación en grupos organizados. Arthur Bentley, en *The Process of Government*, argumentó que formaba parte de la naturaleza del hombre el asociarse y actuar junto a otros por promover sus intereses. Por su parte, en *The Governmental Process*, David Truman propuso la teoría de la perturbación según la cual toda acción del gobierno implicaba una consecuencia sobre los ciudadanos. En la medida que dichas consecuencias fueran negativas ellos se movilizarían para influir sobre el gobierno con el objetivo de restaurar el equilibrio previo o lograr uno nuevo. Para Mancur Olson estas teorías eran agrupables bajo la categoría de la lógica del instinto, añadiendo con ello «sólo palabras, no una explicación» (Olson, 1965: 19).

Los individuos responderían a la oferta de incentivos materiales selectivos para actuar en forma coordinada con otros (Olson, 1965), pero también se movilizarían —y ambas hipótesis no son excluyentes— por incentivos no tangibles tales como la sensación de aportar a una causa (incentivos de propósito o *purposive*), como sentir algún grado de satisfacción directa por sus acciones (incentivos solidarios) (Clark y Wilson, 1961; Salisbury, 1969), o actuarían sobreestimando el valor de su participación por falta de información (Moe, 1980).

El objetivo del actuar colectivo es obtener uno o más de estos beneficios. Si ellos se obtienen como consecuencia de la coordinación de sus miembros o mediante la acción directa frente al Estado como proveedor de bienes y servicios dependería del grado de control sobre los *free riders* (actores o miembros que obtienen los mismos beneficios sin realizar las acciones necesarias o sin asumir los costos). Grupos con altos incentivos selectivos, número limitado de miembros y alto control sobre el *free riding* (Olson 1965) o aquellos que son liderados por un empresario de grupos cuya



función es ofertar beneficios a sus asociados (Salisbury, 1969) tenderían a realizar *lobby* de forma más activa.

Existen dos interrogantes fundamentales respecto del *lobby*. Una se refiere a su legitimidad, la otra a su definición. Respecto de la primera persiste la tensión entre una perspectiva benigna donde la influencia de los grupos de presión es parte de la democracia y una mirada crítica que lo considera peligrosamente cercano a cualquier forma de corrupción. Unto Tanzi (2006) propone que la corrupción puede observarse en actividades privadas que sin ser ilegales «en su intención o en sus resultados no difieren de actos explícitos de corrupción», como realizar acciones de *lobby* para obtener decisiones favorables para sus intereses pero que son perjudiciales para los ciudadanos. Por ejemplo, afirma Tanzi, la aprobación de un medicamento riesgoso. Cuando se transgrede el interés general se produce lo que Kaufmann (2006) denomina la privatización de las políticas públicas. En este ámbito las políticas públicas orientadas al control de la corrupción tienden a alejarse de las sanciones penales y a orientarse más bien hacia la ampliación de la transparencia.

Respecto de la definición y conceptualización del *lobby* las dificultades han tenido impacto tanto en la investigación académica como sobre las decisiones de política pública respecto de su regulación. Como afirman William Crotty *et al.* (1994), Franck Baumgartner y Beth Leech (1998) y Allan Cigler y Burdeth Loomis (2002), entre otros, la literatura sobre *lobby* y grupos de interés está llena de contradicciones. Una definición funcional a la discusión sobre la regulación se refiere al *lobby* como cualquier acción dentro de la ley cuyo objetivo es tanto influir directamente sobre el Estado sobre una materia en particular como ampliar las bases de apoyo para futuras batallas legislativas o de regulación (Hojnacki y Kimball, 1998). Esta definición tiende a acotarse todavía más al entender una acción de *lobby* como el contacto directo entre el representante de un grupo de interés y un funcionario público, incluidas las realizadas por grupos diversos coordinados por una organización superior. Finalmente, toda definición de *lobby* aparece como arbitraria, en cierta medida. Otros estiman que las campañas de prensa y relaciones públicas, los contactos con el gobierno y el financiamiento de la actividad política, entre otras, constituyen acciones de *lobby* o las restringen a algunas acciones específicas como la movilización de grupos sociales y de interés a favor de una determinada posición (el llamado *grass roots lobbying*), además de las gestiones directas ante las autoridades.

Accountability y UN Global Compact (2005) definen el *lobby* como «el intento de influenciar las ideas de parlamentarios y funcionarios públicos en pro o en contra de determinados temas específicos. Puede realizarse a través de la preparación de propuestas alternativas a proyectos de ley, la contratación de lobbyistas profesionales, pertenecer a agrupaciones que realizan *lobby* por determinados temas o intereses colectivos de sus miembros, campañas a nivel de ciudadanos y organizaciones de base para que envíen cartas a las autoridades y representantes, etc.»

Para algunas organizaciones empresariales que promueven mayor transparencia en la gestión de los intereses frente al Estado, el *lobby* puede tomar alguna de las siguientes formas (The Conference Board of Canada, 2006):

- Influir en el destino o forma de un proyecto de ley;
- Influir en la forma en que los reguladores aplican las leyes existentes;
- Influir en las políticas públicas en general, ya sea a nivel local, nacional o internacional (por ejemplo a través de Naciones Unidas o la OMC);
- El apoyo —sea directo o indirecto— a organizaciones tales como gremios industriales y empresariales, cámaras de comercio, *think-tanks* o centros de estudio y ONG que buscan influir en las decisiones públicas;
- Desarrollar relaciones corporativas con funcionarios públicos, parlamentarios o miembros del poder judicial; y
- El apoyo a candidatos en campañas electorales ya sea a través de aportes en dinero u otras formas de colaboración.

En términos de definición orientada a la regulación, el *lobby* tiende a restringirse a aquellas acciones específicas de grupos de interés orientadas a incidir en políticas públicas que tienen efectos sobre ellos. Pero algunas normas, como la ley federal de Estados Unidos, que se analiza en detalle más adelante, incorporan las acciones de preparación para la influencia como parte del *lobby* y no sólo las acciones mismas.

Milbrath (1963), en uno de los primeros estudios sobre la influencia de los grupos de interés contemporáneos, definió a los *lobbyistas* como «comerciantes de información». Pero dicha información no consiste sólo en datos sino también en la comunicación de poder, en la medida que el *lobbyista* es capaz de hacer coincidir sus preferencias con las del electorado del representante. Una extensa literatura (Gable, 1953; Herndon, 1980; Wright, 1985, 1990; Langbien, 1986; Hall y Wayman, 1990; Austen-Smith, 1995; Berry, 1997; Ansolabehere *et al.*, 2002) ha observado que el financiamiento de campañas juega un rol importante y no tendría como objetivo principal necesariamente lograr votaciones favorables en el Congreso o en otro *setting* político, sino obtener, aumentar o garantizar acceso a dichas instancias de decisión. Esto significa que el aporte de campañas busca facilitar el camino a futuras acciones de *lobby*.

Obtener acceso significa movilizar lo que muchos autores denominan recursos legislativos: «Promover o entorpecer proyectos de ley, negociar acuerdos en secreto, presentar indicaciones favorables o bloquear las desfavorables, hacer *lobby* sobre otros parlamentarios, o presentarse a la votación para manifestar su apoyo al interés del grupo» (Hall y Wayman, 1990: 802), o «asegurar que las ‘fuentes adecuadas’ sean convocadas a presentar su posición a las comisiones» (Denzau y Munger, 1986: 91).

A partir de los cambios a la regulación del *lobby* en Estados Unidos en 1995 fue posible darle mayor visibilidad. Una primera observación fue la proporción de recursos económicos destinados a él en comparación con el financiamiento político. Stephen Ansolabehere *et al.* (2002) observó que en una muestra de empresas de tabaco, farmacéuticas, de telecomunicaciones, defensa y computación los gastos en *lobby* eran veinte veces superiores a los destinados a campañas. La rentabilidad por obtención de políticas favorables sería considerablemente más alta en el *lobby*. Jeffrey Drope y Wendy Hansen (2004) estimaron que un aumento de US\$ 1 millón en gas-

tos políticos por parte de una empresa aumenta en 10% las posibilidades de obtener un fallo favorable por *antidumping* en Estados Unidos.

Una segunda observación fue la disparidad en la capacidad de influencia de empresas de un mismo sector. La estructura del *lobby* muestra una tendencia hacia la concentración. John Figueiredo y Emerson Tiller (2000) observaron que las empresas más grandes tienen mayor capacidad de hacer valer su posición incluso con prescindencia del gremio. En cambio, para las más pequeñas es «el gremio o nada». Un factor adicional es el riesgo de filtración de información estratégica de una empresa a través del gremio. Esto supone una desventaja para las de menor tamaño.

Finalmente, el grado de discrecionalidad genera sin duda incentivos adicionales para realizar acciones de *lobby* en determinadas áreas. Un ejemplo es el *earmarking* en Estados Unidos. Mediante este mecanismo los parlamentarios pueden asignar fondos en forma discrecional y anónima. Durante el año fiscal 2005 se realizaron 13.497 *earmarks* por un total de US\$ 18.917.823.000.<sup>8</sup> Figueiredo y Silverman (2002) han demostrado que mediante acciones de *lobby* es posible aumentar considerablemente la posibilidad de asignación de recursos vía *earmarking*. Sus datos provinieron de la asignación del fondo para investigación que se entrega a las universidades. Aquellas que habían realizado acciones de *lobby* y que además contaban con un parlamentario de su distrito en la Comisión de Presupuesto, obtenían una mayor asignación de dicho fondo.

Como afirman Margaret Brinig, Randall Holcombe y Linda Schwartzstein (1993), la regulación del *lobby* impone mayores costos a los grupos que buscan políticas que los favorezcan. Considerando que los legisladores son potenciales oferentes de políticas para obtener recursos para financiar sus campañas, en la medida que la regulación del *lobby* se vuelve más estricta, las demandas de los grupos de presión tienen menor eficacia. Para los legisladores, la publicidad del *lobby* aumenta sus costos por movilizar sus recursos legislativos como respuesta a presiones u ofertas. En consecuencia, los legisladores responderían positivamente sólo a aquellos grupos con mayores recursos, aquellos que pueden hacer aportes de campaña superiores a los costos que supone poner en movimiento sus recursos legislativos. Según este enfoque la regulación del *lobby* tendría algunos efectos negativos como la disminución del número de grupos de interés que participarían como lobbyistas en el proceso legislativo. Es decir, dicha regulación impediría que nuevos grupos se crearan y tuvieran alternativas reales de incidir en la legislatura. Este efecto también es señalado por Scott Ainsworth (1993), David Lowery y Virginia Gray (1997), quienes sin embargo refutan esta idea al demostrar que el número de grupos de interés que realizan *lobby* no se ve restringido de forma significativa por la regulación y más bien es función del desarrollo económico. El número de grupos de interés aumenta a medida que crece la economía.

<sup>8</sup> Datos del Office of Management and Budget. Disponible en <<http://www.whitehouse.gov/omb/earmarks/public-site-preview/by-state/summary.html>>.

Por otra parte, como ha demostrado Cynthia Opheim (1991), una regulación más estricta o más laxa del *lobby* estaría relacionada con la cultura política de cada Estado<sup>9</sup>. Culturas más conservadoras tendrían regulaciones más exigentes, mientras en sociedades más individualistas se observaría el caso opuesto. Además, una norma más estricta sería percibida como más necesaria en aquellas legislaturas donde las remuneraciones a los parlamentarios son más bajas y su capacidad técnica y de asistencia legislativa es menor. En esos casos sería necesaria una regulación más estricta del *lobby* como una forma de contrapesar la debilidad de la instancia legislativa para superar las brechas y asimetrías de información. Una legislatura más profesionalizada está mejor capacitada para contrastar información de los grupos de interés que hacen *lobby*. Una regulación que obligue a los lobbistas a registrarse y entregar información sobre sus actividades puede tener como efecto limitar dicha asimetría de información (Ainsworth, 1993).

En conclusión, el efecto del *lobby* muchas veces es difuso dada la complejidad del proceso de formación de políticas públicas en general y del proceso legislativo en particular. En la medida que dichas acciones ocurren fuera de la vista del público sus resultados tienden a favorecer intereses particulares en perjuicio del interés general. La influencia tiende además a concentrarse en aquellos grupos que tienen mayor capacidad de organización y movilización. Es posible aumentar los niveles de garantía de respeto del interés general a medida que aumenta la publicidad de las acciones de *lobby*. Mediante la publicidad se limita la discrecionalidad y el comportamiento oportunista.

### *Legislación del lobby en Chile*

En Chile no existe una norma que regule las acciones de *lobby*. Se ha manifestado su necesidad tanto en el Informe de la Comisión de Ética Pública de 1994 como en la Agenda de Transparencia de 2003. En noviembre de ese mismo año ingresó al Congreso un proyecto de ley enviado por el Ejecutivo para regular esta actividad. El proyecto se encuentra hoy en segundo trámite constitucional. En la sección correspondiente se realizan observaciones y sugerencias respecto del articulado de este proyecto de ley.

En una materia conexas se ha regulado en Chile el post-empleo de funcionarios públicos con la aprobación en 1999 de la Ley de Probidad (Ley 19.653)<sup>10</sup>. En su artículo N° 57 se determinan tanto las incompatibilidades propias del ejercicio de funciones públicas como las que aplican luego de dejar el cargo. Respecto de lo último las restricciones son aplicables a ex autoridades o ex funcionarios de entidades

<sup>9</sup> Todas las investigaciones mencionadas en este párrafo se realizaron analizando las variaciones de las leyes de *lobby* existentes en los 50 estados de Estados Unidos.

<sup>10</sup> Esta ley modificó la Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Su texto refundido y actualizado se publicó en 2001 mediante el DFL-1-19653 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

fiscalizadoras e implican la prohibición de desempeñar funciones en entidades privadas sujetas a la fiscalización del mismo servicio durante un período de seis meses.

En diciembre de 2006 el Ejecutivo envió al Congreso el Proyecto de Ley que Establece Impedimentos para Ocupar Cargo en Instituciones Privadas Sujetas a Fiscalización por el Funcionario Respectivo (Boletín N° 4186-07). En el texto se propone subsanar las debilidades de la Ley de Probidad: i) carácter inespecífico respecto del rango del funcionario al cual aplica la incompatibilidad; ii) limitación a las entidades que tienen funciones fiscalizadoras (de acuerdo al D.L. N° 3.551); iii) período de incompatibilidad demasiado breve; y iv) falta de capacidad sancionatoria. El proyecto propone aumentar el plazo a un año y asignar una compensación a los funcionarios. Pero la prohibición se extiende por dos años para desarrollar actividades de *lobby* respecto de las entidades del sector privado sujetas a la fiscalización del órgano en que se desempeñaban. Esta prohibición se aplicará también a los otros organismos incorporados en la ley: la Comisión Nacional del Medio Ambiente (hoy con rango de ministerio), la Comisión Nacional de Energía, la Subsecretaría de Transportes, la Subsecretaría de Telecomunicaciones y la Subsecretaría de Pesca. Quienes no cumplieran estas normas deberán restituir los fondos compensatorios recibidos y quedarán inhabilitados en forma perpetua para ejercer cargos públicos.

El proceso de discusión sobre la regulación del *lobby* en Chile ha sido particularmente complejo. El Ejecutivo envió un proyecto de ley al Congreso en 2003. Este proyecto recogía algunos elementos de una moción parlamentaria sobre la materia. El proyecto se estructuraba en cinco partes que abarcan los elementos propios de una regulación de esta actividad:

1. DEFINICIÓN DE *LOBBY*: El proyecto original define el *lobby* como «aquella actividad, remunerada o no, que tenga por objeto promover, defender o representar cualquier interés legítimo de carácter individual, sectorial o institucional, en relación con cualquier decisión» que deban tomar los órganos del Estado o el Congreso.
2. DEFINICIÓN DE *LOBBYISTA*: El proyecto propone dos definiciones. La primera se refiere a los *lobbyistas* en general y luego distingue a los llamados *lobbyistas* profesionales. Estos últimos son aquellos que representan intereses de terceros, lo realizan de forma habitual y reciben una remuneración por esta actividad. Los *lobbyistas* no profesionales realizan las mismas actividades pero no reciben remuneración o realizan esta actividad de forma no habitual.
3. REGISTROS DE *LOBBYISTAS*: El proyecto establece la creación de registros donde quienes realicen *lobby* de forma profesional deben estar inscritos. Quienes sean *lobbyistas* profesionales y registrados deberán informar periódicamente respecto de sus contactos con autoridades, detallando la autoridad contactada, el tema tratado y el interés representado.
4. DEFINICIÓN DE LAS EXCEPCIONES: Se definen aquellas actividades que no constituyen *lobby* aunque sí son acciones de influencia. Se excluyen de la categoría de *lobby* todas las gestiones que tienen carácter público (discursos, columnas de opinión), las que tienen un registro público que las contiene (presentaciones

ante comisiones del Congreso) o las que sólo buscan beneficios personales de carácter social.

5. **INCOMPATIBILIDADES:** Se determinan las incompatibilidades con la realización de actividades de *lobby* o promoción de intereses particulares. Por ejemplo, se establece la prohibición de financiar campañas o partidos políticos. Además se determina que quienes ejercen cargos públicos o de representación popular no podrán realizar acciones de *lobby*.
6. **AUTORIDADES QUE SON OBJETO DE LOBBY:** Se definen aquellas autoridades respecto de las cuales se exige a los lobbyistas profesionales cumplir con todas las normas y regulaciones de su actividad. Son las siguientes:
  - En la Administración Central: el Presidente de la República; los Ministros y Subsecretarios; los Jefes de Servicios; los Embajadores; los Jefes de División o Departamento de un ministerio o servicio público; los Consejeros del Consejo de Defensa del Estado.
  - En la administración regional, provincial y comunal: los Intendentes; los Gobernadores provinciales; los Secretarios regionales ministeriales; los Consejeros regionales; los Alcaldes; los Concejales municipales.
  - En la Contraloría General de la República: el Contralor General; el Sub contralor; los Jefes de División y el Fiscal.
  - En el Banco Central: el Presidente del Banco; el Vicepresidente; los Consejeros; el Gerente General; el Fiscal.
  - En las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública: los Oficiales Generales y Superiores y los niveles jerárquicos equivalentes en las Fuerzas de Orden y Seguridad.
  - En las empresas públicas creadas por ley o en las cuales el Estado o sus organismos tengan participación: el Presidente del Directorio; los Miembros del directorio, y el Gerente General.
  - En el Congreso Nacional: los Diputados y Senadores; los Secretarios de Comisión.

A estas mismas autoridades se les exige que dejen registro público de todas aquellas reuniones o audiencias o comunicaciones que hayan sostenido con un lobbyista ya sea profesional o no profesional. En dicho registro deberá indicarse el día, el tema tratado y los participantes.

7. **SANCIONES:** Se determinan las sanciones por el no cumplimiento de las obligaciones e incompatibilidades establecidas en la ley. Se consideran amonestaciones, suspensión del ejercicio de la actividad o inhabilidad permanente, además de sanciones civiles y penales. También se establecen sanciones a los funcionarios públicos.

Este proyecto de ley fue aprobado por el Congreso en 2008 pero fue objeto de un veto por parte del ejecutivo. El veto proponía modificar la definición de *lobby* y lobbyista, un aspecto medular de la regulación aprobada. El Congreso había aprobado una definición restrictiva, asociada exclusivamente a la remuneración o compensación por dichos servicios. De esta forma las normas serían aplicables únicamente a

las personas o empresas que realizaran *lobby* como servicios para terceros. Esto dejaba fuera del ámbito de la ley a otros actores que ejercen influencia sobre las políticas públicas sin recurrir a servicios de terceros y sin una remuneración explícita.

El veto proponía una definición de *lobby* y *lobbyista* basada tanto en la eventual remuneración como en la habitualidad. Es decir, si una persona o institución realiza un número determinado de gestiones de *lobby* en un período específico sería objeto de la regulación. De esta forma se proponía una definición más comprehensiva que lograra efectivamente los objetivos de este tipo de normas<sup>11</sup>.

## Lecciones para Chile de la legislación comparada sobre regulación del *lobby*

Internacionalmente, existen distintas normas para regular la acción de los grupos de interés en el proceso de formación de políticas públicas. La heterogeneidad de dichas regulaciones es muy amplia. Algunas cubren sólo a uno de los poderes —generalmente el legislativo— mientras otras lo hacen respecto de todos. Algunas tienen procedimientos muy estrictos respecto de la obligación de registro de los *lobbyistas*, mientras otras operan sobre la base de incentivos para obtener mejor acceso a instancias de decisión. Además, algunas regulaciones establecen la obligación de reportar periódicamente los contactos realizados, otras exigen informar sobre los gastos.

Las normas existentes en Estados Unidos y Canadá son las más comprehensivas. En esta sección se describen brevemente algunos modelos de regulación y se analiza en mayor detalle el caso estadounidense.

Las normas vigentes en Holanda y Francia pueden describirse como *mediante incentivos*. No existen instancias fiscalizadoras ni capacidad sancionatoria pero sí se establecen procedimientos de registro voluntarios o semi voluntarios que facilitan el acceso a instituciones públicas, particularmente el Congreso. En Holanda los representantes de organizaciones pueden obtener pases diarios y, en ocasiones especiales hasta de dos años, para acceder al parlamento, realizar contactos con los parlamentarios y consultar documentos. En Francia los grupos de presión que quieran acceder al Senado deben solicitar a la Presidencia del Senado o al *College de Quaestors* que se les concedan pases de acceso a dependencias donde encontrarán a los parlamentarios.

En Alemania, cualquier grupo u organización que quiera defender sus intereses ante el Bundestag o el gobierno federal debe registrarse. El registro debe contener el nombre de la organización y su sede, la composición de su directorio, su área de interés, número de miembros, entre otros datos. Si bien la norma no tiene capacidad sancionatoria, los grupos de interés registrados obtienen el derecho a ser consulta-

<sup>11</sup> Al momento de redactar este trabajo, el proyecto todavía se encontraba en el proceso de tramitación legislativa en el Congreso.

dos de forma automática en el caso de cualquier materia dentro de su ámbito de intereses. Con todo, el Bundestag puede tomar decisiones arbitrarias como eliminar a un grupo del registro o invitar a grupos u organizaciones para ser escuchados incluso sin estar registrados.

El caso del Parlamento Europeo amerita una descripción mayor. Tras la propuesta de los europarlamentarios Ford y Nordmann se determinó el marco regulatorio en el cual debe desarrollarse el *lobby*. Según esta propuesta, el College of Quaestors, órgano compuesto por cinco miembros *senior* del Parlamento, deben administrar la entrega de pases permanentes a todas aquellas personas que deseen informar a los parlamentarios sobre materias que estén dentro del marco de su actividad. Así, se garantiza el ingreso de los lobbistas a cambio de que estos respeten el código de conducta que rige con respecto a su función en el Parlamento y se inscriban en un registro público. Tales pases son válidos por un año y pueden ser revalidados al siguiente.

En 2005 la Comisión Europea tomó la decisión de iniciar el proceso de regulación del *lobby* mediante la elaboración de un *green paper* sobre transparencia. Hace pocos meses propuso un procedimiento de registro voluntario también mediante un sistema de incentivos donde los grupos registrados podrán recibir de forma proactiva alertas respecto de materias de interés que estén siendo discutidas en instancias de la Unión Europea. Sin embargo, el proceso de formulación de una política global sobre *lobby* y transparencia no ha concluido.

Australia, por su parte, es el único caso a nivel mundial de un país que reguló el *lobby* y luego eliminó dicha regulación. La norma fue promulgada en 1983 y derogada en 1996. En su reemplazo se estableció una débil norma basada en un código de conducta, como consecuencia de las dificultades que encontró la ley para hacerse efectiva. En vez de perfeccionar la ley de *lobby*, Australia optó por eliminarla. En Inglaterra existen un códigos de ética tanto para miembros del Parlamento, funcionarios públicos y Ministros para orientar las pautas de conducta al relacionarse con lobbistas.

Estados Unidos aprobó la *Federal Regulation of Lobbying Act* en 1946. Esta norma obligaba a los lobbistas a inscribirse en un registro público y declarar sus gastos. Pero demostró ser una regulación insatisfactoria. Según un informe de la General Accounting Office de 1991, de los 13.500 individuos y organizaciones incluidos en el Washington Representatives Directory casi 10.000 no aparecían registrados como lobbistas (Issues of Democracy 1998). Además no se consideraba la regulación del llamado *grass roots lobbying*, no existía la obligación de informar respecto de las gestiones realizadas ante el Ejecutivo. En 1995 se modifica la regulación mediante la aprobación de la *Lobbying Disclosure Act* (LDA).

De acuerdo a la LDA existen lobbistas que realizan sus labores dentro de una organización —llamados *in-house lobbyists*— y quienes lo realizan como asesores externos de una organización, ya sean personas naturales o empresas dedicadas al *lobby*. Los lobbistas *in-house* son aquellas personas que realizan uno o más contactos de *lobby* en un período de seis meses, dedican a lo menos el 20% de su jornada a la realización de «actividades de *lobby*» dentro del mismo lapso y cuyas entidades



empleadoras destinan a lo menos US\$22.500 a estas actividades durante los mismos seis meses<sup>12</sup>. Dentro de esta cifra se incluyen los montos utilizados para contratar a un lobbyista externo o una empresa de *lobby*.

El lobbyista externo se define como aquella persona o empresa que realiza más de un contacto de *lobby* para un cliente dentro de un período de seis meses y que recibe una compensación igual o superior a US\$5.500 en el mismo lapso.

Un contacto de *lobby* es cualquier comunicación oral o escrita establecida con cualquiera de las autoridades cubiertas por la ley y cuando el objetivo de dicho contacto es la formulación, modificación o adopción de una norma, regulación, ley o política. Las autoridades del Poder Ejecutivo cubiertas por la ley son: el Presidente, el Vice Presidente, cualquier funcionario o empleado dentro de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia, cualquier empleado o funcionario de los niveles superiores de la administración, los miembros de las fuerzas armadas que reciben una remuneración sobre un determinado umbral<sup>13</sup> y otros funcionarios determinados de cierta relevancia<sup>14</sup>.

En el Congreso son: Los parlamentarios, los funcionarios elegidos de cualquiera de las dos cámaras, los asesores de los parlamentarios, los asesores de las comisiones y las presidencias de ambas cámaras, los asesores de las comisiones mixtas, los asesores de bancadas y otros funcionarios relevantes<sup>15</sup>.

La ley también define las «actividades de *lobby*» que son aquellas que se llevan a cabo en preparación para la ejecución de «contactos de *lobby*». Los contactos de *lobby* realizados frente a autoridades, parlamentarios o funcionarios estatales no están cubiertos por esta ley federal. Los 50 estados de Estados Unidos cuentan con leyes de *lobby* específicas.

Existen dos registros de lobbyistas, uno en la Secretaría del Senado y otro en la Office of the Clerk de la Cámara de Diputados. Todo lobbyista debe registrarse en ambos registros dentro de los 45 días siguientes a la realización de un contacto de *lobby* y debe incluir a lo menos la siguiente información:

- La identificación del lobbyista.
- La identificación del empleador o el cliente (si se trata de un lobbyista externo).
- La identificación de cualquier organización que contribuya con más de US\$10.000 al desarrollo de las actividades de *lobby* dentro de un período de seis meses.
- La identificación de cualquier entidad extranjera que controle más del 20% de la propiedad del cliente, controle las actividades del cliente o sea una filial interesada del cliente.
- Un listado de los temas en los cuales tiene intereses y sobre los cuales ha realizado contactos de *lobby* en el paso ya sea para su cliente o su empleador.

<sup>12</sup> Las cifras y montos establecidos en la ley son reajustables anualmente.

<sup>13</sup> United States Code section 201 of title 37 above O-7.

<sup>14</sup> United States Code title 5 section 7511(b)(2).

<sup>15</sup> Nombrados de acuerdo a la *Ethics in Government Act* of 1978 (5 U.S.C. App.) section 109(13).

Además, todo lobbyistista debe realizar un reporte semi anual de sus actividades, el que debe contener a lo menos la siguiente información:

- La identificación del lobbyistista y su cliente o empleador.
- Los temas sobre los cuales ha realizado *lobby*.
- Un informe de los gastos estimados en *lobby* que superen los US\$10.000.

Si bien la ley establece la existencia del *grass roots lobbying* o movilización de organizaciones de la sociedad civil y de los ciudadanos a favor de una determinada causa o interés, no es necesario informar respecto de dichas acciones. Además, aquellos lobbyististas y grupos de interés que sólo realizan *grass roots lobbying* no tienen obligación de registrarse.

La ley establece, además, una serie de excepciones, es decir, acciones de contacto con autoridades cubiertas por la ley que no constituyen *lobby* dado su carácter eminentemente público. Entre ellas se cuentan las exposiciones ante comisiones de Congreso y los informes o documentos que se entreguen a solicitud de una autoridad o parlamentario.

Además, la ley establece ciertas reglas especiales para organizaciones de la sociedad civil y ONG, particularmente aquellas que tienen algún tipo de beneficio tributario o son destinatarios de fondos públicos. Las organizaciones de caridad, religiosas y educacionales cuyas donaciones están exceptuadas de impuesto para los donantes (entidades «US Code Section 501 (c)(3)») no pueden realizar contactos de *lobby*. Sin embargo, existe una serie de excepciones a esta prohibición que en la práctica se los permite. Además, existe un fallo de la Corte Suprema de Estados Unidos que determinó que pueden crear organizaciones subsidiarias del tipo «US Code Section 501 (c)(4)» para realizar acciones de *lobby*.

Las asociaciones de veteranos de guerra —entidades «US Code Section 501 (c)(19)»— no tienen limitación alguna para realizar acciones de *lobby* aunque sus donantes tengan beneficios tributarios.

En la ley de 1995 se estableció que las organizaciones de interés social —entidades «US Code Section 501 (c)(4)»— no pueden realizar acciones de *lobby* si reciben fondos públicos o son contratadas con fondos públicos. Sin embargo, mediante la *Simpson Amendment* se eliminó la restricción para las organizaciones que son contratadas con fondos públicos y se permitió que crearan filiales de la misma categoría «US Code Section 501 (c)(4)» y tampoco tuvieron como limitación para hacer *lobby* el recibir fondos públicos de cualquier tipo. De acuerdo a la *Byrd Amendment*, sin embargo, las organizaciones que reciben fondos públicos no pueden realizar *lobby* en materias relacionadas directamente con los contratos o convenios mediante los cuales obtuvieron fondos públicos.

Los sindicatos y organizaciones agrícolas —entidades «US Code Section 501 (c)(5)»— y las asociaciones gremiales y cámaras de comercio —entidades «US Code Section 501 (c)(6)»— están exentas de impuestos pero no tienen restricción alguna para realizar *lobby*.

La legislación canadiense tiene características muy similares a la de Estados Unidos aunque no exige la información respecto de gastos. Sí obliga al registro con

información detallada respecto de la organización, sus representantes, las áreas de interés y sus actividades.

Tanto Estados Unidos y Canadá tienen sistemas de registro y reporte electrónicos en internet. En el caso de la Comisión Europea se ha creado una instancia de registro voluntario con el fin de compartir información entre distintas organizaciones de la sociedad civil.<sup>16</sup>

## Alternativas para Chile y condiciones para su implementación

En la determinación de los criterios adecuados para una regulación eficaz del *lobby* deben considerarse tres elementos: i) una adecuada definición de *lobby* y lobbyista; ii) requisitos suficientes y efectivos de transparencia; y iii) la aplicación de sanciones.

Mediante la definición de *lobby* y lobbyista se establece el ámbito de aplicación de la ley. Una definición restrictiva incluye sólo a algunos lobbyistas creando una situación de desigualdad, además de crear incentivos para canalizar las demandas a través de entidades no reguladas.

Una norma preferible es aquella que establece requisitos equivalentes para todo tipo de instituciones y grupos de interés que realizan acciones para influir en las políticas públicas.

Mediante los requisitos de transparencia es posible disuadir prácticas y acciones oportunistas o colusivas. Además se reducen los costos de información para la ciudadanía respecto de las acciones de los grupos de interés y sus contactos con autoridades y representantes. De este modo las acciones de *lobby* de todos los grupos de interés se realizan bajo un mayor escrutinio público y de la observación de grupos con intereses contrapuestos o divergentes.

A través de la aplicación de sanciones se hace efectiva la aplicación de la norma. Al contar con sanciones suficientemente disuasivas pero aplicables en la práctica se refuerza uno de los elementos de mayor debilidad de una regulación del *lobby*: la fiscalización.

Los objetivos de la regulación del *lobby* son:

- Garantizar igualdad política a todos los ciudadanos y grupos.
- Garantizar el mayor grado de autonomía en las decisiones de autoridades y representantes.
- Promover la competencia entre intereses particulares.

<sup>16</sup> Los modelos electrónicos pueden ser revisados en los siguientes sitios electrónicos: Estados Unidos, Office of the Clerk of the House of Representatives <<http://lobbyingdisclosure.house.gov/>>, Secretary of the Senate <<http://www.senate.gov/>>; Canadá: The Office of the Registrar of Lobbyists <<http://www.orl-bdl.gc.ca/epic/site/lobbyist-lobbyiste.nsf/en/home>>; Comisión Europea European Commission and Civil Society (CONECCS) <[http://ec.europa.eu/civil\\_society/coneccs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civil_society/coneccs/index_en.htm)>.

- Profesionalizar una actividad legítima que, desarrollada en forma transparente, conlleva más beneficios que perjuicios.

Se propone estructurar una norma que regule a todas las personas o instituciones que realicen acciones de influencia sobre autoridades y parlamentarios con independencia de la existencia de remuneración, considerando adicionalmente el criterio de habitualidad. Todos los lobbyistas deben inscribirse en un registro público que entregue a lo menos la siguiente información actualizada:

- La identificación del lobbyista.
- La identificación del empleador o el cliente (si se trata de un lobbyista externo).
- Un listado de las materias en las cuales tiene intereses y sobre las cuales ha realizado o realizará contactos de *lobby* ya sea para un cliente o en forma directa (es decir, sin contar con servicios externos).

Dicha información deberá ser pública y encontrarse en un sitio *web* centralizado. Allí debe ser posible obtener información con facilidad y realizar cruces de información. Por ejemplo, conocer todos aquellos grupos o personas que se encuentran registrados y defienden un interés o área de interés común.

En este registro deberán inscribirse todas las organizaciones empresariales, las empresas privadas, las ONG, los sindicatos, las fundaciones y corporaciones privadas, y los colegios profesionales que tengan como objetivo en a lo menos una de sus gestiones ante las autoridades la búsqueda de una modificación legal o regulatoria, o la participación en una licitación pública o privada. Las autoridades de la administración respecto de las cuales será aplicable esta norma serán las mismas sobre las que rigen la declaración de intereses y de patrimonio. En aquellos casos en que la autoridad o funcionario advierta que existe un conflicto de interés deberá informarlo y el sistema deberá contar con las herramientas para señalar claramente la existencia de un contacto donde existió un conflicto de interés real o potencial.

Las empresas que realicen y ofrezcan servicios de gestión de intereses a terceros o que actúen en representación de otras personas jurídicas deberán inscribirse bajo una categoría especial que los identifique. Podrán ser empresas de comunicaciones que gestionen intereses de sus clientes, oficinas de *lobby*, oficinas de abogados o consultoras. Para estas entidades existirá un registro especial donde deberán publicar la nómina de aquellos clientes para los cuales hayan realizado alguna gestión de intereses o acción de *lobby* en los últimos seis meses.

Cualquier autoridad al momento de acceder a recibir o comunicarse con el representante de un grupo de interés deberá haber verificado previamente su registro en el sistema. Si dicho grupo, organización, entidad o empresa no se encuentra debidamente registrado deberá informar de ello a la entidad que intenta comunicarse con ella y solicitarle se registre como condición para mantener comunicaciones en el futuro.

Adicionalmente, las autoridades y funcionarios cubiertos por esta norma deberán informar la nómina de aquellas organizaciones que hayan tomado contacto con él o ella.

Deberá establecerse explícitamente la categoría de entidades y organizaciones que quedarán exceptuadas de esta norma, tales como juntas de vecinos y otro tipo de organizaciones de menor tamaño.

## Códigos de ética

### *Normas relativas a la ética de funcionarios públicos existentes actualmente en Chile*

En Chile no existen códigos de ética para funcionarios públicos. La única institución pública en Chile que parece tener un código de ética es la Policía de Investigaciones que lo definió el 16 de abril de 2002. Las normas chilenas que incorporan conceptos éticos y de integridad son: la Ley de Probidad (Ley N° 19.653) que modificó la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley N° 18.575) y la Ley N° 19.800, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado. Esta última, en su artículo 4°, define los principios del procedimiento administrativo:

- Principio de Escrituración: exige que los procedimientos administrativos se expresen por escrito;
- Principio de Gratuidad: establece que salvo expresa disposición legal, los procedimientos serán gratuitos para los interesados;
- Principio de Celeridad: establece que los funcionarios deberán, por iniciativa propia, hacer expeditos los trámites que debe cumplir removiendo todo obstáculo que dificulte su decisión;
- Principio Conclusivo: establece que todo procedimiento administrativo tiene como fin dictar un acto decisorio pronunciándose sobre la cuestión de fondo y expresando su voluntad;
- Principio de la Economía Procedimental: exige a la administración responder a la máxima economía de medios con eficacia, evitando trámites dilatorios;
- Principio de Contradictoriedad: establece que los interesados podrán en cualquier momento aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio;
- Principio de Imparcialidad: establece que la administración debe actuar con objetividad, respetando el principio de probidad consagrado en la legislación;

- Principio de Abstención: establece ciertas circunstancias bajo las cuales los funcionarios deben abstenerse, tales como tener conflictos de interés en el asunto, por motivos personales, de parentesco, amistad o enemistad;
- Principio de la No Formalización: establece que el proceso debe desarrollarse con sencillez y eficacia, utilizando sólo las mínimas formalidades que sean necesarias;
- Principio de Inexcusabilidad: establece la obligación de la Administración de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla;
- Principio de Impugnabilidad: establece que todo acto administrativo puede ser impugnado por el interesado mediante los recursos que estipule la ley;
- Principio de Transparencia y Publicidad: establece que el procedimiento se realizará con transparencia y, salvo excepciones establecidas por la ley, serán públicos los actos administrativos.

A su vez, el artículo 17 establece ciertos derechos de las personas en su relación con la administración pública, tales como los derechos a:

- Conocer en todo momento el Estado de la tramitación de los procedimientos en los que tenga condición el interesado;
- Identificar a las autoridades responsables de la tramitación de los procedimientos;
- Eximirse de presentar documentos que no corresponden al procedimiento;
- Ser tratados con respeto y deferencia;
- Formular alegaciones y aportar documentos previo al trámite de audiencia;
- Exigir responsabilidades al personal de la administración pública;
- Obtener información acerca de los requisitos que se impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se proponga realizar.

Por su parte, la Ley de Probidad modificó la Ley de Bases de la Administración incorporando los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, iniciación de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, y transparencia y publicidad administrativas. En su artículo 13º dice que «son públicos los actos administrativos de los órganos de la Administración del Estado y los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial». La práctica ha demostrado que este principio no se cumple.

El artículo 19º prohíbe al personal de la administración del Estado realizar cualquier actividad política dentro de la Administración. El artículo 44º se refiere a la forma en que se iniciará la carrera funcionaria y establece que «se hará por concurso público y la selección de los postulantes se efectuará mediante procedimientos técnicos, imparciales e idóneos que aseguren una apreciación objetiva de sus aptitudes y méritos».

El artículo 52º obliga a las autoridades a dar cumplimiento al Principio de probidad Administrativa que define como: «Observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del

interés general sobre el particular». Su inobservancia acarreará responsabilidades y sanciones. Finalmente el artículo 62º detalla algunas conductas que violan el Principio de la Probidad Administrativa:

- Usar en beneficio propio o de terceros la información reservada o privilegiada a que se tuviere acceso en razón de la función pública que se desempeña;
- Hacer valer indebidamente la posición funcionaria para influir sobre una persona con el objeto de conseguir un beneficio directo o indirecto para sí o para un tercero;
- Emplear, bajo cualquier forma, dinero o bienes de la institución, en provecho propio o de terceros;
- Ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal o recursos del organismo en beneficio propio o para fines ajenos a los institucionales;
- Solicitar, hacerse prometer o aceptar, en razón del cargo o función, para sí o para terceros, donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza. Se exceptúan aquí los donativos oficiales y protocolares. El millaje de las líneas aéreas no podrá ser utilizado en actividades o viajes particulares;
- Intervenir, en razón de las funciones, en asuntos en que se tenga interés personal o en que lo tengan el cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive. Asimismo, participar en decisiones en que exista cualquier circunstancia que le reste imparcialidad. Las autoridades y funcionarios deberán abstenerse de participar en estos asuntos, debiendo poner en conocimiento de su superior jerárquico la implicancia que les afecta;
- Omitir o eludir la propuesta pública en los casos que la ley la disponga, y
- Contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad que rigen el desempeño de los cargos públicos, con grave entorpecimiento del servicio o del ejercicio de los derechos ciudadanos ante la Administración.

### *Lecciones para Chile de la legislación y estándares relativos a códigos de ética en el Reino Unido*

En esta sección se analiza la experiencia del Reino Unido en materia de elaboración de códigos y estándares éticos aplicables a funcionarios públicos. Se ha seleccionado el modelo inglés dadas sus características de flexibilidad, dinamismo y perfectibilidad. El modelo británico ha concebido una institucionalidad que contiene un funcionamiento eminentemente flexible. Esto es, permite un ámbito de decisiones respecto de cambios institucionales de forma ejecutiva y con revisión permanente. El proceso de revisión anual de su institución principal se hace cargo del carácter dinámico de las problemáticas de integridad funcionaria. Y mediante este mismo

procedimiento de revisión anual se hace cargo de la perfectibilidad de toda norma sobre transparencia, ética y probidad.

Inglaterra creó en 1994 el Committee on Standards in Public Life. Se trata de una comisión de carácter permanente cuyos miembros son elegidos por períodos de tres años con posibilidad de reelección, a excepción del presidente. La comisión está formada por su presidente más nueve miembros, de los cuales seis son elegidos en base al mérito y los otros tres son representantes de los partidos políticos.

La creación del Committee on Standards in Public Life fue la principal reacción al llamado «Cash for Questions Affair» cuando un reportaje periodístico reveló que el lobbyista Ian Greer había sobornado a los Miembros del Parlamento, Neil Hamilton y Tim Smith, para que hicieran preguntas en las sesiones de la Cámara de los Comunes sobre temas de interés del empresario Mohammed Al Fayed. Este caso potenció discusiones sobre el comportamiento de algunos Miembros del Parlamento, el nepotismo en la designación de algunos funcionarios y la falta de regulación del éxodo de funcionarios de alto nivel que se incorporaban a los directorios de empresas privadas.

En respuesta, el Primer Ministro John Major solicitó a Lord Nolan que asumiera la presidencia de la Comisión (dicha primera instancia es conocida como la Comisión Nolan). El mandato inicial de Lord Nolan fue: «examinar las actuales preocupaciones sobre los estándares de conducta de todos los funcionarios públicos, incluyendo acuerdos relacionados con actividades comerciales y financieras, y hacer recomendaciones para todo cambio al estado actual de las cosas que pudieran ser necesarias para asegurar lo más altos estándares de probidad en el ámbito público»<sup>17</sup>. Así, desde su inicio, la Comisión tuvo un carácter de revisión permanente. Anualmente elabora un informe con recomendaciones sobre políticas que son perfectibles y con una cuenta de los temas y áreas que haya investigado a lo largo del año. En 1997, el Primer Ministro Tony Blair amplió el ámbito de trabajo de la Comisión al tema del financiamiento de los partidos políticos. En su informe anual de 1998 hizo una serie de recomendaciones al respecto. Para el Committee on Standards in Public Life su mandato obligaba a todos quienes ejercen funciones públicas, los que incluyen: i) ministros, funcionarios públicos y asesores; ii) miembros del parlamento y ciudadanos ingleses miembros del parlamento europeo; iii) funcionarios y altos directivos de todas las entidades descentralizadas y los servicios de salud; iv) funcionarios no ministeriales, v) funcionarios y altos directivos de cualquier otra entidad que cumple funciones con fondos públicos; y vi) cargos electos y altos directivos de los gobiernos locales.

En su primer informe en 1994 la Comisión Nolan iniciaba el documento con una declaración indicativa del razonamiento que la creaba: «No podemos afirmar que los estándares de la vida pública han decaído. Sí podemos decir que el comportamiento de los funcionarios y servidores públicos hoy está bajo un escrutinio público mayor, que el estándar exigido por la población es alto y que la gran mayoría de quienes

---

<sup>17</sup> Véase la dirección electrónica: <<http://www.public-standards.gov.uk>>.



ejercen funciones públicas cumplen con dichos estándares». Esta afirmación deja espacio para conjeturar que los niveles de escrutinio público pueden aumentar en el futuro y por lo tanto ese debe ser el criterio bajo el cual abordar los estándares éticos de la gestión pública. Es por tanto un proceso dinámico en esencia. Como afirmaba el Primer Ministro John Major en el anuncio de la creación de la Comisión Nolan, su tarea consistía no solamente en clarificar aquellos aspectos deficitarios sino «actuar como una instancia permanente de referencia, como una suerte de taller ético que proponga correcciones en el camino»<sup>18</sup>.

El informe propone a continuación identificar las debilidades del sistema, proponer mejoras y proporcionar a los funcionarios herramientas para identificar con claridad las fronteras entre comportamientos aceptables e indeseables. La Comisión tiene atribuciones para realizar indagaciones (*inquiry*) incluso de gran escala de ser necesario, pero no está autorizada a realizar investigaciones (*investigations*) que tengan características judiciales. Sus decisiones y recomendaciones se preparan sobre la base de evidencia por lo que es habitual citar a funcionarios y expertos para conocer en detalle los problemas y requerimientos.

Para cada período la Comisión define en forma autónoma los temas o áreas en los cuales orientará su tarea y luego informa al Cabinet Secretary, quien actúa en representación del Primer Ministro. Todas las indagaciones que realiza son públicas y todos sus informes se encuentran íntegramente publicados en su sitio *web* en la forma del *Committee Inquiry Report* el que es presentado al Parlamento, a través del Primer Ministro.

Como primera medida la Comisión creó los Siete Principios de la Función Pública, los que debían ser interpretados y adaptados en cada servicio o repartición. Los principios son:

- Altruismo: El funcionario público actuará únicamente en función del interés público.
- Integridad: El funcionario público no deberá contraer ninguna obligación financiera o de otro tipo con alguna organización o individuo que pudiera buscar influenciarlo en el accionar de sus obligaciones oficiales.
- Objetividad: Al cumplir funciones públicas, incluyendo hacer nominaciones públicas, suscribir contratos o recomendar individuos para premios y beneficios, los funcionarios públicos deben tomar todas sus decisiones basadas en el mérito.
- *Accountability*: Los funcionarios públicos son responsables de sus decisiones ante la ciudadanía y deben someterse a cualquier escrutinio que sea apropiado a su puesto.
- Transparencia: Los funcionarios públicos deben ser tan transparentes como sea posible en todas las acciones y decisiones que tomen. Deben dar razones

<sup>18</sup> Committee on Standards in Public Life, 2001: «The first seven reports: a review of progress».

por sus decisiones y sólo restringir información cuando el mayor interés público así lo requiera.

- **Honestidad:** Los funcionarios públicos tienen el deber de declarar cualquier interés privado relacionado con sus deberes públicos y dar los pasos necesarios para resolver cualquier conflicto que surja, con el fin de proteger el interés público.
- **Liderazgo:** Los funcionarios públicos deben promover y apoyar estos principios a través de su liderazgo y ejemplo.

A continuación cada entidad pública debía desarrollar sus propios códigos de ética donde estuvieran incorporados los siete principios. Además, los sistemas internos de evaluación de su cumplimiento debían ser objeto de auditoría externa y debían diseñarse mecanismos de inducción, guía y capacitación.

A través de los sucesivos informes anuales, la Comisión identificó áreas donde debían perfeccionarse los mecanismos y estándares, realizaba recomendaciones y solicitaba informes respecto de su cumplimiento. En el período 1994-2000 la Comisión había desarrollado 308 recomendaciones.

En su primer informe propuso perfeccionamientos en los estándares éticos de los Miembros del Parlamento, los Ministerios, el Servicio Civil (funcionarios públicos), las Entidades Autónomas y el Servicio Nacional de Salud.

En reportes posteriores hizo recomendaciones para las agencias de presupuestos locales, las instituciones educacionales, las asociaciones habitacionales, los gobiernos locales, los órganos locales de ejecución del presupuesto, el financiamiento de los partidos políticos y la Cámara de los Lores, entre otras. Como consecuencia de las recomendaciones de la Comisión se han creado en Inglaterra una serie de instituciones y códigos específicos entre los que se cuentan:

- The Electoral Commission
- The Ethical Standards Framework for Local Government
- Ministerial Code: A Code of Ethics and Procedural Guidance for Ministers
- Propriety and Ethics Team
- Advisory Committee on Business Appointments
- Office of the Commissioner for Public Appointments (OCPA)
- Code of Conduct for Special Advisers
- Code of Conduct and Guide to the rules relating to the conduct of members
- Committee on Standards and Privileges.

Frente a cada informe de la Comisión la entidad conminada a tomar acciones e implementar las recomendaciones debe entregar un informe dando cuenta del cumplimiento al cabo de un año. La Comisión evalúa lo reportado y hace nuevas recomendaciones. En el intertanto puede convocar a expertos y funcionarios, realizar indagaciones y solicitar informes.

Todas las sesiones de la Comisión son públicas y está autorizada además su transmisión en directo por radio y televisión.

En su sexto informe la Comisión hizo una revisión global de las recomendaciones que realizara en el primero y recomendó, entre otras materias, revisar el Código de Conducta de los Ministros, la aprobación de la Ley del Servicio Civil, limitar el número de asesores y desarrollar un código de conducta especial, y establecer que todos los Ministros y funcionarios dejaran registro de todos sus contactos con lobbistas.

El Servicio Civil cumplió con la recomendación hecha por la Comisión al definir y publicar el Código de Conducta para funcionarios públicos de dicha categoría.

En 2004 y 2006 la Comisión encargó encuestas de opinión pública para evaluar las expectativas de la población respecto de los estándares éticos y de integridad de los funcionarios públicos. Entre los hallazgos del estudio estuvo la dificultad lingüística que los siete principios contienen para la población general. Actualmente, la Comisión espera los resultados de un análisis por parte de expertos sobre una consideración general sobre el contenido de los siete principios y una revisión especial sobre el lenguaje utilizado en ellos.

En 2005 el Civil Service del Reino Unido conformó un equipo de trabajo entre el Gobierno y los Comisionados del Servicio Civil para proponer un código de conducta que reemplazara al original definido en 1996. Los objetivos del trabajo de este grupo eran: i) revisar la pertinencia de los principios, valores, cobertura, la audiencia, el tono o lenguaje y su estatus; ii) revisar su aplicabilidad a la realidad actual del Servicio Civil y cuán relevante y accesible les resultaba; y iii) considerar si ameritaba su revisión.

El equipo propuso un borrador para un nuevo Código de Conducta el que fue sometido a consulta de todos los funcionarios públicos regidos por él a través de una encuesta electrónica y por correo. La encuesta se realizó entre el 26 de enero y el 21 de abril de 2006. Fue respondida por 2.155 personas, de las cuales 2.141 eran funcionarios públicos, nueve *stakeholders*, tres ciudadanos y dos parlamentarios.

Los resultados revelaron un alto grado de conocimiento del código vigente y la percepción de que se trataba de un documento importante. Sin embargo, la mayoría consideraba que no hacía una diferencia o tenía una implicancia relevante para su trabajo diario. El 86% de los encuestados consideró mejor el nuevo texto (33% «un poco mejor», 40% «mejor», 13% «mucho mejor»). Un 90% consideró que los conceptos y el texto del nuevo código eran claros, un 89% dijo que los valores principales contenidos en él estaban bien descritos y un 88% opinó que ahora les otorgaba un lineamiento más preciso respecto de lo que podían y no podían hacer en el desempeño de sus funciones.

Los principales cambios del Código de Conducta para el Servicio Civil —fuera del contenido específico— son la consideración de la formación de un comisionado especial independiente para recibir quejas directamente de un funcionario, y el contenido del Código forma parte integral del contrato mediante el cual el funcionario adquiere tal calidad.

Estos cambios fueron el resultado de la iniciativa de la comisión de realizar estudios de opinión respecto de las expectativas de los ciudadanos respecto del comportamiento ético de los funcionarios de todo nivel. En ella se reveló la necesidad de utilizar un lenguaje más claro y comprensible. Además, el Civil Service acogió esta formulación y decidió iniciar este proceso de revisión con el mismo objetivo.

Ahora, esta comisión ha recomendado transformar dicho Código de Conducta en ley. A continuación, reproducimos los aspectos principales de dicho código:

#### A. VALORES DEL SERVICIO CIVIL

1. El Servicio Civil es parte clave e integral del gobierno del Reino Unido. Presta apoyo al Gobierno de turno en el desarrollo e implementación de sus políticas y en la prestación de servicios públicos. Los funcionarios del Servicio Civil rinden cuenta a los Ministros, quienes a su vez rinden cuenta al Parlamento.
2. Como funcionario del Servicio Civil usted es elegido mediante un procedimiento competitivo transparente y justo sobre la base del mérito. Se espera de usted que desempeñe sus funciones con dedicación y compromiso con el Servicio Civil y sus valores fundamentales: integridad, honestidad, objetividad e imparcialidad. En este código:
  - «Integridad» significa sobreponer las obligaciones del servicio público a sus intereses personales;
  - «Honestidad» implica ser transparente y confiable;
  - «Objetividad» quiere decir fundar su consejo y decisiones en un análisis riguroso basado en evidencia; e
  - «Imparcialidad» es actuar sólo de acuerdo a los méritos de cada situación y servir con igual dedicación a los Gobiernos cualesquiera sea la orientación política de ellos.
3. Estos valores fundamentales contribuyen a un buen funcionamiento del Ejecutivo y aseguran el cumplimiento de los estándares más altos en todo aquello que realiza el Servicio Civil. Esto contribuye a que el Servicio Civil obtenga y mantenga el respeto de los Ministros, el Parlamento, la ciudadanía y sus clientes.
4. Este Código define los estándares de conducta que se esperan de usted y de todos los miembros del Servicio Civil y están basados en los valores fundamentales. Diferentes reparticiones y servicios pueden tener sus propias declaraciones de misiones y valores basados en los valores fundamentales, incluyendo los estándares de comportamiento que son deseables al lidiar con sus colegas.

#### B. ESTÁNDARES DE DESEMPEÑO

##### B.1. Integridad

1. Usted debe:
  - Cumplir sus funciones y obligaciones con responsabilidad;
  - Actuar siempre en forma profesional y garantizar la confianza de todos quienes trabajan con usted;

- Asegurarse de que los dineros y cualquier otro recurso público sean utilizados de forma adecuada y eficiente;
  - Relacionarse con la ciudadanía siempre —y en la mayor medida posible— en forma justa, eficiente, expedita, efectiva y comprensiva;
  - Utilizar la información de la forma más transparente posible dentro del marco legal;
  - Cumplir la ley y apoyar la administración de justicia.
2. Usted no debe:
- Hacer mal uso de su posición, por ejemplo no utilizar aquella información que usted recibe en el desempeño de sus funciones para sus intereses personales o los de terceros;
  - Aceptar regalos, prebendas o beneficios cuando ello pueda razonablemente ser percibido afectando su capacidad de juicio y su integridad; y
  - Divulgar información sin autorización. Esta obligación continúa siendo válida una vez que usted abandona el Servicio Civil.

### B.2. Honestidad

1. Usted debe:
- Establecer los hechos y los asuntos importantes de forma veraz, y corregir cualquier error de la forma más rápida posible;
  - Utilizar recursos públicos sólo para aquellos objetivos para los cuales están destinados.
2. Usted no debe:
- Engañar o conscientemente llamar a engaño a los Ministros, Parlamentarios y otros; o
  - Ser influenciado por presiones impropias de otros o por la perspectiva de algún beneficio personal.

### B.3. Objetividad

1. Usted debe:
- Entregar información y consejo —incluyendo el consejo a los Ministros— sobre la base de evidencia y presentar de forma precisa los hechos y las opciones;
  - Tomar decisiones sobre la base del mérito del caso; y
  - Considerar debidamente los consejos profesionales y de expertos.
2. Usted no debe:
- Ignorar datos que parezcan inconvenientes o consideraciones relevantes al momento de dar consejos y opiniones o tomar decisiones; o
  - Entorpecer la implementación de cualquier política fundada en una decisión ya sea por la vía de declinar realizar o abstenerse de realizar aquellas acciones que se derivan de dichas decisiones.

#### B.4 Imparcialidad

1. Usted debe:
  - Desarrollar sus responsabilidades de forma justa, equitativa, responsable y que refleje el compromiso del Servicio Civil con la igualdad y la diversidad.
2. Usted no debe:
  - Actuar de modo que injustificadamente perjudique o favorezca a personas o intereses particulares.

#### B.5 Imparcialidad política

1. Usted debe:
  - Servir con todas sus capacidades al Gobierno cualquiera sea su tendencia política y actuar con imparcialidad política, en cumplimiento de los lineamientos de este Código.
  - Actuar de modo que dé confianza a los Ministros al mismo tiempo que garantizar que actuará de igual forma cuando deba servir a un futuro Gobierno; y
  - Respetar todas las restricciones que se imponen a sus actividades políticas personales.
2. Usted no debe:
  - Actuar de acuerdo a sus motivaciones políticas o partidarias, ni utilizar recursos públicos con fines políticos o partidarios; o
  - Permitir que sus preferencias políticas determinen sus consejos o sus acciones.

#### C. DERECHOS Y RESPONSABILIDADES

1. La institución en la cual usted se desempeña tiene la obligación de darle a conocer este Código de Conducta y sus valores. Si usted piensa que se le está solicitando actuar de un modo reñido con este Código su institución tiene la obligación de escuchar su preocupación y asegurarse de que usted no sea penalizado por plantearlo.
2. Si usted tiene una duda debe conversar con su superior directo. Si por alguna razón usted considera que esto no es posible entonces debe plantear su preocupación a la persona que ha sido nombrada para aconsejar a los funcionarios respecto de la aplicación de este Código.
3. Si usted conoce de acciones de otros funcionarios que están en conflicto con lo establecido en este Código usted debe reportarlo a su superior directo o puede buscar consejo con la persona que ha sido nombrada para aconsejar a los funcionarios respecto de la aplicación de este Código. Si conoce de delitos o actos criminales usted debe informar a la policía o a las autoridades pertinentes.
4. Si usted ha realizado las acciones propuestas en los párrafos 15 al 17 y no ha recibido lo que consideraría una respuesta razonable, usted puede informar a los Comisionados del Servicio Civil. Los Comisionados también pueden recibir información de forma directa. Su dirección es [...].

5. Si el problema no puede ser solucionado siguiendo los procedimientos establecidos arriba y usted siente que no puede cumplir con las instrucciones que se le han dado, usted tendrá que renunciar al Servicio Civil.
6. Este Código es parte de la relación contractual entre usted y su empleador. Este define los altos estándares de conducta que se esperan de usted dada su posición en la vida pública nacional como funcionario público. Usted puede sentirse orgulloso de cumplir con dichos estándares.

### ***Procedimiento para definir un código de ética para Chile y condiciones para su implementación***

Tras el análisis de las normas vigentes en Chile y la revisión de la experiencia inglesa se propone iniciar el proceso de definición de un código de ética para funcionarios públicos. Tan importante como su contenido debe ser el procedimiento mediante el cual se elabora y el grado de participación de los funcionarios.

Se propone la convocatoria de un grupo de expertos para la definición de los conceptos centrales que deben formar parte de la estructura de un código de ética. Convocar a esta instancia a la ANEF, la Dirección Nacional del Servicio Civil, el Sistema de Alta Dirección Pública y otras organizaciones sindicales relevantes. Finalmente proponer un borrador de código que reciba los comentarios, observaciones y sugerencias de los funcionarios públicos mediante un procedimiento similar al descrito en Inglaterra, incluyendo instancias de capacitación.

## **Bibliografía**

- ACCOUNTABILITY y UN GLOBAL COMPACT (2005). «Towards Responsible Lobbying: Leadership and Public Policy. Disponible en <<http://www.accountability21.net>>.
- AINSWORTH, Scott (1993). «Regulating Lobbyists and Interest Group Influence». *The Journal of Politics*, Vol. 55, No. 1: 41-56.
- ANINAT, Cristóbal y Joaquín VIAL (2005). «Who Decides On Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Chile». Documento de trabajo inédito. Inter-American Development Bank, Washington D.C.
- ANSOLABEHERE, Stephen, James M. SNYDER y Micky TRIPATHI (2002). «Are PAC Contributions and Lobbying Linked? New evidence from the 1995 Lobby Disclosure Act». *Business and Politics*, Vol. 4, No. 2: 131-155.
- AUSTEN-SMITH, David (1995). «Campaign Contributions and Access». *The American Political Science Review*, Vol. 89, No. 3: 566-581.

- BAUMGARTNER, Frank R. y Beth L. LEECH (1998). *Basic Interest: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. New Jersey: Princeton University Press.
- BELLVER, Ana y Daniel KAUFMANN (2005). «Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications». Preliminary draft Discussion Paper presentado en la conferencia sobre transparencia e integridad del FMI de julio de 2005. Disponible en <[http://worldbank.org/wbi/governance/pdf/Transparenting\\_Transparency171005.pdf](http://worldbank.org/wbi/governance/pdf/Transparenting_Transparency171005.pdf)>.
- BERRY, Jeffrey M. (1997). *The Interest Group Society*. Estados Unidos: Longman.
- BRINIG, Margaret F.; Randall G. HOLCOMBE y Linda SCHWARTZSTEIN (1993). «The Regulation of Lobbyists». *Public Choice*, Vol. 77: 377-384.
- CIGLER, Allan J. y Burdett A. LOOMIS (2002). *Interest Group Politics*. Washington D.C.: CQ Press.
- CLARK, Peter B. y James Q. WILSON (1961). «Incentive Systems: A Theory of Organizations». *Administrative Science Quarterly*, Vol. 6: 129-166.
- CROTTY, William; Mildred A. SCHWARTZ y John C. GREEN (1994). *Representing Interests and Interest Group Representation*. Boston: University Press of America.
- DENZAU, Arthur T. y Michael C. MUNGER (1986). «Legislators and Interest Groups: How Unorganized Interests Get Represented». *The American Political Science Review*, Vol. 80, No. 1: 89-106.
- DROPE, Jeffrey M. y Wendy L. HANSEN (2004). «Purchasing Protection? The Effect of Political Spending on U.S. Trade Policy». *Political Research Quarterly*, Vol. 57, No. 1: 27-37.
- FIGUEIREDO, John M. y Brian S. SILVERMAN (2002). «Academic Earmarks and the Returns to Lobbying». *NBER Working Paper Series*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 9064.
- FIGUEIREDO, John M. y Emerson H. TILLER (2000). «The Structure and Conduct of Corporate Lobbying: How Firms Lobby the Federal Communications Commission». *NBER Working Paper Series*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 7726.
- FLORINI, Ann M. (1998). «The End of Secrecy». *Foreign Policy*.
- FUNG, Archon; Mary GRAHAM y David WEIL (2003). «The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Sustainable?». John F. Kennedy School of Government, Harvard University, *Faculty Research Working Papers Series* RWP03-039.
- GABLE, Richard W. (1953). «NAM: Influential Lobby or the Kiss of Death?». *The Journal of Politics*, Vol. 15, No. 2: 254-273.
- HALL, Richard L. y Frank W. WAYMAN (1990). «Buying Time: Moneyed Interests and the Mobilization of Bias in Congressional Committees». *The American Political Science Review*, Vol. 84, No. 3: 797-820.
- HERNDON, James F. (1982). «Access, Record, and Competition as Influences on Interest Group Contributions to Congressional Campaigns». *The Journal of Politics*, Vol. 44, No. 4: 996-1019.



- HEYER, Eric (2006). «Latin American State Secrecy and Mexico's Transparency Law». *The George Washington International Law Review*, Vol. 38, N° 2: 437-476.
- HOJNACKI, Marie y David C. KIMBALL (1998). «Organized interests and the decisions of whom to lobby in Congress». *The American Political Science Review*, Vol. 92, No. 4: 775-790.
- «Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública sobre la probidad pública y la prevención de la corrupción» (1996). *Revista de Ciencia Política XVIII* (1-2): 202-247.
- «Informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública encargado por S. E. la Presidenta de la República» (2006). Disponible en <<http://www.chiletransparente.cl/doc/InformeFinal06.pdf>>.
- KAUFMANN, Daniel (2006). «Myths and Realities of Governance and Corruption». *Global Competitiveness Report 2005-2006*, World Economic Forum.
- . (2007). «Beyond Convention on Governance & Anti-Corruption: Insights from Empirical Analysis for Framing Issues». Conference on 'Improving Governance and Fighting Corruption - New Frontiers in Public-Private Partnerships', en Egmont Palace, Bruselas, Bélgica, 14 de marzo de 2007. The World Bank Institute, Disponible en <[www.worldbank.org/wbi/governance](http://www.worldbank.org/wbi/governance)>.
- LANGBEIN, Laura (1986). «Money and Access: Some Empirical Evidence». *The Journal of Politics*, Vol. 48, No. 4: 1052-1062.
- LOWERY, David y Virginia GRAY (1997). «How Some Rules Just Don't Matter: The Regulation of Lobbyists». *Public Choice*, Vol. 91: 139-147.
- MENDEL, Toby (2003). Freedom of Information: A Comparative Legal Survey. UNESCO. Disponible en <<http://www.article19.org/docimages/1707.pdf>>.
- . (2005). *Parliament and Access to Information: Working for Transparent Governance*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank: Washington D.C.
- MILBRATH, Lester W. (1960). «Lobbying as a Communication Process». *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 24, No. 1: 32-53.
- MOE, Terry M. (1980). «A Calculus of Group Membership». *American Journal of Political Science*, 24: 593-632.
- OLSON, Mancur (1965). «The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups». *Harvard Economic Studies*.
- OPHEIM, Cynthia (1991). «Explaining the Differences in State Lobbying Regulation». *The Western Political Quarterly*, Vol. 44, No. 2: 405-421.
- REHREN, Alfredo (2006). «Una Política Integral para la Transparencia de la Política y Administración del Estado». En: *Camino al Bicentenario: doce propuestas para Chile*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- REINIKKA, Ritva y Jakob SVENSSON (2003). «The Power of Information: Evidence from a Newspaper Campaign to Reduce Capture». *Policy Research Working Paper*, N° 3239. The World Bank.

- SALISBURY, Robert H. (1969). «An Exchange Theory of Interest Groups». *Midwest Journal of Political Science*, Vol. 13, No. 1: 1-32.
- SÁNCHEZ, Moisés (2005). «Secretismo en Chile: revisión de la práctica administrativa 2001-2005». Disponible en <[http://www.bcn.cl/carpetas\\_temas/temas\\_portada.2005-10-25.4785762907/folder.2005-10-25.3074147462/30%20secretismo.pdf](http://www.bcn.cl/carpetas_temas/temas_portada.2005-10-25.4785762907/folder.2005-10-25.3074147462/30%20secretismo.pdf)>. Santiago: Agrupación Defendamos la Ciudad.
- SCHICK, Allen (1998). *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Economic Development Institute of the World Bank Institute. Washington D.C.
- STIGLER, George J. (1961). «the Economics of Information». *The Journal of Political Economy*, Vol. 69, N° 3: 213-225.
- STIGLITZ, Joseph (2002). «Transparency in Government». En: *The Right to Tell: The roll of Mass Media in Economic Development*. The World Bank Institute: Washington D.C.
- TANZI, Vito (2006). The Conference Board of Canada 2006. *Corporate Social Responsibility Review*.
- VISHWANATH, Tara y Daniel KAUFMANN (1999). *Towards Transparency in Finance and Governance*. The World Bank: Washington D.C.
- WORLD BANK INSTITUTE (2003). «Access to Information: The Commercial Side». *Development Outreach*, Spring 2003.
- WRIGHT, John R. (1985). «PACs, Contributions, and Roll Calls: An Organizational Perspective». *The American Political Science Review*, Vol. 79, No. 2: 400-414.
- . (1990). «Contributions, Lobbying, and Committee Voting in the U.S. House of Representatives». *The American Political Science Review*, Vol. 84, No. 2: 417-438.
- YANG, Dean (2005). «Integrity for Hire: An Analysis of a Widespread Program for Combating Customs Corruption». *Gerald R. Ford School of Public Policy Discussion Paper*, N° 525. University of Michigan.



EXPERIENCIA COMPARADA EN ACCESO  
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

**Pablo Celhay.** Ingeniero Comercial por la Universidad de Chile. Master en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago. Investigador del Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado.

**Diego Gil.** Abogado, Universidad de Chile. Coordinador del Área de Estudios Legislativos del Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado.

# EXPERIENCIA COMPARADA EN ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA<sup>1</sup>

Pablo Celhay y Diego Gil

## Introducción

### *Contexto y fundamento de las leyes de acceso a la información pública (LAIP)*

Con la publicación, el 20 de agosto de 2008, de la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, que entró en vigencia el 20 de abril del año 2009, Chile se inserta en la tendencia mundial de legislaciones que promueven la transparencia de la función pública. Según un estudio de Ackerman y Sandoval, al año 2005, 62 países tenían aprobadas legislaciones de acceso a la información (2005: 22). La mayoría de estas leyes se concentran en países desarrollados, pero en los últimos años ha habido una ola de aprobación de estas normas en países del mundo en desarrollo; en particular, de países de Europa central y oriental, y países de América Latina.

Por otra parte, un trabajo del Departamento Constitucional de la University College of London del año 2006 señala que han existido tres corrientes de aprobación de LAIP (Glover *et al.*, 2006: 8 y stgs.): la primera, se inicia el año 1966 con la dictación de la ley de libertad de información de los Estados Unidos y duró

---

<sup>1</sup> Este trabajo es una versión compendiada y actualizada del estudio titulado «Experiencia comparada en acceso a la información pública», que fue realizado por el Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado para la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Actuó como contraparte en representación de dicha División, Felipe del Solar.

hasta 1970, fecha en que se aprueban las leyes de Dinamarca y Noruega; la segunda corriente corresponde a la década de los 80, e incluye la suscripción de este tipo de legislaciones en países como Australia, Nueva Zelanda y Canadá; la última corriente comienza en los 90 y se extiende hasta hoy. Entre estas fechas se aprobaron las LAIP de Reino Unido (2000), Irlanda (1997) y México (2002).

Las LAIP forman parte de lo que se conoce como sistema de rendición de cuentas del gobierno o sistema de control de los actos del Estado (*government accountability*). Su fundamento normativo dice relación con dos grupos de ideas centrales. Por un lado, tiene que ver con el derecho que tienen los ciudadanos de acceder a la información pública. Según algunos autores, este derecho se deriva de una interpretación amplia de la clásica libertad de expresión y opinión. Otros sostienen que el derecho de acceder a información pública deriva de los derechos de participación política. La rendición de cuentas supone que el pueblo tiene conocimiento del funcionamiento del gobierno, por lo que las LAIP ayudan a la sintonía que una democracia exige entre el Estado y la sociedad civil.

El segundo grupo de ideas centrales, que fundamentan normativamente las LAIP, tiene que ver con aspectos estructurales de un sistema democrático. El acceso a la información, acompañado de otras leyes de transparencia, permite que los ciudadanos pasen de un rol pasivo a uno activo en las tareas de control de los gobernantes, del diseño de políticas públicas y mejorando el proceso de toma de decisiones de los funcionarios públicos, obligándolos a actuar con mayor responsabilidad.

En nuestro sistema jurídico, el derecho de acceso a la información pública garantizado por la LAIP encuentra su fundamento en disposiciones constitucionales. Dos normas aparecen claramente vinculadas con este derecho: en primer lugar, el derecho de libertad de expresión y opinión establecido en el art. 19, N° 24, que, como se señalara anteriormente, tiene una dimensión positiva que se vincula con el derecho de acceso a los registros públicos; en segundo lugar, el art. 8, incorporado en la Constitución Política por la reforma constitucional del año 2005, señala:

El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones. Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que los utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.

Ahora bien, más allá de su fundamento normativo, las LAIP también responden a situaciones coyunturales que motivan tendencias a favor o en contra de una mayor transparencia y control de los actos públicos. Normalmente, el surgimiento de este tipo de legislaciones se debe a situaciones políticas en que la sociedad civil demanda nuevos estándares de actuación de los funcionarios públicos. En México, por ejemplo, la aprobación de la LAIP fue parte de la agenda del Partido Acción Nacional (PAN) cuando asumió el gobierno, después de 70 años de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) envuelto en varias situaciones de opacidad y corrupción. En Chile, la suscripción de la LAIP también coincidió con una ola de exi-

gencias de nuevos estándares éticos al ejercicio de los cargos públicos, a propósito de algunos casos de alta connotación pública en que funcionarios públicos incurrieron en conductas reñidas con la legalidad y con la ética pública.<sup>2</sup>

En el país, los primeros pasos en materia de acceso a la información comenzaron a darse el año 1994 cuando una comisión gubernamental dictó algunos lineamientos en la materia. Pero no fue sino hasta el año 2003, cuando se estableció la Agenda de Probidad y Transparencia, donde se empezaron a dar las primeras señales concretas hacia esta nueva institucionalidad. En ese año surgió el nuevo sistema de compras públicas (con la consiguiente creación del portal Chilecompra) y el sistema de la alta dirección pública, que profesionalizaba e independizaba el sistema de elección de cargos públicos de relevancia. El año 2005 se dio un paso muy relevante con la reforma constitucional que consagró, en el máximo nivel de la pirámide normativa, el principio de probidad y publicidad de los actos estatales (art. 8, citado arriba). Después de esta reforma, y a partir de nuevos esfuerzos de la agenda del gobierno y del impulso de dos senadores<sup>3</sup>, pertenecientes a los dos sectores más representativos del espectro político, se empieza a trabajar en la redacción de esta nueva institucionalidad, que terminó de promulgarse el año 2008.

Para terminar con el contexto de la nueva institucionalidad de acceso a la información pública, vale la pena mencionar dos estudios empíricos realizados el año 2005, antes de la aprobación de la LAIP, que muestran algunas luces sobre la materia que motivaron la suscripción de la ley.

El primero es un estudio realizado en conjunto por la Fundación de la Prensa y el Centro de Investigaciones de Periodismo y Publicidad de la Universidad Diego Portales, denominado *Barómetro de Acceso a la Información: La opinión de periodistas* (2005). Sus objetivos eran conocer la percepción de periodistas sobre los mecanismos más efectivos para acceder a la información y su evaluación sobre 51 instituciones respecto de su disponibilidad para entregar la información que se les solicita. Se trató de una encuesta *on line* contestada por 121 periodistas entre agosto y septiembre de 2005. Algunas conclusiones que se obtienen del estudio son: i) los mecanismos de contacto directo (informal) con las fuentes de información son preferidos por periodistas por sobre los mecanismos más institucionalizados; ii) las fuentes informativas donde es más difícil obtener información son el Poder Judicial, las grandes empresas privadas y las empresas estatales; iii) existe peor percepción sobre la disponibilidad a entregar información que sobre la confiabilidad de ésta; iv) las instituciones relacio-

---

<sup>2</sup> Para una comparación del contexto sociopolítico mexicano y chileno, véanse las exposiciones de Juan Pablo Guerrero, comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información de México, y de Rafael Blanco, secretario ejecutivo de la Agenda de Probidad y Transparencia del Gobierno de Chile, en el seminario organizado por la Fundación Preacceso denominado: «Hacia una nueva institucionalidad de acceso a la información pública en Chile», realizado en noviembre del año 2007. Disponible en: <[www.proacceso.cl](http://www.proacceso.cl)>.

<sup>3</sup> Los impulsores fueron los senadores Jaime Gazmuri y Hernán Larraín, pertenecientes a las dos coaliciones políticas representadas en el Senado.



nadas con el quehacer político son menos confiables, y v) las instituciones públicas son mejor evaluadas que las privadas (*Barómetro de Acceso a la Información*, 2005).

El segundo estudio fue realizado por la Corporación Participa y el Open Society Institute, llamado *Estudio acceso a la información pública en Chile* (2005), cuyos resultados fueron publicados en mayo de 2005. El objetivo del estudio era evaluar las condiciones para ejercer el derecho de acceso a información pública de acuerdo a los estándares nacionales e internacionales en la materia. La metodología fue diseñada por el Open Society Institute y aplicada, simultáneamente, a diez países (Chile, Bulgaria, Macedonia, Argentina, Francia, Rumania, Perú, España, Sudáfrica y Armenia). Se realizaron 140 solicitudes de información pública, presentadas por 7 voluntarios con distintos perfiles (2 periodistas, 2 ONG, 1 empresario, 1 estudiante universitario, 1 empleado mapuche). Los requerimientos de información fueron presentados a 18 instituciones: 6 ministerios, 2 instituciones del Poder Judicial, 8 municipalidades y 2 empresas privadas prestadoras de servicios públicos. Se solicitó información rutinaria, información cuya recopilación suponía algún grado de dificultad e información sensible desde un punto de vista político. Se consideró que la respuesta antes de los 10 días hábiles era aceptable, entre 11 y 20 días hábiles era tarde y pasado los 20 días hábiles como requerimiento no respondido. De la investigación se pudieron obtener varias conclusiones: en el 69% de los casos el requerimiento fue considerado no respondido; sólo en el 17% de las solicitudes se accedió a la información demandada; la mayoría de las instituciones se pasaba del plazo de los 10 días hábiles. Se percibió que la categoría del requerimiento (rutinaria, difícil o sensible) no era el factor relevante a la hora de su respuesta, y que las instituciones no estaban organizadas para entregar en forma expedita la información. La mayoría de los funcionarios públicos no conocía el derecho de acceso a la información y sus implicancias; de los 10 países estudiados, Chile quedó en el último lugar en materia de cumplimiento de estándares internacionales de acceso a la información (*Acceso a la Información Pública*, 2005).

Estos dos estudios aportan interesantes antecedentes empíricos acerca del contexto en que surgió la LAIP.

### *Características de las LAIP*

Las legislaciones de acceso a la información pública permiten que los ciudadanos por su sola voluntad pidan información estatal sin justificar la razón por la que la solicitan, asumiendo que toda la información que está en poder de organismos estatales es pública, salvo que por ley se declare lo contrario (Ackerman y Sandoval, 2005: 20).

Las excepciones, es decir, aquella información que es declarada indisponible para los ciudadanos, es la clave de este tipo de legislaciones, porque permite determinar qué tan profunda es la institucionalidad de acceso a la información en un país determinado. En general, las excepciones de todos los países coinciden en las materias que se excluyen de la posibilidad de conocimiento por el público: defensa nacional,

relaciones internacionales, información personal, investigación criminal, etc. (Losen, 2007: 2).

Según Ackerman y Sandoval (2005), citando un trabajo de Toby Mendel, los principios centrales que deben informar cualquier construcción de una institucionalidad en materia de acceso a la información pública son:

- **Apertura Máxima:** las LAIP deben permitir la mayor apertura informativa posible.
- **Obligación de Publicar:** las instituciones deben estar obligadas a publicar periódicamente información relevante relativa a su funcionamiento.
- **Promoción de Gobiernos Abiertos:** las instituciones públicas deben propiciar el funcionamiento abierto de su gobierno.
- **Alcance Limitado de las Excepciones:** las excepciones deben estar establecidas en forma restrictiva y someterse a pruebas de daño social o interés público.
- **Eficiencia en el Acceso a la Información:** las solicitudes deben canalizarse en procedimientos eficientes y expeditos.
- **Costos:** no se debe desalentar la posibilidad de exigir información por medio de altos costos económicos.
- **Reuniones Abiertas:** las reuniones de las instituciones públicas deben ser públicas y abiertas.
- **El Principio de Apertura debe ser Prioritario.**
- **Protección para Informantes:** los ciudadanos que quieran colaborar con información gubernamental deben ser cuidadosamente resguardados (Ackerman y Sandoval, 2005: 20 y sgts.).

Si bien estos principios dicen relación con una institucionalidad ideal, la realidad legislativa de los países presenta una variedad de formas y diseños en sus LAIP. Para analizar, entonces, la experiencia de acceso a la información pública en cada país debe analizarse, por un lado, el marco normativo que configura la institucionalidad existente (capítulo II), y por otro lado, y en diálogo con lo anterior, la información que da cuenta de cómo en la práctica ha funcionado esa institucionalidad (capítulo III). Sólo así es posible obtener recomendaciones para el caso chileno (capítulo IV).

## **Análisis normativo comparado**

### ***Marco normativo chileno***

Hasta 1999 no existía regulación alguna respecto de la transparencia de los actos estatales, dictándose ese año la Ley 19.653 sobre Probidad Administrativa, modificatoria de la Ley 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado, que consagra como regla general la publicidad de los actos administrativos. El año 2003 se promulga la Ley 19.880, que establece las bases de los procedimientos administrativos de los órganos del Estado (Reyes, 2004). La primera norma legal estableció la

publicidad de los actos administrativos y la obligación de las autoridades de proporcionar información a quien la solicitara. Para ello, el reglamento que complementó la regulación legal obligó a mantener un registro y un índice de todos los actos y documentos emanados por el servicio público respectivo. A pesar de estas reglas generales, la ley permitía que determinados actos fuesen declarados secretos o reservados por el jefe del servicio. Las causales por las que se permitía la declaración de secreto de un determinado acto público eran: i) cuando disposiciones legales o reglamentarias establecían el secreto, en atención a materias especialmente sensibles, como la seguridad de la Nación, el mantenimiento del orden público, la protección de intereses privados, etc.; ii) cuando se afectaban las funciones de los órganos públicos requeridos; iii) cuando existía oposición de terceros; iv) cuando se afecta sensiblemente derechos de terceras personas; v) cuando la publicidad afecte el interés o seguridad nacional. Para el cumplimiento de estas prescripciones, la ley estableció un procedimiento de amparo. La segunda norma legal vino a complementar lo regulado por la anterior. Esta ley, que regula los procedimientos administrativos, señala que esos procedimientos deben realizarse bajo el principio de transparencia, por lo que todo ciudadano que tenga algún interés podrá tener acceso a la información que sustenta dicho acto.

Con la reforma constitucional del año 2005, se incorporó un nuevo artículo 8º a la Constitución vigente que establece el principio de probidad y publicidad de los actos gubernamentales fundamentando normativamente el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos.

Este conjunto de normas contenían la regulación de la publicidad de los actos estatales hasta la entrada en vigencia de la nueva ley.<sup>4</sup> Según Reyes (2004), las principales falencias de estas normas fueron: a) la carencia de un cuerpo legal independiente que sistematizara toda la regulación sobre la materia, b) la falta de una definición de información pública que permitiera definir el ámbito de aplicación de la ley, c) las amplias potestades que se entregaban a los respectivos jefes de servicios para declarar determinados actos administrativos como reservados, y d) la existencia de requisitos formales que impedían el acceso expedito a la información pública (Rajevic, 2008). A lo anterior se suma la ausencia de un sistema de administración de información y la inexistencia de un organismo con potestades para limitar los alcances de las reservas establecidas por las autoridades públicas.

Estos son los problemas que la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, publicada el 20 de agosto de 2008 y que entró en vigencia el 20 de abril del año 2009, intenta solucionar. Algunos factores que influyeron en la tramitación de esta ley fueron las objeciones que planteó la Contraloría General de la República al sistema anterior, la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que declaró que Chile infringió el Pacto de San José al negar información pública a particulares relativa a un proyecto de inversión, y algunos fallos del Tribunal Consti-

<sup>4</sup> Una descripción de las principales características de la nueva ley, con una breve referencia a la regulación anterior, puede encontrarse en Enrique Rajevic, 2008.

tucional que empezaron a hablar de un acceso a la información pública. A continuación se describirán algunos aspectos relevantes del contenido de esta ley.

La nueva legislación fue pensada para la Administración Pública. Por eso, los sujetos obligados corresponden a todos los departamentos que pertenecen a la Administración del Estado. El organismo de control, a pesar de sus importantes atribuciones, también fue diseñado como perteneciente a la Administración Pública. El resto de los organismos públicos quedó fuera de la regulación de esta ley, pero junto con la aprobación de ésta se dictaron otras normas que modificaron los cuerpos legales de los demás poderes del Estado con el objeto de introducir con más fuerza el principio de publicidad de los actos públicos y el derecho de acceso a la información. En una situación intermedia quedaron la Contraloría General de la República, el Banco Central y las empresas públicas creadas por ley y las empresas en que el Estado tenga una participación accionaria superior al 50% o mayoría en el directorio, pues respecto de estas instituciones se aplican las normas de la ley que expresamente las vincule.

El artículo 5º de la ley define información pública como los actos y resoluciones que emanan de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que sustentan esos actos, y los procedimientos por medio de los cuales se dictan, considerando también como información pública toda otra información elaborada con presupuesto público y toda información que esté en manos de los órganos estatales, en cualquier soporte. La ley también establece como obligación para los órganos estatales mantener a disposición permanente de los ciudadanos en sus sitios electrónicos antecedentes del servicio público respectivo, lo que se denomina transparencia activa.<sup>5</sup>

El nuevo cuerpo normativo establece una serie de principios que informan el derecho de acceso a la información pública (art. 11). Esta lista incluye: a) el principio de relevancia de la información pública, b) el principio de libertad de información, c) el principio de apertura o transparencia de toda información en poder de la Administración, d) el principio de máxima divulgación de la información por los órganos estatales, e) el principio de la divisibilidad de la información, que consiste en que un documento puede tener partes reservadas y otras sin exención, f) principio de facilitación para acceder a la información, g) principio de la discriminación en el acceso a la información, h) el principio de la oportunidad de las respuestas, i) el principio de control sobre el cumplimiento de las normas, j) el principio de la responsabilidad por el incumplimiento de estas normas y j) el principio de gratuidad en el acceso a la información pública.

Además se regula la oposición de terceros a la entrega de la información (art. 20) y las causales de secreto o reserva en virtud de las cuales se puede denegar la información, similares a las establecidas en la anterior regulación del derecho<sup>6</sup>. Estas ma-

<sup>5</sup> Entre estas materias está el marco normativo, su estructura orgánica y funciones, las contrataciones, transferencias de fondos públicos, información sobre beneficios, etc.

<sup>6</sup> Las causales son básicamente cinco: i) cuando la publicidad del acto afecte sustancialmente el debido cumplimiento de las funciones del órgano; ii) cuando la publicidad afecte los derechos de las

terias sólo pueden mantenerse en reserva por cinco años (salvo que se prorrogue por otros cinco o que haya sido declarado secreto por una ley de quórum calificado, caso en el cual se necesita otra ley que derogue la anterior); después de ello pertenecen al dominio público. Sólo puede permanecer bajo reserva indefinida la información que pueda afectar la integridad territorial del país, el cumplimiento o interpretación de tratados internacionales en materia de límites o la defensa internacional y la política exterior.

En materia de costos, la LAIP sólo permite el cobro de costos directos de reproducción y los demás que autorice una ley. Por otro lado, los plazos de cada servicio público para pronunciarse sobre un requerimiento de información son de veinte días hábiles (común en la legislación comparada) con prórroga por otros diez días hábiles en caso que la información sea de difícil recolección. Vencido el plazo, el requirente puede acudir ante el organismo de control.

En este sentido, la ley crea el Consejo de Transparencia dedicado a velar por el acceso a la información pública. Integrado por cuatro consejeros nombrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado, la institución funciona de manera autónoma y sus principales funciones son fiscalizar, con facultades sancionatorias, que las normas de la nueva ley se cumplan, y promover la transparencia de la gestión pública, junto con actuar como mecanismo de amparo para los ciudadanos respecto a sus derechos de acceso a la información pública. En caso que el Consejo resuelva denegar el acceso se puede recurrir a la Corte de Apelaciones a través de un reclamo de ilegalidad. Rajevic (2008) califica a este organismo como *sui generis*, pues a pesar de pertenecer a la Administración Pública su función es fiscalizar a otros organismos públicos, obligarlos a entregar información y eventualmente sancionarlos (ibíd.: 4). Se trata de un organismo autónomo de la Administración del Estado, con fuertes potestades y que, a diferencia de otros organismos de este tipo, no tiene reconocimiento institucional en la Constitución Política.

### *Regulación Comparada*

Si bien, en general, todas las LAIP han sido diseñadas para otorgar un amplio acceso a la información pública, el contenido específico de cada una de ellas varía según las distintas tradiciones a las que responden y según amplitud en que se quiere configurar el derecho de acceso a la información.

También hay que considerar, como señalan Bellver y Kaufmann (2005), que el solo hecho de tener una legislación especial destinada al derecho de acceso a la información pública no garantiza que, en los hechos, los ciudadanos tengan un amplio margen de disponibilidad sobre la información estatal (Kaufmann y Bellver, 2005).

---

personas; iii) cuando se afecte la seguridad de la Nación; iv) cuando se afecte el interés nacional; v) cuando una ley de quórum calificado declare reservado un determinado acto.

El cuadro I refleja la idea de que las LAIP sólo son efectivas si lo es el sistema del que forma parte. Es decir, el marco normativo que regula el acceso a los documentos gubernamentales es sólo un primer paso hacia un gobierno transparente. Para tener un control ciudadano efectivo de la gestión pública se requiere un esfuerzo institucional mucho mayor.

Como señala Ackerman y Sandoval (2005), son cuatro los aspectos donde se hallan diferencias más significativas entre las legislaciones comparadas (Ackerman y Sandoval, 2005: 24 y sgts.). El primero es el que denominan cobertura, y que para efectos de este trabajo hemos vinculado con los sujetos obligados por sus normas. Se refiere a las instituciones que se ven obligadas por las disposiciones de la ley.

El segundo aspecto diferenciador es el que denominan facilidad de acceso, que los autores caracterizan como aquellos documentos que deben estar permanentemente a disposición de los ciudadanos y los costos que pueden cobrarse a quien solicite información pública. El tercer aspecto se refiere a las excepciones, y que consiste en las materias que quedan fuera del ámbito de acceso de los ciudadanos. Por último, como cuarto aspecto aparece la supervisión y seguimiento, y alude a la institucionalidad de control que disponen las distintas normativas. En base a estos cuatro aspectos diferenciadores se realizará un análisis de Canadá, Estados Unidos, Irlanda, México, Nueva Zelanda y el Reino Unido.

**Cuadro I.** Implementación de LAIP vs. calidad de acceso a la información pública

	Sin LAIP	Procesando LAIP	Con LAIP
<i>Buena información del gobierno.</i>	Bahrain, China, Gambia, Hong-Kong, Luxemburgo, Malasia, Mali, Mauritania, Marruecos, Singapur, Suiza, Taiwán, Túnez, Emiratos Árabes.	Chile, Alemania, Ghana, Namibia, Zambia.	Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Islandia, India, Irlanda, Japón, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia, Sudáfrica, Reino Unido, Estados Unidos.
<i>Mediana información del gobierno.</i>	Algeria, Costa Rica, Chipre, Jordania, Macedonia, Madagascar, Malta, Vietnam.	Botswana, Brasil, El Salvador, Indonesia, Kenya, Malawi, Mozambique, Nigeria, Sri Lanka, Uganda.	Austria, Bélgica, Colombia, Estonia, Francia, Grecia, Israel, Jamaica, Corea del Sur, Lituania, México, Filipinas, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España, Tailandia, Trinidad y Tobago.
<i>Pobre información del gobierno.</i>	Chad, Egipto, Venezuela, Zimbabwe.	Argentina, Bangladesh, Bolivia, Etiopía, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Rusia, Tanzania, Uruguay.	Angola, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, República Checa, República Dominicana, Ecuador, Georgia, Hungría, Italia, Latvia, Pakistán, Panamá, Perú, Polonia, Rumania, Serbia, Turquía, Ucrania.

Fuente: Ackerman y Sandoval (2005).

## I. SUJETOS OBLIGADOS

En general, los organismos obligados por la LAIP son aquellas entidades que conforman el Poder Ejecutivo, es decir, Departamentos, Corporaciones de Gobierno, Administración Pública, Secretarías, Agencias, Comisiones, Consejos, Juntas, etc. Además, por regla general, también se incluyen los servicios de inteligencia de cada país y las fuerzas armadas y de policía. Sólo en la legislación irlandesa se consagran expresamente como sujetos obligados a las empresas en las que el Estado posea la mayor parte de sus acciones. En los casos de Nueva Zelanda y Canadá, la ley obliga también a la Corona y a la familia real a dar acceso a los documentos que contengan la información solicitada.

Salvo Canadá (en parte) y México, las autoridades que forman parte del Poder Judicial no están reguladas bajo la LAIP. En el caso canadiense, se incluyen ciertos tribunales especiales. El Poder Legislativo es otra de las áreas de común exclusión de estas legislaciones, salvo el Reino Unido y México<sup>7</sup>.

En general, la normativa que establece una mayor libertad de información y, por tanto, una mayor política de apertura de gobierno, es la mexicana, pues obliga a todos los poderes del Estado, en conjunto con los órganos constitucionales autónomos, la Procuraduría General y el Consejo de la Judicatura Federal, a entregar la información que mantengan en su poder y que ha sido solicitada por las personas, mediante un procedimiento legalmente establecido. El matiz en la regulación mexicana es que la institucionalidad de control del derecho de acceso sólo rige para el Poder Ejecutivo Federal. En esta parte se parece a la normativa chilena, pues los procedimientos e instituciones de control de la LAIP también fueron diseñados como parte de la estructura orgánica de la Administración Pública.

En el otro extremo se encuentra Estados Unidos, debido a que su normativa sólo compele a las Agencias Públicas Federales a entregar información. El término *agencias* incluye a todos los departamentos del Ejecutivo, los departamentos militares y las corporaciones del gobierno, pero no queda cubierta la información mantenida por las agencias locales o estatales. En todo caso, la mayoría de los Estados norteamericanos han dictado sus propias leyes de acceso para promover el control ciudadano de los actos estatales.

## 2. FACILIDAD EN EL ACCESO

Esta materia dice relación con dos cuestiones claves para el éxito de las legislaciones. El primero es el que en Chile se llama «Transparencia Activa». El segundo punto trata sobre los costos económicos en el acceso a la información pública como eventuales barreras de entrada.

El concepto de «Transparencia Activa» corresponde a la información que debe estar en permanente disposición al público. Tales registros no sólo hacen más expedito

<sup>7</sup> Si bien la LAIP otorga el deber al Poder Judicial y Legislativo de entregar la información que mantengan en su poder, ambos poseen un amplio margen de auto regulación.

y rápido el acceso, sino que también benefician a las autoridades públicas evitando la atención de un gran número de solicitudes. De las seis legislaciones LAIP, sólo dos de ellas, Reino Unido e Irlanda, no imponen el deber a los sujetos obligados de publicar ciertas materias de forma permanente. Para las normativas que sí lo contemplan, se agrega además la tarea de actualizar y/o completar tales informaciones de forma periódica<sup>8</sup>.

Las materias que comúnmente deben ponerse en conocimiento público vía *internet* corresponden a la estructura, funciones, responsabilidades de los organismos, descripción general de las categorías de documentos mantenidos, descripción de los manuales o instrumentos generales usados por los empleados, que contienen reglas o principios, además de las instrucciones necesarias para que el público obtenga información oficial. En el caso de México por ejemplo, debe permanecer pública la información relativa a remuneraciones mensuales de cada uno de los empleados, metas y objetivos de los organismos, información presupuestaria, resultados de auditorías, contratos celebrados, informes generados y cualquier otra información que pueda ser de utilidad a la gente.

La cantidad de dinero a cobrar por entregar información pública, es un punto delicado y de disidencia entre las distintas legislaciones de los países estudiados. A través de su manipulación se podrían producir efectos restrictivos o de apertura, en relación a la transparencia de los gobiernos respecto a sus actuaciones (Glover *et al.*, 2006: 19).

En lo que nos concierne, la regla general de las seis normativas es la de cobrar el acceso a la información pública. La excepción la constituye Nueva Zelanda al hacer optativo el cobro de tales montos<sup>9</sup>.

Las maneras más simples de tratar el tema se encuentran en los casos del Reino Unido, México e Irlanda. El primero contempla que cada autoridad establece sus propios aranceles de costo, según el tipo de información entregada, teniendo como techo el monto máximo regulado por la ley. En el caso de México, sólo se hacen exigibles el dinero correspondiente a los materiales de reproducción de la información y el de su envío. En Irlanda, el cobro incluye el precio de la búsqueda, la recuperación del registro y las copias que deban obtenerse. Canadá y Estados Unidos estipulan un sistema de mayor complejidad en cuanto al cobro de la información. Por último, existen legislaciones como Canadá, Estados Unidos e Irlanda, en las que se autoriza la exención del pago de tales costos en el caso de demora en la entrega o si se considera el acceso a la información de relevancia nacional.

Dentro del ámbito de la facilidad de acceso también debería señalarse el sistema de gestión de la información pública. Si bien se trata de una materia que no es

<sup>8</sup> En el caso de Nueva Zelanda, la información debe complementarse cada dos años, en Canadá ese tiempo se reduce a la mitad, y para Estados Unidos y México tal lapso no se consagra.

<sup>9</sup> En el caso en que la autoridad decida exigir una cantidad de dinero por la entrega de información, ésta deberá ser equivalente a la suma de los cargos fijos, la mano de obra y los materiales que se utilizaron en su búsqueda.



normada en las LAIP propiamente tales, su existencia es fundamental a la hora de garantizar en forma efectiva el derecho de acceso.

### 3. EXCEPCIONES

Las excepciones son las que, finalmente, acotan el ámbito de acción de los solicitantes de la información pública y el ejercicio de su derecho, pues establecen aquellas materias que los funcionarios públicos pueden dejar fuera del ámbito de conocimiento de los ciudadanos. Su justificación es evitar daños o cierta clase de perjuicios que se producirían si se llegaran a revelar tales registros.

Estas excepciones pueden ser de dos tipos: i) Absolutas, son aquellas en las que si se cumplen sus requisitos, no se entrega el acceso a la información y; ii) Calificadas, en las que antes de aplicar la excepción, se lleva a cabo un examen de interés público o de producción de daños (ibíd.: 19). Esto quiere decir que la aplicación de la excepción requiere una justificación en orden a que la exhibición de determinados documentos puede ser perjudicial para el interés público.

Todas las regulaciones de los distintos países consagran un número indeterminado de excepciones, y en todas ellas existe un núcleo fundamental. Así, las repetidas en todas las LAIP son: la defensa nacional, las relaciones internacionales, investigaciones administrativas o judiciales, información proveída en confidencia, ejecución de la ley, daño a la economía del país, políticas policiales y la conducción de asuntos públicos.

Existen dos casos para destacar. El primero, lo encarna la legislación mexicana, al establecer sólo dos materias como confidenciales: la entregada a la autoridad en tal carácter por los particulares y los datos personales. Las demás materias se estipulan como documentos reservados. La segunda experiencia, que debe ser destacada, es la establecida en la legislación estadounidense. Si bien esta legislación pertenece a la primera ola de creación de las leyes LAIP, con el tiempo y los cambios políticos ha tomado una faceta más bien restrictiva en cuanto al acceso a la información. Después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, las autoridades norteamericanas han realizado una serie de modificaciones a la Ley de Libertad de Información, entre las que deben recalarse la inclusión de una nueva excepción: «perjuicio a la seguridad nacional». Además de aquéllo, se han restringido las personas autorizadas a solicitar acceso, privando de tal derecho a los gobiernos extranjeros, sus representantes u organismos intergubernamentales.

Como se aprecia a simple vista, las excepciones enumeradas anteriormente no son de gran especificidad, por lo que la capacitación de los funcionarios que las aplican es fundamental en el cumplimiento de los objetivos que se plantearon con su creación. En todo caso, la palabra final al respecto la tienen los organismos de control, ya sea un órgano autónomo, como en México, o un tribunal ordinario, como en Estados Unidos. Estos organismos serán los que en definitiva sentarán la jurisprudencia de lo que puede entenderse como exceptuado del acceso por parte de los ciudadanos.

#### 4. SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO (INSTITUCIONALIDAD DE CONTROL)

Las LAIP normalmente contemplan dos tipos de organismos. El primer tipo de instituciones se encarga de vigilar que las entidades estatales cumplan con las prescripciones legales establecidas en la LAIP. Estos son los organismos de control que, si no son parte del Poder Judicial, se trata de instituciones con bastante autonomía. El segundo tipo de organismos normalmente se inserta dentro de la estructura de los sujetos obligados, y se encargan de que éstos tengan los recursos y herramientas necesarias para enfrentar las demandas de información.

Los organismos de control se preocupan fundamentalmente de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre las negativas de acceso de solicitudes o la demora excesiva de las mismas, proteger los datos personales y velar por el cumplimiento del deber de mantener información en permanente publicación.

En México se creó como institución de control el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), órgano de la Administración Pública con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Además de las funciones mencionadas en el párrafo anterior, este organismo está encargado de interpretar administrativamente la ley, establece criterios de custodia de información y orienta a los particulares en sus solicitudes de información. Se trata de un organismo que es parte de la Administración Pública pero que goza de un amplio margen de autonomía. En materia de seguimiento, cada organismo público obligado por la ley mexicana presenta dentro de su estructura una Unidad de Enlace y un Comité de Información, ambos entes encargados de regular y velar por el adecuado desempeño de sus funcionarios dentro de los marcos que la normativa establece.

En Estados Unidos, es la Corte Distrital la encargada de velar que la Ley de Libertad de Información sea respetada. Su función primordial es revisar las denegatorias de información y rechazarlas cuando éstas sean fruto de decisiones caprichosas y que no se ajustan a las excepciones establecidas en la ley. Si hubo arbitrariedad en la aplicación de la norma, se inicia un procedimiento sancionador de carácter administrativo, seguido por el Special Council. Respecto al seguimiento de la LAIP cada Agencia Pública debe designar un Jefe de la Oficina de Acceso a la Información que se encarga del cumplimiento de la ley en ese organismo determinado. El General Attorney y su Departamento de Justicia (Ministerio de Justicia) también tienen importantes atribuciones de seguimiento e implementación de la ley en cada una de las agencias públicas. De hecho, cada agencia debe mandar anualmente un reporte del estado de cumplimiento de la LAIP al Ministerio. Además, existe la Government Accountability Office que puede realizar auditorías de la implementación de la LAIP. En suma, en los Estados Unidos las potestades de control de las normas de acceso recaen en los tribunales de justicia y las potestades de seguimiento y gestión de la LAIP en el Ministerio de Justicia y otros organismos pertenecientes al Poder Ejecutivo.

La figura del Comisionado de la Información es una de las que más se utiliza por la legislación comparada. Es así en el caso del Reino Unido, Canadá e Irlanda. En el primero, el comisionado tiene la tarea de crear y suministrar códigos de buenas prác-

ticas dirigidos a todos los sujetos obligados, además de entregar recomendaciones referentes a las actuaciones de las autoridades públicas. Los reclamos por la demora o la negativa de solicitudes de información se pueden interponer ante un Tribunal de la Información (tribunal especial).

En el caso de Irlanda, el Comisionado de la Información es el encargado del control de la aplicación de la ley, y sólo en los puntos que se refieran a aspectos jurídicos sus resoluciones pueden ser revisadas por un Tribunal Superior.

Las funciones del Comisionado de la Información canadiense alcanzan puntos como la revisión de decisiones que tengan relación con el establecimiento de tasas de cobro o períodos de prórroga poco razonables. Sólo en cuanto a las decisiones de negativa de información es competente para revisarlas el Tribunal Federal.

Nueva Zelanda cuenta con la figura del Defensor del Pueblo, ente que posee las facultades suficientes para resguardar el derecho de acceso a la información y promover el buen funcionamiento de la ley, a través de decisiones referentes a la supresión de cierta información requerida o a la imposición de condiciones de uso de los documentos. El Defensor del Pueblo realiza recomendaciones a las respectivas autoridades, las que podrán ser examinadas por el Tribunal Superior, el que es supervigilado por el Tribunal de Apelación. Los temas relativos a la información personal son competencia del Comisionado de la Privacidad.

La regla general es que los antes aludidos organismos entreguen un informe en el que se contengan las funciones por ellos realizadas. Ese es el caso del Reino Unido, Irlanda, Canadá y Estados Unidos. En este último caso, como se mencionaba arriba, cada agencia designa a un Jefe de Acceso a la Información, el que está encargado de realizar un informe anual y entregarlo al Fiscal General.

## Análisis comparado de la implementación de las LAIP

El análisis estadístico para la implementación de la LAIP se centrará en una caracterización de la demanda de solicitudes, los tipos de recursos y el presupuesto destinado en la implementación de una Ley de Acceso a la Información para el caso de Canadá, Estados Unidos, Irlanda, México, Nueva Zelanda y Reino Unido<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Todas las estadísticas se obtuvieron de registros oficiales de las instituciones de acceso a la información pública de cada país. De esta forma para Canadá se consultaron las estadísticas oficiales de Office of the Information Commissioner, disponibles en <<http://www.infocom.gc.ca/reports/default-e.asp>>. Para Estados Unidos se consultaron las estadísticas oficiales de United State Department of Justice, disponibles en <[http://www.usdoj.gov/oip/04\\_6.html](http://www.usdoj.gov/oip/04_6.html)>. Para Irlanda se obtuvieron de informes oficiales de Office of the Information Commissioner, disponibles en <[www.oic.irlgov.ie/en/Publications/AnnualReports](http://www.oic.irlgov.ie/en/Publications/AnnualReports)>. Para México se consultaron las estadísticas oficiales en informes del Instituto Federal de Acceso a la información Pública, disponibles en <<http://www.ifai.org.mx/>>. Para Nueva Zelanda se consultaron las estadísticas oficiales de la Office of the Ombudsmen, disponibles en <<http://www.ombudsmen.parliament.nz/internal.asp?cat=100011>>. Para el Reino Unido se consultaron las estadísticas oficiales en informes de la

## **Requerimientos de información**

El estudio de la demanda de información para los países objeto de análisis ayuda a reconocer la existencia de patrones comunes en términos del tipo de solicitante, tipo de solicitud, evolución de la demanda y otros indicadores relevantes a tomar en cuenta para la implementación de la LAIP en Chile.

Estos indicadores permiten también, a grandes rasgos, evaluar el desempeño que ha tenido la implementación de una Ley de Acceso. Es necesario destacar que estos indicadores deben contextualizarse dentro de los procesos de implementación de la LAIP en cada uno de los países de estudio y que su comparación entre países puede ser confusa puesto que en cada uno de ellos las bases de medición pueden ser bastante distintas. Se destaca que para el análisis estadístico se tomó México como país de referencia pues es el país que a nuestro criterio entregaba más información respecto a la implementación de la LAIP.

### **I. DEMANDA POR TIPO DE SOLICITUD**

Para el análisis de la demanda por tipo de solicitud se construyeron indicadores sobre los requerimientos totales por materia (datos personales, no personales, gastos, etc.) para cada uno de los años utilizados en cada país en este informe.

En el caso de México, desde que entró en vigencia la LAIP, se han recibido un total de 266.892 solicitudes de información, 96% por medios electrónicos y 4% por medios manuales, dando como promedio aproximadamente 53.400 solicitudes por año. De este total, la mayor parte de solicitudes han estado enfocadas a información generada<sup>11</sup> por las entidades acerca de trámites, concesiones, estadísticas y resultados de encuestas (34%), actividades de la institución como programa de trabajo, resultados de actividades sustantivas y agenda de servidores públicos (18%) y, en tercer lugar, contratos de obras y servicios y datos personales (10%).

Para este mismo indicador, en el caso de Irlanda la información no se encuentra con el nivel de desagregación de México. Como se puede ver, las solicitudes de información se dividen tanto en información personal como no personal, con la primera correspondiendo a un 54% del total de las solicitudes demandadas. Un alto porcentaje de la demanda de información en ambos países es de carácter personal.

Es más, para México, a lo largo de los cinco años, la necesidad de información más demandada está relacionada con los productos de cada entidad, es decir, corresponde a información generada por la institución. La demanda por información en México ha sido más bien estable, presentando leve crecimiento en el caso de los datos persona-

---

Information Commissioner Office, disponibles en <[http://www.ico.gov.uk/tools\\_and\\_resources/document\\_library/freedom\\_of\\_information.aspx#research\\_and\\_reports](http://www.ico.gov.uk/tools_and_resources/document_library/freedom_of_information.aspx#research_and_reports)>. Para un análisis más detallado de las estadísticas véase el estudio: «Experiencia Comparada en Acceso a la Información Pública: Informe Final» elaborado por los autores para la Secretaría General de la Presidencia.

<sup>11</sup> Por información generada debe entenderse aquellos documentos que son elaborados por el mismo servicio con el objeto de ordenar los programas que diseñan y ejecutan.

les y la información generada por las instituciones, esta última representando el mayor número de solicitudes para cada uno de los años de estudio. En el caso de Irlanda, en promedio la información de carácter personal ha sido la más solicitada. En el caso de México la información personal ha tenido un crecimiento sostenido para los años de análisis.

## 2. CARACTERIZACIÓN DE LAS SOLICITUDES

Un análisis de las solicitudes de información permite identificar tanto a solicitantes de información como instituciones más solicitadas. Así, en el caso de México se puede ver que del total de demandantes que se han identificado al momento de entregar su solicitud, la mayor proporción corresponde a académicos (21%) y a empresarios (11%). Los medios de comunicación (6%) y Gobierno (7%) representan también una parte importante de la demanda de información en México. Los informes para Canadá muestran que las solicitudes en su mayoría vienen del mundo de los negocios y el público general, seguido por los medios de comunicación, diversas organizaciones y académicos.

En general los resultados revisados para México, Canadá, Irlanda y Nueva Zelanda, muestran una gran participación en el total de la demanda de información de los medios de comunicación, el mundo académico y el mundo empresarial. Además, esta participación es activa en el tiempo, pues son los mismos solicitantes en la misma cantidad cada año. A diferencia de los datos agregados, la desagregación por años permite ver si es que estos grupos se mantienen como los más relevantes en el tiempo. Una primera mirada a estos datos nos dice que efectivamente al parecer son los mismos los que demandan información cada año y de la misma forma. Es decir, para cada solicitante hay poca variabilidad en los indicadores de demanda de información. Una segunda mirada, sería la de comparar y hacer inferencia respecto a si son siempre los mismos entre países, si es que existe algún tipo de patrón común del cual podamos rescatar información válida para la implementación de la LAIP en Chile. Un patrón observado en los datos sostiene lo mencionado más arriba: la presencia de los medios, gobierno, empresarios y en algunos casos académicos en la participación sobre el total de la demanda de información es relevante y parece ser común tanto en el tiempo como entre países.

Por otro lado, al revisar las instituciones sujetas a la LAIP de cada país, los informes para México identifican a las veinte instituciones que han sido más requeridas de información. De ellas, las principales son el Instituto Mexicano de Seguro Social (9,9%), Secretaría de Educación Pública (4,8%), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (4,3%), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (3,2%), Secretaría de Gobernación (2,9%) y Secretaría de Salud (2,9%). Dichas veinte instituciones componen el 28% del total de solicitudes, como se muestra a continuación. En el caso de Canadá, dentro de las instituciones más solicitadas de acuerdo a los informes del Comisionado para la Información están las de Ciudadanía e Inmigración (30,6%), Salud (5,8%), Defensa (5,8%), Agencia Tributaria (5,4%) y Archivos Nacionales (5,1%).

Para Nueva Zelanda, los informes anuales del Ombudsman identifican distintas instituciones solicitadas para rendir información. De ellas, las principales son la Policía (9,8%), Departamento de Salud (4,7%), Ministerio de Desarrollo Social (4,2%), Departamento de Trabajo (3,7%) e instituciones educacionales (3,7%). Dichas instituciones componen más del 25% del total de solicitudes. En el caso de Irlanda, los informes de la Oficina del Comisionado para la Información identifican al Departamento Educación y Ciencia (12%), Departamento de Justicia (4%), Departamento de Comunidad Social y Asuntos Familiares (4%), y el Departamento de Salud (3,8%), como las principales instituciones requeridas.

El análisis anterior permite ver que en ningún país hay instituciones preponderantes y que las solicitudes de información, si bien se concentran en algunas instituciones, esta concentración no supera el 20%, salvo para Canadá con su departamento de Inmigración y Ciudadanía (más del 30%). En lo que se refiere a la demanda por solicitudes y su caracterización, hay una participación concentrada por tipo de solicitante: medios de comunicación, gobierno y empresarios; éstos tienden a ser los mismos para los años de análisis y en la mayoría de los países analizados no se ve una gran concentración de instituciones solicitadas. Con esto, los mismos solicitantes (la misma tipología) tienden a repetirse pidiendo información de varias instituciones públicas.

### 3. LA DEMANDA DE INFORMACIÓN A TRAVÉS DE SU IMPLEMENTACIÓN

Dados los propósitos de este estudio, revisar la tendencia en el número de solicitudes de información demandada desde la implementación de las LAIP es un análisis necesario. Contando con información para todos los países bajo estudio podemos ver el comportamiento de la demanda de solicitudes en el tiempo. En algunos casos tenemos información desde el período de implementación y en otros sólo para algunos años, los más recientes en la mayoría de ellos. La comparabilidad puede ser confusa, pues estos datos deben contextualizarse en los períodos de implementación y en los distintos años de vida de cada una de las LAIP.

El objetivo de la ley es abrir al público la posibilidad de acceso a la información, por lo que las solicitudes que entren en este marco deben ser atendidas. En este sentido, se puede evaluar la brecha como signo de eficacia en el tiempo de la ley de acceso. Es decir, si la brecha aumenta entre la cantidad de solicitudes atendidas y recibidas, podría tomarse como una pérdida de su eficacia.

Para el caso de México, el número de solicitudes atendidas acompaña en el crecimiento al total de ellas. La relación entre solicitudes recibidas y atendidas bordea el 89% para todo el período analizado. Al ver la tendencia de la demanda por solicitudes para Estados Unidos, se nota un fuerte aumento en ésta entre los años 1997 y 2005, tanto en las atendidas como en las recibidas. En el tiempo vemos también cómo la brecha ha ido disminuyendo, reflejando una mayor eficacia en el proceso. Si bien el aumento es sostenido en todos los servicios, es mayor en algunos casos particulares, como el Departamento de Inmigración, el FBI y el Homeland Security.

Un caso interesante es el del Reino Unido, en donde se puede observar la situación antes y después de la implementación de la ley. En los años previos a la imple-

mentación de la LAIP, la demanda de solicitudes se ubicaba alrededor de las 10 mil solicitudes. En el año 2004 las solicitudes crecen a cerca de las 20 mil y en el año 2007, último año de análisis, el número de solicitudes bordeaba las 25 mil al año.

Es interesante también ver cómo la brecha entre las solicitudes atendidas y recibidas disminuye una vez que se implementa la LAIP en el Reino Unido. Entre el 2000 y el 2003, alrededor de un 25% de las solicitudes no fueron atendidas o acumuladas al siguiente año, situación que cambia para los años siguientes; la relación entre atendidas y recibidas es de poco menos de 100%. Para Canadá, el crecimiento de solicitudes de información ha sido constante en el tiempo, con una relación notoria entre solicitudes recibidas y atendidas por año. Por último, el caso de Irlanda se asemeja a lo que teóricamente se espera pasaría con las solicitudes de información pública. Un crecimiento explosivo para los primeros años de implementación, alcanzando un máximo para luego descender y establecerse en niveles similares para el resto de los años en adelante. Así, el crecimiento de solicitudes de información tuvo un *boom* a los inicios de la reforma, alcanzando su máximo en el 2002 para luego descender en los siguientes años. Se observa una brecha entre las solicitudes atendidas y recibidas para la mayoría de los años de la ley. Sin embargo esta relación se revierte para los últimos años, evidencia de una acumulación de solicitudes no atendidas de años anteriores.

## Gobierno electrónico y LAIP

La demanda por información puede darse en muchos sentidos y formatos. La imagen más típica puede ser la de la solicitud directa en las oficinas buscando en carpetas de directorios u otros tipos de almacenamientos realizados por las instituciones públicas.

Otra forma de responder a la solicitud de información es recurrir a portales de *internet*. Organizar la información mediante formato virtual disminuye los costos de transacción (costo de transporte a la oficina pública, costos de tiempo, entre otros) en la adquisición de información. Una forma de ver la calidad de la organización pública en formato virtual son los indicadores de *e-governance*<sup>12</sup>. Este indicador resume en un índice los servicios que el gobierno ofrece a través de portales de *internet* para facilitar el uso y mejorar la información sobre la infinidad de programas que realiza.

<sup>12</sup> El ranking, hecho por el Center for Public Policy de Brown University, se basó en la revisión de portales de instituciones públicas (congreso, parlamento, ministerios, cortes, etc.) sobre tópicos como salud, servicios humanos, impuestos, educación, economía, asuntos extranjeros, recursos naturales, transporte, inversión y asuntos militares, entre otros.

**Cuadro II.** Ranking de *e-governance*

	Población al año 2005	Promedio de solicitudes desde el año 2000	Promedio de solicitudes por cada 10 mil habitantes	Ranking de <i>e-governance</i>
Estados Unidos	296.507.000	104,796	3,53	4
Reino Unido	60.226.000	16,922	2,81	5
Canadá	32.312.000	23,902	7,40	6
Irlanda	4.159.000	14,312	34,41	11
Nueva Zelanda	4.134.000	1,048	2,54	19
México	103.089.000	53,378	5,18	50
Chile	16.295.000	-	-	88

Fuente: Center for Public Policy de Brown University. Elaboración propia.

La importancia de este índice para el caso del acceso a la información pública viene del hecho o la hipótesis de que las solicitudes de información formales, peticiones directas a oficinas y con esto el número de recursos interpuestos ante los intermediarios, debieran disminuir en países que tienen un mejor índice de *e-governance*.

El cuadro anterior muestra el ranking de *e-governance* para cada uno de los países estudiados junto con el promedio de solicitudes por año. Junto con esto se ajusta el número de solicitudes totales por la población vigente al 2005, según datos del Banco Mundial.<sup>13</sup> Así, el país que tiene el mayor nivel de solicitudes por cada 10 mil habitantes es Irlanda, 34 solicitudes por cada 10 mil habitantes. En este sentido, no es clara la relación entre la cantidad de solicitudes y el ranking. Se podría esperar que un país mejor rankeado, en términos de gobierno virtual, tuviese un menor número de solicitudes formales, sin embargo el cuadro anterior no logra apoyar esto. Ahora bien, el ejercicio sería más robusto ampliando nuestra muestra de países para poder sacar mejores conclusiones al respecto.

Lo que sugiere el cuadro es que este indicador nos puede estar diciendo algo respecto a la implementación de la LAIP en Chile siendo que es uno de los países peor calificados en términos de gobierno virtual. En este sentido, la implementación de la LAIP junto con una mejoría en la calidad del gobierno virtual en Chile puede resultar útil y más efectiva que destinar recursos para el acceso presencial a la información en instituciones públicas. En este mismo sentido tener un buen sistema de información y de registro de esta información.

<sup>13</sup> Como no se encontraron datos segregados de requerimientos manuales y electrónicos, se utilizó el promedio del total de solicitudes.



## Observaciones finales: recomendaciones para el caso chileno

A partir de la información reunida, es posible obtener algunas conclusiones a modo de recomendaciones para la implementación de la LAIP en el escenario chileno. Estas recomendaciones no deben interpretarse como pautas a seguir en términos estrictos, sino como ciertas materias que deben ser especialmente consideradas dada la experiencia comparada:

1. Más de la mitad de las LAIP han sido aprobadas en la última década. En consecuencia, si bien faltan estudios que orienten en forma precisa las políticas en materia de acceso a la información, existen datos actuales y experiencias interesantes a nivel comparado que vale la pena estudiar.
2. El período de implementación de la LAIP es una etapa esencial para garantizar el buen funcionamiento de la institucionalidad. Dada esta consideración, resulta extraño que, mientras en el Reino Unido se dieron un plazo de cinco años para preparar el sistema de acceso, en Chile se optara por un plazo de ocho meses. Todo indica que ese tiempo será insuficiente y es probable que el sistema comience con varios aspectos no adecuadamente organizados. Es fácil pensar en varios aspectos que requerirán tiempo, como un sistema de administración de información pública eficiente y de fácil manejo, un plan de difusión a la ciudadanía de los derechos y procedimientos establecidos en la LAIP, capacitación adecuada a todos los servicios públicos en todos los niveles (central, regional y municipal, etc.). Debiera considerarse en forma seria un período de «marcha blanca» de la ley.
3. La literatura especializada indica que el sistema de registro público es un aspecto crucial en la implementación de la LAIP. En la medida que no exista un sistema eficiente de registrar los actos y documentos públicos, y una cultura funcionaria que acompañe este sistema, muchas de las demandas de información resultarán insatisfechas. El problema es que no sólo es relevante el sistema que se utilice de aquí en adelante, sino, y sobre todo en los primeros años, será muy relevante la posibilidad real de acceder a registros pasados. Ésta debiese ser una de las áreas prioritarias en la implementación de la nueva legislación. En todo caso, esta es una materia que también ha causado problemas en la experiencia comparada. Por eso, una mirada a los sistemas informáticos desarrollados en países con mejor institucionalidad que la nuestra puede ser un paso relevante a seguir (véase Losen, 2007: 4-5), como por ejemplo el *software* canadiense denominado Coordinación de Acceso al Sistema de Solicitudes de Información, CAIRS, que ha sido elogiado a nivel comparado (Glover *et al.*, 2006: 45 y sgts.).
4. A nivel comparado existen sistemas centralizados y descentralizados de acceso a la información. Los primeros suponen que todas las demandas llegan a través de un mismo procedimiento, la mayoría de las veces electrónico, que permite coordinar entre todos los departamentos públicos la respuesta a la solicitud. Los sistemas descentralizados se caracterizan porque los requerimientos llegan por distintas vías a las distintas unidades. También se dis-

- tinguen los sistemas de una pista o multipista; los primeros tratan todas las solicitudes en forma igual y por orden de llegada, mientras que los segundos tratan en forma distinta a los requerimientos simples y complejos.
5. La capacitación de los funcionarios públicos es otro de los aspectos necesarios a tomar en cuenta. En los Estados Unidos, por ejemplo, la Oficina de Información y Privacidad ha tomado en serio el tema del entrenamiento de los funcionarios, y recomienda el período de un año para aprender el trabajo de responder en forma adecuada a los requerimientos de información (id.). Un plan estratégico del Gobierno en conjunto con el Consejo de Transparencia resulta particularmente importante. Al menos a nivel de prensa no se ha dado a conocer cuál es el programa de capacitación que el Gobierno chileno llevará a cabo. Hay que tener en cuenta que este plan de capacitación debe incluir a todos los niveles de la Administración Pública, incluido el más lejano municipio.
  6. Dado que la literatura comparada señala que la regulación de las excepciones es el tronco de una LAIP, el rol del Consejo de la Transparencia en la interpretación de las causales será un factor crucial a la hora de establecer el justo balance entre la protección del derecho de acceso a la información de los ciudadanos y las posibilidades reales de la Administración Pública de proporcionar la información sin perjudicar las funciones que constitucionalmente le han sido asignadas. En este punto, el análisis jurídico a nivel académico resultará de vital importancia como insumo de información crítica que pueda contribuir a ir precisando la jurisprudencia del Consejo.
  7. De la sistematización y análisis de los datos encontrados, se han establecido varios indicadores que podrían ser útiles en la medición y seguimiento de los niveles de cumplimiento de los objetivos de la LAIP. Aquí la experiencia comparada plasmada en los reportes públicos de las instituciones de control constituye un muy buen insumo. Desde ya, el Consejo de la Transparencia, con la participación del Gobierno, debería establecer ciertos indicadores y metas por las que se va a evaluar la nueva institucionalidad, considerando las dificultades de su implementación.
  8. El análisis estadístico arroja ciertas tendencias que es importante tomar en cuenta. En materia de solicitantes de información, la información comparada señala que un gran número de requerimientos provienen de los medios de comunicación y de agentes empresariales. Es probable que un grado de elitismo en la utilización de la nueva institucionalidad sea inevitable. Es probable también que pocas instituciones sean las que demanden recurrentemente información al Estado. Como señalaba Juan Pablo Guerrero, comisionado del IFAI de México, en la conferencia citada arriba, en su país, de las miles de solicitudes interpuestas durante el funcionamiento de la LAIP, el 25% corresponden a 450 usuarios. En consecuencia, hay que pensar en estrategias para motivar al ciudadano común y corriente a participar en este mecanismo diseñado para que el pueblo participe en los actos de gobierno. Sin difusión y sin procedimientos abiertos y de fácil utilización, el ciuda-

- dano quedará excluido en la práctica de los mecanismos de control que la LAIP le entrega. No obstante, al menos en los primeros años uno debería esperar algún grado de concentración de las instituciones solicitantes.
9. Otra de las tendencias que se destaca en el análisis de los datos es que no hay una concentración clara en las instituciones públicas recurridas de información. En otras palabras, es bastante diverso el espectro de organismos a los que se solicita información, por lo que es difícil predecir qué organismos tendrán uso prioritario en la nueva institucionalidad. Esto obliga a que deban prepararse todas las reparticiones públicas.
  10. Respecto al flujo de requerimientos de información, las tablas por país permiten ver que en los primeros años existe una alta tasa de solicitudes, que se va normalizando en el tiempo. No es posible predecir números exactos de solicitudes que la institucionalidad chilena debieran esperar, pero es probable que en los primeros años, una vez que se inicie el sistema, los números sean mayores a los de años posteriores.
  11. Existen costos de transacción en las peticiones de información tanto para el que demanda como para las instituciones que entregan información pública. La información que se pide mediante procesos formales puede tener altos costos que se pueden reducir mediante una mejora en la calidad de los sistemas de información virtual del gobierno. Si bien hace falta una mayor profundidad en el análisis estadístico, al parecer los países con mejores ranking de gobierno virtual medido por el *e-governance index* tienen una menor demanda de solicitudes de información. Los usuarios acceden mediante otros mecanismos sin tener que hacer peticiones formales.
  12. Dicho lo anterior, un aspecto clave para reducir los costos de implementación puede ser la aplicación de una mejora en los sistemas de información virtuales de las instituciones cubiertas por la LAIP en Chile. Una mejora en la calidad de *e-governance* reduciría la cantidad de información solicitada por medios formales, disminuyendo los costos de estos procesos y agilizando el acceso a la información.
  13. La tendencia hacia el libre acceso a la información pública está expuesta a las contingencias sociales y políticas. En consecuencia, es necesaria una cultura cívica fuerte que tenga la convicción de que estos mecanismos son útiles para un sistema democrático abierto y participativo. Sin una sociedad civil empoderada, la LAIP no tendrá el impacto que se espera.
  14. En suma, la experiencia comparada demuestra que el éxito de la LAIP depende críticamente de la arquitectura institucional que la sustente y del nivel de empoderamiento de la sociedad civil. Hacia ambos objetivos debieran dirigirse las políticas públicas en la materia.

## Bibliografía

- «*Acceso a la Información Pública en Chile*» (2005). Estudio realizado por la Corporación Participa y el Open Society Institute.
- ACKERMAN Y SANDOVAL (2005). «Leyes de Acceso a la Información en el Mundo». *Cuadernos de Transparencia 07*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- «*Barómetro de Acceso a la Información: La opinión de los periodistas*» (2005). Estudio realizado por la Fundación de la Prensa y la Universidad Diego Portales.
- BLANCO, Rafael (2007). Conferencia presentada en el seminario «Hacia una nueva institucionalidad de acceso a la información pública en Chile» realizado en noviembre del año 2007 y organizado por la Fundación ProAcceso. Disponible en <[www.proacceso.cl](http://www.proacceso.cl)>
- GLOVER *et al.* (2006). *Freedom of Information: History, Experience and Records and Information Management Implications in the USA, Canada and the United Kingdom*. University College London.
- GUERRERO, Juan Pablo (2007). Conferencia presentada en el seminario «Hacia una nueva institucionalidad de acceso a la información pública en Chile», realizado en noviembre del año 2007 y organizado por la Fundación ProAcceso. Disponible en <[www.proacceso.cl](http://www.proacceso.cl)>
- KAUFMANN, Daniel y Ana BELLVER (2005). *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*. Disponible en <<http://ssrn.com/abstract=808664>>.
- LOSEN, Sarah (2007). «Freedom of Information in the U.K., U.S. and Canada». *Information Management Journal* (2007: 2).
- RAJEVIC, Enrique (2008). *Una nueva vuelta de tuerca en materia de acceso a la información*. Disponible en <<http://decive.blogspot.com/2008/09/una-nueva-vuelta-de-tuerca-en-materia.html>>.
- REYES, Patricia (2004). «Regulación del derecho de acceso a la información pública en Chile. Informe de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile». Disponible en <[http://www.bcn.cl/carpeta\\_temas/temas\\_portada.2005-10-17.8949958187/pdf/Regulaci%20en%20Chile.pdf](http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-17.8949958187/pdf/Regulaci%20en%20Chile.pdf)>

## Sitios electrónicos

- CANADÁ: <[www.infocom.gc.ca](http://www.infocom.gc.ca)>
- ESTADOS UNIDOS: <[www.usdoj.gov](http://www.usdoj.gov)>.
- IRLANDA: <[www.oic.irlgov.ie](http://www.oic.irlgov.ie)>.
- MÉXICO: <[www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx)>.
- NUEVA ZELANDA: <[www.ombudsmen.parliament.nz](http://www.ombudsmen.parliament.nz)>.
- REINO UNIDO <[www.ico.gov.uk](http://www.ico.gov.uk)>.



AGENCIA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO  
CHILENO Y EXPERIENCIA INTERNACIONAL COMPARADA

**Mauricio Olavarría Gambi.** Profesor Asociado del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Doctor en Políticas Públicas por la Universidad de Maryland, Estados Unidos, Magíster en Estudios Internacionales por la Universidad de Chile, Licenciado en Ciencias del Desarrollo por ILADES y Administrador Público por la Universidad de Chile.

**Verónica Figueroa Huencho.** Profesora Asistente del Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Ph.D. en Management Sciences (ESADE), Administrador Público por la Universidad de Chile. Profesora de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) de España.

# AGENCIA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO CHILENO Y EXPERIENCIA INTERNACIONAL COMPARADA<sup>1</sup>

Mauricio Olavarría Gambi y Verónica Figueroa Huencho

La instalación de una «agencia de evaluación de políticas públicas», aunque es una idea novedosa, tiene antecedentes en el desarrollo institucional chileno y base en la experiencia internacional comparada. La finalidad de toda práctica de evaluación es establecer si el uso que se le da a los recursos públicos permite generar mayor bienestar para los ciudadanos, resolver problemas públicos —o, al menos, reducirlos— o una mayor efectividad del Estado. Así, en la actualidad, la preocupación por el adecuado uso de los recursos públicos enfatiza las consecuencias que las intervenciones del Estado tienen sobre las comunidades a las que van dirigidas. En épocas pretéritas, de esa preocupación surgió la necesidad de establecer controles formales, reglamentarios, contables y prácticas de fiscalización y auditoría, que hoy se inscriben como prácticas básicas de la gestión del Estado. La aparición de las nuevas formas en las que se expresa esta preocupación por el uso de los recursos públicos ha estado centralmente asociada al avance que se ha registrado en las ciencias sociales, las que mediante sus desarrollos conceptuales, esquemas de análisis, técnicas de investigación y la disponibilidad de herramientas y tecnologías de apoyo al trabajo de investigación, han ido permitiendo orientar la preocupación señalada hacia el efecto de las intervenciones públicas en los ciudadanos y comunidades. Este recorrido se observa tanto en Chile como en las diversas experiencias internacionales.

---

<sup>1</sup> Este trabajo es una versión compendiada y actualizada del estudio titulado «Agencia para la evaluación de las políticas públicas: experiencia comparada y propuesta de proyecto de ley», que fue realizado por el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile para la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Actuó como contraparte por dicha División, Eolo Díaz-Tendero.



El análisis que se presenta en este trabajo se enfoca en la evaluación de políticas públicas en Chile, la experiencia comparada y la opinión de actores relevantes en el proceso de las políticas públicas. El análisis de la evaluación de políticas públicas en Chile considera tanto la evolución que ha tenido el tema en el país, como el examen del esquema de evaluación vigente en la década del 2000. Para ello se ha recurrido a literatura relevante, proveniente de artículos y textos académicos, e informes y documentos de organismos públicos. El examen de la experiencia comparada se ha hecho en base a dos matrices analíticas que permiten efectuar una comparación tanto desde el punto de vista de variables (la primera matriz), como desde el punto de vista del foco, tipo y métodos aplicados por las agencias analizadas en la evaluación (la segunda matriz). Con la finalidad de recoger aquellas experiencias y lecciones que puedan dar luces acerca de los fundamentos y prácticas de una Agencia de Evaluación, se construyó una muestra intencionada de 11 países que ya presentan trayectoria en el ámbito de la evaluación de políticas y programas públicos. Asimismo, se confeccionó una muestra intencionada de actores relevantes en el sistema político y con cercanía a la discusión, formulación, implementación y/o evaluación de políticas públicas, a los que se entrevistó con la finalidad de recoger sus percepciones sobre cómo se ha desenvuelto la evaluación de políticas y programas en Chile, cómo debería ser y constituirse una Agencia de Evaluación de Políticas Públicas en el país.

Luego de esta introducción, el documento presenta brevemente el marco conceptual del estudio, seguido por la sección que presenta «la evaluación de políticas públicas en Chile», un «análisis comparado de la experiencia internacional en evaluación de políticas públicas» y luego una sección que recoge la opinión de actores relevantes en el proceso de políticas públicas. La sección final presenta las conclusiones e implicancias que fluyen del trabajo.

## La evaluación en el proceso de las políticas públicas

La evaluación es una práctica que se da a lo largo del proceso de la política pública y que tiene por finalidad aportar información válida a la toma de decisiones acerca de los rendimientos de la intervención. Las evaluaciones son investigaciones llevadas a cabo para afectar el desarrollo de las políticas públicas, para influir y dar forma al diseño e implementación de las intervenciones del Estado, para mejorar la administración de ellas, para identificar los resultados alcanzados, para estimar su contribución a las metas gubernamentales y la eficiencia, efectividad e impacto de los emprendimientos estatales en los que se expresan tales intervenciones.

### *Conceptos básicos*

La política pública puede ser vista como una intervención del Estado orientada a abordar un problema público, que se expresa en una decisión o conjunto de deci-

siones de una autoridad pública, que considera un análisis técnico-racional para un tema determinado y una finalidad específica, que sigue un procedimiento formal, todo lo cual se da en el contexto de un intenso proceso político de confrontación y articulación de intereses (Olavarría, 2007a). Las políticas públicas buscan resolver, aminorar o contener problemas públicos, pero la identificación de éstos es una cuestión subjetiva, que se relaciona con los intereses y motivaciones de los actores de poder que participan del proceso. Por ello, en cualquier sistema político hay una cierta sensibilidad a ponderar, evaluar y balancear demandas que pueden ser, incluso, contradictorias.

De este modo, la práctica de la evaluación de políticas públicas se ubica en el centro de una red en la que convergen diversos intereses, necesidades, visiones contrapuestas y enfoques diversos. En este contexto, el rol del evaluador es el de un testigo experto que testifica acerca del grado de efectividad en que una intervención del Estado cumple con las metas definidas por las autoridades políticas. Así, la evaluación pasa a ser un ingrediente dentro del proceso político en el que las políticas públicas son decididas, implementadas y juzgadas.

La noción de política pública hace referencia a intervenciones del Estado que abordan problemas públicos, pero estas intervenciones toman, en los hechos, diversas formas. Una jerarquía comúnmente usada identifica políticas, programas, proyectos y actividades, en la que política pública es la unidad mayor que contiene a las demás, las que, a su vez, representan jerarquías sucesivamente inferiores hasta llegar a la idea de actividades que es la unidad más básica. Dado que la noción de política pública hace referencia a intervenciones genéricas, de amplio espectro, que se expresan en programas, proyectos y actividades orientadas a abordar un problema público, la expresión evaluación de políticas públicas debe entenderse, entonces, referida a la evaluación de programas, proyectos y actividades.

Así, la evaluación de políticas públicas puede ser entendida como el análisis sistemático de una intervención del Estado —que se hace o que se debe hacer— a través de todas las etapas del proceso que sigue la política pública. Joan Subirats (1994: 139), la considera «como el método de investigación sistemática sobre la configuración de un programa o política determinada, y sobre su implementación y efectividad». Para Peter Rossi y Howard Freeman (1993) es la aplicación sistemática de procedimientos y métodos de investigación social para evaluar y sopesar la conceptualización, diseño, implementación y utilidad de programas de intervención social. Asimismo, Thomas Dye (2002: 54) argumenta que la evaluación de políticas públicas permite a los formuladores de la política pública, como también a personas y grupos influyentes, darse cuenta si la intervención está logrando o no los resultados previstos, a qué costos y con qué impactos en la sociedad. En otras palabras, los evaluadores usan metodologías de investigación social para juzgar, analizar, evaluar y mejorar las formas en que las políticas públicas son llevadas, desde las etapas más tempranas de definición y diseño, hasta las etapas de implementación y resultados e impactos.

## *Tipos de evaluación<sup>2</sup>*

Dado que la política pública sigue un cierto proceso, que se estructura en etapas, las que van desde las más tempranas, como el reconocimiento del problema y el diseño de la intervención, hasta las de implementación y resultados, la evaluación es una práctica que se da en diversas etapas del proceso de la política pública. De acuerdo a esta perspectiva, la evaluación puede ser *ex ante*, intermedia o *ex post*.

Las evaluaciones *ex ante* son evaluaciones que se llevan a cabo antes de la decisión de implementación y puesta en práctica de una intervención. Este tipo de evaluaciones permite anticipar dificultades que podrían aparecer en la ejecución del proyecto o programa y generar las correcciones necesarias con anterioridad a la puesta en práctica de la iniciativa y, adicionalmente, establecer si la intervención generará un beneficio cierto (neto) en la realidad en que se implementará. Para ello es necesario identificar tanto los beneficios que reportará, como los costos en que se incurrirá. También permite identificar, entre varias, aquella iniciativa o alternativa que reporta los mayores beneficios netos, con lo que se transforma en una herramienta valiosa para la toma de decisiones sobre selección de programas y proyectos que pasarán a la etapa de implementación. Dos son los tipos de evaluación *ex ante* que recurrentemente se ejecutan: evaluación de diseño y evaluación de eficiencia. Esta última, a su vez, puede implementarse a través de evaluaciones costo-beneficio y/o evaluaciones costo-efectividad.

La evaluación de diseño corresponde al juicio que se hace sobre la coherencia entre el problema identificado, el contexto en que se dará la intervención y la organización interna del proyecto o programa. Entre estos últimos elementos se cuentan el marco conceptual, los objetivos, métodos, cronogramas de trabajo, recursos asignados, acciones emprendidas o a emprender, y jerarquía, secuencia y vinculación entre esas actividades. La evaluación del diseño busca responder la pregunta de si hay razones para pensar que el programa, tal como ha sido diseñado, podrá razonablemente resolver el problema o, al menos, aminorarlo.

Las evaluaciones de eficiencia se orientan a establecer la relación entre los resultados alcanzados o previstos y los recursos invertidos en el programa. Los ejemplos de este tipo de evaluación son las evaluaciones costo-beneficio y evaluación costo-efectividad. Cuando estas evaluaciones son realizadas *ex ante* su finalidad es poder identificar la alternativa de intervención, entre todas las disponibles, la que maximiza los resultados minimizando los costos. Cuando se realizan *ex post* su finalidad es identificar la relación de costos y resultados, y si ella diverge de las expectativas iniciales que se tenían cuando se decidió la intervención.

La evaluación intermedia hace referencia a las evaluaciones efectuadas durante la implementación de la intervención. Su finalidad es constatar el estado de avance, identificar áreas y situaciones críticas, corregir problemas y, si fuera el caso, enmendar rumbos. La evaluación intermedia se conduce a través de estudios de monito-

<sup>2</sup> Una exposición detallada acerca del concepto, tipos y métodos de evaluación puede encontrarse en Olavarría (2007b), también disponible en <[www.inap.uchile.cl](http://www.inap.uchile.cl)>.

reo o seguimiento, es una actividad esencial en la gestión misma del programa y su propósito es poder identificar si hay circunstancias que estén impidiendo que la intervención marche como se preveía o que se cumplan las metas que se habían presupuestado para los distintos momentos de la ejecución. Así, este tipo de evaluación entrega información valiosa a las autoridades y gerentes de programas sobre la marcha de la intervención, lo que les permite tomar decisiones orientadas a implementar rectificaciones oportunas y necesarias.

Las evaluaciones *ex post* aluden a las evaluaciones que se hacen luego de concluida la fase de implementación de la intervención o, al menos, concluida una etapa del programa. Su propósito es determinar si los objetivos establecidos a la intervención se han cumplido y si los cambios se pueden verificar en la realidad intervenida como consecuencia del proyecto o programa. La finalidad última de este tipo de evaluación es poder identificar lecciones y aprendizajes que se deducen del proyecto o programa que se ha puesto en práctica. Ejemplo de evaluaciones *ex post* son las evaluaciones de resultados y las evaluaciones de impacto. Con frecuencia también se hacen evaluaciones costo-beneficio y/o costo-efectividad *ex post* con la finalidad de estimar la relación entre los resultados alcanzados por una intervención y los recursos invertidos en ella. El atractivo de las evaluaciones *ex post* es que permiten identificar los resultados, impactos, efectividad y beneficios netos alcanzados.

La evaluación de resultados busca identificar el grado de cumplimiento de los objetivos que se le establecieron al proyecto o programa. A su vez, el grado de cumplimiento de los objetivos se expresa en los indicadores que presenta la ejecución del proyecto. Así, la evaluación de resultados busca comparar las metas, expresadas en los indicadores que se esperaba que el proyecto o programa alcanzara, con los indicadores que expresan el grado de cumplimiento efectivo o resultados realmente alcanzados por la intervención. El Sistema Nacional de Inversiones (SNI) del MIDEPLAN (2008) señala que «el objetivo de la evaluación de resultados es determinar la pertinencia y el grado de logro de los objetivos planteados originalmente» al programa.

El objetivo básico de una evaluación de impacto es producir una estimación de los efectos netos de una intervención; esto es, una estimación del impacto de la intervención que no esté contaminado por la influencia de otros procesos y eventos que también pueden haber afectado la conducta o condiciones en las cuales la intervención (programa o proyecto) que está siendo evaluada es implementada. Ello implica poder separar el efecto que produce el programa o proyecto en análisis de los efectos producidos por otras intervenciones, estímulos o variables que están presentes en la misma realidad en que actúa la intervención (programa o proyecto) cuyo impacto está siendo evaluado. Los métodos normalmente usados en la evaluación de impacto son los diseños experimentales y cuasi-experimentales. En las evaluaciones de impacto de programas de cobertura completa se usan métodos basados en los llamados controles genéricos y controles sombras<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Para una extensiva exposición acerca de los métodos utilizados en las evaluaciones de impacto véase Olavarría (2007b).

## La evaluación de políticas públicas en Chile

### *Las primeras prácticas*

Las prácticas de revisión, control y, en un lenguaje más contemporáneo, evaluación de los actos del gobierno son de larga data en el desarrollo institucional chileno. Las primeras prácticas fueron más bien formales, apegadas a criterios contables y legales —como eran las recomendaciones de la época—, pero a medida que fue avanzando el desarrollo conceptual, metodológico y disciplinario de las ciencias sociales las prácticas se fueron sofisticando, dando paso a la noción de evaluación como una práctica diferenciada de las actividades de fiscalización y control.

Visto en perspectiva —y sin perjuicio de la diferenciación entre fiscalización y control, por un lado, y evaluación, por otro— lo que muestra el desarrollo institucional chileno es una constante preocupación por el correcto uso de los recursos públicos. En los inicios la expresión correcta estuvo asociada al apego a la legalidad. El avance de las ciencias sociales y su instrumental ha ido adicionando prácticas de evaluación a lo largo del proceso de políticas públicas, al modo como han sido identificadas en el capítulo precedente.

La primera práctica de revisión de los emprendimientos públicos data de 1541 cuando, luego de la fundación de Santiago, el primer Cabildo designó a una comisión compuesta por cuatro oficiales con la misión de supervigilar el correcto uso de los fondos del reino. Luego, con el asentamiento del dominio español sobre el territorio, la Real Audiencia fue la institución encargada de ejercer el control reglamentario y de las finanzas del reino. Hacia el siglo XVIII la Contaduría Mayor de Cuentas del Reino de Chile asume la función de fiscalización de las finanzas. Esta institución se incorpora luego en la etapa republicana con el nombre de Contaduría Mayor del Estado, a la que en 1839 se le agrega la capacidad de representar al Presidente de la República la ilegalidad de los actos del gobierno y si éste dictaba un decreto de insistencia el Contador Mayor debía informar al Congreso Nacional (Ruiz-Tagle, 2007). La Contaduría Mayor da paso, en 1869, a la Dirección General de Contabilidad, la que junto a sus funciones de registro financiero-contable incluía un Tribunal de Cuentas con la misión de fiscalizar el uso de los fondos públicos y perseguir la responsabilidad de los funcionarios públicos que incumplieran las normas de gasto de los recursos estatales. Tanto la Dirección General de Contabilidad, como el Tribunal de Cuentas formaron parte de la Contraloría General de la República desde sus inicios.

Un hito importante en la revisión de los actos y emprendimientos del gobierno y los funcionarios públicos fue la creación de la Contraloría General de la República (CGR), en 1927, durante el breve gobierno del Presidente Emiliano Figueroa. El surgimiento de la CGR se dio como consecuencia de un contexto en el que las autoridades buscaban modernizar la gestión pública e imprimir mayor efectividad y

probidad a los actos y emprendimientos del gobierno, a propósito de las recomendaciones de la Misión Kemmerer<sup>4</sup>.

En esa época, modernización y efectividad del Estado estaban asociados al cumplimiento de la reglamentación, al manejo de las finanzas públicas y fiscalización de los fondos públicos. La siguiente cita, tomada del DFL 400 (en Ruiz-Tagle, 2007), que crea la CGR, es ilustrativa de ello:

[...] la desorganización que existe en la fiscalización de los ingresos nacionales y en la inversión de los dineros fiscales, ha producido una situación que ha causado una verdadera alarma pública por los desgraciados y pavorosos sucesos y defraudaciones en la recaudación e inversión de los fondos públicos, descubiertas en dichos servicios [...] que esto proviene de la falta de cumplimiento de las leyes y disposiciones administrativas que reglan la percepción de las rentas y la correcta aplicación de ellas a los gastos nacionales [...] Que esa fiscalización corresponde hoy día a diversas oficinas que obran, en sus atribuciones legales, sin una organización única que la haga eficaz, desempeñándose cada una de ellas con independencia, que es perjudicial al buen servicio [...] Que es indispensable refundir esos servicios en una oficina especial cuyo jefe tenga amplias facultades para responder al Presidente de la República de la eficiencia de los servicios que se le encargan [...].

Aunque las funciones desempeñadas por la CGR no podrían ser consideradas hoy como prácticas de evaluación, dada la especialización que ha ido ocurriendo en la segunda mitad del siglo XX y la conceptualización recogida en la sección precedente, no puede dejar de reconocerse que ellas representaron esfuerzos institucionales serios por cautelar el uso de los recursos públicos hacia los objetivos de cada emprendimiento del Estado, que su surgimiento es consecuencia de un esfuerzo modernizador de la gestión pública de la época y que ha hecho una contribución en el continuo proceso de dar mayor efectividad a la acción del Estado.

Entre fines de la década de 1920 y la de 1950 los énfasis estuvieron en el control de las finanzas públicas, en la evaluación del gasto —al modo de auditoría— y en la revisión que las actuaciones de los funcionarios públicos estuvieran apegadas a las reglamentaciones, siguiendo las recomendaciones internacionales de cada momento respecto de lo que se consideraba como modernización del aparato y actuaciones del Estado. La creación de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), en 1967, como órgano técnico de asesoría directa al Presidente de la República, comienza a introducir la idea de la necesidad de un estudio previo a las decisiones de política pública que surgían desde el gobierno y un análisis acerca de los avances y resultados que se lograban.

ODEPLAN fue creado mediante la Ley 16.635 y concebido como un órgano encargado de proponer al Presidente de la República las orientaciones fundamentales

---

<sup>4</sup> La Misión Kemmerer fue parte de un proceso de consejería de expertos de Estados Unidos hacia América Latina, constituida por un grupo de expertos financieros estadounidenses, presididos por Edwin Kemmerer. Centró su atención en reformas institucionales que otorgarían al Estado mayor capacidad de manejo de la política monetaria, de las finanzas públicas y de la administración pública.

del plan nacional de desarrollo económico y social. Ello implicó la organización de un equipo altamente calificado que prestara asesoría integral al Presidente en la generación del plan de desarrollo, apoyo a la toma de decisiones sobre temas de política pública y en la identificación y comunicación de los resultados que se iban logrando. Es decir, en su rol de asesoría integral ODEPLAN cumplía notorias funciones de evaluación a lo largo del proceso de políticas públicas, al modo como tal función se entendía en la época. Luego, ODEPLAN se transformaría en ministerio mediante la ley 18.989, con lo que su labor se configuraría como la de un ministerio más y en la primera década del 2000 se concentraría en la política pública orientada a la pobreza.

En los primeros años de la década del 90 el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES) asumió labores de asesoría directa al Presidente en análisis y seguimiento global del estado de formulación e implementación de políticas públicas con alta significación para el gobierno. En este rol, con la cooperación del Ministerio de Hacienda, el MINSEGPRES se encargaba de impulsar y coordinar la definición de las metas ministeriales<sup>5</sup> y, luego, hacer el seguimiento de ellas. Aunque el establecimiento de las metas ministeriales implicaron un avance en términos de evaluación de políticas públicas, porque permitían desarrollar una visión del avance del gobierno en sus prioridades, evaluar los resultados e identificar las metas del año siguiente, esta práctica se habría luego burocratizado, adolecido de ambigüedad en la definición de metas y perdido significación en la toma de decisiones ministeriales (Armijo, 2003). Según Drago (2001, citado por Armijo, 2003), pese a los esfuerzos las metas ministeriales nunca habrían alcanzado relevancia en las decisiones del Presidente, del Ministro de Hacienda, ni en la evaluación de la gestión o en la asignación del presupuesto.

### *La década del 90*

En la segunda mitad de la década de 1990, en el contexto de la Política de Modernización de la Gestión Pública (PMGP) y luego de un acuerdo con el Congreso —ante la demanda de éste de disponer de mayor información de calidad para participar en la discusión presupuestaria—, en 1996 se estableció un Programa de Evaluación de Programas, bajo la dependencia de la DIPRES como parte del Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados, que incluyó un área de Evaluación de Programas Gubernamentales y otra de Evaluación de Impacto. En el mismo contexto, el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública (1997-2000) implicó reforzar el rol de la DIPRES, incorporando crecientemente prácticas de evaluación que permitieran, por un lado, «mejorar la gestión a través del aprendizaje institucional de los encargados de implementar los programas públicos y del desarrollo de la evalua-

<sup>5</sup> Estas metas identificaban las prioridades de política pública que cada ministerio —y luego intendencias— debían cumplir cada año en el contexto del programa y objetivos del gobierno.

ción y análisis de los resultados» y, por otro, «disponer de información que apoye la gestión, el análisis y toma de decisiones de asignación de recursos públicos», a la vez que reforzar la práctica de la rendición de cuentas públicas (Guzmán, 2003).

El Programa de Evaluación de Programas se inició con la Evaluación de Programas Gubernamentales, basado en el método de «Juicio de Expertos», con paneles integrados por funcionarios públicos y profesionales externos. A partir de 1998 este tipo de evaluación se hizo sólo con profesionales externos que debían estar inscritos en un registro de consultores del Estado. En el 2001 se incorporó la modalidad de Evaluación de Impacto, que es desarrollada por consultores externos seleccionados mediante licitación pública.

Adicionalmente, en el contexto de la PMGP, a mediados de la década de 1990 se estableció una Dirección de Asuntos de Gestión Interna General de Gobierno con la finalidad de disponer de un mecanismo que verificara el cumplimiento de los propósitos presidenciales y de las metas establecidas para los diversos organismos del gobierno central; y, a partir de ello, se constituyó un Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, con auditores ministeriales, apoyo de consultores externos y centrada en la revisión de la marcha del gobierno, de carácter global, estratégico, preventivo y de apoyo a la gestión (Moraga y Téllez, 1999). Aunque la actividad de la Auditoría Interna del Gobierno se concentró en actividades de control interno de la gestión de los organismos públicos, se aproximó a tareas de evaluación intermedia —de seguimiento o monitoreo— al proveer información a las altas autoridades del gobierno acerca de la marcha de las iniciativas prioritarias y el cumplimiento de las metas asignadas a los organismos públicos.

La década de 1990 muestra una creciente preocupación por introducir prácticas de evaluación de los emprendimientos del Estado y, como consecuencia de ello, se observa una creciente sofisticación de ellas. La década siguiente mostrará la ampliación de estas prácticas, aunque ellas no logran establecerse como un sistema integrado.

### *La primera década del 2000*

La evolución reseñada en los acápite anteriores ha mostrado un creciente perfilamiento de un conjunto de actividades hoy definidas como de evaluación de políticas públicas, aunque son pocos los órganos del Estado que realizan este tipo de actividades o influyen en lo que se hace. Los organismos que más directamente participan en la evaluación de las políticas públicas son la Presidencia de la República, MIDEPLAN y la Dirección de Presupuesto (DIPRES). El MINSEGPRES y el Congreso tienen una participación menor.

A partir de la década de 1990, la Presidencia de la República ha ido configurando equipos profesionales con creciente incidencia en decisiones relacionadas con la evaluación de políticas públicas. Asimismo, una importante instancia de evaluación de políticas públicas la constituye el Sistema Nacional de Inversiones, administrado conjuntamente por el MIDEPLAN, a través de su División de Planificación, Estu-



dios e Inversiones, y por la DIPRES del Ministerio de Hacienda. MIDEPLAN y las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC) desarrollan la evaluación *ex ante* y de resultados de las iniciativas de inversión. La evaluación *ex ante* se trata de un análisis de la rentabilidad social de las iniciativas, para lo cual utiliza los métodos de análisis costo-beneficio y costo-efectividad con criterios de maximización de los rendimientos sociales —y no privados— (MIDEPLAN, 1992). En el SNI la DIPRES tiene a su cargo la formulación y ejecución presupuestaria.

La definición y orientación del SNI queda claramente expresada en la siguiente cita (DIPRES 2007: 1):

El Sistema Nacional de Inversiones de Chile (SNI) tiene por objetivo contribuir a mejorar la calidad de la inversión pública nacional, asignando los recursos públicos a iniciativas de mayor rentabilidad social y económica de acuerdo con los lineamientos de la política de Gobierno. Se entiende por inversión pública el aporte del Sector Público al aumento del *stock* de capital que permite expandir las posibilidades de producción y, por consiguiente, el ingreso nacional. La eficiencia en la inversión pública se logra generando oportunamente una cartera de iniciativas de inversión, analizadas y evaluadas de acuerdo a estándares técnicos.

En este contexto, la Presidencia de la República, DIPRES y MIDEPLAN son los órganos públicos que muestran más actividad de evaluación de políticas, programas y proyectos públicos, aunque es la DIPRES la de mayor incidencia. A continuación se revista la incidencia de los organismos públicos en actividades relacionadas con la evaluación de políticas públicas.

LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Desde mediados de la década de 1990, ha ido construyendo equipos altamente calificados alrededor de la figura presidencial con la finalidad de proveerle información estratégica para la toma de decisiones acerca de las iniciativas de política pública sobre las cuales es necesaria una decisión y acerca de la marcha de aquellas que están en fase de implementación y que requieren de atención presidencial. En la administración del ex Presidente Ricardo Lagos se instituyó en la Presidencia de la República una unidad de Asesoría en Políticas Públicas (APP), constituida por un reducido equipo profesional con altas calificaciones académicas y fluidas relaciones políticas. La APP trabajó en la preparación, asistencia y seguimiento de las reuniones del Presidente, en el seguimiento de las políticas públicas —según la decisión del Presidente—, en la redacción de textos para el Presidente y en la recopilación de información de prensa nacional o internacional en temas de interés o polémica (Lahera, 2005; Martín, 2005). En el mismo sentido, Martín (2005: 7), un miembro del equipo de Asesoría Presidencial en Políticas Públicas, señala que la APP «abordó la formulación y seguimiento de las políticas públicas y se vinculó con los actores gubernamentales, políticos o sociales relacionados con éstas, considerando los elementos de viabilidad técnica, política y financiera de las nuevas políticas a implementar». Jorge Frei Toledo (2005: 7), otro miembro de la APP, expresa que «el Jefe del equipo se reúne semanalmente [con el Presidente] para discutir un documento de trabajo sobre las metas prioritarias y el estado de situación de las políticas públicas... [Así,] con los compromisos claros, definiciones acotadas y metas

precisadas la APP puede darle seguimiento a la implementación de las políticas públicas seleccionadas».

Esta breve reseña muestra que la APP desarrolló funciones de evaluación orientadas tanto a la toma de decisión presidencial sobre iniciativas en análisis y que podrían ser impulsadas como política pública por el Gobierno, como al seguimiento y monitoreo de decisiones de política pública ya adoptadas —y de alta incidencia en la agenda gubernamental— con la finalidad de establecer si se están cumpliendo las prioridades presidenciales, en términos de implementación de las instrucciones y cumplimiento de plazos asignados, e identificar dificultades y conflictos que requerían de la intervención del Presidente. Eugenio Lahera (2005: 9), el Jefe de la APP, señala que dado que «el tiempo del Presidente es el activo más importante y más escaso del gobierno» los temas de política pública que llegan a él requieren de preparación. Por ello, agrega, que las preguntas que normalmente se hacía la APP eran: «¿qué de lo prioritario está maduro para una decisión?, ¿se hizo el trabajo previo con el MINSEGPRES y el Ministerio de Hacienda, o hay una imposibilidad de adelantar sin la intervención del Presidente?».

Visto desde el rol y lugar de la evaluación en el proceso de la política pública, la APP desarrolló, en primer término, un tipo de evaluación *ex ante* orientado a cerciorarse que se dispusieran los antecedentes necesarios para la decisión y, adicionalmente, verificar la concurrencia de las condiciones políticas necesarias para la decisión. Adicionalmente, la APP desarrolló un tipo de evaluación que consistió en verificar qué políticas públicas que tenían una alta prioridad en la agenda del gobierno se estuvieran implementando —al menos en una fase crítica inicial— del modo como había sido establecido por el Presidente.

MIDEPLAN. Este Ministerio participa activamente del esquema actual de evaluación de políticas públicas al analizar las iniciativas de inversión del Estado comprendidas en el Subtítulo 31 de la Ley de Presupuesto, presentadas por organismos del Gobierno Central, Gobiernos Regionales, municipalidades y empresas públicas, en temas referidos a estudios básicos, programas y proyectos de inversión. Las iniciativas de inversión pública que caen fuera del mencionado Subtítulo 31 son evaluadas por la DIPRES. Otras iniciativas de inversión en los niveles subnacionales son desarrolladas por los gobiernos regionales.

En este esquema de evaluación *ex ante*, una herramienta de gran relevancia es el Banco Integrado de Proyectos (BIP), que es un sistema de información que recoge antecedentes, mediante la Ficha de Estadísticas de Inversión (EBI), acerca de todas las iniciativas que solicitan financiamiento público a través del SNI. A través del BIP los organismos que han presentado iniciativas al SNI pueden enterarse de las evaluaciones recibidas por sus propuestas. Dado que las iniciativas presentadas al SNI son incorporadas a una página de Internet, cualquier ciudadano puede enterarse acerca de los datos más relevantes de ellas.

Un área de acción del MIDEPLAN es la evaluación *ex ante* de las iniciativas incluidas en el SNI. MIDEPLAN desarrolla la metodología de evaluación e imparte las instrucciones técnicas de aplicación de tales metodologías; los órganos señalados

en el párrafo anterior realizan las evaluaciones de sus iniciativas y, luego, MIDEPLAN —a través de su Departamento de Inversiones y SERPLAC— revisa que las metodologías e instrucciones hayan sido aplicadas correctamente. La evaluaciones que hace MIDEPLAN se entregan bajo la forma del «Resultado del Análisis Técnico Económico (RATE)», que puede arrojar una Recomendación Sin Observaciones o Favorable (RS), Pendiente por Falta de Información (FI), No Recomendado por Otras Razones (OT), o un pronunciamiento que la iniciativa Incumple Normativas (IN). Finalmente, las iniciativas que reciben RS están habilitadas para solicitar financiamiento a la DIPRES.

Adicionalmente, MIDEPLAN, en una muestra seleccionada aleatoriamente, realiza una revisión de iniciativas que fueron recomendadas favorablemente. La finalidad de esa revisión es ver si ellas mantienen los criterios que originaron la recomendación.

En el ámbito de la evaluación *ex ante*, en el año 2005 se presentaron al SNI 11.388 iniciativas, de las cuales 7.110 fueron aprobadas, aunque 5.281 fueron financiadas con un monto total de \$892.110 millones, a 2.299 les faltaba información, 1.561 fueron rechazadas (Jiménez, 2007) y 418 no registran antecedentes acerca del resultado de la evaluación.

Los datos aportados por la DIPRES (2007) muestran, en general, un esquema de evaluación *ex ante* que funciona, pero que es necesario que siga mejorando. Según esos datos, al 30 de noviembre de cada año entre 96 y 99% de las iniciativas presentadas al SNI cuentan con RATE, de los cuales los RATE favorables representan entre 52 y 59% de las iniciativas propuestas. Los mismos datos expresan que entre el 2003 y el 2006 las iniciativas que lograron un RATE favorable pero que no cumplieran con los estándares técnicos requeridos descendieron del 20 al 15%, que entre el 2003 y el 2005 un 11% de iniciativas sin RATE favorable obtuvieron financiamiento público dada su importancia política (5.000 proyectos en el período), que del total de la inversión pública del año 2003 sólo un 68% se canalizó a través del SNI y que esa proporción bajó a un 65% en el 2005 y a un 60% en el 2006.

El SNI desarrolla una evaluación técnico-económica de las iniciativas presentadas basada en los métodos del análisis costo-beneficio y/o costo-efectividad (MIDEPLAN, 1992). Para ello prepara las normas que regirán el proceso, los términos de referencia, las metodologías de preparación y evaluación de proyectos, cálculo y actualización de los precios sociales usados en las propuestas, y análisis de los proyectos. De la revisión efectuada no se ha logrado detectar que, en el contexto del SNI, se haga una evaluación del diseño de los programas, entendida ésta como la consistencia entre el problema público que el proyecto aborda y su diseño<sup>6</sup>.

Aparte de las evaluaciones *ex ante*, MIDEPLAN también desarrolla evaluaciones *ex post*, de resultados, con la denominación de evaluación *ex post* simplificada. Esta es

<sup>6</sup> La evaluación de diseño expresada en los documentos de la DIPRES hace referencia a la identificación de los objetivos y a la consistencia que presentan éstos con las actividades que se emprenderán en el programa o proyecto.

una evaluación que se concentra en el corto plazo y se orienta a determinar el grado de cumplimiento de los objetivos previstos y la validez de las proyecciones *ex ante*.

El MIDEPLAN participa en el proceso de consultas que se desarrolla para identificar los programas que se evaluarán en el marco del Programa de Evaluación de Programas de la DIPRES, pero con un rol limitado que se circunscribe a proponer programas susceptibles de ser evaluados y es la DIPRES la que decide conforme a sus propios criterios las orientaciones y luego ejecuta el programa.

DIPRES. La Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda es la que concentra la mayor cantidad y variedad de actividades de evaluación de políticas públicas. Estas acciones de evaluación se han ordenado en torno al ciclo presupuestario, lo que implica que cada uno de los aspectos operativos —identificación de los programas y proyectos a evaluar, selección de consultores, ejecución de la evaluación, recepción de los informes de evaluación, verificación del cumplimiento de los compromisos institucionales— están asociados a las fechas establecidas en el proceso presupuestario del gobierno y al debate parlamentario de la Ley de Presupuesto.

Como ya se ha dicho, la DIPRES aborda las evaluaciones *ex ante* de las propuestas de inversión pública que quedan fuera del Subtítulo 31 de la Ley de Presupuesto.

A raíz de un acuerdo suscrito entre el Ministerio de Hacienda y el Congreso, a partir del 2002, la DIPRES desarrolla la evaluación comprehensiva del gasto<sup>7</sup>, a través de lo cual también hace evaluación intermedia (seguimiento y monitoreo). La definición dada por la DIPRES (Guzmán, 2003: 37) indica que «la evaluación comprehensiva del gasto utiliza como información básica las prioridades gubernamentales, las definiciones de misión institucional del Ministerio o institución en evaluación y sus objetivos estratégicos; los objetivos estratégicos de los distintos Servicios, o unidades de trabajo que forman parte del Ministerio o Institución respectivamente; los productos (bienes o servicios) relevantes ligados a cada objetivo definido; los beneficiarios / usuarios / clientes de cada uno de los productos relevantes o estratégicos; los indicadores que dan cuenta del desempeño en la producción de los bienes y servicios identificados; y los gastos asociados a la provisión de dichos productos».

La evaluación *ex post* desarrollada por la DIPRES se concentra en la Evaluación de Programas Gubernamentales, tanto en la línea de evaluación de resultados como en la de evaluación de impacto. En la nomenclatura de la DIPRES (2007) la evaluación *ex post* se da a través de la evaluación *ex post* simplificada y evaluación *ex post* en profundidad. La evaluación simplificada es más bien una evaluación de resultados de corto plazo, en tanto que la «evaluación en profundidad» busca integrar la evaluación de resultados de corto, mediano y largo plazo, la evaluación de eficiencia y la evaluación de la gestión de los programas (Guzmán, 2003: 36). Según Guzmán

<sup>7</sup> Esta evaluación tiene por finalidad identificar la consistencia entre la misión institucional del Ministerio, sus objetivos estratégicos, su estructura y distribución funcional, y los bienes y servicios que produce; su capacidad de implementar las políticas públicas encomendadas y los resultados que alcanza en términos de eficacia, eficiencia, calidad y nivel de recursos comprometidos en sus logros (DIPRES, 2003).

(ibíd.: 37), la evaluación de impacto que realiza la DIPRES se centra principalmente en evaluar la eficacia de los programas, su cobertura es la misma que la de la evaluación en profundidad, excepto que no investiga los aspectos institucionales ni de gestión de los programas, y utiliza los mismos esquemas metodológicos. De acuerdo a esto, la evaluación de impacto sería un subconjunto de la evaluación en profundidad, requiriendo un tiempo menor de realización y, también, sería de menor costo<sup>8</sup>.

La evaluación de impacto es desarrollada —a partir del 2001—, primeramente a través de paneles de expertos, a las que luego se sumaron la aplicación de diseños cuasi-experimentales. Estas evaluaciones son desarrolladas por consultores externos seleccionados mediante licitación pública. Los respectivos términos de referencia del proceso de selección de evaluadores incluyen la identificación de la metodología con la que se evaluará el impacto de los programas y proyectos.

De acuerdo a un informe del Banco Mundial (2005) entre 1997 y 2004 el Programa de Evaluación de Programas analizó 172 programas públicos, 158 a través del área de Evaluación de Programas Gubernamentales y 14 evaluaciones de impacto. El mismo informe señala que entre los años 1997 y 2003 los programas evaluados por las dos áreas sumaban US\$ 2.540 millones, equivalente al 64% del gasto presupuestario del período 1997–2004. Los sectores del gobierno que concentran mayor cantidad de programas evaluados son Educación, Planificación, Economía y Salud, y desde el punto de vista del gasto que representan esos programas la evaluación de programas sociales representa el 89,6% versus el 8,7% del gasto involucrado que representan los programas de los sectores económicos.

Una cuestión interesante es verificar el resultado que han tenido las evaluaciones de impacto. El cuadro N°1, a continuación, muestra los efectos que sobre los programas evaluados ha tenido ese tipo de evaluación.

---

<sup>8</sup> Este modo de definir la evaluación de impacto podría implicar una cierta variación o integración terminológica de lo que normalmente reconoce la literatura especializada como evaluación de impacto y monitoreo. La evaluación de impacto normalmente es definida como aquella investigación que busca identificar los cambios que se han producido en la realidad como consecuencia de la implementación de un programa o proyecto. Ello implica análisis que se extienden en el tiempo, con sofisticadas metodologías y exigente requerimientos de información, todo lo cual normalmente redundaría en que los costos de este tipo de evaluaciones no son bajos. También ocurre que las evaluaciones de impacto son complementadas con evaluaciones de monitoreo, con la finalidad de averiguar si los impactos logrados —o no logrados— por el programa están relacionados con el modo como se gestionó o implementó la iniciativa. La definición de la evaluación en profundidad dada por la DIPRES parece incluir estas dos modalidades de evaluación.

**Cuadro 1.** Evaluación de impacto de programas gubernamentales.

Efectos	2000 – 2007	2007
Efectos menores	23%	14%
Modificaciones en el diseño y/o gestión	37%	22%
Rediseño sustantivo del programa	26%	50%
Reubicación institucional	6%	7%
Finalización o reemplazo íntegro del programa	8%	7%
<b>TOTAL</b>	<b>100 (152)</b>	<b>100 (14)</b>

*Fuente:* Tomado de Heidi Berner (DIPRES, 2008).

Los mayores efectos se ubican en las modificaciones en el diseño y/o gestión o rediseño sustantivo del programa, aunque la cantidad de programas con este tipo de evaluación que se reportan son un pequeño número del total de programas implementados.

OTROS ÓRGANOS PÚBLICOS. Intervienen en el esquema de evaluación de políticas públicas, pero con roles limitados. El Ministerio Secretaría General de la Presidencia aparece con un bajo grado de participación en las evaluaciones de políticas públicas, no obstante su función de asesoría a la Presidencia de la República en su rol colegislativo, en la relación con el Parlamento y grupos de interés, en el análisis y seguimiento de las negociaciones políticas con diversos actores políticos, y en la «coordinación y el seguimiento programático de la gestión del Ejecutivo a través de su participación en la elaboración y monitoreo de la agenda de trabajo gubernamental» (MINSEGPRES, 2008). Junto al MIDEPLAN y la DIPRES, el MINSEGPRES forma parte del Comité Interministerial del Programa de Evaluación, aunque el Comité es presidido por la DIPRES. Este Comité, al igual que MIDEPLAN, propone a la DIPRES programas que podrían ser evaluados en el contexto del Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales. El MINSEGPRES también participa del Comité Triministerial del Programa de Mejoramiento de la Gestión, junto al Ministerio del Interior y al de Hacienda. Este comité, a propuesta de cada Ministerio, aprueba los Compromisos de Gestión y su evaluación.

El rol del Congreso también aparece limitado en el esquema de evaluación de las políticas públicas. El informe del Banco Mundial (2005: 11) señala que «desde el punto de vista de su participación en el Programa de Evaluación, el Congreso se ha limitado generalmente a recomendar muy pocos programas para evaluar [y] no parecen utilizar esta información ni aportar creativamente al PE (por ejemplo, con más propuestas de programas que ellos consideran que deberían ser evaluados o con opiniones sobre la calidad de los programas evaluados) en la medida que están posicionados para hacerlo». Aunque la opinión expresada en el informe es dura hacia el rol que ejerce el Parlamento en la evaluación de Políticas Públicas y mayores antecedentes deberán recogerse en futuras investigaciones, como también reacciones del Congreso, al menos desde el punto de vista de la práctica analizada, el Congreso

no aparece institucionalmente ligado al esquema de evaluación de políticas públicas reseñado, más allá del debate parlamentario de la Ley de Presupuesto.

Visto en perspectiva, tres órganos aparecen con mayor incidencia en la evaluación de políticas públicas en Chile: la Presidencia de la República, MIDEPLAN y la DIPRES. Pero de ellos la DIPRES aparece como el órgano público que concentra la mayor parte de la actividad de evaluación, cuyos informes y resultados los aplica a sus decisiones de administración del proceso presupuestario.

## La opinión de actores relevantes

Esta sección recoge, a través de entrevistas en profundidad, la percepción de personas relevantes en el debate de políticas públicas. Las entrevistas han versado acerca del nivel de las evaluaciones, de cómo debería ser la evaluación de las intervenciones del Estado y cuál sería su visión acerca de la posible creación de una Agencia encargada de implementar un sistema de evaluación de políticas públicas. Los actores entrevistados son personas que en diversos momentos han desempeñado cargos políticos relacionados con alguna etapa del proceso de las políticas públicas, en diversos poderes y diversos niveles del Estado, o personas vinculadas al ámbito académico o centros de estudios que regularmente hacen contribuciones al debate de políticas públicas.

En las entrevistas se ha aplicado un cuestionario de respuesta abierta. El listado de entrevistados (anexo) es una muestra intencionada de personas y organizaciones con reconocidos roles en el debate y/o proceso de políticas públicas. Las entrevistas fueron grabadas, transcritas y, luego, analizadas a través de dos matrices analíticas. La primera recoge los testimonios de cada entrevistado en categorías de análisis definidas y la segunda integra los testimonios por cada categoría de análisis. Los resultados del análisis son reportados en esta sección.

### *Percepción sobre el estado de la evaluación*

VISIÓN ACERCA DE LAS PRÁCTICAS ACTUALES. El análisis de las entrevistas revela que —entre los entrevistados— hay un extendido y espontáneo consenso respecto que la evaluación de las intervenciones del Estado que se desarrollan en la actualidad cubre aspectos parciales, es limitada, insuficiente, focalizada en el propio proyecto o programa, sin una visión de mayor integralidad y/o intersectorialidad, excesivamente centrada en aspectos financieros y que tampoco tiene un sustantivo efecto en las decisiones de las autoridades. Los entrevistados señalan que «para los estándares internacionales, yo diría, que es un nivel de evaluación insuficiente», que «sólo una parte menor de la inversión pública es evaluada», que «se realiza una evaluación muy parcial», que «los mecanismos institucionales de evaluación de las políticas públicas son muy limitados... (y considero que) la evaluación es pobre».

La insuficiencia, parcialidad y limitación de las prácticas de evaluación residen —en la percepción de los entrevistados— en que ellas sólo cubren algunos aspectos y etapas del proceso de la política pública, y que no logran identificar los efectos conjuntos de las intervenciones sobre la población objetivo de la evaluación. Las opiniones expresan que «lo que tampoco hacemos regularmente es el seguimiento; además, hace falta un esfuerzo intersectorial de evaluación», que lo que hay «no es una evaluación de impacto comprehensiva, ni tampoco hay una evaluación selectiva», que «no hay mucha preocupación por parte de la agencia ejecutora (subsecretaría, dirección) sobre la calidad del gasto» y que «lo que hay es una evaluación de la gestión de implementación de políticas públicas, de las dificultades que pueden ir teniendo éstas y la generación de reacciones que constituyen un tipo de evaluación; (además de) una evaluación *ex post* tradicional a los resultados e impactos, ejecutada por la Dirección de Presupuesto». También se señala que «la sensación es que no hay una medición afinada de impacto de las políticas públicas, o de eficacia de los resultados de las políticas, de los programas y de los proyectos [...] uno no ve una metodología afinada [...]» y que «[...] las evaluaciones están muy focalizadas a los programas, a sus objetivos, a la distribución de sus recursos, pero no se observa un enfoque hacia una óptica más amplia de cómo distintos programas e instituciones interactúan hacia objetivos mayores de política pública».

El análisis de las entrevistas también deja ver que las prácticas de evaluación tendrían una concentración, algo excesiva, en el aspecto financiero, lo que le restaría visibilidad a otros aspectos tan importantes como aquél. Uno de los entrevistados señala que: «Hoy día casi todo lo que es evaluación se realiza en Hacienda, y no está mal que lo haga, pero Hacienda siempre va a poner el acento en lo financiero; lo que falta es el acento en el impacto social, que hoy en día es muy incipiente, (lo que refleja que) no hay una entidad que responda completamente a esa cuestión». Otro entrevistado señala que «existe una fuerte preeminencia de lo económico, y está bien, pero lo que no es del todo claro es el tema de evaluación de las políticas públicas —como lo dice su nombre— integradas, por la sustentabilidad de un objetivo y el para qué están hechas». Otro de los entrevistados agrega que: «[...] Hay un tema que no es menor: analizar cómo funciona la estructura hoy. Porque lo que el Ministerio de Hacienda hace con todos los ministerios y con todos los sectores es hacerle evaluación de cumplimiento de gasto y los evalúa según su cumplimiento de gasto; o sea, un ministro y un subsecretario son eficientes en la medida que cumplió todo el gasto, no importa en qué; sólo se mide el cumplimiento del gasto propiamente tal: si le asignaron 100 de presupuesto y se gastó 99,9 cumplió, pero si gastó 98 es un ministerio que está mal, y eso mismo pasa con los intendentes [...]». Para otro entrevistado «no existe un mecanismo independiente y autónomo de evaluación de políticas públicas, sino que es el Ministerio de Hacienda el protagonista en la materia [...]. Hay un sistema de evaluación de políticas, pero siempre muy orientado a lo financiero, al ejercicio contable y al gasto de los recursos».

El sesgo de la evaluación hacia lo presupuestario podría, por un lado, restar prioridad al análisis del logro de los fines sustantivos de las políticas públicas y, por otro, consolidar un esquema de evaluación —y consecuentes decisiones— sin contrapeso



para la DIPRES. Otro de los entrevistados lo expresa del siguiente modo: «No observo en el Estado ninguna Agencia efectivamente interesada en la ejecución plena del presupuesto. Considero que la Dirección de Presupuesto tiene un interés relativo sobre esto porque finalmente es un modo también de cortar programas que (a ella) no le han resultado prioritarios, que (a ella) le resultan costosos y que (ella) termina no creyendo en ellos».

El escaso énfasis de la evaluación en los fines sustantivos de las políticas públicas podría, también, estar relacionado con el escaso impacto en las decisiones de política pública que varios de los entrevistados le atribuyen a las evaluaciones. Uno de ellos señala que «no existe, desde mi punto de vista, en los mecanismos de evaluación, una lógica de las autoridades orientadas a usarlos como lineamientos para tomar decisiones, que es el pilar de la evaluación». Otro entrevistado argumenta que «es en esta materia donde las decisiones deberían ser dadas por organismos de carácter técnico, pero están hechas por organismos de carácter político y no se le puede pedir a este tipo de organismo que realicen evaluaciones técnicas porque no están capacitados para ello ni viceversa [...]». En un línea similar, otro entrevistado señala lo siguiente: «Ahora, el estado actual de evaluación de las políticas, yo no sé si será muy serio el trabajo de evaluación que se hace, no sé si habrá una evaluación muy potente y que hecha esa evaluación produzca resultados positivos o negativos, en el sentido de que quien hace mal una cosa no la siga haciendo, no sé si existirá un mecanismo así, creo que no».

**ORGANISMOS PARTICIPANTES EN LA EVALUACIÓN.** MIDEPLAN y la DIPRES son los organismos reconocidos con roles en la evaluación de políticas públicas, aunque con distintas significación y preponderancia. La DIPRES es vista como el organismo con el rol preponderante y el que ha impulsado la evaluación de políticas públicas en Chile. La preponderancia de la DIPRES en el esquema de evaluación, en opinión de los entrevistados, está relacionada con el énfasis financiero y la falta de visibilización de los fines sustantivos en la evaluación. Adicionalmente, varios entrevistados asignan un rol limitado al Congreso en la evaluación de políticas públicas.

**FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA EVALUACIÓN ACTUAL.** Las fortalezas que se le reconocen al esquema de evaluación se ubican en las capacidades técnicas que se disponen y en los avances logrados hasta ahora, aunque hay expectativas de mayores progresos. Según uno de los entrevistados, «Chile cuenta con instrumental evaluador mucho mejor que el resto de Latinoamérica, pero este instrumental tiene muchísimo más potencial del que es usado tanto por los actores políticos como por los actores de las instituciones». Otro entrevistado expresa lo siguiente: «Yo creo que hemos progresado, por lo que he leído y escuchado, pero está bastante acotado a la Dirección de Presupuesto y queda mucho por avanzar en eso».

Las debilidades mencionadas apuntan a la institucionalidad de la evaluación. Para uno de los entrevistados, «las evaluaciones son selectivas, son algunos programas, y lo que hemos observado es que no han producido suficiente efecto en mejorar la calidad de las políticas públicas. La insuficiencia principal está en el diseño institucional

del mecanismo de evaluación, más que en la calidad individual de los evaluadores». Para otro de los entrevistados «se ha introducido un *collage* de instrumentos que no están orientados a un objetivo. Hemos cumplido con los requerimientos formales de tener un instrumental básico para evaluar, pero que está siendo construido desde una mirada de cómo voy a utilizar los instrumentos y no desde una mirada de cómo voy a aprender de los procesos para la toma de decisiones».

Las debilidades anotadas tendrían como consecuencia que áreas o grandes políticas hayan quedado sin evaluar. En este contexto, uno de los entrevistados se refiere al Sistema Nacional de Inversiones: «El Sistema Nacional de Inversiones es una evaluación *ex ante* que define qué programas de inversión se hacen o no. Me llama la atención que en veinte años de evaluación nunca se haya dado el paso para evaluar el programa mismo. Eso lo echo de menos, así como extraño una evaluación *ex post* en inversión».

El acento de la evaluación en la calidad de las decisiones y de las políticas públicas surge como la necesidad del momento actual. Ello requiere expandir, institucionalizar y sistematizar las prácticas de evaluación, de modo que cubran las diversas etapas del proceso de la política pública. La siguiente cita resume las impresiones que se recogen del análisis de las entrevistas:

«Creo que con el tipo de Estado que tenemos, estamos complicados para seguir avanzando al ritmo de los años anteriores. Cada vez, vamos a correr más riesgos de malas políticas públicas, ineficiencia del gasto y una tercera consecuencia muy relevante, que es el tema de la probidad.

Requerimos una mejor Agencia de Control de Políticas Públicas y eso da cuenta que para el año 1990 teníamos un presupuesto de gasto público de 6 mil millones de dólares y hoy día Chile gasta, en su último presupuesto, 37 mil millones de dólares. En ese sentido, el aumento del gasto social no ha sido acompañado por una estructura de seguimiento».

### *Lineamientos de un sistema de evaluación*

ASPECTOS INSTITUCIONALES. El análisis de las entrevistas revela la existencia de una idea común —entre los entrevistados— de establecer un sistema de evaluación de políticas públicas. Ello implica evolucionar respecto de la situación actual, caracterizada en las secciones precedentes de este trabajo como esquema de evaluación de políticas públicas. Mientras el esquema es caracterizado por la existencia de organismos que desarrollan prácticas de evaluación, con bajos grados de institucionalización, con más débil e inestable articulación, concentrado en los aspectos operativos de la evaluación y con poca relación al diseño de las políticas y su correspondencia con el problema público al que deben orientarse, el sistema implica orientación a la efectividad y, por tanto, adquiere importancia la relación problema-política, articulación sinérgica e institucionalización, capacidad para identificar resultados e impactos en diversos ámbitos, incorporación de los aprendizajes y capacidad de introducir correcciones.

La idea de establecer un sistema de evaluación surge con fuerza. Uno de los entrevistados expresa: «Concibo la evaluación como sistemas de evaluación permanentes. [...] Además, se deben considerar tres elementos: el primero es la aprobación de un presupuesto global, segundo Hacienda determina los límites, pero no las asignaciones y tercero se establece una pre-aprobación de proyectos con un sistema de seguimiento trimestral y una cuenta anual de resultados». En la misma línea argumental otro entrevistado señala lo siguiente: «Lo lógico sería establecer un sistema de evaluación en los distintos momentos de la política pública y que obligue a concretizar ciertos ajustes [...] Considero que podría haber una Agencia de Políticas Públicas más amplia para desarrollar una evaluación más completa. Lo que me preocupa es que en esta discusión no pensemos en una evaluación tradicional *ex post* y creo que mucha de la discusión ha estado puesta en esos términos, los cuales no logran asumir la dinámica que tiene la identificación, el diseño, la implementación y modificación de políticas públicas ya que muchas veces éstas no tienen un cierre determinado». Para otro entrevistado «el sistema de evaluación de las políticas públicas de gobierno debiera permitir determinar qué programas se aumentan, qué programas siguen y darle un insumo al proceso presupuestario en el Congreso».

El tema de la organización del sistema de evaluación, su institucionalización y la articulación de sus componentes surge con recurrencia entre los entrevistados, aunque no hay opiniones necesariamente convergentes. Para uno de los entrevistados «las políticas diseñadas a nivel Ministerial deben tener una contraparte de evaluación de esos diseños». El sistema de evaluación, según otro entrevistado, podría tener una expresión institucional o en un sistema de indicadores: «Yo creo que el punto hoy día es saber definir realmente para qué se quiere institucionalizar el tema de la evaluación, y si no sería más conveniente establecer en cada área de comportamiento del Estado y objetivos del Estado alguna serie de indicadores que permitieran después llegar a realizar evaluación, si no yo creo que va a ser muy costosa y difícil de legitimar». En esta línea, para otro entrevistado es importante consagrar el acceso a la información para poder realizar las evaluaciones: «Considero que es necesario definir quién es el usuario de la información». Otro entrevistado opina que «otro enfoque es también que los gobiernos tienen el pleno derecho de tener una evaluación externa, que no necesariamente pueda ser del órgano de control superior, sino también puede ser una evaluación externa que de manera aleatoria alimente o se constituya como un insumo aleatorio de verificación del cumplimiento de sus decisiones políticas y por eso que creo que es sano que los gobiernos lo hagan por sí mismos y no es un problema de la Contraloría General».

**ACERCA DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA EVALUACIÓN.** Las entrevistas expresan con claridad que las evaluaciones deberían ser obligatorias, aunque «aleatorias [porque] no hay capacidad para evaluarlas todas». Respecto de los aspectos a evaluar los entrevistados mencionan que la evaluación debería desplegarse a lo largo del ciclo de la política pública y concentrarse en aquellas intervenciones que demandaron mayor cantidad de recursos o que se ubican en áreas más significativas. Así, también, los

entrevistados expresan que las evaluaciones deben incluir una dimensión de estudios prospectivos y que deberían considerar los efectos de mediano y largo plazo.

Respecto de los resultados de las evaluaciones un grupo expresa la necesidad de que ellas sean vinculantes. Otro grupo duda que ello sea necesario y que debería haber derecho a réplica sobre la evaluación efectuada. Hay, en todo caso, una expresión extendida que los informes de evaluación —y la réplica— deberían ser hechos públicos, por una necesidad de transparencia del sistema de evaluación.

### *Visión acerca de la agencia de evaluación*

La casi totalidad de los entrevistados manifestó opiniones a favor de la existencia de una «agencia de evaluación de políticas públicas», aunque con variaciones respecto de la visión. Tres opiniones expresan que una «agencia de evaluación de políticas públicas» no sería necesaria, al menos no por ahora.

En términos generales, la agencia es percibida como parte de un proceso de reforma mayor que involucra un cierto rediseño institucional del aparato administrativo del Estado. Un argumento en esta línea señala que:

[...] hay que considerar que una Agencia de este tipo no se puede construir si es que no se van modernizando en paralelo los sistemas de control en la administración, porque hoy día estos sistemas, sobre todo el control de la Contraloría, es un control formal de legalidad y de gasto, pero es un control *ex ante*. MIDEPLAN realiza un control de mérito a nivel de los proyectos, enmarcado en ciertas metodologías; además realiza un control de rentabilidad social. La DIPRES, en tanto, realiza control de mérito, control financiero y control de viabilidad sin siempre tener las competencias adecuadas para hacerlos. Entonces, tengo la impresión de que este diseño requiere en paralelo discutir cómo se empiezan a rediseñar los elementos de control, porque no es llegar y establecer de inmediato lo que tenemos hoy día. Lo lógico sería que esta Agencia integrara al Banco Integrado de Proyectos, es decir, la evaluación de la rentabilidad social debería irse a esta Agencia. Además debería incorporarse a su funcionamiento toda la gama de evaluaciones que tiene la DIPRES. También, convendría establecer relaciones claras entre el rol de esta Agencia y la autoridad política porque en definitiva para la evaluación *ex ante* no podría tener poder vinculante, a mi juicio, debido a que el Presidente puede tener capacidad legal y política para decidir los diseños de evaluación de políticas, pero éstos deben ser evaluados por la Agencia con la finalidad de entregarle recomendaciones. Creo que lo vinculante lo haría *ex post*, no *ex ante*.

En el contexto de la reforma señalada, se indica, por un lado, que ella debe ser el resultado de un acuerdo político: «Creo que esta Agencia debe ser pensada y diseñada por la clase política entre el Congreso y el Ejecutivo».

DEPENDENCIA. Dos posiciones surgieron, con claridad, respecto de la dependencia de la Agencia. Una opta por una agencia autónoma e independiente y la otra por hacerla depender de la Presidencia de la República o del Poder Ejecutivo, aunque con capacidad de acción. Las razones que se esgrimen para plantear la autonomía de

esta agencia apuntan a la credibilidad e independencia que requeriría la evaluación y a la necesidad de desvinculación de criterios políticos que debería tener su trabajo. Las opiniones que se inclinan porque la agencia dependa del Poder Ejecutivo argumentan acerca de la necesidad de un apoyo técnico a la Presidencia de la República para la toma de decisiones superiores o disponer de los antecedentes necesarios para eventuales reformas.

**DIRECCIÓN SUPERIOR Y ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO.** Una idea que es expresada, con alta recurrencia, por los entrevistados es que la agencia sea dirigida por un consejo integrado por personas de alto prestigio. Las opiniones expresan cierta variación en el número de integrantes y modo de integrar el consejo. También se hace énfasis en que sea una institución pequeña, ágil y con gran capacidad profesional, que no debería hacer ella misma las evaluaciones, sino que debería externalizarlas, actuando la agencia como mandante y contraparte calificada de evaluadores expertos.

**PERFIL DEL PERSONAL.** Los entrevistados expresan que tanto el personal como el directivo superior deberían tener altas capacidades técnicas y experiencia en el ámbito de las políticas públicas, que el equipo de trabajo debería ser multidisciplinario, desde un punto de vista profesional y, aunque uno de los entrevistados expresó la idea que el (la) director(a) fuera nombrado políticamente: «Una persona de exclusiva confianza del Presidente de la República, pero autónoma». La casi totalidad optó por nombramientos a través de la alta dirección pública.

### *Síntesis: perfil de la agencia*

El análisis de las entrevistas arroja, por un lado, una visión crítica —entre los actores consultados— del Estado y prácticas actuales de la evaluación de políticas públicas en Chile y, por otro, describe un perfil de agencia. La visión crítica expresa los siguientes aspectos:

- Sólo una parte muy menor de las intervenciones públicas —políticas, programas o proyectos— son evaluadas.
- Las pocas intervenciones que son evaluadas lo son sólo en alguna etapa del ciclo de la política pública.
- Las evaluaciones tienen una concentración, algo excesiva, en los aspectos financiero-presupuestarios y un foco, algo débil, en los fines sustantivos de la política pública.
- Las evaluaciones son poco consideradas en la toma de decisiones sobre política pública.
- Inestabilidad de la articulación, baja institucionalización y baja retroalimentación al diseño de intervenciones —nuevas o existentes—.

La actual situación debería dar paso —de acuerdo al análisis de las entrevistas— al establecimiento de un sistema de evaluación de políticas públicas, en que resaltan las siguientes características:

- Institucionalización del sistema y articulación estable entre los órganos que lo componen.
- El sistema es permanente y evalúa las intervenciones a lo largo del ciclo de las políticas públicas.
- Las evaluaciones deben considerar aspectos presupuestario–financieros, pero centrarse en los aspectos sustantivos de las políticas públicas.
- Aunque no todas las políticas públicas pueden evaluarse paralelamente, el sistema debe ser capaz que toda intervención, obligatoriamente, incorpore mecanismos de evaluación en diversas etapas del ciclo de la política.
- Los informes de evaluación deben ser públicos y los organismos que implementan las políticas públicas evaluadas deben responder a los informes, y sus respuestas también deben ser públicas.
- Las evaluaciones deben tener efecto en la toma de decisiones de política pública.

En este contexto, el análisis de las entrevistas arroja el siguiente perfil de la agencia de evaluación:

- La agencia dirige el sistema de evaluación, articula a los órganos que la componen y establece los parámetros y guía metodológica del sistema.
- Debe ser un organismo pequeño, ágil, con capacidad profesional para actuar de contraparte experta y que externaliza las evaluaciones.
- La agencia debe asegurar la transparencia del sistema de evaluación: debe recibir las evaluaciones, las respuestas y asegurar la publicidad de los resultados del proceso.
- La agencia debe informar de los resultados del proceso de evaluación a los poderes públicos llamados a tomar las decisiones de política pública.
- Las evaluaciones desarrolladas por la agencia —externalizadamente— deberían concentrarse en evaluaciones *ex post*, pues ello también implica generar juicios sobre las etapas *ex ante* e intermedia de la evaluación.
- Sin perjuicio de lo anterior, hay insistencia en expresar que la agencia debe prestar especial atención a las intervenciones de mayor significancia. La significancia puede estar determinada por la cuantía de los recursos invertidos, por la población objetivo del programa, por lo novedoso de la intervención o por la importancia política que reviste la política pública.
- La agencia también debería desarrollar un trabajo de análisis prospectivo e informar de sus resultados a los poderes públicos.
- Dos alternativas de dependencia surgen para la agencia: una dependiente del Poder Ejecutivo y, otra, como organismo autónomo.

- La figura de un organismo colegiado, con integración plural en el origen de los nombramientos de sus integrantes, aparece con un extendido consenso como órgano de dirección superior de la agencia.
- Hay consenso en que los directivos superiores deberían tener altas capacidades profesionales, experiencia en políticas públicas y ser nombrados a través del Sistema de Alta Dirección Pública.
- También hay consenso en que el personal profesional de la agencia debe tener altas capacidades profesionales y tener una composición multidisciplinaria.

## **Análisis comparado de la experiencia internacional en evaluación de políticas públicas**

### *Antecedentes*

Una revisión cualitativa de las tradiciones existentes en algunos países respecto a la evaluación de políticas públicas, nos muestra con gran amplitud la importancia que le otorgan a este tipo de evaluación así como a las actividades que son sujetas al alcance de esta evaluación, a los sectores gubernamentales implicados, a los sistemas de evaluación implicados, o, finalmente, al foco de atención sobre el cual se centran los esfuerzos de evaluación de las políticas públicas.

Es por ello que uno de los temas que mayor debate genera en torno a la implementación de un sistema de evaluación de políticas públicas, se relaciona con la institucionalidad adecuada que permita llevar adelante este proceso con criterios de objetividad, transparencia e independencia, pero sin perder de vista la utilidad que la evaluación tiene para todo el sistema político.

En ese sentido, es posible señalar que no existen modelos únicos de institucionalización de los mecanismos de evaluación ya que la diversidad de los organismos relacionados con la evaluación presenta todo tipo de planteamientos orgánicos y competenciales, dependiendo en gran medida de variables sociales, políticas, culturales o económicas de cada país. Es por ello que resulta relevante contar con parámetros que permitan una comparación entre diferentes institucionalidades creadas para evaluar políticas públicas en diferentes contextos, con el fin de extraer experiencias significativas que faciliten la definición e implementación de una «agencia de evaluación de políticas públicas» para el caso chileno.

A partir de la realización de un *benchmarking* primario, se han identificado una serie de agencias de evaluación de políticas públicas existentes en diferentes países, que pueden compartir similitudes o no, pero que sí aportan experiencias interesantes de ser conocidas en nuestro contexto. La muestra de once países se constituyó de manera intencionada, buscando obtener información relevante respecto de los

principales factores que las distintas agencias de evaluación han tomado en aspectos organizativos y condicionantes para la evaluación, los que influyen en aspectos como definiciones estratégicas, atribuciones, actuaciones, etcétera. Los países y agencias de evaluación participantes son:

**Cuadro 2.** Países y agencias de evaluación investigadas

País	Agencia de Evaluación
Estados Unidos	Government Accountability Office
España	Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
Alemania	Tribunal Federal de Cuentas Degeval (Gesellschaft für Evaluation)
Francia	Comité Interministerial de la Evaluación (CIME) Comité Interministerial de Auditoría de Programas (CIAP) Consejo Científico de Evaluación (CSE) Fondo Nacional para el Desarrollo de la Evaluación (FNDE) Tribunal de Cuentas
Reino Unido	National Audit Office UKES (United Kingdom Evaluation Society)
Suecia	Riksrevisionen (Swedish National Audit Office, SNAO)
Brasil	Tribunal de Contas da Uniao
Canadá	Office of the Auditor General of Canadá
Holanda	Consejo de Ministros
Japón	Administrative Evaluation Bureau
Nueva Zelanda	SPEAR (Comisión para la Evaluación e Investigación de la Política Social).

A continuación se presentan los principales resultados:





INSERTAR

TABLAS

HOJA I



**INSERTAR**

**TABLAS**

**HOJA 2**



**Tabla II. Matriz comparativa por países: Variables organizativas**

País	Organismo	Foco de la evaluación	Tipo y metodología de evaluación
<b>Estados Unidos</b>	<b>Nombre:</b> Government Accountability Office.	Eficiencia y eficacia del gasto del presupuesto federal. Evaluar las políticas y programas gubernamentales y el cumplimiento de los objetivos, incluso tiene atribuciones para proponer cambios en las políticas y los programas federales. Fiscalización de los fondos públicos y federales. Denuncias de corrupción en el sector público.	Auditorías financieras, de eficiencia, eficacia y económicas en general. Evalúan la eficacia y el cumplimiento de los objetivos de los programas públicos.
<b>España</b>	<b>Nombre:</b> Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.	Los programas y políticas públicas objeto de evaluación en 2007, serán: el Programa Nacional de Reformas de España; los trámites administrativos para la creación de empresas; el registro nacional de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y la calidad de los servicios de los museos de titularidad estatal.	Análisis de la Inversión/Planificación/ Control.  Costo-Beneficio. Entre las competencias de la Agencia se encuentra la realización de los análisis y evaluaciones del impacto normativo que se prevean en la correspondiente normativa.
<b>Alemania</b>	<b>Nombre:</b> Tribunal Federal de Cuentas.  Degeval (Gesellschaft für Evaluation). A éstas se suman otras instancias a nivel sectorial y regional (lander).	<b>Tribunal Federal de Cuentas:</b> El foco de la evaluación está dado por el control financiero. El Tribunal se ocupa de auditar la gestión financiera del sector público, poniendo la atención en la gestión financiera de los organismos, no en el ámbito legal. El ámbito de competencia es el gobierno federal.  <b>Degeval (Gesellschaft für Evaluation):</b> Elaboración de recomendaciones y directrices, eventos y publicaciones. Foro de intercambio de información. Capacitación orientada a la profesionalización.	<b>Tribunal Federal de Cuentas:</b> Debido a la dependencia ministerial de las unidades especializadas de evaluación, ésta se concentra en el diseño cuando se trata de requerimientos que emanan de la autoridad ministerial. En tanto, cuando se trata de requerimientos emanados del Parlamento, por lo general, se mide el rendimiento presupuestario y el impacto de la política, programa o plan.  <b>Degeval (Gesellschaft für Evaluation):</b> Establecimiento y aplicación de criterios de calidad para la evaluación y normas para la evaluación. También promueve la autoevaluación. Evaluación de calidad de las políticas.
<b>Francia</b>	<b>Nombre:</b> Comité Interministerial de la Evaluación (CIME).  Comité Interministerial de Auditoría de Programas (CIAP).  Consejo Científico de Evaluación (CSE)  Fondo Nacional para el Desarrollo de la Evaluación (FNDE)  Tribunal de Cuentas	<b>CIME:</b> Diseño de programas y resultados obtenidos.  <b>CIAP:</b> Cumplimiento de la legalidad vigente.  <b>CSE:</b> Entrega asesoramiento científico y se refiere a la calidad de los trabajos realizados.  <b>FNDE:</b> Eficiencia y eficacia de los programas.  <b>Tribunal de Cuentas:</b> El foco de la evaluación del Tribunal de Cuentas es la auditoría financiera y legal del sector público. De forma similar a la CGR chilena, el Tribunal de Cuentas francés se ocupa al mismo tiempo del control del gasto del sector público y la aplicación de las leyes. No obstante, y a diferencia de la CGR, el Tribunal de Cuentas francés se ocupa de evaluar la eficiencia del gasto de los recursos públicos por parte de los ministerios, servicios y órganos públicos en general. En síntesis, el foco de la evaluación está puesto en la auditoría o control financiero, pero también en el cumplimiento de las leyes.	<b>CIME:</b> Metas/Objetivos, lo que se inserta en el rol o función de coordinación de las políticas públicas del CIME. El diseño por lo general surge de los Ministerios sectoriales  <b>CIAP:</b> Análisis de documentos legales y de ejecución presupuestaria.  <b>CSE:</b> Concretamente, el CSE emite dos dictámenes sobre cada proyecto de evaluación: uno, antes que el Primer Ministro y el CIME decidan sobre la aprobación de un proyecto y otro, después que la evaluación haya sido realizada. En este segundo dictamen, que se publica al mismo tiempo que el contenido de la evaluación, el CSE expresa su opinión sobre la calidad de los trabajos realizados.  <b>FNDE:</b> <i>ex post</i>  <b>Tribunal de Cuentas:</b> Control de la gestión; análisis y certificación de las cuentas públicas; impone criterios de evidencia y transparencia en el uso de los recursos públicos a los ministerios, servicios y organismos públicos. Emite informe anual.



País	Organismo	Foco de la evaluación	Tipo y metodología de evaluación
<b>Canadá</b>	<b>Nombre:</b> Office of the Auditor General of Canada.	<p>Auditoría financiera y legal.</p> <p>Cumplimiento de las disposiciones legales asociadas a la utilización del presupuesto, la contratación de personal y los estatutos administrativos, observando la utilización de los presupuestos de departamentos y agencias del gobierno federal, del Poder Judicial y el Parlamento y el cumplimiento de la normativa administrativa y legal.</p> <p>No se preocupa de la calidad, el mérito ni la pertinencia de las políticas, sino de su legalidad y su correspondencia financiera.</p> <p>Las auditorías financieras responden a la pregunta: ¿Es adecuada la gestión de las cuentas y registros? ¿Es fidedigna y oportuna la presentación de la información financiera?</p> <p>La evaluación, que tiene un carácter de inspección especial, debe responder a las interrogantes sobre la protección suficiente de los activos y la calidad de la gestión de los recursos y las operaciones.</p>	<p>Los procedimientos de auditoría pueden incluir la comparación de los resultados de las operaciones con los resultados previstos, la evaluación de la fiabilidad de un departamento financiero de los sistemas de control, y el control de muestras de las transacciones y saldos.</p> <p>Las inspecciones especiales son una forma de auditoría de gestión. En este procedimiento el Auditor General ofrece una opinión sobre la gestión de la institución pública en su conjunto.</p> <p>Las auditorías se basan en las siguientes preguntas: ¿Tienen los programas que se ejecutan la debida consideración de la eficiencia en el gasto y el impacto ambiental? ¿El gobierno tiene los medios existentes para medir su efectividad?</p> <p>Las auditorías de resultados no cuestionan el fondo de las políticas gubernamentales. En cambio, han de examinar las prácticas de gestión del gobierno, los controles y los sistemas de información con un enfoque en los resultados. Tratan de determinar si los programas gubernamentales se están gestionando con el debido respeto a la economía, la eficiencia y el impacto ambiental, y si hay medidas en marcha para determinar su eficacia.</p> <p>La Oficina del Auditor General de Canadá lleva a cabo alrededor de 30 auditorías de desempeño de un año en los departamentos y organismos federales. Al Auditor General la Ley le confiere discrecionalidad para determinar qué áreas de gobierno tomará para examinar al realizar dichas auditorías.</p>
<b>Holanda</b>	<b>Nombre:</b> Consejo de Ministros.	<p>Consiste en la reconsideración de los programas y servicios estudiados con el propósito de proponer alternativas a su modo de operar que redunden en un menor gasto público.</p>	<p>El procedimiento de reconsideración implica tres tareas: primero, describir la política o programa; segundo, evaluar el desarrollo del proceso de implementación, eficacia y eficiencia, y tercero, proponer un mínimo de cuatro alternativas que requieran menos esfuerzo presupuestario, además de explorar las posibilidades de privatización, descentralización y/o aplicación del principio de maximización de los beneficios.</p>
<b>Japón</b>	<b>Nombre:</b> Administrative Evaluation Bureau.	<p>Evaluación de los organismos administrativos:</p> <p>En virtud de la Ley sobre el Reglamento General de los Organismos Administrativos esta agencia debe evaluar el desempeño de los organismos administrativos, en términos de progreso hacia los objetivos establecidos por el ministro competente, indicando mejora en la eficiencia, mejora en la calidad de los servicios a ser ofrecidos al público, y mejora de la situación financiera.</p> <p>La Oficina cuenta con un órgano cuyas siglas son MPHPT que funciona como una ventanilla de reclamos. En esta oficina se reciben los reclamos de los ciudadanos en contra de supuestos abusos de las oficinas públicas. La oficina intermedia y promueve la resolución de la disputa. Este procedimiento permite a la Agencia de Evaluación Administrativa central focalizar sus acciones para mejorar los sistemas. El MPHPT recibe alrededor de 190.000 casos de asesoramiento cada año a través de los Centros ubicados en las grandes ciudades; esta red cuenta con cerca de 5000 administrativos consejeros desplegados en los municipios.</p>	<p>Sobre la base de los siguientes tres métodos de evaluación estándar, cada oficina del gobierno debe seleccionar un método de evaluación y llevar a cabo la evaluación de conformidad con las características de su propia política y la necesidad de evaluación para cada zona.</p> <p>«Evaluación de Proyectos:» proporcionar información útil para su aprobación o rechazo, y la selección de las actividades administrativas para la realización de la evaluación previa, y para llevar a cabo la verificación durante y después de la aplicación.</p> <p>«Evaluación del rendimiento:» para proporcionar información sobre el alcance de los logros de la política. Esto se logra mediante el establecimiento de los objetivos que deben alcanzarse ante la amplia gama de esferas de la administración, la medición de los resultados y la evaluación del grado de cumplimiento de las metas.</p> <p>«Evaluación completa» a fin de ofrecer una variedad de información útil para la solución de problemas mediante el establecimiento de un tema específico, la realización de evaluación global examinando el tema profundamente y desde varios ángulos y la búsqueda de efectos de la política.</p>



**CALIDAD DE LA DEMOCRACIA, TRANSPARENCIA E INSTITUCIONES PÚBLICAS**

País	Organismo	Foco de la evaluación	Tipo y metodología de evaluación
<p><b>Nueva Zelanda</b></p>	<p><b>Nombre:</b> SPEAR (Comisión para la Evaluación e Investigación de la Política Social).</p>	<p>La identificación y difusión de los conocimientos claves de la política de las necesidades sociales. Desarrollo de la investigación y evaluación de programas para atender a la política social identificando lagunas en el conocimiento.</p> <p>La garantía de la calidad y la pertinencia de la política social del Gobierno.</p> <p>La integración de la investigación y la información de las evaluaciones basadas en la evidencia en el desarrollo de políticas.</p> <p>La evaluación de los éxitos de las últimas iniciativas para mejorar la base de conocimientos para la política social.</p>	<p>En la prestación de sus funciones se prevé que SPEAR realice las siguientes acciones: reunirse periódicamente para examinar cuestiones generales; formar sub-comités para examinar cuestiones específicas; invitar a miembros de otros organismos a los sub-comités y consultar con los interesados externos.</p> <p>Relaciones claves: SPEAR informará a los ministros de Servicios Sociales y Empleo y de Investigación, Ciencia y Tecnología a través del Jefe del Ejecutivo de la Secretaría de Desarrollo Social</p> <p>SPEAR se mantendrá también en contacto regularmente con SSPSOG además de la identificación y difusión de la política social del Gobierno y de las necesidades de conocimiento, de la integración de la investigación y la evaluación de información en la política social.</p> <p>Se espera que SPEAR garantice la información del sector público y social de la política de investigación de sus actividades y, siempre que sea posible, tener la oportunidad de participar en los debates. Éstos incluyen a los principales interesados: Comité de Ciencias Sociales de la Sociedad Real de Nueva Zelanda; Comité de Investigación de Nueva Zelanda de la Comisión de Rectoría; Fundación para la Investigación, Ciencia y Tecnología; Comisión de Educación Superior, y Ciencia e Innovación Consejo Consultivo.</p>

## Elementos comunes de los sistemas de evaluación revisados

La observación de las experiencias comparadas pone de relieve algunas tendencias. En primer lugar, respecto del tipo de organismo, el análisis comparativo permite observar que no existen modelos únicos de institucionalización de los mecanismos de evaluación y que la diversidad de organismos relacionados con la evaluación presenta todo tipo de planteamientos organizativos y relativos a su competencia. Nos encontramos con organismos de control presupuestario, de auditorías de gasto público, comités interministeriales, órganos especiales para la evaluación de políticas sectoriales, etcétera.

En términos generales, se verifica que las agencias de evaluación revisadas pueden ser de dos tipos: a) Independientes, las que tienen un funcionamiento autónomo, definiendo ellas mismas sus métodos de actuación, las políticas a evaluar, las áreas o sectores prioritarios, etcétera. En esta línea se ubican las agencias que prestan servicios de información sobre políticas, ya sea al Parlamento o al Ejecutivo, pero que no forman parte del aparato del Estado, y su financiamiento proviene de organismos científicos o independientes. b) Dependientes, que son aquellas que se relacionan principalmente con el Ejecutivo o el Legislativo.

En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, en la mayoría de los países los organismos de evaluación se encuentran vinculados al Ejecutivo, aunque normalmente dotados de entidad y autonomía propias, como ya señalábamos en el punto anterior, con adscripción a la presidencia o distintos departamentos. En algunos países se visualiza una dependencia de los órganos evaluadores con el Parlamento, del que dependen jerárquicamente y quien define, en gran medida, el alcance de la evaluación que realizarán estos organismos.

En tercer lugar, respecto de sus definiciones estratégicas, todas han definido una colaboración para mejorar la gestión y la transparencia, ya sea realizando tareas de promoción de actividades de evaluación (muchas de ellas elaboran manuales y guías que facilitan a los demás países la implementación de sistemas de evaluación), ya sea fiscalizando o promoviendo una cultura de calidad en el sector público, como muchas de ellas señalan de manera explícita.

En cuarto lugar, se puede apreciar que no existe una única estructura para las agencias de evaluación, sino que éstas se organizan de acuerdo a sus definiciones estratégicas. Es así como encontramos organismos colegiados, formados principalmente por ministros o miembros de diferentes carteras, u organismos unipersonales, donde generalmente es un auditor quien encabeza la gestión de estas agencias de evaluación. En ese sentido, cabe destacar que el nombramiento de estas personas dependerá de la ubicación de la agencia (Ejecutivo o Legislativo), aunque se observa en algunas ocasiones que concurren ambas ramas al momento de nombrar o ratificar al responsable.

En quinto lugar, respecto de las atribuciones, la mayoría posee atribuciones de fiscalización y consultivas. La fiscalización está relacionada principalmente con el control de la legalidad de las actuaciones, donde los tribunales de cuenta juegan un rol central, similar al de nuestra Contraloría General. Sin embargo, casi todos los

organismos tienen atribuciones consultivas, que sirven de apoyo a la toma de decisiones. Llama especialmente la atención el caso francés, donde se han definido cinco instancias distintas de evaluación, con diferentes atribuciones, pero perfectamente complementarias en su gestión. Sin embargo, dada las diferencias existentes entre los diversos países, no necesariamente esta misma fórmula puede ser aplicada a Chile, especialmente porque requiere de ajustes estructurales que implican un largo proceso de maduración.

En sexto lugar, respecto del foco de evaluación, se observa una alta preponderancia en la eficacia y eficiencia del gasto, donde el control financiero y presupuestario ha constituido la base de dicha evaluación. Sin embargo, algunos organismos han intentado avanzar hacia una valoración de los resultados de las políticas y de la calidad de los servicios prestados a través de los distintos programas que componen una determinada política. Para ello, ya sea el Parlamento o el Ejecutivo han previsto diferentes instancias, siendo ellos quienes definen el foco de la evaluación de acuerdo a las decisiones que deban tomar o a los intereses nacionales.

En séptimo lugar, respecto del tipo y metodología de evaluación, se trata de auditorías financieras, de eficiencia y eficacia, aunque se verifican instrumentos novedosos de evaluación vinculados a la gestión de programas, al desempeño de los organismos públicos, etcétera. Según señalan algunos expertos (Vélez, 2006), la necesidad de evaluar las políticas públicas es en todo el mundo democrático una exigencia de la gestión política actual, donde se observa una evolución desde una preocupación basada fundamentalmente en el acatamiento a un principio de legalidad hacia una progresiva preocupación por el establecimiento de mecanismos de control y evaluación de las políticas públicas.

A partir de lo anterior, en términos generales y tomando en cuenta los enfoques utilizados para la evaluación, se puede observar la importancia del contexto sociopolítico en el que se desarrolla la evaluación. En la mayoría de las experiencias revisadas, se asume que la evaluación está inmersa en el proceso político, que no es ajena a los valores, que no sólo está afectada por ellos sino que puede modificarlos, y que, consecuentemente, deben ser considerados en el trabajo de evaluación. En ese sentido, las evaluaciones tienen como objeto de estudio políticas y programas públicos. La dinámica, los rasgos del contexto político en el que surgen y los procedimientos, las estructuras y los actores que conforman este contexto inciden en su realización. La evaluación constituye una actividad política, puesto que en ella se ven involucrados intereses políticos contrapuestos. Las evaluaciones se realizan con el propósito de informar y, por tanto, influir en el proceso de toma de decisiones políticas. Además los resultados de las evaluaciones se utilizan en ocasiones de manera instrumental para fines políticos.

Se deduce de lo anterior que en la evaluación deben ser tomadas en cuenta las especificidades del contexto político en el que se desarrolla la intervención a evaluar y las características de las instituciones y agentes implicados en su diseño, gestión y ejecución. La evaluación debe adaptarse a cada contexto, a cada situación, si quiere fomentarse su utilidad.

En otro ámbito, respecto del tipo y metodología de evaluación se puede ver que las agencias han intentado avanzar de manera paulatina desde el empleo de técnicas meramente cuantitativas, fundamentalmente basadas en la utilización del método experimental, hacia la selección de técnicas propias de enfoques inductivos, principalmente técnicas cualitativas de análisis orientados a explorar y descubrir la lógica de las relaciones causales partiendo de lo concreto para derivar en comportamientos generales. En ese sentido, se han tratado de complementar ambas técnicas.

Las experiencias revisadas muestran que, en el ámbito metodológico, la aproximación combina el enfoque de arriba a abajo (*top-down*), que posibilita evaluar el impacto total y efecto neto de la intervención, con estudios «de abajo-arriba» (*bottom-up*), para analizar las relaciones de causalidad y determinar el impacto de cada medida específica a través de la información recogida de los participantes y beneficiarios del proyecto.

Finalmente, es posible señalar que la evaluación está siempre condicionada por factores metodológicos comunes tales como la necesidad de clasificar y cuantificar los objetivos, la determinación del momento de la evaluación, y la disponibilidad de información. Todos estos condicionantes hacen que ningún método proporcione por sí solo una explicación suficiente de los impactos, aunque son útiles para extraer indicios e identificar las tendencias y su dirección. De ahí que se abogue por una pluralidad metodológica que se adapte a la realidad objeto de evaluación y donde los elementos del contexto jueguen un papel fundamental en la elección de los métodos.

### *Implicancias para el caso chileno*

En las últimas décadas las distintas propuestas de reforma de la gestión pública, como proceso de cambio institucional, han extendido el uso de la evaluación, favoreciendo el desarrollo de procedimientos, formas organizativas y culturales más flexibles, para conseguir actuaciones públicas más eficaces y eficientes en procesos de mayor transparencia democrática (Osuna y Márquez, 2000). Efectivamente, los gobiernos reconocen de manera creciente la contribución que supone evaluar las políticas públicas como una ayuda importante para la buena administración y un medio para alcanzar niveles elevados de desempeño en el sector público.

La implementación de una agenda de evaluación en Chile, por tanto, representaría un cambio fundamental en la manera de pensar, actuar y administrar dentro del sector público, por lo que será necesario cuidar, en su definición, tanto aspectos de diseño como de implementación.

La revisión de las experiencias recopiladas en este trabajo indica que hay factores críticos de éxito que es posible reconocer y que pueden dar luces para el proceso que podría iniciarse en Chile. Entre estos factores se ubican, en primer lugar, el compromiso y gestión del cambio, ya que la implantación de una agencia de evaluación supone un cambio profundo de cultura en el conjunto de la administración pública y en cada ámbito organizativo de aplicación.

En segundo lugar, la implantación de una agencia de evaluación debe contar con un nivel razonable de apoyo político y de implicación en el proceso, pues la evaluación se orienta a mejorar la capacidad de las organizaciones públicas para alcanzar principalmente objetivos de desarrollo país que superan el marco temporal de un gobierno. Sin una aportación clara en este nivel y un compromiso que permita la formulación de estos objetivos en términos que sean manejables será difícil avanzar en la dirección adecuada.

En tercer lugar, es necesario prestar especial atención a los tiempos que supone implementar un sistema de evaluación de políticas, atendiendo a su condición de cambio cultural. En un primer momento, el que propiamente se puede definir como implantación, se trataría de situar elementos estructurales y competenciales. Un segundo momento, que podríamos calificar de fase de maduración y mejora continua, se centraría en la profundización y en el desarrollo de todos y cada uno de los instrumentos, metodologías, etcétera, y de su relación entre ellos.

Finalmente, a estos factores críticos a considerar es imprescindible añadir una condición subjetiva. Los actores promotores, implicados y afectados por el sistema de evaluación de políticas deben percibir su implantación como un aporte y, en ningún caso, como una amenaza.

## Conclusiones e implicancias de política pública

La creación de una Agencia de Evaluación de Políticas Públicas ha surgido como una idea novedosa, aunque la preocupación que expresa es de larga data en el desarrollo institucional chileno. De este modo, la idea se asienta, por un lado, en una tradición que, en diversos momentos, ha ido dando formas institucionales a la preocupación por la efectividad de las intervenciones del Estado y por el adecuado uso de los recursos públicos. Por otro lado, la idea recoge el fuerte desarrollo conceptual, metodológico y de técnicas analíticas que se han producido en las ciencias sociales en las últimas décadas y que ha permitido expandir en los países subdesarrollados –bajo el fuerte liderazgo y pertinaz insistencia de los organismos internacionales– las prácticas de evaluación de programas, como actividades diferenciadas de la fiscalización y auditoría. Asimismo, el desarrollo institucional chileno muestra que el surgimiento de nuevos órganos orientados a generar una mayor efectividad se produce en contextos de reforma y modernización del Estado y la gestión pública, lo que surge, a su vez, de un convencimiento de élites políticas y tecnocráticas sobre el hecho de que las prácticas vigentes del aparato estatal no permiten procesar con efectividad los mandatos que expresan las políticas públicas.

Desde la década de 1990 se han generado importantes avances en la evaluación de las intervenciones del Estado. En la década del 2000 tres organismos aparecen con actividades sostenidas de evaluación de políticas públicas: la Asesoría de la Presidencia de la República, MIDEPLAN y DIPRES. Los avances han sido liderados por la DIPRES y también es este organismo el de mayor influencia en este ámbito.

De este modo se ha configurado un esquema de evaluación de políticas públicas en el que la Asesoría de la Presidencia de la República se concentra en la evaluación política de las iniciativas, la evaluación *ex ante* y el seguimiento de aquellas intervenciones que son de alta prioridad para el gobierno, y en el que DIPRES y MIDEPLAN cumplen roles de evaluación técnico-económica de las inversiones del Estado. MIDEPLAN realiza evaluaciones *ex ante* de una parte del Sistema Nacional de Inversiones (SNI) y es la DIPRES la que concentra la mayor actividad de evaluación en las diversas etapas del ciclo de la política pública y propone la Ley de Presupuesto, que es donde se definen anualmente las iniciativas sometidas al SNI. En este esquema, la DIPRES surge como el principal órgano de evaluación de políticas públicas en Chile.

Dado que la DIPRES estudia y (pre)asigna el presupuesto, desarrolla la mayor actividad de evaluación y concentra un alto poder de decisión, se hace difícil para cualquier servicio público discutir los tipos, resultados y consecuencias de las evaluaciones emprendidas. Esta situación configura dos características del esquema de evaluación chileno: una es su concentración en aspectos financiero-presupuestarios; la otra es que su institucionalidad raramente va más allá de las definiciones presupuestarias y de la Ley de Presupuesto. Con ello, los aspectos sustantivos de las políticas públicas podrían estar recibiendo escasa atención (en comparación a los presupuestarios).

Desde el punto de vista de las acciones de evaluación, el análisis documental revela que una pequeña parte de las políticas públicas son evaluadas en alguna etapa del ciclo, que la mayor parte de las inversiones públicas no ha recibido una recomendación técnico-económica favorable antes de su decisión de implementación y que las pocas evaluaciones *ex post* efectuadas muestran que alrededor de dos tercios de las iniciativas analizadas entre el 2000 y el 2007 debían introducir modificaciones en el diseño y/o gestión o rediseñar sustantivamente el programa. El análisis de las entrevistas a los actores relevantes, a su vez, muestra que las evaluaciones efectuadas han tenido escaso peso en las decisiones y/o en el diseño de políticas públicas.

Visto en perspectiva, lo que el análisis expresa es la necesidad de establecer un sistema de evaluación de políticas públicas, con articulación estable entre sus componentes —más allá de las definiciones anuales de la Ley de Presupuesto—, que aborde tanto los aspectos sustantivos, como los presupuestarios, que expanda sensiblemente las prácticas de evaluación, desde el punto de vista de la cantidad de políticas evaluadas y de las etapas en que esa evaluación se realiza, y que promueva extensivamente una cultura de la evaluación en todos los órganos del Estado. Para ello sería necesario que tanto los informes como las respuestas a las evaluaciones se hicieran públicos y que las decisiones recogieran el resultado de este proceso.

La idea de un Sistema Nacional de Evaluación hace referencia a que diversos órganos desarrollen actividades de evaluación, asociadas a las etapas del ciclo de las políticas públicas, pero articulados de manera estable e institucional por un nodo central, y con métodos de evaluación estandarizados.

Consistente con ello, las opiniones que expresan los actores entrevistados muestran que la casi totalidad de ellos es partidario de instalar una «agencia de evaluación

de políticas públicas», a la vez que delinear el perfil que podría adoptar. El rol que cumpliría la agencia se asocia con el de articulación, dirección y guía metodológica del sistema nacional de evaluación de políticas públicas, de informador a los poderes públicos de los resultados de las evaluaciones, tanto prospectivas como en las distintas etapas del proceso de las políticas públicas, y de asegurador de la transparencia ante los ciudadanos y poderes públicos. Las características que recurrentemente se expresan hacen referencia a una agencia pequeña y ágil, que se concentra en evaluaciones *ex post*, porque ello también implica dar un juicio sobre las evaluaciones de las etapas anteriores, que externaliza las evaluaciones que emprende, constituida por un equipo de altas capacidades profesionales y multidisciplinario, y dirigida por un órgano colegiado de conformación plural en el origen de sus nombramientos. Respecto de la dependencia de la agencia las opiniones de los entrevistados expresaron dos posibilidades: dependencia del Poder Ejecutivo —la mayoritaria— y establecerla como un organismo autónomo.

Todo ello no implica necesariamente que los órganos que actualmente hacen evaluaciones las transfieran a la agencia de evaluación, sino más bien que se integren al sistema nacional de evaluación articulado por la agencia. De hecho, el escaso número de evaluaciones de impacto desarrolladas anualmente y la necesidad de expandir las evaluaciones *ex post* en su conjunto —que sería el foco que los entrevistados le asignan a la agencia— no implicaría desmembrar funciones sustantivas de los órganos actualmente involucrados en actividades evaluadoras. Adicionalmente, al centrar sus funciones en la evaluación *ex post*, la agencia hace un cierto control por resultados de todo el Sistema Nacional de Evaluación de Políticas Públicas, lo que le permitiría ajustar prácticas, normas, procedimientos y/o métodos.

Así, las prácticas de evaluación existentes *ex ante*, intermedia, integral del gasto y la gestión se integran en un Sistema Nacional de Evaluación de Políticas Públicas articulado por una agencia que concentra su actividad operativa de evaluación en la evaluación *ex post*. Ello también implica que las decisiones de asignación presupuestaria, su seguimiento y la continuación o término de programas y proyectos públicos recogen los resultados de los informes de evaluación emanados de la agencia.

Lo anterior es posible porque Chile cuenta con un capital institucional y de conocimientos adecuado para instalar una «agencia de evaluación de políticas públicas» ya que, si bien no ha existido una visión integrada de todo el proceso, sí existen aprendizajes en torno a diferentes momentos y énfasis en la actividad de evaluación. Algunos países con una mayor tradición evaluativa, tanto latinoamericanos como europeos, muestran que estos énfasis constituyen un primer paso hacia un modelo de evaluación que considere los aspectos más importantes. Algunos de ellos enfatizaron la importancia de la evaluación presupuestaria, a fines de alimentarlo con información considerada clave para orientar la asignación de los recursos del fisco. Por otro lado, otros enfatizaron la etapa de planificación, un enfoque que combina la búsqueda de mejoras en el proceso de formulación de políticas y en la gestión del sector público con el objetivo declarado de aumentar el protagonismo de la ciudadanía en el control y la fiscalización del gobierno y potenciar, por esa vía, el carácter democrático del Estado.

La experiencia internacional muestra una variedad de tipos de agencias, formas organizativas y estrategias de instalación. También muestra que, más allá de la ubicación de la agencia, resulta necesario garantizar su autonomía e independencia de acción, de manera de avanzar hacia una mayor transparencia en la información de los resultados y consecuencias de los emprendimientos del Estado. Asimismo, la implementación de un proceso de evaluación de políticas públicas a través de una agencia debe considerar, necesariamente, un proceso de ensayo y error, lo que requiere del tiempo necesario para instaurar nuevas prácticas y cambiar o mejorar las existentes.

La experiencia comparada adicionalmente indica que la dinámica, los rasgos del contexto político en el que surgen y los procedimientos, las estructuras y los actores que conforman este contexto inciden en la marcha y los resultados que alcanza la agencia. La experiencia internacional también muestra que la evaluación de políticas públicas como práctica sistemática en el sector público no sólo no ha planteado conflictos con la dinámica democrática del Estado sino que, en algunos casos, ha sido incluso fundamental en la intención de aumentar la participación de la ciudadanía y profundizar la democracia representativa, donde la introducción de la evaluación se fundamentó en la necesidad de aumentar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública y de posibilitar una mejor responsabilización dentro del sector público (Ospina, Cunill y Zaltsman, 2004). Ello también deja ver que no puede separarse lo político de lo técnico, por lo que será necesario considerar factores que permitan un adecuado equilibrio entre ambos aspectos.

El análisis comparado muestra que la instalación de una Agencia de Evaluación de Políticas Públicas requiere de condiciones mínimas que se ubican mayoritariamente en el entorno político, institucional y social. Al mismo tiempo, es conveniente resaltar que la evaluación de políticas públicas favorece el desarrollo institucional y la calidad de la acción pública. Efectivamente, un mayor carácter participativo de la evaluación debe ser el resultado de la intervención directa de las instancias y responsables de las políticas públicas, no sólo suministrando información, sino participando en la reformulación de los procesos, en la obtención y análisis de la información y en la elaboración de informes y recomendaciones. Una evaluación integral requiere, además, ampliar el acercamiento entre la población objetivo y las instituciones sociales para operar mecanismos de participación social que garanticen una evaluación participativa, sistemática e integral que impulse la articulación de esfuerzos institucionales y de la sociedad civil.

La instalación de una «agencia de evaluación de políticas públicas» implica un cambio sustantivo en el modo en que el Estado enfrenta los problemas públicos. A partir de la instalación de una Agencia de Evaluación de Políticas Públicas ya no es suficiente sólo diseñar e implementar intervenciones desde los órganos del Estado, sino que el foco se traslada a la capacidad de políticas, programas y proyectos para superar o reducir sensiblemente el problema público abordado. Ello implica, por un lado, poner el acento en resultados e impactos, antes que en actividad, pero, por otro, también implica cambios sustantivos en las lógicas de trabajo del aparato del Estado; todo lo cual requiere extensos y sostenidos acuerdos y compromisos políticos.



## Bibliografía

- ARMET, Luis (2004). «Notas sobre las agencias de evaluación de las políticas públicas». En *Revista Española de Control Externo*. Mayo de 1955, vol. VII, N° 20: 13-20.
- ARMIJO, Marianela (2003). «La evaluación de la gestión pública en Chile». En Nuria Cunill Grau y Sonia Ospina Bozzi (eds.): *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas*. Caracas: CLAD.
- BANCO MUNDIAL (2005). «Chile: estudio de evolución de impacto del Programa de Evaluación de Programas». Informe N° 34589-CL, diciembre de 2005. Washington DC: Banco Mundial.
- DIPRES (2007). «Programa Sistema Nacional de Inversiones. Minuta Ejecutiva». Santiago, Chile: DIPRES, Ministerio de Hacienda, Junio 2007.
- . (2003). «Evaluación comprehensiva del gasto». Santiago: DIPRES-División de Control de Gestión del Ministerio de Hacienda.
- DYE, Thomas (2002). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall.
- FREI TOLEDO, Jorge (2005). «Instrumentos de análisis de políticas públicas: la experiencia de la Oficina de Asesoría de Políticas Públicas de la Presidencia Chilena». Ponencia en el X Congreso del CLAD. Santiago: CLAD.
- GUZMÁN S., Marcela (2003). «Sistema de control de gestión y presupuesto por resultados: la experiencia chilena». Santiago: DIPRES-División de Control de Gestión del Ministerio de Hacienda.
- LAHERA PARADA, Eugenio (2005). «Implementación de las políticas y asesoría presidencial». Ponencia en el X Congreso del CLAD. Santiago: CLAD.
- MARTÍN, María Pía (2005). «Gestión presidencial: la experiencia en Chile de la asesoría de políticas públicas». Ponencia en el X Congreso del CLAD. Santiago: CLAD.
- MIDEPLAN (1992). «Inversión Pública, Eficiencia y Equidad». Santiago: MIDEPLAN.
- . (2008). «La evaluación de resultados en el SIN». Disponible en <www.sni.mideplan.cl>. Obtenido en mayo de 2008.
- MINSEGPRES (2006). «La Reforma del Estado en Chile 2000-2006». Santiago, Chile: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- MORAGA GUERRERO, Rodrigo y Luis TÉLLEZ MELLADO (1999). «Auditoría Interna de Gobierno: la experiencia chilena». Santiago, Chile: PNUD-Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno.
- OLAVARRÍA GAMBI, Mauricio (2007a). «Conceptos básicos en el análisis de política pública». Documento de Trabajo N° 11. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos-Universidad de Chile.
- . (2007b). «Nociones de evaluación de programas». Documento de Apoyo Docente N° 17. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos-Universidad de Chile.

- OSPINA, Sonia, Nuria CUNILL GRAU y A. ZALTSMAN (2004). «Evaluation, public management improvement and democratic accountability. Some lessons from Latin America». *Public Management Review*. Vol. 6 Issue 2, 2004: 229–251.
- RUIZ-TAGLE Vial, Pablo (2007). «Una Contraloría General de la República que sirva a todos los chilenos». *Revista de Derecho Público*. Santiago, Chile: Universidad de Chile, Facultad de Derecho.
- ROSSI, Peter y Howard FREEMAN (1993). «Evaluation: A Systematic Approach». Beverly Hills, California: Sage Publications.
- SUBIRATS, Joan (1994). «Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración». Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- VÉLEZ, Carmen (2006). «El cambio de paradigma en evaluación de políticas públicas: El caso de la cooperación al desarrollo». XI Congreso Internacional del CLAD, Guatemala, noviembre de 2006.
- OSUNA, José y Carolina MÁRQUEZ (coords.) (2000). *Guía para la evaluación de las políticas públicas*. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.

ANEXO

Listado de entrevistas

Entrevistas realizadas	Entrevistas rechazadas	Solicitudes de entrevistas No respondidas
Jorge Burgos <sup>1</sup> DIPUTADO	Camilo Escalona PRESIDENTE PS	Jorge Schaulsohn SECRET. GRAL. CHILE PRIMERO
Eugenio Lahera CHILE 21	Carlos Larraín <sup>2</sup> PRESIDENTE RN	Gonzalo Duarte DIPUTADO
Ernesto Silva UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO	Hernán Larraín SENADOR	Carlos Bianchi SENADOR
Sergio Molina EX MINISTRO	José Antonio Gómez PRESIDENTE PRSD	José Miguel Ortiz DIPUTADO
Rosana Costa LIBERTAD Y DESARROLLO	José Auth PRESIDENTE PPD	Edmundo Eluchans DIPUTADO
Marco A. González EDITOR ADJUNTO LA TERCERA	Oscar Godoy <sup>3</sup> UNIVERSIDAD CATÓLICA	Cristián Larroulet INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO
Ramiro Mendoza CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA	Leonidas Montes UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ	Víctor Tokman EX ASESOR PRESIDENCIAL
Mauricio Muñoz ASESOR DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	Fernando Flores PRESIDENTE CHILE PRIMERO	Mauricio Villena UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ
Jorge Marshall EXPANSIVA	Rodrigo Mardones <sup>4</sup> UNIVERSIDAD CATÓLICA	Alfredo Rehren UNIVERSIDAD CATÓLICA
Eduardo Abedrapo SUBSECRETARIO MIDEPLAN	María Luisa Brahm INSTITUTO LIBERTAD	Sergio Melnick PRESIDENTE ANTICIPA S.A.
Laura Gómez JEFE DIVISIÓN DE INVERSIONES MIDEPLAN		
María Olivia Recart SUBSECRETARIA DE HACIENDA		
Julio Dittborn DIPUTADO		
Cristián Monckeberg DIPUTADO		

Nicolás Monckeberg DIPUTADO		
Adela Cerón <sup>5</sup> CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO		
Manuel Marfán EX MINISTRO HACIENDA CONSEJERO DEL BANCO CENTRAL		
Carolina Tohá DIPUTADA		
Rodrigo Egaña EX DIRECTOR PRYME Y EX SUBSECRETARIO SEGPRES		
Enrique Correa EX MINISTRO		

- <sup>1</sup> Soledad Alvear se excusa y encarga la entrevista a Jorge Burgos.
- <sup>2</sup> Recomienda entrevistar a María Luisa Brahm.
- <sup>3</sup> Recomienda entrevistar a Rodrigo Mardones.
- <sup>4</sup> Declina la entrevista por no ser su área de trabajo.
- <sup>5</sup> Sergio Micco se excusa y recomienda entrevistar a Adela Cerón.



EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN REGULACIÓN  
Y AUTORREGULACIÓN DE ENCUESTAS POLÍTICAS  
Y ELECTORALES DE OPINIÓN PÚBLICA.  
LECCIONES PARA CHILE

**Miguel Ángel López, Pedro Figueroa, Alejandro Salinas, Andrés Dockendorff y Gustavo Martínez.** Investigadores y docentes del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

# EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN REGULACIÓN Y AUTORREGULACIÓN DE ENCUESTAS POLÍTICAS Y ELECTORALES DE OPINIÓN PÚBLICA. LECCIONES PARA CHILE<sup>1</sup>

Miguel Ángel López, Pedro Figueroa, Alejandro Salinas  
Andrés Dockendorff y Gustavo Martínez

## Introducción

Los estudios de opinión pública en Chile adquieren continuidad y sistematicidad a partir de la recuperación de la democracia y particularmente a propósito del plebiscito de 1988. No obstante, ya en 1958 se realizó el primer estudio de opinión pública, conducido por el sociólogo Eduardo Hamuy, trabajo que se intensificó en los 60 y comienzos de los 70 hasta el quiebre de la democracia en 1973, a partir de lo cual la realización de estudios de opinión pública es interrumpida, reactivándose posteriormente en la segunda mitad de la década de 1980, cuando con motivo del plebiscito de 1988 varias empresas e instituciones académicas comenzaron a estudiar la conducta y las preferencias políticas de los chilenos<sup>2</sup>.

Actualmente, las empresas y centros de estudios que realizan encuestas se han multiplicado así como también las organizaciones y personas naturales y jurídicas

---

<sup>1</sup> Este trabajo es una versión compendiada y actualizada del estudio titulado «Experiencia Internacional en Regulación y Autorregulación de Encuestas Políticas y Electorales de Opinión Pública. Lecciones para Chile», que fue realizado por el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile para la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Actuó como contraparte de dicha División, José Miguel Cabezas.

<sup>2</sup> Entre las instituciones y empresas más conocidas en la actualidad encontramos al Centro de Estudios Públicos (CEP), Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC), MORI, ADIMARK, GEMINES, DESUC y TIME. A éstas se agregaron en los 90: el Centro de Estudios del Desarrollo (CED) y la Fundación FUTURO.



interesadas en ellas. Esto se ha visto reforzado por los avances técnicos y metodológicos que reducen los tiempos de realización y los costos de este tipo de estudios, entre cuyas consecuencias está la proliferación de encuestas telefónicas y la explotación mediática de los resultados. En la medida en que las encuestas han sido desarrolladas para fines privados (como generalmente ocurre con la investigación de mercados) sus efectos públicos han sido mínimos, pero cuando se trata de encuestas con publicidad, su capacidad para afectar la opinión de la ciudadanía las ha convertido en un aspecto fundamental de las democracias contemporáneas. En tal sentido, si bien las encuestas en sí no son un *issue* de importancia social, su divulgación las transforma en un factor que sí lo es. De esta forma, uno de los problemas fundamentales que surge cuando se publican conjuntamente estudios que siguen estándares metodológicos rigurosos e internacionales de calidad (por ejemplo: CEP, CERC, MORI, entre otras) y otros cuyo muestreo, cuestionarios y técnica de recolección de datos distan de aquellos criterios, tiene que ver con la proliferación y confusión de estándares, técnicas y resultados que muchas veces no permiten distinguir —desde un punto de vista estrictamente metodológico— entre ‘buenas’ y ‘malas’ encuestas. Dada esta situación y la centralidad que han adquirido las encuestas incluso como ‘técnica de gobierno’ e instrumento de decisión es que resulta necesario que Chile cuente con algún tipo de procedimiento o mecanismo que permita garantizar ciertos estándares de calidad, sean éstos legales, técnicos o éticos.

A partir de lo señalado hasta este punto es que se justifica la necesidad de discutir y diseñar propuestas de política pública que contribuyan al mejoramiento y calidad de las encuestas. Para asegurar la pertinencia de estas políticas es que se recomienda comenzar el debate a partir de la revisión de la experiencia comparada, identificando y clasificando a los países que cuentan con marcos regulatorios o siguen códigos de ética profesional orientados a velar por la calidad de las encuestas.

Este artículo corresponde a la versión resumida de un proyecto de investigación realizado en 2008 sobre las disposiciones legales y de autorregulación ética aplicadas a las encuestas de opinión en diversos países. El objetivo general de este estudio fue evaluar, mediante el análisis de la experiencia internacional, la pertinencia (y características que debería tener) una política de mejoramiento de los estándares de calidad de encuestas políticas y electorales. Para ello fueron analizadas diversas experiencias internacionales de regulación y autorregulación del mercado de las encuestas políticas y electorales, a partir de lo cual fueron identificados los estándares de calidad utilizados internacionalmente para el diseño, implementación y difusión de los resultados de las encuestas. Estos hallazgos, junto a la opinión de los expertos consultados sirvieron para proyectar y evaluar los lineamientos generales que debería cumplir una política de mejoramiento de los estándares de calidad en el mercado de encuestas políticas y electorales de opinión pública en Chile.

## Aspectos conceptuales

La investigación a través de la aplicación de encuestas de opinión ha tenido un gran impacto en las sociedades democráticas, donde la apelación a la 'opinión pública' se ha hecho cada vez más frecuente y ha adquirido una inédita centralidad en el ámbito político,<sup>3</sup> permitiendo a los candidatos conocer qué piensa la gente de ellos y a los gobiernos, incluso, 'enmendar el rumbo', lo que ha convertido a las encuestas en una especie de «ritual» del proceso político democrático (Sanders, 2003; Lipari, 1999). Osborne y Rose (1999) señalan que los estudios de opinión pública, y sobre todo el fuerte desarrollo que tienen a partir de los 50 en Estados Unidos e Inglaterra, ponen de manifiesto la capacidad de crear fenómenos, ya que en algunos casos la opinión pública ha conseguido crear una imagen del mundo «a través de la verdad» que ellas expresan.

La investigación sobre la opinión pública no ha quedado al margen del proceso de globalización sino que ha superado con creces el desarrollo inicial acotado a las democracias occidentales, lo que ha conllevado no sólo su exportación y asimilación como parte fundamental de la vida política y social en países menos desarrollados, sino que también el incremento sostenido de la perspectiva *cross-national* en la investigación sobre opinión pública. En ese sentido, Heath, Fisher y Smith (2005) analizan y discuten el crecimiento de la *cross-national survey* (World Values Survey, Internacional Social Survey Program, European Social Survey y los distintos barómetros internacionales), poniendo atención en el alcance comparativo de estos estudios y sugiriendo finalmente, la incorporación de nuevos estándares para el mejoramiento de estos programas de investigación.

Kavanagh (1994) señala que existen tres tipos de encuestas en los países occidentales: las encuestas públicas realizadas, principalmente, por institutos, universidades o empresas locales cuyos resultados sobre política contingente, posicionamiento de candidatos, identificación partidaria u otros tópicos de investigación política y también social son presentados a la opinión pública; en segundo lugar, las encuestas privadas, encargadas por empresas o partidos a firmas o instituciones dedicadas a la opinión pública, y que tienen el propósito de contribuir a la planificación estratégica de quien las solicita, y sólo en ocasiones son arregladas y presentadas, en sus resultados parciales, al público. Finalmente, están las encuestas de carácter científico, las que difieren en varios aspectos de los otros tipos de encuestas de opinión mencionados. En el caso de las encuestas electorales<sup>4</sup> su propósito central estaría en indagar sobre el comportamiento electoral, más que realizar una lectura actualizada o coyuntural de la competencia política. En el caso de las encuestas de índole científica

<sup>3</sup> Aun cuando ello pudiera ser sólo en el plano discursivo, la apelación a la 'opinión pública' o a la 'voz de las encuestas' se ha transformado en un recurso ampliamente utilizado.

<sup>4</sup> En preciso señalar, a modo de aclaración, que se entiende por encuestas electorales aquellas que se realizan durante la campaña electoral, es decir desde que comienza la convocatoria formal a los comicios, mientras que las encuestas políticas corresponderían a aquellas que se hacen antes de esa etapa, en la «prehistoria» de la formación del voto (Huneus, 2007).

se aprecia un trabajo de análisis estadístico más acabado y una presentación de los datos más sofisticada (Kavanagh, 1994).

La literatura ha constatado empíricamente el rol cada vez más protagonista que juegan las encuestas de opinión en los diversos ámbitos de la vida política, incidiendo en la toma de decisiones, en la relación del Presidente de la República con el Congreso, en las políticas públicas, en la fijación de la agenda pública (Beal y Kinckley, 1984; Bond, Fleisher y Northrup, 1988; Burstein, 2003) y en los procesos de selección y nominación de candidatos, reemplazando virtualmente otros mecanismos como las elecciones primarias (Bohr, 1983; Gelman y King, 1993; Garrigou, 2007). Es a partir de la década de los 60 cuando el uso de las encuestas de opinión comenzó a crecer en términos «exponenciales», siendo utilizadas con fines electorales por los partidos y los candidatos. Desde entonces, el número de firmas, empresas e instituciones que compiten en la realización de encuestas ha aumentado constantemente (Kavanagh, 1994).

Las encuestas de opinión complementan la información y el conocimiento sobre los procesos políticos y su impacto en la ciudadanía. En los países democráticos las encuestas sirven para orientar la acción, o bien como punto de referencia para quienes están en posiciones de autoridad y toma de decisión (Huneus, 1999). Son un instrumento para conocer las expectativas y valoraciones de la población, y si bien no se constituyen en *el* indicador de la oferta y demanda de la población frente al Estado, han adquirido cada vez mayor importancia (López y Martínez, 1999).

Los estudiosos han abordado el tema de los efectos de las encuestas electorales en las actitudes y preferencias de las personas, pero en este campo la evidencia es contradictoria, ya que una parte se inclina por sostener la primacía del efecto *bandwagon* –tendencia a adoptar la posición de la mayoría– en tanto otros respaldan el efecto *underdog* –inclinación hacia asumir la preferencia de la minoría–, ambas en la lógica de una creciente influencia impersonal proyectada y amplificada por los medios de comunicación (Ceci y Kain, 1982; Mutz, 1992; Uribe y Manzur, 2007). De esa forma, la influencia de las encuestas en las preferencias de los individuos está en constante debate, y no existe un consenso o un punto de acuerdo entre los estudiosos sobre una relación estricta de causa-efecto. Para algunos, el impacto de las encuestas de opinión en las preferencias de las personas dependería del tipo de elección, siendo más fuerte su incidencia en el caso del referéndum y en las elecciones primarias que en el resto de los comicios (West, 1991; Irwin y Van Holsteyn, 2002). Por otro lado, Klor y Winter (2007) proporcionan evidencia empírica que sustentaría la tesis de los *efectos fuertes* de las encuestas sobre los votantes, en particular cuando se trata de electorados divididos, incidiendo negativamente en la posición minoritaria.

En general, las encuestas son instrumentalizadas por candidatos y pre-candidatos como herramientas de posicionamiento, para lo cual recurren a ‘encuestadoras fantasmas’ y sondeos de dudosa factura metodológica (Uribe y Manzur, 2007), asumiendo que el efecto *bandwagon* existe y opera entre los electores. Así, las encuestas están cada vez más comprometidas en la política, lo que vuelve más difusos los límites entre los medios y la actividad política, de forma tal que las encuestas van construyendo «el imaginario de la competencia electoral, convirtiéndola en una ver-

dadera carrera», todo lo cual produce una *espectacularización* del sondeo, convirtiéndolo en noticia de primera plana (Tuesta, 2007). Lamentablemente, la forma en que los medios reportan las encuestas, y los efectos sobre las personas que tiene la información basada en los resultados de encuestas de opinión ha sido atendida sólo recientemente, y en algunos casos, en base a argumentos puramente normativos (Pan, Abisaid *et al.*, 2005; Córdova y Salazar, 2007).

Por otro lado, el proceso democrático se nutre de la mayor disponibilidad y sistematicidad de información relativa a las percepciones y opiniones de los ciudadanos. Las encuestas de opinión pública facilitan el conocimiento de las actitudes y percepciones ciudadanas no sólo como insumo para las campañas electorales y el establecimiento de plataformas electorales de los candidatos, sino que también como información relevante para la formulación y establecimiento de prioridades en la agenda pública, sirviendo como plataforma para el vínculo entre las políticas públicas y los intereses y demandas de la ciudadanía.

En América Latina, pese a las dificultades y obstáculos (disponibilidad de recursos materiales y técnicos) que limitan la realización de encuestas, éstas igualmente han adquirido un rol protagónico en el proceso político de los diversos países desde la «ola democratizadora» de los 80. Las encuestas de opinión no sólo han indagado en torno a las percepciones y opiniones de las personas sobre figuras políticas y candidatos, sino que han mostrado, en algunos casos con resultados desalentadores, las actitudes hacia la democracia, los partidos y la política en general.

## Experiencia internacional en materia de regulación de encuestas políticas y electorales

En esta sección del artículo se presentan algunos de los resultados y hallazgos más importantes de la investigación comparada sobre la experiencia internacional en materia de regulación de encuestas políticas y electorales, siguiendo la orientación proporcionada por la estrategia metodológica del estudio, para lo cual se revisó literatura especializada y bases de datos con información internacional sobre legislación regulatoria y autorregulación de las encuestas de opinión. Se examinan algunos aspectos generales, que emergen de la experiencia comparada, para luego discutir la experiencia en cada país analizado.

En primer término, el patrón recurrente de la experiencia internacional se orienta hacia el establecimiento de normas éticas y jurídicas que regulan y delimitan el campo de actividad de las empresas e instituciones que realizan encuestas. El objetivo es reducir los errores, vicios, y manipulaciones que podrían existir en el manejo de la información difundida por las encuestas y los sondeos de opinión, toda vez que esta información es considerada ‘de interés público’ y su manipulación podría tener incidencia en la formación de actitudes y preferencias políticas y electorales. La postura regulatoria que propugna el establecimiento de pautas legales a las que deben sujetarse las encuestadoras y los institutos y organizaciones que realizan estudios de opinión y sondeos electorales, de intención de voto y políticos, surge en

los países europeos, particularmente en torno a la experiencia de Francia y España. La ley francesa es particularmente interesante ya que no sólo regula las encuestas y sondeos electorales y de intención de voto (como sucede en buena parte de los países que regulan las encuestas), sino que también incluye los estudios relacionados directa o indirectamente con los comicios, tanto en período electoral como no electoral. Luego de esa experiencia se legisló sobre la materia en España, Portugal y Bélgica.

Por su parte, en la tradición anglosajona (fiel al liberalismo) ha primado la autorregulación, siendo Estados Unidos, Reino Unido y Alemania los pioneros al respecto (Tuesta, 1999, 2007; Villanueva, 2007). En el caso de la legislación española (que se revisa en detalle en la siguiente sección), su existencia no es «fruto de la casualidad» o la creatividad de los legisladores, sino que respondió a la situación vivida para las elecciones de marzo de 1979, cuando se multiplicaron los sondeos y encuestas electorales poco serias y cuya objetividad era bastante cuestionable, a lo que se agregó una percepción generalizada de que los sondeos y estudios electorales habrían incidido en los resultados electorales. Con el propósito de resguardar la seriedad de los comicios futuros y evitar que se repitieran escenarios como el mencionado, distintos sectores políticos impulsaron una normativa *ad hoc* (Gálvez, 2000). La legislación española recogió el riesgo de la falta de objetividad en la realización, diseño, análisis y difusión de las encuestas electorales, por lo que la regulación tenía por objeto proteger el derecho de los electores a obtener información veraz, estableciendo una serie de normas específicas que buscaban asegurar la calidad de las encuestas (Gálvez, 2000: 112).

En la legislación de los países europeos pioneros en esta materia (España, Francia, Bélgica, Portugal, entre otros), un punto clave consiste en velar porque los datos, la información y los resultados de las encuestas no estén adulterados, modificados o manipulados de tal forma de que se altere la información que se entrega a la opinión pública. A ello se agrega la obligación de publicar la ficha técnica con los antecedentes más importantes de la encuesta, tales como: la empresa o institución que realizó la encuesta; institución, grupo o persona que encargó la encuesta; financiamiento; tamaño de la muestra; metodología para seleccionar la muestra; representatividad y cobertura geográfica. Por ejemplo, la legislación francesa sanciona la publicación de encuestas que conlleven una alteración del alcance de los resultados obtenidos o la existencia de «indicaciones engañosas». En el mismo sentido la ley belga sanciona el «error, deformación o manipulación de los resultados de una encuesta» y la legislación en Portugal habla de la «alteración de significado de los resultados obtenidos». En tanto, en España la ley señala que: «La Junta Electoral Central vela porque los datos e informaciones de los sondeos no contengan falsificaciones, ocultaciones o modificaciones deliberadas» (Gálvez, 2000).

Ahora bien, las regulaciones, códigos de ética y las recomendaciones que buscan asegurar estándares de calidad para las encuestas son de larga data. En el caso de las regulaciones gubernamentales sobre las encuestas, éstas cubren un amplio rango de aspectos, desde ciertos requisitos técnicos hasta fechas en las cuales presentar resultados de encuestas está prohibido.

Por su parte, las primeras autorregulaciones se impulsaron en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, cuando las encuestas, sobre todo las pre-

electorales, comenzaron a multiplicarse. Tal es así, que en el Congreso de la Asociación Americana de Opinión Pública (AAPOR) de 1948 ya se discutía la necesidad de establecer 'estándares compartidos' para garantizar la calidad de las encuestas y mejorar la percepción del público. En esa misma fecha el gobierno norteamericano estaba considerando la posibilidad de introducir un marco regulatorio a las empresas encuestadoras.

En Europa, el Comité de Ministros del Consejo Europeo adoptó la Recomendación núm. R (99) 15 «On Measures Concerning Media Coverage of Elections Campaigns», en la que se establecieron algunos requerimientos para las encuestas de opinión en su publicación y difusión a través de los medios de comunicación. Entre ellos se señaló que los medios que difundan y/o publiquen los resultados y datos de estudios de opinión pública deben entregar al público la información suficiente para que éste pueda formarse un juicio de valor y mérito sobre la calidad de las encuestas y, por tanto, la pertinencia y validez de la información proporcionada. La resolución establece que, junto con los resultados de las encuestas, la difusión debe incluir información sobre el partido político, la organización o la persona que encargó el estudio, información sobre la organización que realizó la encuesta, la metodología empleada para su realización, el tamaño de la muestra, el margen de error estimado y la fecha o período en que se realizó el trabajo de campo (GCFE, 2003).

En América Latina algunos países han introducido normativas legales para controlar y salvaguardar la calidad de las encuestas políticas y electorales «obligando a los encuestadores a registrar los protocolos técnicos utilizados y quedando a disposición de quienquiera consultarlos pero, en general, no hay disposiciones que permitan tener un organismo técnico que controle tal actividad» (Rial, 2007). Esto se discute más adelante, cuando se abordan los órganos y entes encargados de regular y controlar a las encuestadoras y los estándares de la investigación por encuestas, lo que resulta gráfico en los casos de Colombia, Ecuador, Panamá y Perú. Como en casi todos los temas sujetos a regulación, un tema es la disposición legal y otro es la existencia de organismos que puedan cumplir eficientemente con su cometido y que logren efectivamente impulsar estándares de calidad y objetividad en las encuestas político-electorales, es decir, que cuenten con la capacidad de ejercer un control efectivo sobre las encuestadoras.

Entre los países de la región que regulan la calidad de las encuestas y/o solicitan información sobre el financiamiento y otros aspectos técnicos para la publicación y difusión de los resultados de las encuestas se cuentan Brasil, Colombia, Ecuador, México y Panamá, mientras que un número más amplio de países (como se verá en otra sección de este artículo) establece prohibiciones (*blackout*) para la difusión y publicación de encuestas político-electorales los días o semanas previas a la realización de los comicios. En Argentina, desde mayo de 2004 existe un proyecto de ley sobre régimen de encuestas electorales donde se busca regular la difusión y publicación de los sondeos electorales, incluyendo información sobre la encuestadora y la persona o institución que solicitó la encuesta, características científicas de la encuesta (método de muestreo empleado, tamaño de la muestra, margen de error, representatividad, cobertura, procedimiento para la selección de los entrevistados y

fecha de realización del trabajo de campo), además del requerimiento de publicar el cuestionario completo. El proyecto consideraba también entregar la base de datos, a objeto de evitar modificaciones, alteraciones y/o falsificaciones en los resultados. Para dar cumplimiento a lo anterior, el proyecto contemplaba la creación de un comité consultivo permanente a objeto de comprobar la objetividad y consistencia metodológica de las encuestas que estimara pertinente.<sup>5</sup>

Uno de los principales problemas sobre este aspecto es que en los países que carecen de regulaciones claras y precisas sobre encuestas de opinión política y electoral es frecuente que este instrumento de investigación social sea utilizado para intentar manipular la opinión pública, en especial de cara a un evento electoral, cuando las encuestas «fantasmas» se multiplican con el propósito de apoyar a tal o cual candidato, como herramienta de comunicación o estrategia política (Tuesta, 2007; Villanueva, 2007).

A continuación se expone la experiencia internacional en base a la muestra de países con miembros en la World Association for Public Opinion Research (WAPOR), a los que se agregó Panamá, que no tiene miembros en esta asociación, pero sí tiene legislación regulatoria sobre las encuestas político-electorales.

### *Descripción y categorización de los marcos regulatorios de las encuestas políticas y electorales*

En este apartado de la sección se revisan cuatro categorías o criterios referentes a la regulación de las encuestas de opinión, a saber: regulación y estándares de calidad para la difusión y publicación de encuestas político-electorales (cuadro 1), la legislación comparada relativa a los estándares de calidad en el diseño metodológico (cuadro 2), los requisitos y disposiciones legales para las encuestadoras (cuadro 3) y, finalmente, la institucionalidad compuesta por los organismos que regulan, controlan o fiscalizan la realización, publicación y difusión de las encuestas político-electorales en la muestra de países (cuadro N° 4).

En total, son 18 los países que tienen legislación en alguno o más de los criterios señalados. Estos son: Bélgica, Brasil, Canadá, Colombia, Ecuador, España, Francia, Grecia, India, Italia, México, República Checa, Rusia, Panamá, Perú, Portugal, Turquía y Ucrania. En el primer cuadro se entrega información sobre la regulación de la difusión y publicación de las encuestas y los estándares de calidad e información requeridos, mientras que el segundo módulo (cuadro 2) examina exclusivamente los estándares de calidad en el diseño metodológico. Se clasificaron estos dos módulos en forma separada para registrar en detalle la legislación y las disposiciones referentes a la calidad y objetividad de las encuestas, no obstante lo cual, el primer cuadro ya recoge la temática de la calidad al establecer requisitos de información (ficha técnica

<sup>5</sup> Proyecto de Ley, 5 de mayo de 2004, «Régimen de Encuestas Electorales». Cámara de Diputados de la Nación, Mesa de Entradas, Buenos Aires, Argentina.

y otros) para la publicación basados en el rigor científico y la consistencia metodológica de las encuestas. Por ello, en la segunda categoría (cuadro 2) se mencionan sólo los países en los que se encontró legislación que abordaba directamente el tema de la calidad y objetividad de las encuestas en forma separada a la regulación de la información para la publicación y difusión de ellas.

**Cuadro 1.** Regulación y estándares de calidad requeridos para la difusión y publicación de encuestas político-electorales

País	
Bélgica	La legislación establece la obligación de informar sobre: La persona u organización que solicitó la encuesta El tamaño de la muestra.
Canadá	La publicación y difusión de las encuestas electorales requieren que las encuestadoras entreguen el nombre de quién solicita la investigación, el nombre de la empresa o institución que realiza la encuesta, el período del tiempo en el que se realizó el trabajo de campo, el margen de error, la tasa de no respuesta y el tamaño de la muestra considerada.
Colombia	El Artículo 30 de la Ley 130 (marzo 1994) establece como obligación para la difusión de las encuestas electorales: 1. Publicar la totalidad de la encuesta 2. Indicar quién la realizó 3. Indicar quién solicitó la encuesta 4. El financiamiento 5. El tamaño y características de la muestra 6. Los temas específicos que trata 7. Las preguntas formuladas 8. Las fechas del trabajo de campo 9. La cobertura de la muestra.
Ecuador	«La publicación o difusión de encuestas, sondeos y proyecciones electorales deben contener las siguientes especificaciones técnicas: a) Nombre de la encuestadora y número de registro; b) Fecha de realización; y, c) Margen de error calculado».
España	La Ley Orgánica 5/1985 referente al Régimen Electoral General establece las siguientes disposiciones referentes a la publicación de encuestas electorales en el lapso de tiempo entre la convocatoria formal a las elecciones y la realización de éstas: 1. El nombre y la dirección de la persona, institución, organismo o empresa que haya solicitado la encuesta y de la empresa o institución que la realizó; 2. Los aspectos técnicos del estudio (tamaño de la muestra, procedimiento de muestreo utilizado, margen de error, representatividad, procedimiento utilizado para la selección de los entrevistados); 3. El cuestionario así como la tasa de no respuesta (art 69).



Francia	<p>Para difundir las encuestas de opinión de intención de voto debe informarse sobre:</p> <p>El nombre de la institución o empresa que realizó la encuesta</p> <p>Nombre y la calidad de quién solicitó este estudio</p> <p>Tamaño de la muestra</p> <p>Fecha(s) del trabajo de campo.</p>
Grecia	<p>En el artículo 30 de la Ley 3.023 de 2002, se establece que la publicación de los resultados de una encuesta debe incluir la persona o agencia que solicitó el estudio, las características de la muestra, el tamaño y cobertura de la misma, el nombre de la compañía que realizó la encuesta y el cuestionario empleado.</p>
India	<p>Las empresas o institutos que realizan encuestas políticas y electorales, de acuerdo a lo estipulado por la Guía para la Publicación y Difusión de Encuestas, deberán entregar información acerca de la organización (empresa o institución), el tamaño de la muestra, la distribución geográfica de la muestra, su representatividad, el margen de error estimado y la metodología empleada. La existencia de estos datos es requisito para la publicación de la encuesta por los medios.</p>
Italia	<p>A partir del año 2000 se prohíbe la difusión de encuestas electorales desde los 15 días anteriores a la elección, hasta el cierre de las mesas de votación. Los resultados de las encuestas difundidos en el período <i>blackout</i> pueden serlo si son acompañados de información acerca de la metodología empleada, el tamaño de la muestra y la fecha en que se realizó el trabajo de campo. Estos datos deben remitirse al Departamento de Información y Prensa, el que se encargará de ponerlos a disposición del público en un sitio electrónico.</p>
Panamá	<p>El Código Electoral panameño establece que la publicación y/o divulgación de una encuesta o sondeo político deberá integrar una ficha técnica en la que se establezcan:</p> <p>La persona natural o jurídica que realizó la encuesta</p> <p>Quién ordenó, solicitó y pagó el estudio</p> <p>El procedimiento y la metodología utilizada para la selección de la muestra</p> <p>El tamaño de la muestra de entrevistados</p> <p>El cuestionario con las preguntas formuladas a los entrevistados</p> <p>La representatividad de la muestra en relación al universo geográfico y poblacional</p> <p>La técnica de recolección de datos empleada</p> <p>La fecha (s) en que se efectuó el trabajo de campo</p> <p>El margen de error estimado.</p>
Portugal	<p>La publicación y difusión de los resultados de las encuestas requiere de la inclusión de información sobre la persona, institución u organismo que encarga la encuesta, el tamaño y la distribución geográfica de la muestra entrevistada, el margen de error estimado, la tasa de respuesta, la modalidad de entrevista (encuesta cara a cara, telefónica, correo electrónico, etcétera), el cuestionario y la redacción específica de las preguntas.</p>
República Checa	<p>La ley ordena que la publicación de los resultados de encuestas de opinión debe incluir los datos sobre la persona o la agencia que contrató el servicio y solicitó la encuesta, características del diseño muestral, tamaño y cobertura. La publicación de encuestas electorales está prohibida desde una semana antes de la fecha programada para los comicios hasta el término de la votación.</p>

Rusia	La Ley de Elecciones para la Presidencia rusa establece que los resultados publicados tienen que proveer la siguiente información: los nombres de la organización que solicita y/o encarga el estudio, de la organización o institución que realiza la encuesta, el nombre de la organización que publica los resultados de la encuesta; el espacio de tiempo en que se realizó la encuesta (trabajo de campo); el tamaño de la muestra, el alcance o segmentación geográfica del estudio (en el caso que corresponda a una zona en particular, una región o todo el territorio nacional); el margen de error, el método de recolección de la información y las preguntas del cuestionario.
Ucrania	La Ley de Elecciones Parlamentarias (art. 53) establece que la publicación de encuestas electorales debe incorporar los datos de la persona que solicitó o contrató la encuesta, las características, tamaño de la muestra y el margen de error. En el caso de las elecciones correspondientes a la Cámara Baja, la norma establece que las encuestas electorales sobre estas elecciones incluyan en su publicación los datos de la empresa que realizó la encuesta, el tiempo del trabajo de campo, la tasa de respuesta, los métodos para la recolección de la información, las preguntas y el cuestionario.

*Fuente:* Elaborado a partir de la información obtenida de <www.aceproject.org>, <www.idea.int>; Córdoba y Salazar, 2007; European Society for Opinion and Marketing Research (ESOMAR)-WAPOR, 2003; Gálvez; 2000; GCFE, 2003; Tuesta, 1999; Villanueva, 2007.

Como se aprecia en el cuadro 1, la publicación y difusión de las encuestas políticas y electorales en estos casos va aparejada con la obligatoriedad de la publicación de la ficha técnica de la encuesta, lo que tiene como norte el cumplimiento de criterios de transparencia, al señalar la identidad de la empresa que realiza la encuesta y quién la contrata o solicita, y los estándares técnicos de la misma, es decir, representatividad, cobertura geográfica, tamaño de la muestra, margen de error estimado, la tasa de respuesta, fecha de realización del trabajo de campo, entre otras. En varios casos también se requiere la publicación íntegra del cuestionario empleado, lo que permite verificar que las preguntas realizadas a los entrevistados no indujeron las respuestas. De esa forma, en estos 14 países la difusión de las encuestas requiere, en forma obligatoria, la entrega de información técnica y metodológica sobre las mismas.

**Cuadro 2.** Legislación sobre estándares de calidad y objetividad para el diseño metodológico de las encuestas

País	
Bélgica	La legislación busca controlar la calidad de las agencias encuestadoras, y fija estándares de calidad asociados a evitar el «error, la deformación y la manipulación de los resultados de un sondeo».
Colombia	El Consejo Nacional Electoral regula la calidad de las encuestas políticas y electorales, a objeto de resguardar criterios de profesionalismo. Por ejemplo, las preguntas formuladas a los entrevistados deben cumplir requisitos metodológicos que no induzcan o determinen las respuestas.

<p>España</p>	<p>La regulación española sigue los criterios establecidos por las disposiciones de autorregulación de ESOMAR y WAPOR (ESOMAR-WAPOR, 2003). La ley española también dispone de una entidad reguladora, la Junta Electoral Central, que está encargada de que los datos y la información que se entrega en los resultados publicados por las encuestas no estén adulterados, que no se oculte información ni se modifique de forma intencionada los datos, resultados o la metodología empleada.</p>
<p>Francia</p>	<p>Un decreto de 1980 incorporó varias exigencias relativas a la calidad de las encuestas. Esta normativa estableció que:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La muestra entrevistada debe ser representativa</li> <li>2. El cuestionario no debe contener preguntas de carácter tendencioso</li> <li>3. Existen aspectos éticos como el consentimiento informado para el entrevistado y la obligación para la encuestadora de informar sobre el organismo que realiza la encuesta.</li> </ol> <p>* Verificación: la empresa y organismo encuestador debe conservar por un mínimo de dos meses los datos de la entrevista, a objeto de poder verificarla.</p>
<p>Grecia</p>	<p>Durante el <i>blackout</i> pueden realizarse encuestas de intención de voto encargadas por partidos políticos, no obstante éstas no pueden publicarse ni ser difundidas, todo ello con el propósito de evitar encuestas y sondeos de intención de voto conducidos por organizaciones o medios de comunicación que tienen posiciones y preferencias políticas claramente definidas, los que publican los resultados únicamente cuando éstos son favorables a sus intereses.</p>
<p>México</p>	<p>El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que las empresas encuestadoras y las instituciones u organismos que realicen encuestas electorales deberán adoptar los criterios científicos de carácter general que estipule el Consejo General del Instituto Estatal Electoral correspondiente. Algunas de las legislaciones estatales establecen criterios metodológicos, requiriendo que las encuestas estén acompañadas del sistema de muestreo, nivel de confianza, tamaño de la muestra, representatividad, procedimiento para la selección de los encuestados, el cuestionario completo, la tasa de no respuesta (estado de Hidalgo), en tanto que en otros estados el Instituto Electoral establecerá los procedimientos y la metodología para la realización de encuestas electorales (Jalisco dispondría de esta información a través del sitio electrónico del Instituto), mientras que en otros como Zacatecas, el Consejo General está facultado para solicitar informes técnico-científicos a universidades y entidades especializadas. No obstante, y pese a que el Código Federal establece que la realización de encuestas deberá seguir los criterios generales de carácter científico determinados por el Consejo General de los respectivos Institutos Estatales Electorales, en muchos casos sólo se pide que quien realice una encuesta en período electoral entregue una copia al Instituto, situación que se daría en alrededor de 21 estados en los que no se establecen regulaciones específicas y directrices metodológicas.</p>
<p>Perú</p>	<p>Las encuestas electorales deben incluir, de acuerdo con el reglamento, los datos de la organización o institución que realiza la encuesta, su número de inscripción en el registro, y la ficha técnica, en la que se exige que se señale el nombre de la persona natural o jurídica que encargó la encuesta, la metodología empleada, incluyendo el tamaño de la muestra, fecha de realización, lugar y cobertura, representatividad de la muestra, margen de error.</p>

Portugal	La Comisión Parlamentaria controla la publicación de las encuestas de opinión, para lo cual requiere que las compañías y organizaciones encuestadoras, le envíen la información y los resultados antes de que éstos sean difundidos y publicados. La legislación busca de esa forma garantizar la calidad y objetividad de las encuestas, evitando la «alteración de significado de los resultados obtenidos».
----------	--

Fuente: Elaborado a partir de la información obtenida de <www.aceproject.org>; <www.idea.int>; Córdoba y Salazar, 2007; ESOMAR-WAPOR, 2003; Gálvez, 2000; GCFE, 2003; Villanueva, 2007; Tuesta, 1999.

En los casos contemplados en el cuadro 2 se muestra la disposición de estos países por garantizar la calidad y la objetividad de las encuestas de opinión, preocupándose especialmente por la calidad de los resultados arrojados en las encuestas político-electorales. En algunos casos el acento está puesto en el rigor de los criterios científicos (México) mientras que en otros el objetivo es evitar la manipulación o alteración de los resultados y la información que proporcionan los estudios (Bélgica, España, Portugal). En Francia, una de las legislaciones más completas sobre la materia, la muestra entrevistada debe ser representativa, el cuestionario no debe contener preguntas de carácter tendencioso y las bases de datos deben estar disponibles para su verificación por parte del órgano regulador. Datos como la representatividad de la muestra seleccionada, el margen de error, la cobertura y otros, impiden o cuando menos contribuyen a limitar las generalizaciones e inferencias metodológicamente inconsistentes. En algunos casos, la evaluación de los estándares de calidad en el diseño metodológico se realiza *ex ante*, previo envío de los resultados, la base de datos u otros antecedentes al órgano responsable, el que tras su revisión autoriza la publicación y difusión, como se observa en los cuadros 3 y 4.

**Cuadro 3.** Requisitos y disposiciones para las encuestadoras en la legislación comparada<sup>6</sup>

País	
Bélgica	Legislación de fines de los 80 estableció «Control de Calidad para Encuestadoras». Comisión de Expertos se encargaría de fiscalizar y verificar la «calidad» de las encuestadoras. Según los expertos, esta legislación no habría tenido impacto.
Brasil	De acuerdo a la legislación, las encuestas deben ser registradas en la Alta Corte Electoral cinco días antes de ser publicadas. No obstante la opinión de los expertos es que esta restricción para la difusión de las encuestas carece de relevancia e importancia en la actualidad.

<sup>6</sup> En una modificación introducida a la Ley 77- 820 en febrero de 2002 por la Ley 2002- 204 (la ley 77- 820 data de 1977).

Colombia	La Ley 130 asigna al Consejo Nacional Electoral la función de inscribir a las empresas e instituciones encuestadoras en un registro nacional, para lo cual deben cumplir ciertos requisitos.
Ecuador	El artículo 32 del Reglamento General del Control del Gasto y la Propaganda establece que el Tribunal Supremo Electoral registrará a todas las empresas encuestadoras y, además, las sujetará a las normas del mismo. Dentro de los requisitos que debe acreditar la empresa está el tener personal especializado en investigación social y opinión pública.
Francia	Previo a la difusión y publicación de los resultados de la encuesta o sondeo, la ley establece que el organismo, institución o empresa que haya realizado la encuesta, debe entregar a la Comisión de Sondeos indicaciones en las que se detalle: el objetivo de la encuesta; el método de selección de las personas encuestadas; el instrumento completo (cuestionario); el tipo de entrevista (cara a cara, telefónica, etcétera); la tasa de no respuesta; la representatividad de los resultados; eventualmente, el método para deducir otros resultados y conclusiones de carácter indirecto que formarán parte de la información que será difundida.
México	Las empresas o instituciones que realicen encuestas electorales deberán entregar copias del estudio completo al Instituto Federal Electoral.
Panamá	Toda empresa o institución debe estar registrada en el Tribunal Electoral, para lo cual debe entregar la siguiente información que acredite su idoneidad: El listado del personal idóneo y capacitado para realizar el diseño y el análisis estadístico, acreditando su participación en la organización. El personal administrativo de apoyo. La preparación académica de los profesionales de la empresa u organización (no inferior a la licenciatura universitaria) debe incluir áreas afines a las encuestas, como psicología, sociología, ciencia política, entre otras. Copias del estado financiero de la empresa que acredite la solvencia financiera y económica de la empresa para la realización de encuestas. El registro de la empresa deberá actualizarse anualmente.
Perú	La Resolución N° 142, 2001, aprobó el Registro Electoral de Encuestadoras, base de datos donde figuran las instituciones, organismos o personas que realizan encuestas o sondeos de opinión sobre intención de voto, para ser publicados y difundidos por los medios de comunicación.
Turquía	La ley establece que las empresas encuestadoras deben solicitar un permiso del Instituto Nacional de Estadísticas.

*Fuente:* Elaborado a partir de la información obtenida de <www.aceproject.org>, <www.idea.int>; Córdoba y Salazar, 2007; ESOMAR- WAPOR, 2003; Gálvez; 2000; GCFE, 2003; Tuesta, 1999; Villanueva, 2007.

Como se puede observar en el cuadro 3, algunos países como Colombia, Ecuador y Panamá establecen requerimientos para las encuestadoras, las que deben inscribirse en los registros dispuestos por los organismos pertinentes, para lo cual deben presentar información que acredite su capacidad operativa y profesionalismo (con especialistas en el diseño y análisis de encuestas). Varios entes y organismos a cargo de la inscripción y el registro de las encuestadoras están facultados para sancionar a las encuestadoras que no cumplan con los requerimientos particulares de cada legislación, en tanto que aquellas que no estén inscritas no podrían realizar encuestas político-electorales (Colombia, Ecuador y Perú). En el caso de Turquía, la ley establece que las encuestadoras deben solicitar un permiso para la realización de la encuesta.

En otros casos (Brasil, Francia) las encuestadoras deben entregar los estudios a los órganos y entes a cargo de supervisar la actividad de las encuestadoras, detallando las características técnicas de su trabajo.

Junto con las regulaciones algunas legislaciones crean organismos encargados de supervisar a las encuestadoras, las que tienen autonomía orgánica y funcional y están dotados de las atribuciones necesarias para sancionar y multar en caso de incumplimiento, como se muestra en el cuadro 4.

**Cuadro 4.** Organismos o entes reguladores/supervisores/reguladores en la experiencia comparada<sup>7</sup>

País	Nombre organismo o ente regulador/ fiscalizador	Rol/ función/ atribuciones
Bélgica	Comisión de Sondeos de Opinión (grupo de expertos)	Su función es realizar un control de calidad de las agencias encuestadoras.
Brasil	Alta Corte Electoral	Está encargada de registrar las encuestas electorales cinco días antes de ser difundidas y publicadas.
Colombia	Consejo Nacional Electoral	Supervisa a las encuestadoras para resguardar criterios de profesionalismo y rigor metodológico.
Francia	Comisión de Sondeos	Previo a la difusión y publicación de los resultados de la encuesta o sondeo, la ley establece <sup>6</sup> que el organismo, institución o empresa que haya realizado la encuesta, debe entregar a la Comisión de Sondeos indicaciones en las que se detalle: el objetivo de la encuesta; el método de selección de las personas encuestadas; el instrumento completo (cuestionario); el tipo de entrevista (cara a cara, telefónica, etcétera); la tasa de no respuesta; la representatividad de los resultados; eventualmente, el método para deducir otros resultados y conclusiones de carácter indirecto que formarán parte de la información que será difundida.

<sup>7</sup> En una modificación introducida a la Ley 77- 820 en febrero de 2002 por la Ley 2002- 204 (la ley 77- 820 data de 1977).

Ecuador	Tribunal Supremo Electoral	Está a cargo del registro de encuestadoras, donde se inscriben las empresas que realizan encuestas de opinión. El Tribunal también está facultado para dictar las normas que regulan el funcionamiento de las empresas que realizan, difunden y publican encuestas electorales y de intención de voto. Este Tribunal está facultado para exigir rectificaciones a las empresas que no cumplan con las disposiciones para la realización, publicación y difusión de encuestas.
España	Junta Electoral Central	La JEC está encargada de que los datos y la información que se entrega en los resultados publicados de las encuestas no estén adulterados, que no se oculte información ni se modifiquen de forma intencionada los datos, resultados o la metodología empleada.
India	Comisión Electoral	Estableció la Guía para la Publicación y Difusión de Encuestas de Opinión ( <i>exit polls</i> ), donde se prohíbe la publicación y difusión de los resultados de encuestas de opinión desde 48 horas antes del comienzo de la votación hasta que ésta acaba.
Italia	Departamento de Información y Prensa	La información acerca de la metodología empleada, el tamaño muestral y la fecha en que se realizó el trabajo de campo de las encuestas políticas y electorales debe remitirse al Departamento de Información y Prensa, el que se encarga de poner esta información a disposición del público en un sitio electrónico.
México	Consejo General del Instituto Estatal Electoral	El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que las empresas encuestadoras y las instituciones u organismos que realicen encuestas electorales deberán adoptar los criterios científicos de carácter general que estipule el Consejo General del Instituto Estatal Electoral correspondiente a cada Estado. En algunos Estados, el Consejo solicita copias de los estudios realizados.
Panamá	Tribunal Electoral	Tiene la función de inscribir y acreditar a las empresas que se dedican a la realización de encuestas políticas y electorales, para lo cual solicita la información y antecedentes que acrediten el profesionalismo y la solvencia de la organización.

Perú	Registro Electoral de Encuestadoras	Funciona como base de datos sobre las empresas y organismos encuestadores. Esto es clave ya que, para su difusión y publicación, las encuestas deben, entre otros criterios metodológicos ya mencionados, acreditar la inscripción de la encuestadora o institución en el Registro Electoral de Encuestadoras.
Portugal	Comité Parlamentario para las Encuestas Alta Autoridad para la Comunicación Social	Controla la publicación de las encuestas de opinión, para lo cual requiere de las compañías y organizaciones encuestadoras que le envíen la información y los resultados antes de que éstos sean difundidos y publicados.
Turquía	Instituto Nacional de Estadísticas	Las empresas y organismos encuestadores tienen que solicitar un permiso para funcionar al Instituto Nacional de Estadística.

Fuente: Elaborado a partir de la información obtenida de <www.aceproject.org>; <www.idea.int>; Villanueva, 2007; Córdoba y Salazar, 2007; ESOMAR- WAPOR; 2003; GCFE, 2003; Gálvez, 2000; Tuesta, 1999.

En esta matriz se incluyeron organismos encargados directa y exclusivamente del control de calidad de las encuestas y el registro de las encuestadoras, los que tienen como propósito materializar el cumplimiento de la legislación referente a los requisitos de publicación y difusión y a los estándares de calidad del diseño metodológico y rigor científico de las encuestas políticas y electorales. Varios de estos organismos dependen del organismo o instituto de administración electoral, lo que se explica por el hecho de que las regulaciones y normativas referentes a las encuestas de opinión corresponden con exclusividad a las encuestas políticas, electorales y de intención de voto. Ahora bien, en algunos casos existen en el diseño institucional comités y comisiones fuera del órgano electoral (Bélgica, Francia, Italia, Perú, Portugal); estos órganos resguardan el profesionalismo y el rigor metodológico de las encuestas, para lo cual en algunos casos exigen que las encuestadoras envíen sus estudios antes de su publicación y difusión. Varios de ellos controlan la inscripción y el registro de encuestadoras, proceso en el que estas empresas e instituciones deben acreditar su solvencia financiera y su capital humano (personal especializado en encuestas de opinión, metodología y análisis estadístico).

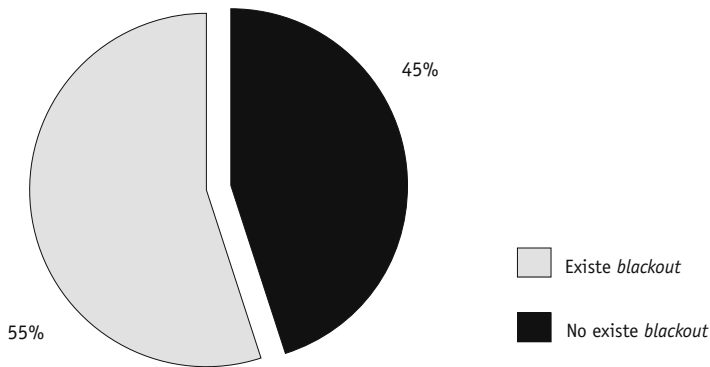
### ***Blackout o el «silencio de las encuestas» en la experiencia comparada***

El *blackout* consiste básicamente en un período de tiempo (variable según cada caso) de «veda» para las encuestas políticas y/o electorales antes de la realización de los comicios. En esta 'ventana' está prohibida la publicación y difusión de los resultados de las encuestas. En ciertas legislaciones también se sanciona la realización de encuestas o sondeos, aunque sean encargadas para uso privado. En algunos casos, este período de silencio coincide con las restricciones que delimitan temporalmente las campañas electorales.



Un 55% de los países (31) con miembros afiliados a la WAPOR considerados más Panamá<sup>8</sup> aplica un *blackout* para la publicación, difusión y en algunos casos la realización de encuestas políticas y/o electorales previo a los comicios, mientras que un 45% (26 países) no regulan legalmente un período de cierre o veda para las encuestas antes del día de la elección.

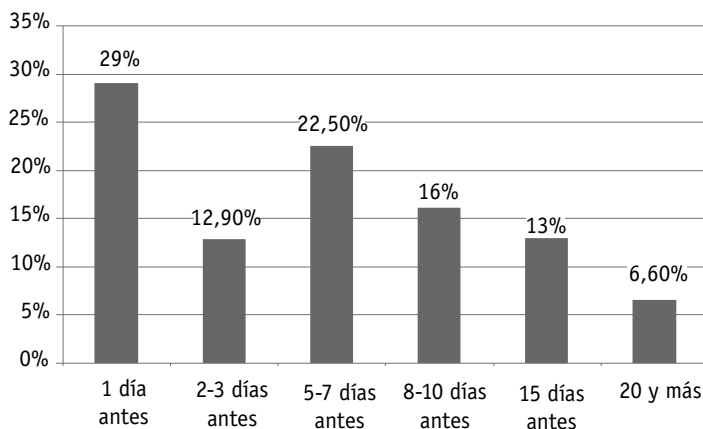
**Gráfico 1.** Porcentaje de países con miembros en WAPOR que tienen o no tienen *blackout* o «período de silencio» (n: 57)



*Fuente:* Elaborado a partir de los datos disponibles en <www.aceproject.org>; www.idea.int; WAPOR- ESOMAR, 2003; Villanueva, 2007.

Dentro de los países que establecen período de veda o silencio para las encuestas políticas y electorales (n: 31), un 29% lo hace sólo a partir del día anterior a la realización de los comicios (Argentina, Colombia, Croacia, Francia, India, Israel, Lituania, Polonia y Portugal), un 13% tiene un *blackout* de 2 a 3 días antes de la elección (Canadá, Costa Rica, Jordania y Venezuela); un 22,5% de 5 a 7 días antes de la elección (Armenia, Eslovenia, España, República Checa, Turquía, Uruguay); un 16% de 8 a 10 días antes (México, Panamá, Suiza, Taiwán, Ucrania); un 13% diez días antes (El Salvador, Grecia, Italia, Perú) mientras que un 6,6% (Grecia y Luxemburgo) tiene un período de veda de más de 20 días, como se puede apreciar en el gráfico 2.

<sup>8</sup> El total de países que tienen miembros afiliados a la WAPOR es de 61, entre los que se incluye a China, Irak, Yugoslavia, República del Congo y Ghana, los que fueron excluidos de la muestra, tanto por falta de información sobre la regulación y/o autorregulación de las encuestas políticas y/o electorales, y por carecer de condiciones mínimas de competencia democrática y libertades, así como por un desarrollo limitado de la industria de la opinión pública (China, Irak).

**Gráfico 2.** Porcentaje de días de *blackout* antes de la elección (n: 31)

Fuente: Elaborado a partir de los datos disponibles en <www.aceproject.org>; <www.idea.int>; WAPOR-ESOMAR, 2003; Villanueva, 2007.

Un 42% de los países que regulan la publicación y difusión de encuestas electorales tiene un *blackout* de 1 a 3 días, lo que se amplía a un 64% si se considera a los países que establecen un período de veda de 5 a 7 días antes de la elección. Es decir, más de la mitad de los países que regulan el período de publicación y difusión de encuestas políticas y electorales no supera la semana previa a los comicios. En la otra mitad, los países que tienen las restricciones más rigurosas en materia de publicación, difusión y realización de encuestas políticas y electorales son: Luxemburgo (30 días), Ecuador (20 días), El Salvador (15 días), Grecia (15 días), Italia (15 días), Perú (15 días), Panamá (10), Suiza (10), Taiwán (10) y Ucrania (10).

En tanto, entre los países que no regulan la realización, publicación y difusión de encuestas en período electoral se cuenta una mayoría de países europeos (Alemania, Austria, Bélgica, Bosnia Herzegovina, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Holanda, Inglaterra, Irlanda, Islandia, Noruega y Suecia), que representan el 50% del total de países de la muestra que no tiene *blackout*. El 50% restante se distribuye entre países del Asia Pacífico (Australia, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Sri Lanka), África (Nigeria, Kenia y Egipto) Brasil y Estados Unidos. Esto se entiende si se anota que un 49% de los países que conforman la muestra de países con miembros en WAPOR son naciones europeas.

El estudio de ESOMAR-WAPOR (2003) compara el *blackout* existente en 1996 y 2002 en 66 países, la mayoría de los cuales coincide con nuestra muestra de países afiliados a la WAPOR. El cuadro 5 muestra el aumento (+) en las restricciones en algunos países y la disminución (-) en otros. Algunos casos que destacan son Grecia (aumenta de 0 a 15 días), Corea (de 0 a 23 días), mientras que Colombia y Francia bajan el *blackout* de 7 a 1 día antes de los comicios, Italia baja de 28 días a 15 días antes de las elecciones, Perú y Uruguay de 15 a 7 días, Turquía de 30 a 7 días, In-

donesia de 21 pasó a eliminar el *blackout*, mientras que África del Sur representa la liberalización más fuerte, pasando de 42 días del *blackout* a cero días de veda.<sup>9</sup>

**Cuadro 5.** Comparación de restricciones - *blackout* para las encuestas (1996-2002)<sup>10</sup>

Países	Aumentó (+) Disminuyó (-)	Nº días en 1996	Nº días en 2002
Argentina	+	0	1
Bulgaria	+	1	7
Chipre	+	0	7
Eslovenia	+	1	7
Grecia	+	0	15
India	+	0	1
Israel	+	0	1
Macedonia	+	0	5
República de Corea	+	0	23
Suiza	+	7	10
Taiwán	+	0	10
Ucrania	+	0	10
Canadá	-	3	2
Colombia	-	7	1
Francia	-	7	1
Italia	-	28	15
Perú	-	15	7
Polonia	-	12	1
Portugal	-	7	1
Turquía	-	30	7
Uruguay	-	15	7
Venezuela	-	15	2
Indonesia	-	21	0
Kazajistán	-	1	0
Nueva Zelanda	-	1	0
Rusia	-	2	0
África del Sur	-	42	0

Fuente: ESOMAR- WAPOR (2003) y <www.aceproject.org>.

<sup>9</sup> Los países de la muestra del estudio ESOMAR-WAPOR que mantuvieron el *blackout* son; Alemania (0), Australia (0), Austria (0), Bangladesh (0), Bélgica (0), Bolivia (2 días), Bosnia y Herzegovina (0), Brasil (0), Croacia (1 día), Dinamarca (0), Estonia (0), Finlandia (0), Holanda (0), Islandia (0), Irlanda (0), Japón (0), Letonia (0) Luxemburgo (30 días), Malasia (0), México (8 días), España (5), Estados Unidos (0) Nigeria (0), Noruega (0), Pakistán (0), Filipinas (0), Puerto Rico (0), Suecia (0), Tailandia (0), Emiratos Árabes (0), Reino Unido (0).

<sup>10</sup> Los datos disponibles en el estudio ESOMAR-WAPOR (2003) que comparan las restricciones entre 1996 y el año 2002, fueron cotejados en la base de datos de <www.aceproject.org>, lo que permitió actualizar algunas normativas y regulaciones posteriores a 2002, y que incluyen a países que formaban parte de la muestra del estudio citado.

ESOMAR-WAPOR (2003) también constata que en un 83% de los países que regulan la publicación y difusión de encuestas político-electorales antes de los comicios, agencias gubernamentales o las oficinas de administración electoral se encargan del cumplimiento de las normativas, mientras que en un 10% esta tarea está en manos de agencias independientes. Dentro de las razones para establecer restricciones o *blackout* para las encuestas, el estudio concluye que en un 43% de los países con veda o prohibiciones para las encuestas éstas se impusieron para proteger la seriedad y calidad del proceso democrático, en un 21% para proteger el derecho a la privacidad, en un 7% por razones de «seguridad nacional» y un 29% por «otros motivos».

### Opinión de los expertos internacionales

En este apartado se presentan los resultados obtenidos a partir de la aplicación de un cuestionario (véase anexo) autoadministrado dirigido a expertos internacionales. El listado de expertos se construyó a partir de la información proporcionada por WAPOR de sus empresas y personas asociadas. Por lo tanto, la muestra se escogió de manera intencionada y la respuesta del cuestionario estuvo condicionada a la voluntad del experto. Es en este contexto que las conclusiones e interpretaciones inferidas de esta consulta estarán referidas, exclusivamente, a la calidad de expertos y de especialistas de las personas que contestaron el cuestionario, y por lo tanto no guardan relación ni representan a los países a los cuales pertenecen los entrevistados. Sin embargo, la información recopilada permite analizar la experiencia que han tenido estos expertos en su trabajo con encuestas y la relación con eventuales regulaciones o normativas que velan por la calidad de sus estudios.

Durante la segunda etapa de la ejecución del estudio (julio de 2008) se logró contactar a 36 expertos de 20 países<sup>11</sup> quienes respondieron voluntariamente un cuestionario especialmente diseñado con el propósito de contrastar la información secundaria recopilada durante la primera parte del estudio. De esta manera, los datos aquí presentados permitieron precisar la información obtenida y otorgarle un mayor nivel de actualización. En cuanto al perfil de los expertos, principalmente, se trató de académicos ligados a centros de estudios especializados en opinión pública y a prestigiadas universidades de los respectivos países. Destacan también algunos directores y jefes de proyectos de grandes empresas de *marketing* e investigación de mercados. Varias de las personas consultadas pertenecen a medios de comunicación que habitualmente implementan y monitorean sondeos de opinión en sus respectivos países.

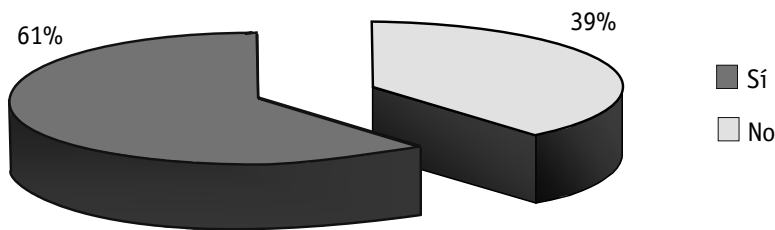
El cuestionario utilizado se estructuró en base a nueve preguntas orientadas a conocer la forma como se organizan los países en torno a la existencia (o no) de regulaciones que supervisan la calidad de las encuestas. En consecuencia, se les con-

<sup>11</sup> Alemania, Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Chipre, Egipto, España, Estados Unidos, Filipinas, Grecia, Holanda, Hungría, Inglaterra, Italia, México, Nueva Zelanda, Turquía, República Checa y Rusia.

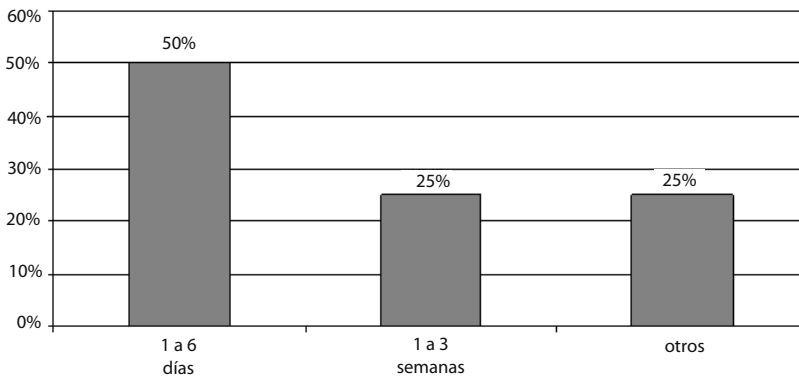
sultó por la vigencia de normativas, códigos, leyes u otro tipo de regulaciones sobre aspectos técnicos de las encuestas políticas, especialmente sobre las denominadas encuestas a «boca de urna». También se les consultó sobre la difusión de los resultados y de los aspectos técnicos (tamaño de muestras, nivel de error, etcétera) de este tipo de sondeos.

A continuación, se presentan los principales resultados a nivel descriptivo de la consulta a expertos internacionales.

**Gráfico 3.** Pregunta sobre la existencia en su país de una disposición legal que regule la publicación de resultados de encuestas pre-electorales antes de una elección.



**Gráfico 4.** ¿Cuánto tiempo antes de la elección existe esta prohibición? (Pregunta dirigida sólo para quienes respondieron sí a la pregunta anterior).

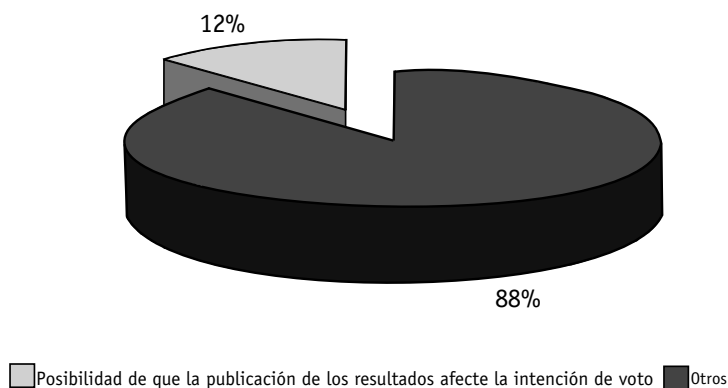


Este gráfico ilustra que la mitad de los expertos señalan la vigencia de algún tipo de normativa referente a las encuestas pre-electorales (no se especifica de qué tipo de norma se trata) y su restricción durante algunos días antes de la elección. En cuanto

a las alternativas sobre cuánto tiempo previo a la elección se pueden realizar este tipo de encuestas, llama la atención que para el caso de Nueva Zelanda se permitiría hasta la víspera de las elecciones, pero en ningún caso durante el día de las elecciones. En Turquía, por ejemplo, el experto señaló que, recientemente, se reformó la temporalidad de este tipo de encuestas pasando de una semana a dos meses antes de las elecciones. En el caso de Filipinas, originalmente, el gobierno estableció un límite de 15 días para los candidatos nacionales, pero se abolió en 2001.

Para el caso de que se permita realizar *exit-polls* o encuestas a boca de urna en el país, más del 80% de los expertos señala que en sus países los resultados se pueden publicar sólo después de cerradas las urnas o bien sólo se pueden publicar después de que se han entregado los resultados oficiales de la elección. Algunos expertos de Estados Unidos e Inglaterra, donde no existe restricción legal para publicar resultados de encuestas de boca de urna, indicaron que las empresas patrocinadoras de las encuestas (muchas veces medios de comunicación) acuerdan no publicar ningún tipo de información (resultados) hasta que estén cerradas todas las mesas de los diferentes estados. Esta situación, particularmente para el caso de Estados Unidos, es muy importante, ya que busca evitar que se afecte la votación en la zona oeste del país por un tema de diferencias horarias. En Inglaterra también se practica la autorregulación que básicamente limita la publicación hasta que la totalidad de las mesas se cierren.

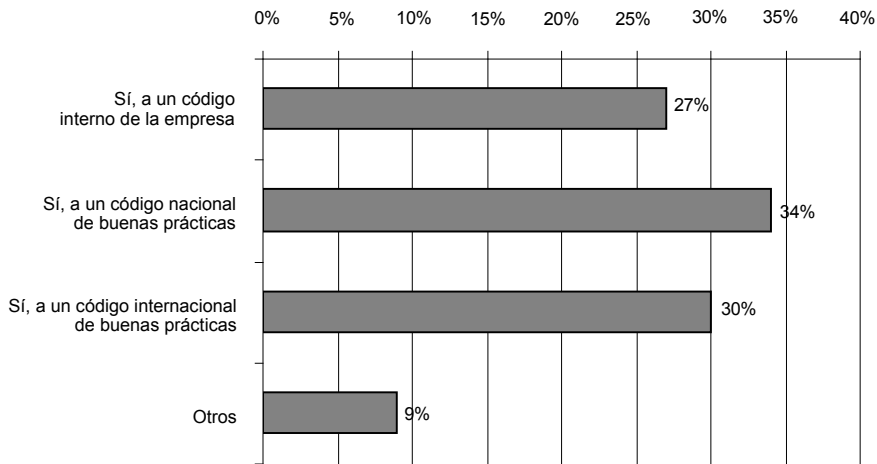
**Gráfico 5.** En caso de que exista una prohibición para informar los resultados de una encuesta en algún período anterior a la elección o que se prohíba la realización de *exit-polls* o encuestas a boca de urna. ¿Cuál es la principal razón que entrega la ley?



Como era de esperar y de acuerdo a la información secundaria recopilada en las etapas previas, la principal razón para regular la publicación de resultados de encuestas de boca de urna es temer que la publicación de los resultados afecte la intención

de voto de los electores. Expertos de Nueva Zelanda enfatizan que en ese país no se puede realizar ninguna actividad referida a aspectos electorales.

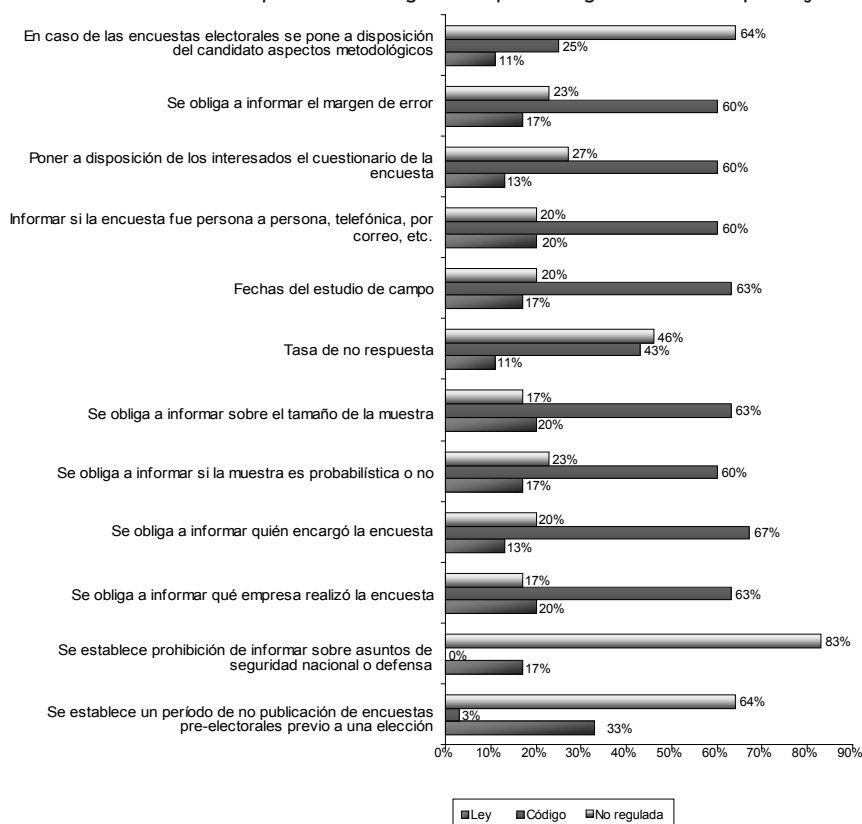
**Gráfico 6.** Adhiere usted o su empresa a algún código de ética o de buenas prácticas para la realización de encuestas. Puede responder más de una vez (n=56)<sup>12</sup>



Las buenas prácticas están fuertemente autorreguladas, tal como se aprecia en el gráfico anterior, ya que los expertos indican que la mayoría de las compañías apelan a códigos tanto nacionales como internacionales que supervisan el comportamiento ético de las empresas encuestadoras. En general, cuando los expertos se refieren a códigos, principalmente mencionan a ESOMAR, WAPOR, CASRO y AAPOR. Algunos expertos expresan que en sus países también se siguen algunos códigos que regulan la información que proporcionan encuestas que trabajan temáticas de investigación en seres humanos.

<sup>12</sup> Pregunta de selección múltiple.

**Grafico 7.** Qué aspectos son regulados por códigos de ética o por leyes



Finalmente, el gráfico 7 sistematiza las respuestas de los expertos en cuanto a los aspectos específicos que son regulados en sus respectivos países. De este modo, la mayoría (más de dos tercios) señalan que en sus países, en general, se autorregulan a través de códigos específicos y no de leyes. Los códigos de buenas prácticas, básicamente, guían los procesos de información tanto de los aspectos técnicos como de los principales hallazgos que proporciona el trabajo con encuestas.

### El uso de códigos de ética profesional

En los países anglosajones, más allá de las normativas legales que limitan principalmente los plazos de publicación de encuestas pre-electorales, gran parte de la regulación de las mismas viene dada por los códigos de ética que suscriben las empresas.

Lo anterior se basa en el hecho de que las principales asociaciones que reúnen a los encuestadores y a las empresas que realizan encuestas tienen como uno de sus objetivos más importantes promover en cada país el derecho a conducir encuestas



de opinión libremente. Ello, en base al artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que garantiza que: «todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión. Este derecho incluye el de no ser agraviado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión». También se invocan los derechos de la libertad de prensa e información y disposiciones constitucionales de cada país. De esta manera, las asociaciones se convierten en un frente amplio para oponerse a cualquier tipo de restricción legal para las encuestas, como las existentes en algunos países vistos anteriormente.

No obstante lo anterior, también se reconoce que los estudios deben ser realizados de acuerdo a criterios técnicos y éticos adecuados por lo que en forma particular han sido desarrollados diversos códigos y normas de ética profesional y buenas prácticas para la realización de encuestas. Esta discusión de estándares de calidad es de larga data y ha estado centrada, principalmente, en dos aspectos. El primero de ellos dice relación con la presunción de que las encuestas deben cumplir ciertos estándares de calidad y cuáles deberían ser estos. En segundo lugar, muchos de los aspectos de las encuestas requieren definiciones conceptuales comunes, por lo que se discute cuáles deberían ser éstas. En términos generales, la discusión ha girado en torno al acuerdo sobre los estándares de calidad mínimos aceptables y definiciones generales, aunque durante el último tiempo, y debido en parte al aumento de las tasas de “no respuesta” de los individuos a las encuestas, también se han orientado a las formas de tratar de manera científica la “no respuesta”.

Entre las principales organizaciones que poseen códigos de ética o de buenas prácticas y guías tendientes a asegurar la calidad de las encuestas se encuentran, específicamente en el área de opinión pública, la *World Association for Public Opinion Research* (WAPOR) y la *American Association for Public Opinion Research* (AAPOR). En un rango que une el área de opinión pública con los estudios de mercado está la *European Society for Opinion and Marketing Research* (ESOMAR) mientras que en el área de los estudios de mercado destacan la *American Marketing Association* (AMA), la *Marketing Research Association* (MRA), y la *Association for Consumer Research* (ACR). Por su parte también existen las asociaciones que agrupan asociaciones y que también poseen códigos o guías, como el *Council of American Survey Research Organizations* (CASRO), el *Council for Marketing and Opinion Research* (CMOR), la *National Council of Public Polls* (NCPP), entre otras.

El propósito de estos códigos consiste en establecer altos estándares de calidad para la realización de encuestas, entre ellos, asegurar que la población correcta está siendo realmente considerada para la selección muestral y que ésta cubra a todos los miembros de ella, de modo que todos tengan posibilidad de ser incluidos. En otras palabras, que el marco muestral (*sampling frame*) sea completo y actualizado, lo que en este caso constituye la característica más importante para asegurar la cobertura adecuada de la población deseada.

Se recomiendan, por ejemplo, estrategias para asegurar la validez del cuestionario tales como el fraseo, la medición de variables a través de preguntas y el testeo previo del cuestionario. Se incentiva la especialización del personal encargado de aplicar el

cuestionario a la muestra seleccionada y chequeos de calidad en cada una de las etapas de la encuesta. Las recomendaciones más importantes contenidas en los códigos de ética y sobre todo en las guías dicen relación con la publicación de los resultados. Esto implica información sobre<sup>13</sup>:

- Quién patrocinó la encuesta y quién la realizó.
- Las razones para realizar el estudio, incluyendo sus objetivos específicos.
- El cuestionario utilizado, incluyendo las fichas e instrucciones que se le mostraron al entrevistado cuando se aplicó el cuestionario.
- La definición del universo en estudio que es representado en la encuesta con la descripción del marco muestral.
- Descripción del diseño muestral incluyendo el tamaño de los *clusters*, el número de llamadas promedio a cada entrevistado, etcétera.
- Descripción del proceso de selección muestral, entregando información de los métodos por los cuales las personas fueron seleccionadas por el investigador y demás detalles que permitan una relativamente exacta replicación.
- Tamaño de la muestra y resultados de la implementación del muestreo, lo que implica información sobre el total de la muestra contactada, aquellos no asignados o entrevistados, número de personas que rechazaron la entrevista, no elegibles y cuestionarios o entrevistas completas.
- Documentación y una descripción completa, si es aplicable, de las tasas de respuesta y si es posible información de cómo los que responden podrían diferir de los que no lo hacen.
- Descripción de cualquier *scoring* especial, edición, ajuste de datos o métodos de indexación utilizados.
- Discusión de la precisión de los resultados incluyendo, si es aplicable, estimaciones de los márgenes de error con referencias a cualquier otra posible causa de error.
- Una descripción de todos los porcentajes en los cuales se basan las conclusiones.
- Una clara delineación de los resultados que emanan de sólo una parte de la muestra y cuáles del total de ella.
- Métodos, lugares y fechas de las entrevistas, estudio de campo o recolección de datos.
- Características de los entrevistadores.
- Copias de los manuales para el entrevistador, validación de los resultados, códigos y otros.
- Cualquier otra información que una persona necesitaría para hacer una evaluación razonable de los resultados obtenidos.

---

<sup>13</sup> Se emplearon los *standars for minimum disclosure* de AAPOR como guía.

En la siguiente tabla comparamos los distintos estándares que diversas organizaciones de estudios de opinión pública utilizan al momento de dar a conocer sus datos.

**Tabla 1.** Estándares de *disclosure* de organizaciones de investigación por encuestas

	WAPOR	AAPOR		CASRO		ESOMAR		NCPP	
		Código	Buenas prácticas	Código	Guía	Código	Guía	Declaración	20 preguntas
Quién la realizó	x	x	x	X	X	x	x	X	x
Quién la encargó	x	x	x	X	X	x	.	X	x
Tamaño muestral	x	x	x	X	x	x	x	X	x
Diseño muestral	x	x	x	X	X	x	x	X	x
Método recolección de datos	x	x	x	x	x	x	x	X	x
Cuándo se realizó	x	x	x	X	X	x	x	X	x
Error muestral	x	x	x	x	X	x		X	X
Fraseo de preguntas	x	x	x	X	x	x	x	X	X
Orden de las preguntas	x	.	x	x	x	x		X	X
Universo	x	x	x	x	x	x	x	X	X
Factor de ponderación	x	x		x	x	x	x	X	
Tasa de respuesta	x	x	x	x	x	x	x	X	X
Sub-grupos	x	x			.				X
Entrevistadores	x								
Propósito general	x		x	X	x	x			x

x= Importante

X= Muy importante.

Fuente: WAPOR. «A Media Guide to Survey Research». Disponible en <<http://www.unl.edu/WAPOR/journalists.doc>>.

La tabla anterior muestra que los códigos de ética y guías para la publicación de los resultados de las principales organizaciones generalmente cubren los aspectos más importantes que garantizan las buenas prácticas. Las menos consideradas son las menos importantes y conflictivas, como la información sobre los entrevistadores, subgrupos y propósito general de la encuesta. La positiva influencia de los códigos de ética y las autorregulaciones queda de manifiesto en el hecho de que para incor-

porarse en estas organizaciones los individuos y empresas están obligados a suscribir el código de ética.

## Hallazgos y conclusiones

Como se revisó, la postura regulatoria busca el establecimiento de normas a las cuales deben sujetarse las empresas, institutos y organizaciones que realizan encuestas electorales, de intención de voto y en algunos casos de carácter político. Esta postura nace en países europeos como Francia, España, Portugal y Bélgica, donde la legislación se preocupa de velar que los datos y resultados de las encuestas no estén adulterados, modificados o manipulados a objeto de que la información que se entregue a la opinión pública no esté distorsionada. Un punto en común en estas legislaciones precursoras de la posición regulatoria es la obligación de publicar, junto con los resultados o a través del organismo regulatorio (cuando existe), la «ficha técnica de la encuesta». En América Latina también se observa la adopción por parte de algunos países de esta postura regulatoria, entre ellos Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú. Mientras que en Argentina, desde 2004 existe un proyecto de ley que busca regular la difusión y publicación de encuestas electorales, que no sólo establece el requisito de publicar la ficha técnica de la encuesta, sino que también el cuestionario completo y tener disponible la base de datos; en ese proyecto se contempla la creación de un Comité Consultivo Permanente abocado a resguardar la objetividad y la consistencia metodológica de las encuestas electorales.

Mientras tanto, en la tradición anglosajona ha primado la autorregulación y los códigos de ética para la prensa (difusión y publicación) y para las empresas e institutos que realizan encuestas, siendo Estados Unidos, Inglaterra y Alemania los casos más relevantes, junto a países como Noruega y Suecia.

Por otra parte, de la muestra de 56 países con miembros en WAPOR, a los cuales se agregó Panamá (que no tiene miembros en esta entidad pero sí posee legislación regulatoria sobre las encuestas), un total de 18 países contempla en su legislación la regulación de las encuestas electorales y políticas en alguno de los siguientes módulos:

- Requisitos de información y estándares de calidad para la publicación y difusión (14 países).
- Estándares de calidad y objetividad en el diseño metodológico (8 países).
- Requisitos de inscripción y registro para las encuestadoras (9 países).
- Existencia de organismos o entes reguladores-supervisores (13 países).

a) REQUISITOS PARA LA DIFUSIÓN Y PUBLICACIÓN DE ENCUESTAS POLÍTICO-ELECTORALES. Este aspecto considera la legislación que establece directamente requerimientos para la difusión y publicación de los resultados de las encuestas políticas y electorales. En los 14 países que regulan la publicación y difusión de las encuestas se requiere obligatoriamente la entrega de información sobre los aspectos técnicos y el

diseño metodológico de las encuestas electorales y en algunos casos de las encuestas políticas en general. En la mayoría de estos 14 países la publicación y difusión debe ir acompañada de la ficha técnica donde se debe señalar la identidad de la empresa o institución que realizó la encuesta, quién solicitó o contrató los servicios, la representatividad, la cobertura geográfica, el tamaño de la muestra, margen de error estimado, tasa de respuesta y las fechas en que se realizó el trabajo de campo. En varios casos, la legislación requiere, para publicar y difundir los resultados de las encuestas, que se publique el cuestionario empleado y las preguntas realizadas a los entrevistados (Colombia, España, Grecia, Panamá, Portugal, Rusia y Ucrania).

b) ESTÁNDARES DE CALIDAD Y OBJETIVIDAD EN EL DISEÑO METODOLÓGICO. Esta categoría considera la regulación de los estándares de calidad y objetividad para el diseño metodológico de las encuestas políticas y electorales. En países como Bélgica, Colombia, España, Francia, Grecia, México, Perú y Portugal existe legislación que busca garantizar la calidad y la objetividad de las encuestas, preocupándose prioritariamente de las encuestas de carácter electoral, aunque en algunos casos también se consideran las encuestas políticas. Mientras la legislación española sigue los criterios establecidos en las disposiciones de autorregulación de ESOMAR y WAPOR, la Junta Electoral Central se preocupa de que no se adulteren los datos de las encuestas o éstos sean modificados de forma intencionada, lo mismo que en relación a la metodología empleada para la realización de la encuesta. En México, el Código Federal establece que las empresas encuestadores deberán adoptar los criterios científicos que estipule cada Consejo General del Instituto Electoral Estatal. De esa forma algunas de las legislaciones estatales establecen como requerimientos el sistema de muestreo, el nivel de confianza, la representatividad, el tamaño de la muestra, el cuestionario empleado, entre otros, mientras que en el estado de Zacatecas el Consejo General del Instituto Electoral está facultado para solicitar informes técnico-científicos a universidades o entidades especializadas a objeto de resguardar el cumplimiento de los estándares de calidad y objetividad cuando le parezca pertinente.

En Francia, que tiene una de las legislaciones más completas, la muestra entrevistada debe ser representativa, el cuestionario no debe contener preguntas de carácter tendencioso y las bases de datos deben estar disponibles para ser verificadas por el órgano regulador. Las empresas encuestadores deben conservar por dos meses las bases de datos de la encuesta a objeto de poder ser verificadas. En el caso de Portugal, la evaluación de los estándares de calidad del diseño metodológico se realiza *ex ante*, ya que se exige que los resultados, la base de datos y otros antecedentes sean enviados al ente u organismo regulador.

c) REQUISITOS DE INSCRIPCIÓN Y REGISTRO PARA LAS ENCUESTADORAS. En países como Colombia, Ecuador y Panamá existen varios requisitos y requerimientos que las encuestadoras deben cumplir para poder inscribirse o registrarse. Esta disposición atañe principalmente a las empresas que realizan encuestas electorales o de intención de voto, las que deben ser capaces de acreditar que cuentan con la capaci-

dad financiera, técnica y profesional para la realización de encuestas. En los casos de Colombia, Ecuador y Perú, las encuestadoras que no estén registradas o inscritas no podrán realizar encuestas electorales.

En otros casos, las empresas u organismos encuestadores deberán registrar las encuestas, con sus aspectos técnicos, en el organismo competente. En Francia, la empresa encuestadora deberá registrar en la Comisión de Sondeos un set de aspectos técnicos, que aparte de los tópicos considerados en una ficha técnica completa, incluyen el método para deducir otros resultados y conclusiones de carácter indirecto que van a formar parte de la información difundida.

En general, el objetivo que tiene una parte de esta legislación es obligar a las encuestadoras a acreditar *ex ante* su capacidad técnica, profesional y logística para la realización de encuestas de calidad, lo que debería excluir a las empresas que no cuentan con la capacidad instalada para realizar encuestas que cumplan con los estándares de calidad y objetividad mencionados en el punto anterior.

d) EXISTENCIA DE ORGANISMOS O ENTES REGULADORES-SUPERVISORES. De la muestra de países con miembros en WAPOR más Panamá, en total trece países tienen organismos o entes dedicados a la regulación y/o supervisión de las encuestas electorales y políticas, concentrados principalmente en las primeras. En general, el objetivo de esta institucionalidad regulatoria tiene que ver con el cumplimiento de la legislación revisada en los puntos anteriores referente a los requisitos de publicación y difusión, estándares de calidad en el diseño metodológico y los requisitos de inscripción y registro, cuando corresponde, ya sea de las encuestadoras o bien de las encuestas realizadas, antes o después de su publicación. Varias de estas entidades reguladoras, en estos trece casos, tienen dependencia directa del colegio, tribunal o consejo electoral de cada país, lo que da cuenta de la especial preocupación de la legislación por las encuestas electorales y de intención de voto, no obstante también se consideran en algunas legislaciones las encuestas políticas. Igualmente existen comités y comisiones que no forman parte de la institucionalidad electoral y que tienen como objetivo supervisar el cumplimiento de estándares metodológicos y rigor profesional en el trabajo de las encuestadoras, por ejemplo en Bélgica, Francia, Italia, Perú y Portugal. Dentro de las competencias con las que cuentan los organismos y entes que forman parte de la institucionalidad regulatoria o de supervisión en la experiencia revisada, destacan las facultades de solicitar que las encuestadoras envíen sus estudios antes de ser publicados o bien requerir las bases de datos y el diseño metodológico empleado a fin de verificar la calidad y el cumplimiento de los estándares metodológicos. También, y como se revisó en el punto anterior, algunos de estos organismos están encargados de acreditar la capacidad financiera, logística, técnica y profesional de las encuestadoras.

e) *BLACKOUT* O VEDA DE LAS ENCUESTAS ELECTORALES. De los 56 países con miembros en WAPOR más Panamá, en 31 existe un *blackout* para la publicación, difusión y en algunos casos para la realización de encuestas electorales o de intención de voto, en tanto que 26 países no establecen un período legal de «veda» a las encuestas

antes de la elección, e incluso algunos tampoco establecen prohibición para realizar encuestas de salida (*exit-polls*) y difundir sus resultados el mismo día de la elección. De los 31 países que establecen un *blackout* para las encuestas electorales, 9 países restringen la publicación de las encuestas un día antes de la realización de los comicios. En casi dos tercios de los países que establecen *blackout*, éste no supera la semana antes de la elección, es decir siete días de veda para las encuestas. Ahora bien, existe un grupo de países en los cuales el período de restricción a la publicación y difusión de las encuestas es mayor, por ejemplo Luxemburgo establece un *blackout* de 30 días antes de la elección; Ecuador, 20 días; y El Salvador, Italia, Grecia y Perú, 15 días. Entre los casos que no establecen prohibición para la publicación y difusión de las encuestas hay una mayoría de países europeos, los que tienen más miembros en WAPOR.

### Aspectos para incorporar en el debate y lecciones para Chile

Buena parte de la regulación existente en la experiencia comparada se concentra en el establecimiento de disposiciones referentes a la publicación y difusión de encuestas electorales y en algunos casos también las encuestas políticas, requiriendo, en su mayoría, que la publicación y difusión sea acompañada con la «ficha técnica» de la encuesta. No obstante, algunos países que establecen requerimientos para la publicación (como la publicación de la ficha técnica) no tienen disposiciones relativas a la calidad y los estándares metodológicos. Es decir, el que la legislación obligue a publicar junto con los resultados una ficha técnica no implica, necesariamente, la existencia de disposiciones que se ocupen directamente de la calidad y el estándar metodológico de las encuestas. Sin embargo, la obligación de transparentar la información puede constituirse en un obstáculo o desincentivo para la aparición de «encuestadoras fantasmas» en período electoral.

El espíritu que anima la normativa que regula la publicación y difusión busca garantizar el acceso a información veraz y objetiva, en línea con los criterios de transparencia y acceso a la información que se han ido instalando con fuerza en las democracias avanzadas de la mano con un rol cada vez más importante de los medios de comunicación. Pero, por otro lado, es importante tener en cuenta que la perspectiva de la regulación cuestiona estas disposiciones como una traba a la libertad de información y a la independencia de los medios y enfatiza el establecimiento de códigos éticos de autorregulación para los medios en la difusión y publicación de los resultados de las encuestas. Cabe señalar que el debate en tal sentido no exime la discusión de consideraciones legales, políticas, valóricas e ideológicas.

En varios países las iniciativas destinadas a regular la publicación y difusión de las encuestas han generado fuertes debates en torno a la constitucionalidad de la medida y el resguardo a ciertos derechos como la libertad de información y opinión, por lo que cabe esperar que cualquier medida o iniciativa de ley destinada a regular de alguna forma la actividad de los encuestadores o la publicación y difusión de los resultados de las encuestas podría ser objeto de un fuerte rechazo de una parte de las

empresas e instituciones encuestadoras, las que lleven el debate al plano de la libertad y el derecho de la información.

La existencia de organismos o entes que regulan la actividad de las encuestadoras en democracias avanzadas como Francia, España, Bélgica e Italia muestra que la regulación de la calidad, objetividad y el estándar metodológico de las encuestas es consistente con los principios democráticos que garantizan las libertades y el derecho a la libertad de información. Esto debe tenerse en cuenta si el debate sobre el tema se lleva al plano de las libertades y los derechos.

En países como España, Francia, Portugal y Bélgica para impulsar medidas que regulen tanto la publicación como la calidad y el estándar del diseño metodológico de las encuestas se ha argumentado sobre la base del derecho de los ciudadanos a obtener información veraz y objetiva, en particular en lo que se refiere al ámbito electoral luego de experiencias negativas con la masificación de encuestadoras fantasmas.

Una forma de establecer un puente entre la regulación y la autorregulación es la legislación española, que sigue los criterios de autorregulación establecidos por ESOMAR y WAPOR, lo que podría facilitar la introducción de algunas medidas destinadas a regular las encuestas, disminuyendo la resistencia de quienes optan por la perspectiva de la autorregulación y obteniendo el respaldo de una asociación con prestigio internacional como WAPOR, por ejemplo.

En la línea de sugerir criterios generales y aportar al debate sobre este tema relevante para el desarrollo democrático del país, a continuación son presentados lineamientos que podrían guiar una política de mejoramiento de los estándares de calidad en el mercado de encuestas políticas y electorales de opinión pública en Chile.

En concordancia con lo establecido anteriormente, cabe proponer como lineamientos generales que debería tener una política de mejoramiento de los estándares de calidad de las encuestas políticas, los principios de transparencia y acceso a la información conjugados con criterios de autorregulación, en tanto que, en principio, resultaría difícil implementar un tipo de regulación excesivamente rígida o coercitiva para la realización de encuestas electorales. En tal sentido, resulta plausible la normalización, a través de la sugerencia de la adopción de códigos de ética y de autorregulación por parte de las encuestadoras, los que deberían establecer normas sobre:

- Difusión y publicación de encuestas político-electorales.
- Calidad en el diseño de las encuestas político-electorales.
- Disposiciones para las empresas encuestadoras.
- Supervisión de la realización, publicación y difusión de las encuestas político-electorales.

Cabe advertir que estas normas legales son generalmente rechazadas por las grandes organizaciones de estudios de opinión pública como WAPOR o AAPOR y su implementación, además de impopular, podría entrar en conflicto con el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que garantiza la libertad de opinión y con las normas que garantizan la libertad de prensa. La generalidad de los



países desarrollados no establecen normas legales y la calidad de las encuestas queda en manos del mercado y en la adopción de códigos de ética.

Finalmente, y considerando los aspectos anteriormente señalados, se recomienda considerar y discutir la siguiente normativa de autorregulación para las encuestas político-electorales y su publicación y difusión a través de los medios de comunicación masiva en Chile, pensando desde ya que se trata de un debate necesario para elevar la calidad de las encuestas e ineludible para el fortalecimiento de la democracia.

1. Publicación de los aspectos técnicos y metodológicos de las encuestas a través de una ficha técnica que informe sobre las siguientes variables:

- Representatividad
- Cobertura geográfica
- Tamaño de la muestra
- Margen de error estimado
- Tasa de respuesta
- Fecha de realización del trabajo de campo
- Procedimiento utilizado para la selección de los entrevistados
- Tipo de entrevistas.

2. Publicación íntegra del cuestionario empleado, con la finalidad de permitir la verificación de que las preguntas realizadas a los entrevistados no indujeron las respuestas.

3. Identificación de los actores involucrados en el estudio:

- Identidad de la empresa que realiza la encuesta
- Identidad del contratante y/o quién financia la encuesta.

4. Establecimiento de estándares de calidad, tales como la adopción de las disposiciones (o algunas de ellas) establecidas por ESOMAR y/o WAPOR. Con todo, los estándares establecidos deberían apuntar a asegurar el cumplimiento de los siguientes aspectos:

- La muestra entrevistada sea representativa
- El cuestionario aplicado no contenga preguntas de carácter tendencioso
- Aspectos éticos propios de la investigación en ciencias sociales (consentimiento informado para el entrevistado y la obligación para la encuestadora de informar sobre el organismo que realiza la encuesta, entre otros).

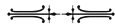
5. En el caso de las encuestas pre-electorales solicitar a las empresas el envío de la información incluyendo su metodología y cuestionario y, en lo posible, la base de datos al Servicio Electoral quien debe ponerlo a disposición del público.

## Bibliografía

- BEAL, Richard y Ronald HINCKLEY (1984). «Presidential Decision Making and Opinion Polls». *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 472: 72 -83, marzo.
- BOND, J; R. FLEISHER y M. NORTHRUP (1988). «Public Opinion and Presidential Support». *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 499: 47- 63, sep.
- BROH, Anthony (1983). «Polls, pols and parties». *The Journal of Politics* 45 (3): 732-744.
- BURSTEIN, Paul (2003). «The impact of Public Opinion on Public Policy: A review and Agenda». *Political Research Quarterly* 56 (1): 29- 40.
- CECI, Stephen y Edward KAIN (1982). «Jumping on the Bandwagon with the Underdog: The impact of the Attitude Polls on Polling Behavior». *The Public Opinion Quarterly* 46 (2): 228- 242.
- CÓRDOBA, Lorenzo y Pedro SALAZAR (2007). «Consideraciones sobre la (in)justificación de la regulación estatal de encuestas y sondeos de opinión electorales». En Córdoba, L; Salazar, P (coord). *Regulación de encuestas electorales en México*. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-AMAI-Consejo de Investigadores de la Opinión Pública.
- ESOMAR-WAPOR (2003). *The Freedom to Publish Opinion Polls Results*. Report on a Worldwide Update, Foundation for Information (FI). Disponible en <www.esomar.org>.
- GÁLVEZ, Luis (2000). «Organismos de sondeos, encuestas electorales y derecho». *Revista de Estudios Políticos (nueva época)* 110, octubre- diciembre: 97-122.
- GARRIGOU, Alain (2007). *La embriaguez de las encuestas*. Santiago: LOM Ediciones.
- GELMAN, A. y G. KING (1993). «Why are American Presidential Election Campaigns Poll so variable when votes are so Predictable». *British Journal of Political Science* 23 (1): 409-431.
- GLOBAL CAMPAIGN FOR FREE EXPRESSION (2003). *Laws and Regulations Restricting the Publication of Electoral Opinion Polls*. Publicado por Article 19, Global Campaign for Free Expression, Londres. Disponible en <www.wapor.org>.
- HEATH, Anthony, Stephen FISHER y Shawna SMITH (2005). «The globalization of public opinion research». *Annual Reviews Political Science* 8: 297-333.
- HUNEEUS, Carlos (2007). «Democracia versus Encuestocracia». *Revista Mensaje*, octubre: 6-11.
- . (1999). «Las encuestas de opinión pública en las nuevas democracias de América Latina. Algunas observaciones». *Contribuciones* 2, 9-30.
- IRWIN, Galen y Joop VAN HOLSTEYN (2002). «According to the Polls: The Influence of Opinion Polls on Expectations». *Public Opinion Quarterly*, 66: 92-104

- KAVANAGH, Dennis (1994). «Las encuestas de opinión pública». *Revista de Estudios Públicos*, 53: 146-169.
- KLOR, Esteban y Eyan WINTER (2007). «The Welfare effects of Public Opinion Polls». *Game Theory* 35: 379-394.
- LIPARI, Lisbeth (1999). «Polling as Ritual». *Journal of Communication*, invierno: 83-102.
- LÓPEZ, Miguel Ángel y Gustavo MARTÍNEZ (1999). «Opinión pública y democracia; las encuestas en la redemocratización chilena». En MENÉNDEZ-CARRIÓN, Amparo y Alfredo JOIGNANT. *La caja de pandora. El retorno de la transición chilena* (157-184). Santiago: Planeta-Ariel.
- MUTZ, Diana (1992). «Impersonal Influence: Effects of Representations of Public Opinion on Political Attitudes». *Political Behavior* 14 (2): 89-122.
- OSBORNE, Thomas y Nikolas ROSE (1999). «Do the social sciences create phenomena?: the example of public opinion research». *British Journal of Sociology*, 50 (3): 367-396.
- OTERO SILVA, Marlene (2006). «Opinión pública y legitimidad democrática en la Unión Europea». *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*. Vol 1, núm. 1: 163-179. Venezuela.
- PAN, Z.; J. ABISAID; H. PAEK; J. SUN; D. HOUDEN (2005). «Exploring The Perceptual Gap in Perceived Effects of Media Reports of Opinion Polls». *International Journal of Public Opinion Research* 18 (3): 339-350.
- SANDERS, David (2003). «Pre-Election polling in Britain, 1950-1997». *Electoral Studies*, 22: 1-20.
- SULMONT, David (2007). «Conocimiento político, opinión pública y democracia en la sociedad peruana». Ponencia presentada en el primer Congreso Latinoamericano de WAPOR; «Opinión pública, conflicto social y orden político», 12-14 de abril, Colonia del Sacramento. Uruguay.
- TUESTA, Fernando (2007). «Medios, encuestas y políticos; una tensa relación de necesidad». Ponencia presentada en el primer Congreso Latinoamericano de WAPOR; «Opinión pública, conflicto social y orden político», 12-14 de abril, Colonia del Sacramento, Uruguay.
- URIBE, Rodrigo y Enrique MANZUR (2007). «Los estudios de Opinión y su Influencia en las Preferencias de las Personas». *PSYKHE*, 16 (2): 97-105.
- VILLANUEVA, Ernesto (2007). «Encuestas y transparencia». En CÓRDOVA, L. y P. SALAZAR (coord.). *Regulación de encuestas electorales en México*. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/AMAI/Consejo de Investigadores de la Opinión Pública.
- WEST, Darrell (1991). «Polling Effects in Election Campaigns». *Political Behavior*, 13 (2):151-163.

*Este libro fue impreso en los talleres de Gráfica Lom,  
Concha y Toro 25, Santiago, Chile,  
en el mes de octubre de 2009,  
en una tirada de 1.200 ejemplares.*





150,05 mm

plisado

145 mm

plisado

144,95 mm

Tabla I. Matriz comparativa por países: variables organizativas.

País	Antecedentes del Organismo	Dependencia	Definiciones estratégicas	Estructura interna	Atribuciones
<b>Estados Unidos</b>	<b>Nombre:</b> Government Accountability Office. <b>Fecha de creación:</b> 1921. <b>Autoridad:</b> Contralor, dura 15 años en el cargo y es nombrado por el Presidente de una lista sugerida por los parlamentarios. <b>Tipo de Organismo:</b> Agencia nacional independiente.	<b>Congreso.</b>	Apoyar al Congreso en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales y ayudar a mejorar el rendimiento y garantizar la rendición de cuentas del gobierno federal para el beneficio del pueblo americano. La labor de este organismo se realiza a petición del Congreso a través de los comités o subcomités. También realiza investigaciones en virtud de la autoridad que le compete como Contraloría General. Aconseja al Congreso y a los jefes de las agencias ejecutivas acerca de las formas de hacer el gobierno más eficiente, eficaz, ético, equitativo y con capacidad de respuesta. Su trabajo da lugar a las leyes y actos de gobierno tendientes a mejorar las operaciones.	Órgano de carácter unipersonal.	Fiscalizadora, consultiva y didáctica. Suministra información y asesora al Congreso en temas económicos y presupuestarios. Realiza auditorías para determinar si las operaciones de los fondos federales se están gastando de manera eficiente y eficaz; investiga las denuncias de actividades ilegales e impropias; realiza informes sobre la forma y los programas de gobierno y las políticas de cumplimiento de sus objetivos; análisis de políticas y recomendaciones para la consideración del Congreso, y emisión de resoluciones y dictámenes jurídicos. Fiscaliza fondos públicos federales. Propone cambios en políticas y programas federales.
<b>España</b>	<b>Nombre:</b> Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. <b>Fecha de creación:</b> 2007. <b>Autoridad:</b> Consejo Rector / Presidente de la Agencia. <b>Tipo de Organismo:</b> Agencia del Ejecutivo. El Consejo de Ministros aprobará anualmente los programas y políticas públicas correspondientes a la Administración General del Estado, que la Agencia examinará. También podrá evaluar políticas y programas gestionados por las Comunidades Autónomas a través de convenios de colaboración voluntarios.	<b>Ministerio de Administraciones Públicas.</b>	La promoción y realización de evaluaciones y análisis de impacto de las políticas y programas públicos, así como el impulso de la gestión de la calidad de los servicios, favoreciendo el uso racional de los recursos y la rendición de cuentas a la ciudadanía. Entre sus objetivos se encuentran: Promover cultura y prácticas de evaluación. Elaborar metodologías y sistemas de información e indicadores. Fomentar la calidad de los servicios como compromiso con la ciudadanía. Analizar las actividades y servicios prestados a los ciudadanos por las Agencias Estatales.	La Agencia de Evaluación tiene un Consejo Rector con representantes de los Ministerios de Administraciones Públicas, Economía y Hacienda, Presidencia y Asuntos Exteriores y Cooperación, de las organizaciones sindicales y profesionales independientes de reconocido prestigio.	La Agencia de Evaluación se encargará de valorar los resultados de las políticas públicas y la calidad de los servicios. Este organismo servirá para conocer mejor los efectos y resultados de las políticas y programas públicos, así como para mejorar la rendición de cuentas a la ciudadanía. Se trata de suministrar valoraciones técnicas independientes, con recomendaciones argumentadas y rigurosas, para que quienes deciden lo hagan en mejores condiciones.
<b>Alemania</b>	<b>Nombre:</b> Existen varios organismos de evaluación. Entre los dependientes del Ejecutivo se encuentran: Tribunal Federal de Cuentas y Degeval (Gesellschaft für Evaluation). A éstos se suman otras instancias a nivel sectorial y regional (lander). <b>Fecha de creación:</b> Tribunal Federal de Cuentas. Degeval (Gesellschaft für Evaluation): 1997. <b>Autoridad:</b> Presidente del Tribunal de Cuentas /Presidente comité ejecutivo (Degeval). <b>Tipo de Organismo:</b> El Tribunal de Cuentas es un organismo centralizado a nivel federal. Degeval es una asociación sin fines de lucro.	<b>Tribunal Federal de Cuentas:</b> Goza de autonomía jurídica. Es independiente en sus acciones y en la planeación de sus actividades. Informa al Parlamento (a la Comisión de Fiscalización), que es una subcomisión de la Comisión de Presupuestos) acerca de sus conclusiones.  <b>Degeval:</b> es una asociación sin fines de lucro, inscrita en el registro de asociaciones. Se encuentra fuera del aparato público.	<b>Tribunal Federal de Cuentas:</b> Es el órgano supremo de control de cuentas. Realiza el control del gobierno federal y de los organismos subordinados en cuanto a su gestión financiera. Además tiene que asesorar al Bundestag sobre la base de su fiscalización, apoyarle en su trabajo legislador así como en su tarea de controlar al gobierno federal. Se centra principalmente en aspectos financieros de las políticas de cada organismo público.  <b>Degeval:</b> Persigue la profesionalización y la institucionalización de la evaluación de políticas públicas, unificando criterios y perspectivas de evaluación, promoviendo la información y el intercambio.	<b>Tribunal Federal de Cuentas:</b> Está integrado por nueve Departamentos con un total de 49 Divisiones de fiscalización. La División presidencial desempeña funciones administrativas. Las Oficinas Regionales de Auditoría están sometidas al Tribunal. La toma de decisiones del Tribunal Federal de Cuentas compete a los órganos colegiados. Por norma general, se trata de órganos colegiados bipersonales, integrados por el Director de Departamento y el Jefe de División competente. En algunos casos se establecen órganos tripersonales (o sea, el órgano colegiado bipersonal más el Presidente o el Vicepresidente). Todas las decisiones requieren unanimidad. El Gran Senado, integrado por los dos Presidentes, los Directores de los nueve Departamentos y varios Jefes de División, decide en asuntos de relevancia horizontal o de especial trascendencia (por ejemplo asuntos relacionados con el Informe Anual). Sus acuerdos se adoptan por la mayoría de los asistentes.  <b>Degeval:</b> Se estructura en un comité ejecutivo y en comisiones especializadas de acuerdo a la política a evaluar. Se compone de 465 profesionales independientes y por 84 miembros institucionales.	<b>Tribunal Federal de Cuentas:</b> Tiene atribuciones fiscalizadoras y consultivas. Informa al Parlamento al término del ejercicio fiscal respecto de la correcta utilización de los recursos a nivel Federal, de acuerdo a informes emitidos por el Ministerio Federal de Finanzas. Es un organismo independiente para garantizar un control financiero eficaz.  <b>Degeval:</b> Ayuda y mejora la teoría, la práctica, los métodos, la comprensión y la utilización de la evaluación de las políticas públicas y su contribución para la formación de una opinión pública. Introducción, actualización y apoyo en el proceso de desarrollo de la práctica de la evaluación y definición de estándares. Promueve el intercambio de experiencias con otros países y agencias de evaluación. Los resultados de sus evaluaciones no son vinculantes, si bien son solicitadas muchas veces por el Ejecutivo, sólo tienen carácter consultivo.
<b>Francia</b>	<b>Nombre:</b> En Francia existen desde 1990 instancias responsables del proceso de evaluación de las políticas públicas: Comité Interministerial de la Evaluación (CIME) Comité Interministerial de Auditoría de Programas (CIAP) Consejo Científico de Evaluación (CSE) Fondo Nacional para el Desarrollo de la Evaluación (FNDE) Tribunal de Cuentas. <b>Autoridad:</b> CIME (Primer Ministro) CIAP (Inspector General de Finanzas) CSE (Presidente del Consejo) FNDE (Primer Ministro). <b>Tipo de Organismo:</b> CIME/CIAP/CSE/FNDE son órganos del Ejecutivo. Tribunal de Cuentas es independiente.	<b>CIME:</b> Primer Ministro.  <b>CIAP:</b> Primer Ministro.  <b>CSE:</b> Es nombrado por el Presidente de la República.  <b>FNDE:</b> Depende del CIME.  <b>Tribunal de Cuentas:</b> Desde el año 2001 la Constitución garantiza la independencia del Tribunal de Cuentas. Este organismo es independiente del Ejecutivo y del Parlamento (a diferencia del modelo anglosajón) y sus magistrados (Presidentes del Tribunal y Consejeros) son inamovibles.	<b>CIME:</b> Actúa como instancia de coordinación de las evaluaciones del Ejecutivo y, en este sentido, recibe las proposiciones de evaluación de los ministerios. También pueden presentarle propuestas de evaluación el Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo.  <b>CIAP:</b> Su misión es auditar la calidad de la información y los análisis presentados en los proyectos e informes anuales de resultados asociados a los programas ministeriales, así como de las modalidades de gestión elegidas para la materialización efectiva de los programas en las respectivas administraciones.  <b>CSE:</b> Su mandato es por un período de seis años, no renovable, y su función consiste en proporcionar asesoramiento científico al CIME.  <b>FNDE:</b> Entregar recursos para la realización de evaluaciones.  <b>Tribunal de Cuentas:</b> Su misión es controlar de forma independiente las finanzas públicas, en un rol de contrapoder. Debe acreditar el buen uso de los recursos fiscales.	<b>CIME:</b> Está presidido por el Primer Ministro y reúne a los principales ministerios del gobierno. Actúa como instancia de coordinación de las evaluaciones del Ejecutivo, y en este sentido recibe las proposiciones de evaluación de los ministerios. También pueden presentarle propuestas de evaluación el Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo.  <b>CIAP:</b> El Comité interministerial, presidido por un inspector general de finanzas, está formado por representantes de los servicios de inspección y control de los distintos Ministerios.  <b>CSE:</b> Se compone de 11 miembros, nombrados por el Presidente de la República, entre académicos y altos funcionarios de reconocido prestigio científico y/o administrativo.  <b>FNDE:</b> Es controlado por el Primer Ministro a través del CIME. La legislación establece, sin embargo, una reserva de hasta un 20 por 100 del Fondo para evaluaciones cuya iniciativa sea adoptada por el Consejo Económico y Social. La utilización de esta reserva por parte de este organismo requiere a su vez la autorización previa del Consejo Científico de la Evaluación.  <b>Tribunal de Cuentas:</b> Está compuesto de 650 personas, entre magistrados, funcionarios y personal administrativo. Su trabajo se organiza a partir de una segmentación consistente en 7 cámaras, cada una de las cuales se preocupa de un sector de la actividad relativa a los recursos públicos. El Tribunal de Cuentas francés también cuenta con un departamento u órgano dedicado exclusivamente a las auditorías legales, de modo que su estructura institucional y el foco de sus auditorías y trabajo de fiscalización se asemeja a las atribuciones de la CGR en Chile.	<b>CIME:</b> Está presidido por el Primer Ministro y reúne a los principales ministerios del gobierno. Actúa como instancia de coordinación de las evaluaciones del Ejecutivo, y en este sentido recibe las proposiciones de evaluación de los ministerios. También pueden presentarle propuestas de evaluación el Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo. Es, sin embargo, el CIME el órgano que tiene la autoridad formal para tomar una decisión final y, en este sentido, afectar los recursos previstos en el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Evaluación.  <b>CIAP:</b> Está encargado de conducir dos tipos de auditorías: Las auditorías iniciales, que se realizan de forma previa a la presentación de los programas ante el Parlamento y que pretenden corregir las posibles desviaciones. Las auditorías de realización, que se efectúan una vez que han comenzado a ejecutarse los programas para verificar que todo se esté realizando de acuerdo a lo acordado previamente. En la fase de las auditorías iniciales, los criterios de calidad que utiliza el Comité se refieren a la coherencia de la propuesta del programa, de los objetivos que se les asignan, de los indicadores asociados, de los sistemas de información que producen estos indicadores, de los niveles de acción definidos para estos objetivos, del sistema de control de las redes así como del sistema de control de gestión que permite el control de los recursos y costes. En la fase de auditorías de realización, los criterios de calidad se centran en la fiabilidad de los resultados calculados así como en la garantía de objetividad y exhaustividad de los comentarios relativos a las divergencias constatadas entre los objetivos y las realizaciones. El procedimiento de auditoría se basa en una guía metodológica que es aplicada por el Comité Interministerial y los Ministerios respectivos. Asimismo, las auditorías se concluyen a través de un dictamen que emite el Comité sobre la base del informe de auditoría y la respuesta que el Ministerio ha emitido respecto de la misma.  <b>CSE:</b> Concretamente, el CSE emite dos dictámenes sobre cada proyecto de evaluación: uno, antes que el Primer Ministro y el CIME decidan sobre la aprobación de un proyecto, y otro, después que la evaluación haya sido realizada. En este segundo dictamen, que se publica al mismo tiempo que el contenido de la evaluación, el CSE expresa su opinión sobre la calidad de los trabajos realizados.  <b>FNDE:</b> La legislación establece una reserva de hasta un 20 por 100 del Fondo para evaluaciones cuya iniciativa sea adoptada por el Consejo Económico y Social. La utilización de esta reserva por parte de este organismo requiere a su vez la autorización previa del Consejo Científico de la Evaluación.  <b>Tribunal de Cuentas:</b> Sus atribuciones más importantes se refieren al control de la gestión de la administración pública y de los organismos y servicios públicos nacionales. Debe analizar y certificar las cuentas públicas del Estado francés (el presupuesto), y las cuentas del Régimen de Seguridad Social. Entre sus atribuciones también está la de proponer y solicitar reformas y transformaciones en la administración pública, en los servicios, organismos y entidades públicas (entre los cuales se incluyen los ministerios), imponiendo criterios de eficiencia y transparencia en la utilización y el gasto de los recursos públicos asignados. El Tribunal de Cuentas Francés está facultado también para controlar algunos organismos y empresas privadas.

230 mm

440 mm

plisado

plisado



País	Antecedentes del Organismo	Dependencia	Definiciones estratégicas	Estructura interna	Atribuciones
<b>Reino Unido</b>	<p><b>Nombre:</b> - National Audit Office - UKES (United Kingdom Evaluation Society).</p> <p><b>Fecha de creación:</b> - National Audit Office: siglo XII. En su forma actual, desde 1983. - UKES: 1994.</p> <p><b>Autoridad:</b> - National Audit Office: Contralor y Auditor General. Es oficial de la Cámara de los Comunes, designado por la Reina a propuesta del Primer Ministro con el acuerdo del presidente del Comité de Cuentas Públicas y aprobado por la Cámara de los Comunes.</p> <p><b>Tipo de Organismo:</b> - National Audit Office: Independiente. Responde ante el Parlamento. - UKES: Asociación independiente.</p>	<p><b>National Audit Office:</b> Parlamento.</p> <p><b>UKES:</b> Asociación independiente sin fines de lucro.</p>	<p><b>National Audit Office:</b> Su función es promover los más altos estándares en la gestión financiera y la presentación de informes, la correcta conducción de los asuntos públicos y la prestación de servicios públicos.</p> <p><b>UKES:</b> Su misión es promover y mejorar la teoría, la comprensión de la práctica y la utilización de la evaluación de las políticas y su contribución al conocimiento público.</p>	<p><b>National Audit Office:</b> Los ejecutivos «senior» de la National Audit Office son miembros del Management Board y permanecen en sus posiciones durante el tiempo que duren sus responsabilidades en la oficina. Este Board es dirigido por el Contralor y Auditor General, y está compuesto por un Non-Executive Director quien dirige la Audit Comité, el Deputy Controller y el Auditor General, además de siete auditores generales que actúan como asistentes. Los diferentes países del Reino Unido tienen sus auditoras distintas: <b>Escocia – Audit Scotland:</b> La auditoría es para controlar que los fondos públicos se utilicen de una manera buena, eficiente y efectiva. <a href="http://www.audit-scotland.gov.uk/">http://www.audit-scotland.gov.uk/</a>. <b>Gales - Wales Audit Office:</b> Los mandatos de esta oficina son mejorar la gestión financiera y evaluar el uso del dinero público en Gales. <a href="http://www.wao.gov.uk/home.asp">http://www.wao.gov.uk/home.asp</a>. <b>Irlanda del Norte - Northern Ireland Audit Office:</b> Efectúa control interno para que haya una gestión efectiva del presupuesto público al nivel local. <a href="http://www.niauditoffice.gov.uk/">http://www.niauditoffice.gov.uk/</a></p> <p><b>UKES:</b> 150 miembros, entre personas naturales e instituciones.</p>	<p><b>National Audit Office:</b> Sus atribuciones tienen como objetivos la eficiencia y eficacia del gasto público. Está encargada de revisar los estados financieros de todos los departamentos gubernamentales y agencias, y muchos otros cuerpos públicos para informar al Parlamento de su adecuado uso. Sus actividades se extienden a todos los organismos públicos incluyendo la Comisión de servicios jurídicos y las agencias de desarrollo regional. También son responsables de revisar todas las cuentas del fondo de préstamos nacionales, revisando sobre 500 cuentas por año. Esta revisión se refiere al gasto, a la correcta utilización de los recursos, a verificar que cuenten con la correspondiente autorización parlamentaria. Sus informes son considerados por el Comité de Cuentas Públicas de la Cámara de los Comunes.</p> <p><b>UKES:</b> El consejo de UKES ha definido una estrategia basada en tres pilares fundamentales: - Convertirse en una fuente creíble y legitimada de información que puede pronunciarse sobre la evaluación de las políticas públicas en el Reino Unido. - Proveer la capacitación y promover el aprendizaje respecto de la evaluación entre los principales actores gubernamentales. - Situarse en el ámbito político como un referente válido respecto de la evaluación de políticas públicas.</p>
<b>Suecia</b>	<p><b>Nombre:</b> Rikskontrollen (Swedish National Audit Office, SNAO). <b>Fecha de creación:</b> 2003. <b>Autoridad:</b> Auditores generales propuestos por el Parlamento. <b>Tipo de Organismo:</b> Independiente, de acuerdo a la Constitución sueca. Los auditores son propuestos por el Parlamento y duran 7 años en sus cargos.</p>	<p>El Parlamento y el gobierno son los destinatarios finales de los resultados de sus intervenciones. Las intervenciones se utilizan para apoyar decisiones, para establecer responsabilidades y para promover la discusión pública informada.</p>	<p>Su principal cometido es realizar una evaluación de las políticas públicas y de la actuación de la administración pública para contribuir al uso económico de los recursos y a una administración eficaz y eficiente.</p>	<p>Los auditores generales constituyen el ejecutivo de este organismo, los que se apoyan en un comité compuesto por 11 miembros. Los auditores generales deciden por sí mismos qué políticas auditarán y a qué servicios públicos recurrirán, cómo se llevarán adelante las auditorías y las conclusiones de las mismas.</p>	<p>Realizan revisiones de las políticas públicas en dos sentidos: Evaluaciones financieras: El propósito de las intervenciones financieras es examinar y determinar si los informes financieros anuales de las agencias públicas son confiables, y si sus cuentas proporcionan una visión verdadera y justa de sus operaciones. También examinar si la gerencia superior de las agencias revisadas sigue reglas y decisiones enmarcadas en la norma. Evaluaciones de gestión: que examinan la eficacia y la eficiencia de la administración pública. Se centran en materias referentes al presupuesto del Estado, la administración pública, el funcionamiento y los resultados y otros cometidos públicos. Sus propósitos son promover el desarrollo y dar al Estado un mayor conocimiento de cómo se han utilizado los recursos en pos del bien común.</p>
<b>Brasil</b>	<p><b>Nombre:</b> Tribunal de Contas da União. Órgano auxiliar del Congreso. <b>Fecha de creación:</b> Origen histórico en 1880, con el Tribunal de Cuentas. <b>Autoridad:</b> Organismo colegiado. <b>Tipo de Organismo:</b> Su organización, atribuciones y competencias actuales datan de la Constitución de 1988. Su sede está en el Distrito Federal y representa a todos los Estados brasileños.</p>	<p>Depende administrativamente del Poder Legislativo, donde se ubica administrativamente y ejerce competencias de asesoría al Parlamento. No obstante tiene autonomía para auditar financiera, legal, administrativamente a los órganos o unidades administrativas de los poderes del Estado.</p>	<p>Asesorar y colaborar con el Congreso en la fiscalización, la contabilidad financiera, y la gestión en la Unión y sus organismos y entidades, realizando un control o auditoría en el plano legal y financiero (control externo).</p>	<p>Se compone de 9 miembros. Tres de ellos son nombrados por el Presidente de la República (un Auditor, un miembro del Ministerio Público y un tercero a elección), los 6 miembros restantes son designados por el Congreso.</p>	<p>Sus principales atribuciones tienen que ver con la fiscalización contable, financiera y patrimonial de los órganos y entidades de la Unión. Deberá considerar las cuentas públicas anuales presentadas por el Presidente de la República, juzgar las cuentas de los organismos y funcionarios públicos encargados de recursos públicos, bienes o valores, y observar la legalidad de los actos referidos a la contratación de personal.</p>
<b>Canadá</b>	<p><b>Nombre:</b> Office of the Auditor General of Canada. <b>Fecha de Creación:</b> 1878. <b>Autoridad:</b> Auditor General. <b>Tipo de Organismo;</b> Oficina del Parlamento de Canadá.</p>	<p>Depende del Parlamento.</p>	<p>Realizar las auditorías de los departamentos y agencias del gobierno federal, de las corporaciones más importantes y otras organizaciones federales. Informa a la Cámara Baja del Parlamento las materias y asuntos que el Auditor General estime convenientes y pertinentes, reportándolas públicamente.</p>	<p>Esta Oficina se compone de 650 funcionarios distribuidos en la oficina central (Ottawa) y las reparticiones regionales. Se estructura a partir de la dirección de un Auditor General, un Comité Ejecutivo compuesto por el Auditor General y 14 Asistentes encargados de la administración y la dirección general de la Oficina.</p>	<p>La Oficina audita las operaciones del gobierno federal y entrega al Parlamento información independiente sobre el manejo de los fondos públicos. La Oficina revisa las auditorías e informes contables de los departamentos y agencias federales, pronunciándose sobre la implementación de las políticas y los aspectos financieros y legales asociados, no sobre la calidad de la política.</p>
<b>Holanda</b>	<p><b>Nombre:</b> Consejo de Ministros. <b>Fecha de creación:</b> 1990. <b>Autoridad:</b> Consejo de Ministros: Presidente <b>Tipo de Organismo:</b> Comisiones <i>ad hoc</i>, dependiendo de la política a evaluar. La selección de los programas que son objeto de reconsideración en cada ejercicio fiscal corresponde al Consejo de Ministros y los resultados de las investigaciones son igualmente discutidos por el Consejo en pleno.</p>	<p>Depende directamente del Ejecutivo.</p>	<p>Este Consejo está orientado a reconsiderar los programas y servicios realizados por los distintos organismos de gobierno, de manera de proponer alternativas a su modo de operar que redunden en un menor gasto público.</p>	<p>Para su funcionamiento, el Consejo de Ministros establece comisiones de trabajo para cada política pública a evaluar, las que son dirigidas por un representante del ministerio más directamente afectado y, además, suele contar con la asistencia de un comité de altos funcionarios y representantes del Ministerio de Hacienda.</p>	<p>La metodología utilizada por este organismo es conocida como el Procedimiento de Reconsideración de las Políticas. Este procedimiento implica tres tareas: primero, describir la política o programa; segundo, evaluar el desarrollo del proceso de implementación, eficacia y eficiencia, y tercero, proponer un mínimo de cuatro alternativas que requieran menos esfuerzo presupuestario, además de explorar las posibilidades de privatización, descentralización y aplicación del principio de maximización de los beneficios.</p>
<b>Japón</b>	<p><b>Nombre:</b> Administrative Evaluation Bureau (Oficina Administrativa de Evaluación). <b>Fecha de creación:</b> Abril 2002. <b>Autoridad:</b> Ministerio de Gestión Pública, Secretaría General nombrada por este Ministerio. <b>Tipo de Organismo:</b> Oficina de coordinación gubernamental. Con el fin de fortalecer la rendición de cuentas del gobierno a la opinión pública y lograr eficiencia de la administración pública, el Gobierno del Japón ha introducido una política de evaluación que se compone de tres estándares de evaluación: evaluación de proyectos, evaluación de los resultados y la evaluación global (similar al programa de evaluación)) al mismo tiempo que la reorganización de los ministerios y organismos.</p>	<p>La Oficina Administrativa de Evaluación, que actúa como una organización independiente especializada en la evaluación y la inspección administrativa dentro de las autoridades administrativas, investiga las operaciones de la Oficina del Gabinete y los ministerios con el fin de garantizar el cumplimiento de las importantes tareas administrativas por parte del gobierno e identificar las reformas administrativas necesarias.</p>	<p>La Oficina Administrativa de Evaluación realiza diversas tareas: promover la adecuada aplicación de la evaluación de la política de la Oficina del Gabinete y los ministerios; garantizar que los resultados de la evaluación de la política se reflejen en los presupuestos.</p>	<p>La Oficina hace las recomendaciones necesarias para la Oficina del Gabinete y los ministerios con el objetivo de mejorar las operaciones administrativas. A los efectos de garantizar la aplicación efectiva de las recomendaciones, la Mesa pide a los órganos administrativos que informen sobre las medidas que han tomado en virtud de las recomendaciones. La Mesa también realiza exámenes de seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones. Las evaluaciones llevadas a cabo por la Oficina Administrativa están sujetas a la necesaria investigación y deliberación de la Comisión de Evaluación de Políticas y Evaluación de las instituciones administrativas independientes. La Oficina de Evaluación Administrativa sirve como secretaria de la Comisión.</p>	<p>La Oficina Administrativa de Evaluación lleva a cabo las siguientes funciones a través de una red nacional de investigación que incluye a las oficinas administrativas de evaluación tanto distritales como regionales de: (i) la evaluación de la política, (ii) evaluación e inspección administrativa, (iii) evaluación de las instituciones administrativas independientes, y (iv) el asesoramiento administrativo.</p> <p>La mesa también lleva a cabo actividades para garantizar la objetividad y el rigor en la aplicación de la evaluación de la política de la Oficina del Gabinete y los ministerios (por ejemplo, la supervisión y la revisión de las evaluaciones realizadas por cada oficina o ministerio, y, como último recurso, la realización de una política de evaluación en nombre de la Oficina o ministerio correspondiente). A continuación, informa a los ministerios interesados y se hacen públicos los resultados de la evaluación.</p>
<b>Nueva Zelanda</b>	<p><b>Nombre:</b> SPEAR (Comisión para la Evaluación e Investigación de la Política Social). <b>Fecha de creación:</b> 2001. <b>Autoridad:</b> Secretaría SPEAR. <b>Tipo de organismo:</b> Comisión gubernamental encargada de supervisar la inversión del gobierno en la política social de investigación y evaluación.</p>	<p>Depende directamente del Ejecutivo a través del Ministerio de Desarrollo Social.</p>	<p>Fortalecer las conexiones entre los sectores público, privado y sector terciario proveedores y usuarios de información. Favorecer la capacidad del sector social para que entregue la información solicitada. Fortalecer la calidad de la investigación previa y de la evaluación para la toma de decisiones. La creación de una Comisión como SPEAR sugiere: El compromiso del Gobierno por mejorar los niveles de alta calidad, pertinentes para las políticas de investigación social; Mejora de la coordinación de la política social de los organismos de investigación, la promoción de la colaboración en la investigación y adopción de las mejores prácticas y herramientas de los enfoques de investigación; Mayor impulso a la investigación en torno a la promoción de la política social alineándola con los objetivos, necesidades y prioridades gubernamentales; Mejora de la difusión de información y la garantía de la calidad de Gobierno sobre la política social, los resultados de la investigación, y La creación de un centro de coordinación para la política social y de los investigadores, un vehículo para la comunicación con el sector de la investigación social.</p>	<p>Cuenta con 17 organismos miembros. Es dirigido por un presidente independiente y cuenta con el apoyo de la Secretaría SPEAR. También hay una serie de subcomités y grupos de trabajo que se reúnen con frecuencia para promover los negocios en sus respectivas áreas. SPEAR de subcomités y grupos de trabajo SPEAR Presidencia y Secretaría SPEAR organismos miembros.</p> <p>- Prioridades Subcomité La Subcomisión de Asuntos SPEAR «Prioridades» presta asesoramiento acerca de la política social y de las prioridades de investigación y evaluación. - Subcomité de Evaluación La Subcomisión de «Evaluación» supervisa las actividades de evaluación de la política social en los organismos gubernamentales y presta asesoramiento técnico. - Subcomité de «Vínculos» La Subcomisión de Vínculos ofrece asesoramiento acerca de las solicitudes formuladas a la financiación del Programa Vínculos.</p>	<p>SPEAR ha identificado el ahorro y el intercambio de datos como una cuestión clave para el futuro del sector y su capacidad de investigación. SPEAR examina la información sobre las investigaciones, la tecnología y los protocolos que están implicados en el ahorro y la distribución de una serie de datos e información. Esto incluye la investigación de las fuentes orales, las fuentes de datos y las colecciones de archivos digitales. Además, SPEAR tendrá las siguientes funciones específicas: I. Fomentar la utilización de la investigación y la evaluación de información en el desarrollo de políticas sociales; II. Coordinar los departamentos de investigación de prioridades (en relación con Estrategias de Política Social Grupo de Altos Funcionarios (SSPSOG)); III. Proporcionar un marco estratégico para el componente de investigación social del Departamento de Investigaciones; IV. Actuar como un vehículo para recoger opiniones sobre los organismos sectoriales de investigación y sobre la evaluación de los mismos; V. Difundir información relevante para la política social del Gobierno en programas de investigación y evaluación; VI. Patrocinar las iniciativas encaminadas a mejorar la capacidad de investigación de política social, (incluida la agencia de investigación y evaluación de la práctica); VII. Promover la utilización de «buenas prácticas» en los enfoques, herramientas y técnicas a través del desarrollo y / o difusión, y VIII. Establecer relaciones de enlace con los principales del sector público y la política social académica de investigación y evaluación los interesados. IX. Para construir una base de pruebas y el valor de la investigación social.</p>









GLORIA DE LA FUENTE • SERGIO CONTRERAS  
PAULO HIDALGO • JULIO SAU  
(EDITORES)

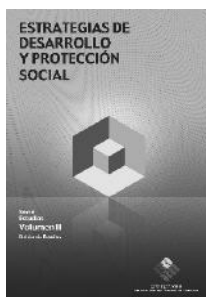
# ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y PROTECCIÓN SOCIAL

Eugenio Rivera • Juan Pablo Luna • Rodrigo Mardones  
• Rafael Piñeiro • Diego Gil • Organización de Estados  
Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura  
(OEI) • Luis Cordero • Valentina Durán • Pilar Moraga • Cecilia  
Urbina • Miguel Márquez • Rolando Miranda • Jaime Ruiz-Tagle

Serie Estudios  
Volumen 2



GOBIERNO DE CHILE  
Ministerio Secretaría General  
de la Presidencia



ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y PROTECCIÓN SOCIAL  
© *Ministerio Secretaría General de la Presidencia*, 2009

ISBN: 978-956-8824-03-7  
RPI: 184.180

EDICIÓN:  
Gloria de la Fuente  
Sergio Contreras  
Paulo Hidalgo  
Julio Sau

[www.minsepres.gob.cl](http://www.minsepres.gob.cl)

DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN:  
LOM EDICIONES  
Concha y Toro 25  
Santiago, Chile

IMPRESO EN CHILE / *Printed in Chile*

# ÍNDICE

<b>Agradecimientos</b>	5
<b>Presentación</b> <i>José Antonio Viera-Gallo Quesney, Ministro Secretario General de la Presidencia</i> <i>Edgardo Riveros Marín, Subsecretario General de la Presidencia</i>	7
<b>Prólogo</b> <i>Paulo Hidalgo Aramburu, Jefe de la División de Estudios</i> <i>Ministerio Secretaría General de la Presidencia</i>	9
<b>Democracia y desarrollo: teoría y práctica en países latinoamericanos. Casos de estudio</b> <i>Eugenio Rivera</i>	13
<b>Condiciones para un pacto social en Chile: disposición de actores</b> <i>Juan Pablo Luna, Rodrigo Mardones y Rafael Piñeiro</i>	53
<b>Derechos garantizados y su expresión en las políticas públicas</b> <i>Diego Gil</i>	83
<b>Modelo de gestión para una educación pública de calidad en Chile</b> <i>Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Oficina Técnica de Programas de Santiago de Chile</i>	111
<b>Análisis y evaluación de la institucionalidad ambiental en Chile: elementos para el desarrollo de sus capacidades</b> <i>Luis Cordero, Valentina Durán, Pilar Moraga y Cecilia Urbina</i>	155
<b>Energía e inclusión: impactos del sostenido aumento de los precios de la energía en los presupuestos familiares</b> <i>Miguel Márquez y Rolando Miranda</i>	197

**La reforma del sistema de pensiones: principales hitos y perspectivas** 241  
*Jaime Ruiz-Tagle P.*

**ANEXO: Datos básicos de desarrollo social: Chile, 1990-2009** 259  
*Jaime Ruiz-Tagle P.*

## AGRADECIMIENTOS

La publicación de estos volúmenes ha sido posible gracias a la colaboración de quienes trabajan y han trabajado en la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, tanto en aspectos administrativos como de asesoría e investigación, en el período 2006-2009.

El aporte de los profesionales que estuvieron o están vinculados laboralmente a la División de Estudios ha sido esencial en el desarrollo de este esfuerzo editorial. Sus nombres son los siguientes: Ernesto Águila, Ignacio Balbontín, José Miguel Cabezas, Viviana Cáceres, Sergio Contreras, Mireya Dávila, Gloria de la Fuente, Eolo Díaz-Tendero, Mario Drago, Fernando Estensoro, Jorge Fábrega, Hernán Frigolett, Marcela Fuentes, Carolina Garrido, Manuel Hadjiconstantis, Paulo Hidalgo, René Jofré, Christian Luco, Fernando Mercado, Daniela Moreno, Diego Núñez, Eugenio Ortega, Marcela Palacios, Jaime Ruiz-Tagle y Julio Sau.

Agradecemos en forma especial los aportes de Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL; de Felipe del Solar, secretario ejecutivo de la Comisión de Probidad y Transparencia y del académico Hernán Frigolett Córdova, así como la participación de Danae Mlynarz, presidenta de la Comisión Asesora Presidencial para la Protección de los Derechos de las Personas, como contraparte de uno de los trabajos publicados.

Nuestro especial reconocimiento a Clara Luengo, Pablo Oyarce, Ivanka Pausic y Ana Luz Zurita, por la responsabilidad y compromiso asumidos en el cumplimiento de esta tarea colectiva.





# PRESENTACIÓN

El Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en su tarea de coordinar el desarrollo y cumplimiento de la agenda programática y legislativa del Gobierno, realiza permanentemente análisis y estudios externos destinados a obtener información relevante para la toma de decisiones.

Considerando el aporte que han efectuado diversas instituciones y profesionales durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, así como la decisión del Gobierno de avanzar en transparencia activa, hemos decidido poner a disposición de la comunidad académica, los centros de pensamiento e investigación, los medios de comunicación, los partidos políticos y la comunidad en general, un conjunto de volúmenes que contiene una selección de dichos estudios. Las opiniones expresadas en ellos corresponden solamente a los puntos de vista de sus respectivos autores, incluso cuando éstos son profesionales que trabajan en el propio Ministerio Secretaría General de la Presidencia, y no representan en ningún caso la posición oficial de dicha institución.

Los textos escogidos para integrar los volúmenes de esta Serie Estudios se agrupan en cuatro ejes temáticos, que corresponden a los títulos de cada libro, a saber: *Calidad de la Democracia, Transparencia e Instituciones Públicas; Estrategias de Desarrollo y Protección Social; Participación y Nuevos Desafíos Político-institucionales; y Economía, Instituciones y Política en Chile*. Los artículos que componen el corpus editorial de cada uno de los tres primeros volúmenes constituyen el producto de licitaciones públicas realizadas ya sea en forma directa por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia o por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mediante un convenio de cooperación suscrito por dicha organización internacional con el Ministerio. El cuarto volumen incluye ponencias presentadas por distintos autores al Seminario «Pensando Chile en el Bicentenario», efectuado en forma conjunta con el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, además del aporte que ha realizado la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, y de artículos escritos para este volumen por profesionales de la División de Estudios.

No tenemos duda que este esfuerzo constituirá una contribución al debate nacional que se produce en ocasión del Bicentenario de nuestra vida como nación y será un aporte significativo a las reflexiones sobre la calidad de nuestra democracia.

JOSÉ ANTONIO VIERA-GALLO QUESNEY  
*Ministro Secretario General de la Presidencia*

EDGARDO RIVEROS MARÍN  
*Subsecretario General de la Presidencia*



## PRÓLOGO

Los artículos que integran este libro abordan, desde distintas disciplinas y bajo diferentes puntos de vista, el tema general de la protección social como objetivo estratégico de las políticas públicas. Con la sola excepción del trabajo que inicia este volumen que entrega una visión contemporánea sobre la experiencia de diversos países latinoamericanos en torno al tema de la compatibilización de la democracia con el desarrollo y la cohesión social, los restantes artículos centran sus análisis en el proceso de construcción de una red de protección social en Chile en el período iniciado en 1990 con el triunfo en elecciones democráticas de la Concertación de Partidos por la Democracia. Los avances notables de dicho proceso, así como sus insuficiencias y los nuevos desafíos que se plantean al país a raíz de los propios logros de la política social de los sucesivos gobiernos nacionales desde el año 1990 hasta el presente son analizados aquí con rigor académico y siempre bajo la óptica del observador especializado que entrega su aporte para contribuir a mejorar la protección social en Chile.

Los artículos que podríamos denominar como sectoriales están dedicados al estudio de un modelo de gestión para una educación pública de calidad; de la institucionalidad ambiental vigente y de propuestas para su mejoramiento para lograr un medioambiente sano; de la importancia de una adecuada política de precios de la energía en relación a la distribución de ingresos y a la calidad de vida de las familias según su condición social y de los aspectos centrales de la Reforma Previsional de reciente data, cuyo objetivo principal es la construcción de un modelo previsional más solidario que el vigente y caracterizado por un reforzamiento del rol del Estado en la protección de los derechos de los chilenos de tercera edad. La completa visión estadística y gráfica de los avances hechos durante estas últimas dos décadas en cada uno de los sectores en los cuales se han implementado políticas públicas de carácter social que también se entrega en esta obra viene a completar el enfoque sectorial al cual nos estamos refiriendo.

Los dos trabajos de carácter general incluidos en este volumen II de la Serie Estudios analizan las condiciones existentes en el país para un nuevo pacto social y la protección jurídica nacional e internacional de los derechos sociales, comparada con su expresión en las políticas públicas. El primero de ellos reconoce que a 19 años de la dictadura, el modelo de desarrollo nacional ha generado avances sin precedentes en materia social y económica en el marco de un régimen político estable. Sin embargo, constata la persistencia de la desigualdad y —sobre todo— de la percepción de desigualdad en el acceso a una variedad de bienes y servicios públicos, lo que lleva a su autor a estudiar la necesidad de un nuevo pacto social en Chile. En el desarrollo de su trabajo, el autor analiza experiencias internacionales de distintos tipos de pacto social que pudieren servir de modelo a uno específicamente nacional

y entrevista actores del mundo sindical, empresarial, académico y político en torno a esa posibilidad. Resulta interesante apreciar el consenso sobre la necesidad de un nuevo pacto social, así como de las condiciones que lo harían viable, en el conjunto de las respuestas a las respectivas entrevistas.

El artículo sobre el reconocimiento jurídico de los derechos sociales y de su expresión en políticas públicas concretas aborda un tema poco explorado en materia de políticas sociales. Sus conclusiones resultan útiles para el desarrollo posterior de análisis destinados a ensanchar tanto el campo del reconocimiento jurídico de derechos sociales en el país como de su implementación en políticas públicas sectoriales.

PAULO HIDALGO ARAMBURU  
*Jefe de la División de Estudios*  
*Ministerio Secretaría General de la Presidencia*

DEMOCRACIA Y DESARROLLO: TEORÍA Y PRÁCTICA  
EN PAÍSES LATINOAMERICANOS.  
CASOS DE ESTUDIO

**Eugenio Rivera.** Doctor en Ciencias Económicas y Sociales; Director del Área de Regulación de la Fundación Chile 21.

# DEMOCRACIA Y DESARROLLO: TEORÍA Y PRÁCTICA EN PAÍSES LATINOAMERICANOS. CASOS DE ESTUDIO<sup>1</sup>

Eugenio Rivera Urrutia

## Introducción

La convergencia de la democracia y el desarrollo económico que ha tenido lugar en los últimos años aparece, en muchos de los países de América Latina (AL), como una necesidad. Efectivamente, el avance de la democracia en las dos décadas recientes ha contribuido de manera importante a garantizar las libertades políticas, los derechos civiles y humanos, y, en algunos casos, a un crecimiento económico significativo. Sin embargo, el desarrollo, la reducción de la pobreza y de la desigualdad no han llegado tan rápido como se esperaba.

En este contexto, el objetivo general del trabajo es elaborar un estudio de las principales propuestas político-económicas actualmente en discusión en la región, que relacionan desarrollo económico con democracia, para identificar aquellos países donde se está implementando cada una de ellas, señalando algunas de sus características principales. En este marco, se identifican las corrientes socialdemócrata, liberal y conservadora, se analiza en cada una de ellas si existen matices al momento de plantearse como «solución» en AL respecto a cómo se plantearon y/o se plantean las

---

<sup>1</sup> Este trabajo es una versión compendiada y actualizada del estudio titulado «Vínculos entre Democracia y Desarrollo Económico en América Latina: propuestas socialdemócratas, liberales y conservadoras», que fue realizado por la Fundación Chile 21 para la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Actuó como contraparte por dicha División Fernando Estenssoro.



democracias desarrolladas. En la preparación de la propuesta contenida en el estudio matriz de este artículo se destacó que «el tema de fondo no era la pura formalidad de las instituciones democráticas, sino que se instalaba, como desafío central, el sentido y eficacia de la acción de las instituciones públicas, y si éstas son capaces de mantener vigentes no sólo las reglas básicas del juego, sino si están habilitadas para cumplir con las demandas de cohesión social que las ciudadanía latinoamericanas están demandando». En tal sentido, se consideró necesario analizar las propuestas para mejorar el sentido y eficacia de la acción de las instituciones públicas y fortalecer la cohesión social.

En una primera fase, la investigación se propuso identificar las corrientes políticas más relevantes en América Latina (AL). Revisando las principales tendencias a nivel internacional y su presencia en AL, se propuso incluir como partidos de orientación socialdemócrata al «kirchnerismo» argentino, a la Concertación en Chile, al APRA de Perú, al Partido de Liberación Nacional de Costa Rica, al Partido de los Trabajadores (PT) y al Partido de la Social Democracia (PSDB), ambos de Brasil, y al Frente Amplio del Uruguay. Como grupos conservadores se identificó a la Alianza por Chile, el Partido Acción Nacional de México y Colombia Democrática. Finalmente, en una categoría «otros», se incluyeron: «Socialismo del siglo XXI» de Venezuela, Movimiento País (Patria Altiva y Soberana) de Ecuador y Movimiento al Socialismo de Bolivia. La gran cantidad de movimientos y partidos así como el interés de evaluar la política pública llevó a que la investigación se concentrara en los partidos o alianzas que se encontraban cumpliendo labores de gobierno.

Se discutió respecto de la conveniencia de tratar indiferentemente partidos legalmente constituidos y alianzas políticas o bien diferenciarlos. Dos factores se consideraron para fundamentar esta opción. El primero consistía en considerar el grupo por el cual el sector resultaba conocido a nivel internacional. En tal sentido, si bien en Brasil, tanto bajo Fernando Henrique Cardoso como bajo Lula da Silva, han gobernado alianzas de partidos, se priorizaron los partidos de ambos Presidentes por el peso que tuvieron en la coalición gubernamental. En el caso chileno, en cambio, es la Concertación como tal la que ha concitado la atención principal. El segundo factor era que el breve plazo con que se contaba para la ejecución del Estudio no hacía posible una mayor profundización.

En acuerdo con la contraparte académica que representara a la DIVEST, se optó por seleccionar los casos de la Concertación en Chile; el MAS de Bolivia, el PT en Brasil, el Socialismo del Siglo XXI de Venezuela y el Partido Acción Nacional en México, no obstante que se incorporó un capítulo en que se analizaban, de manera más general, otras fuerzas políticas de la región.

## **Democracia y desarrollo: las complejidades de una relación esquiua**

La discusión sobre democracia y desarrollo es de larga data en las ciencias sociales. Seymour M. Lipset (1959) sostuvo: «cuando mejor le va a un país en términos

económicos, mayores son las chances de mantener gobiernos democráticos». Para operacionalizar los conceptos propuso considerar el PIB per cápita y los aspectos procedimentales de la democracia. En el debate, surgieron contribuciones que llevaron a plantear la pregunta respecto de qué era primero, si la democracia o el desarrollo, esto es, finalmente, si la democracia promovía el desarrollo o si el desarrollo promovía la democracia.

El debate ha incluido elaboraciones importantes en múltiples direcciones. En primer lugar, la discusión ha pretendido dilucidar el concepto de desarrollo. A partir del PIB per cápita de Lipset, se afirmó la necesidad de incorporar consideraciones respecto de la distribución pues ello no sólo refería a condiciones muy variadas sino que además influía decisivamente en la estabilidad democrática y por esa vía en el dinamismo del crecimiento económico. De ahí que en la discusión se relevó la distinción entre crecimiento económico y desarrollo económico. En las últimas décadas se ha argumentado que indicadores no monetarios reflejan mejor el desarrollo de las personas en los países. Mientras muchos teóricos utilizan medidas como el PIB per cápita (Bollen y Jackman, 1985; Lipset, Seong y Torres, 1991; Przeworski y Limongi, 1997), otros estudios aplican variables que contienen indicadores como educación, urbanización y expectativas de vida (Cutright, 1963; Olsen, 1968; Diamond, 1993). Estas últimas variables han sido consideradas para el concepto de «desarrollo humano» elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En palabras de Mahbub ul Haq:

El objetivo principal del desarrollo es ampliar las opciones de las personas. En principio, estas opciones pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. A menudo las personas valoran los logros que no se reflejan, o al menos no en forma inmediata, en las cifras de crecimiento o ingresos: mayor acceso al conocimiento, mejores servicios de nutrición y salud, medios de vida más seguros, protección contra el crimen y la violencia física, una adecuada cantidad de tiempo libre, libertades políticas y culturales y un sentido de participación en las actividades comunitarias. El objetivo del desarrollo es crear un ambiente propicio para que la gente disfrute de una vida larga, saludable y creativa (Mahbub ul Haq).<sup>2</sup>

En segundo lugar, se ha discutido sobre qué ha de entenderse por democracia. Si bien las conceptualizaciones de la democracia son notablemente semejantes en las visiones de Joseph Schumpeter (1947) y Robert Dahl (1971), las actuales mediciones de la democracia, varían en todos los estudios. Renske Doorensplet señala que muchos estudios han tomado en cuenta sólo la dimensión de competencia de Dahl y han ignorado la dimensión inclusiva (Bollen 1980, 1983; Gastil, 1991; Jagers y Gurr, 1995; Alvarez *et al.*, 1996). En este campo, sólo Dahl (1971), Arat (1991), Coppedge y Reinecke (1991) y Vanhanen (1997), según la autora, han recolectado información sobre la inclusividad. Además, algunas mediciones trabajan la demo-

<sup>2</sup> Acerca de Mahbub ul Haq, economista paquistaní, fundador del reporte sobre desarrollo humano, visítase el sitio electrónico del PNUD <<http://hdr.undp.org/en/humandev>>.

cracia y la no democracia como una variable continua (Cutright, 1963; Jackman, 1973; Bollen, 1979, 1980, 1983, 1991; Vanhanen, 1997) mientras otros no lo hacen (Gasiorowski, 1996; Przeworski y Limongi, 1997).

En tercer lugar y en el contexto de la profundización del debate en torno a los dos conceptos, se replantea la relación entre democracia y desarrollo. El propio Lipset afirma que «las nuevas democracias requieren, sobre todo para incrementar su legitimidad, la eficacia; particularmente en la arena económica, pero también en la política» (Lipset, 1994: 17). Si existe un sistema eficiente, donde las instituciones funcionen y existe un grado de legitimidad suficiente de parte de la ciudadanía con las instituciones, el sistema económico puede funcionar de forma más dinámica. En este sentido, se hace hincapié en que las instituciones sean eficientes para favorecer al funcionamiento del sistema económico. Si las capacidades económicas han sido creadas, pero la institucionalidad, política y social no se ha afinado al punto de procesar las demandas, el sistema se verá en riesgo constante. Samuel Huntington postula que una rápida modernización puede generar altas expectativas, y éstas probablemente no puedan ser recogidas por el gobierno de forma eficiente. Por lo tanto, según Huntington, altos niveles de desarrollo de forma espontánea pueden socavar la estabilidad política. Por eso es importante reconocer la necesidad de una política eficaz. En caso de que existan niveles rápidos y altos de desarrollo económico, estos deben ser bien utilizados y maniobrados para poder profundizar el régimen democrático. En el debate se percibe que se confluye hacia una visión en que el desarrollo económico beneficia la democracia, ya que ella se ve legitimada por un buen desempeño económico, mientras que en circunstancias de un régimen autoritario, el desarrollo económico no se ve legitimado. Por otro lado, incorpora la complejidad del estudio del fenómeno, señalando que existen factores sociales y culturales que se ven beneficiados con el crecimiento económico, y por tanto, que benefician la democracia. Acá es interesante destacar cómo empieza a existir una apertura a nuevas variables para explicar esta relación.

### **El Estado de Bienestar como eje articulador entre desarrollo democrático y crecimiento económico**

El análisis desarrollado hasta este momento trata en abstracto las relaciones entre democracia y desarrollo económico. Algunos de los autores analizados dejan en evidencia, sin embargo, la naturaleza insuficiente de esa perspectiva. Steven Doorenspleet (2000a) señala, por ejemplo, que las diferentes percepciones sobre esta polémica relación están basadas en conceptualizaciones distintas de la democracia, en la utilización de indicadores de desarrollo económico diferentes y en los enfoques teóricos e ideológicos que cada autor utiliza. Concordamos con esta perspectiva. Amartya Sen (2002) es enfático en señalar que la relación no es uncausal ni la relación es lineal, sino que como es un fenómeno complejo, la relación y las implicancias son múltiples y por tanto no hay una relación clara entre crecimiento económico y democracia.

En el contexto de esta línea de pensamiento, nuestro enfoque parte de la base que la relación entre democracia y desarrollo está mediada por diferentes aspectos o mecanismos. Históricamente, en Europa, el Estado de Bienestar surgió como una apuesta para asegurar el compromiso de los trabajadores con el sistema capitalista y con el objetivo de darle estabilidad al régimen democrático. Posteriormente se concibió como un mecanismo que contribuía a crear las condiciones, con una política inspirada en el keynesianismo, para que el dinamismo económico, propio de la economía de mercado, se articulara con el mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población. La relación democracia y crecimiento económico dejaba de ser una hipótesis intelectual para constituirse primero en un objetivo de política y luego en una historia de éxito. No obstante lo anterior, los cambios en la economía internacional, el avance impetuoso de la globalización y las transformaciones culturales han puesto en cuestión la modalidad tradicional de Estado de Bienestar. Ello no está significando su desaparición como mecanismo de mediación entre democracia y desarrollo económico, sino su reformulación en un nuevo contexto en que desde la política, se busca construir una nueva modalidad de imbricación entre democracia y una economía de mercado de nuevo tipo.

Al analizar la relación entre democracia y desarrollo, le cabe al Estado de Bienestar un papel de singular importancia. En su inicio, una rápida revisión histórica deja en evidencia que sus fundamentos fueron establecidos por reformadores conservadores como Bismarck, cuyo objetivo no era alterar sino reproducir las jerarquías sociales. La racionalidad era clara, una mayor paz social generaría un efecto positivo sobre el crecimiento económico. Al interior de la empresa se obtendría un beneficio similar. El Estado de Bienestar es el punto culminante de un prolongado proceso de evolución de los derechos de ciudadanía. Estos y los programas de bienestar fueron establecidos, principalmente, al intentar los Estados atraer a sus poblaciones y mantener su apoyo. A lo largo de la segunda mitad del siglo XX es posible encontrar diversas modalidades determinadas por diferentes visiones doctrinarias y trayectorias históricas, pero todas orientadas por un *leit motiv*: potenciar las sinergias positivas entre democracia y desarrollo económico. Es así como en los 30 años siguientes a la Segunda Guerra Mundial, en Europa se vivió una verdadera explosión de gastos sociales, los que pasaron de una cifra promedio equivalente al 5% del PIB a un 25%. En este período, las políticas económicas y sociales tendieron a reforzarse unas a otras. En efecto, como sostienen Esping-Andersen y Palier (2008), los dispositivos de protección social permitieron sostener el relanzamiento del crecimiento económico por su impacto en la creación de empleo (profesiones vinculadas a la salud, sociales y de administración de la protección social); al hacer posible que aquellos que no podían trabajar (por enfermedad, cesantía, vejez o invalidez) mantuvieran la capacidad de consumir; al garantizar la seguridad del ingreso hicieron posible que el ahorro por seguridad se destinara al consumo. Es así como, sigue señalando Palier, los treinta años gloriosos (1945-1975) reposaron en gran medida sobre la interacción virtuosa entre el desarrollo de la industria de bienes de consumo masivos estandarizados, el consumo de masas y la generalización de la protección social. El desarrollo democrá-

tico que abrió paso a la protección social le abría nuevas posibilidades al crecimiento económico.

El Estado de Bienestar, que contribuyó a la estabilidad social de la postguerra y que parecía haber conciliado definitivamente el capitalismo, el crecimiento económico y la justicia social empezó a enfrentar dificultades desde fines de los 60 y con más fuerza en los 70. Los costos crecientes del sistema de bienestar obligaron a incrementos de la tributación, lo que afectó, junto con otros fenómenos, la competitividad de las economías y la aparición de tendencias a un incremento de la inflación, fenómenos que luego confluyeron en la estanflación (estancamiento más inflación), lo que terminarían afectando aún más los problemas de financiamiento del Estado de Bienestar.

Se generaba, así, la base factual para una crítica de derecha al Estado de Bienestar. La oposición al Estado de Bienestar es uno de los rasgos más distintivos del neoliberalismo, que lo percibe como el origen de todos los males. Como sostiene David Marsland (2003): «inflige un daño enormemente destructivo a sus supuestos beneficiarios: los vulnerables, los marginados y los desgraciados [...] debilita el espíritu emprendedor y valiente de los hombres y mujeres individuales y coloca una carga de profundidad de resentimiento explosivo bajo los fundamentos de nuestra sociedad libre». Friedrich Hayek, economista y filósofo austríaco, no se oponía a que algunas necesidades comunes fueran satisfechas por medio de la acción colectiva. Estos mínimos podrían crecer y ser provistos desde fuera del mercado y podían no causar ningún daño. Miraba, sin embargo, con desconfianza la monopolización gubernamental de la provisión de servicios sociales, médicos y educacionales, ya que eliminaba el proceso competitivo por medio del cual nuevos y mejores medios podían ser descubiertos. Se oponía a medidas gubernamentales que pudieran distorsionar los sistemas de información del mercado, estableciendo salarios, rentas o precios de los bienes para adecuarlos a alguna idea social o expediente político. El resultado de ello, para Hayek, era una economía menos eficiente y una sociedad menos libre.

Anthony Giddens, conocido teórico de la Tercera Vía impulsada por Tony Blair en Gran Bretaña, desarrolló en su libro *La Tercera Vía. La renovación de la socialdemocracia*, publicado originalmente en 1998, una profunda crítica desde la izquierda al Estado de Bienestar. En el libro reconocía que el Estado de Bienestar no estaba preparado para cubrir riesgos novedosos como los referentes al cambio tecnológico, la exclusión social o la creciente proporción de hogares monoparentales. Más aún, enfrentaba desajustes de dos clases: cuando los riesgos cubiertos no se adecuan a las necesidades y cuando se protege a grupos equivocados (1999: 138). En su opinión, la Tercera Vía debería aceptar algunas de las críticas que la derecha hacía al Estado de Bienestar. Reconocía en él cierto carácter no democrático y que dependía de una distribución vertical de las prestaciones. Su fuerza motriz era la protección y la atención, pero en su opinión no daba suficiente espacio a la libertad personal. Reconocía, además, que algunas formas de institucionalización del bienestar eran burocráticas, alienantes e ineficientes, y las prestaciones del bienestar podían producir consecuencias perversas que socavan aquello para lo que estaban diseñadas. No obstante, la

política de la Tercera Vía no veía estos problemas como una señal para dismantelar el Estado de Bienestar, sino como expresión de la necesidad de reconstruirlo.

De esta forma, la reforma del bienestar debería reconocer los argumentos sobre el riesgo: su gestión no sólo significa minimizar o proteger contra los riesgos, significa también aprovechar el lado positivo o energético de los riesgos y suministrar recursos para enfrentarlos. En este contexto, desarrolla el concepto de bienestar positivo, que retomando las preocupaciones tradicionales del Estado de Bienestar, busca alinearlos con los requerimientos de la creación de riqueza. El principio guía es la inversión en capital humano allí donde sea posible, más que la provisión directa de sustento económico. En lugar del Estado de Bienestar, sostiene el autor, deberíamos colocar el Estado Social inversor funcionando en el contexto de una sociedad de bienestar positivo. La idea que tendía a configurarse era que el Estado de Bienestar debería ser reemplazado por la «sociedad de bienestar», donde las instancias del sector terciario deberían tener un mayor papel en la provisión de servicios de bienestar. La distribución vertical de beneficios debería ceder paso a sistemas de distribución más localizados. En suma, se preguntaba Giddens, ¿qué apariencia tendría un Estado de bienestar transformado en el Estado social inversor en la sociedad de bienestar positivo? El gasto en bienestar, entendido como bienestar positivo, no será generado y distribuido totalmente a través del Estado, sino por el Estado actuando en combinación con otros agentes, incluyendo el mundo financiero. La sociedad del bienestar, en este contexto, no es sólo la nación, sino que se extiende por encima y por debajo de ella. El control de la contaminación nunca puede ser asunto del gobierno nacional solamente, pero es sin duda directamente relevante para el bienestar.

### **Políticas públicas, democracia y desarrollo económico**

El problema de la eficacia de la política pública para fortalecer los aspectos de sinergia positiva que se han identificado entre democracia y desarrollo aparece como un problema central para dar cuenta de los debates entre las fuerzas políticas de América Latina.

El análisis desarrollado hasta este punto revela la complejidad de las relaciones entre democracia y desarrollo económico. Una primera versión del debate es el empírico, en que desde un punto de vista comparativo se busca establecer una relación entre ambos conceptos. El debate es luego conceptual: ¿qué debemos entender por democracia y por desarrollo? Son numerosos los analistas que destacan la insuficiencia de concepciones sobre la democracia entendida como posibilidad de competencia electoral libre. En el propio análisis de J. A. Schumpeter, se destaca la importancia de las condiciones de funcionamiento de la democracia. El debate en torno al concepto de desarrollo no es menor. El PIB per cápita no entrega antecedentes sobre la distribución del ingreso. La discusión acerca de si el crecimiento económico se podía identificar con el desarrollo económico mantuvo ocupados durante largo tiempo a muchos intelectuales de la región y fuera de ella. El PNUD contribuyó a arribar a

la conclusión que incluso una concepción amplia de desarrollo económico resultaba insuficiente para dar cuenta del problema. El concepto de desarrollo humano representó un gran avance en este debate. No obstante, la discusión todavía giraba en torno a visiones teóricas más que en torno a la política. En tal sentido, la discusión presentaba un rezago respecto de los debates en torno al Estado de Bienestar europeo. La democracia y el desarrollo (bajo variados términos y conceptos) no presentaban, necesariamente, relaciones más positivas y sinérgicas que las que podían presentar el régimen dictatorial del nazismo y el crecimiento económico. El problema no era conceptual sino de construcción política. El Estado de Bienestar representó una propuesta de construcción democrática y de estructuración política de la economía de mercado, que hizo posible una relación virtuosa. No obstante, Europa no había encontrado la clave de la eterna felicidad. Los cambios diversos a los que se ha ido aludiendo pusieron la fórmula en cuestión y desencadenaron la búsqueda por la nueva clave, que aún continúa. América Latina enfrenta un desafío similar.

Al plantearse el problema de la sinergia entre democracia y desarrollo como objetivo de política, se plantea el problema de cómo asegurar un manejo eficaz de los asuntos económicos y el imperativo de responder, también de forma eficaz, a las necesidades sociales, las tensiones institucionales, la erosión de la legitimidad democrática. El concepto fundamental con que se enfrenta esta situación es el de gobernabilidad.

En su conocido artículo «Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal», Claus Offe y Philippe Schmitter (2001)<sup>3</sup> llamaban la atención de que «precisamente cuando la democracia liberal parece haber triunfado como nunca antes, su futuro se vuelve incierto... ahora que ésta no existe (la alternativa comunismo/socialismo de Estado), a las democracias establecidas no les bastará simplemente con ser mejores. Tendrán que ser buenas». Para Offe y Schmitter, las decisiones que permiten consolidar la democracia tienen lugar en un período amplio mediante la negociación explícita entre diversos actores que implican dilemas cuya resolución determina el tipo específico de democracia. Los autores identifican dos tipos de dilemas, los extrínsecos en el sentido en que aluden a «la compatibilidad de las reglas y las prácticas con las divisiones sociales, culturales y económicas ya existentes... y que proporcionan los recursos materiales y morales de los que ella depende» (p. 64). Por otra parte, los intrínsecos al funcionamiento continuo de la democracia liberal «en cuanto que desafían su capacidad de manejar los viejos conflictos y responder a los nuevos». En tal sentido, sostienen los autores, el principio de igualdad política puede no implicar la promesa de igualdad económica, pero sí supone la posibilidad de realizar esfuerzos colectivos significativos para corregir los errores del mercado, garantizar un ingreso mínimo y la seguridad del individuo, así como para facilitar la adaptación de la mano de obra y del capital a las condiciones cambiantes de producción y distribución.

<sup>3</sup> El artículo fue publicado originalmente en abril de 1994 en el *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 2 (abril): 57-74.

Norbert Lechner se aproxima al problema de las conflictivas relaciones entre democracia y desarrollo desde un punto de vista distinto, pero complementario al anteriormente expuesto. Es indispensable tener en cuenta las grandes transformaciones, la globalización y el desplazamiento del Estado por el mercado. En este contexto, se pregunta el autor: ¿qué significa la democracia como forma de autodeterminación colectiva y qué capacidades tiene la democracia como mecanismo de conducción política? La primera, sostiene Lechner, «apunta a la construcción deliberada del orden social por parte de la misma sociedad, o sea el sentido de la democracia; la segunda, a las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales, es decir la gobernabilidad democrática» (2001: 87). Ello no es suficiente para dar cuenta de la magnitud de los problemas que se enfrentan. Es necesario reconocer «la notoria desaparición del primado de la política. A raíz de la creciente diferenciación funcional, la centralidad de la política como instancia máxima de representación y conducción de la sociedad se diluye. La política deja de tener el control de mando de los procesos económicos» (ibíd.: 88). A juicio de Lechner, el Estado desarrollista constituyó la forma más avanzada de conducción política; constituía un compromiso explícito con el desarrollo socioeconómico del país, pero jugaba además un rol crucial en la creación de instituciones destinadas a encauzar las iniciativas económicas y una perspectiva de desarrollo capaz de aglutinar a los distintos actores sociales. Las contradicciones entre la lógica económica y la política llevaron a la crisis del desarrollismo y de lo que el autor denomina la matriz estadocéntrica. El neoliberalismo propuso sustituir «el orden producido por el orden autorregulado» de tal forma que:

«concibiendo el orden social ya no como producto deliberado, sino como equilibrio espontáneo de la acción humana, el principio constitutivo de la organización social radica en el mercado. Los equilibrios espontáneos del mercado ocuparían el lugar de la conducción política que, en un orden autorregulado, se vuelve una interferencia arbitraria. De cara a las polarizaciones conflictivas de los años setenta se vuelve a confiar en la fuerza racionalizadora del mercado; acorde con el viejo sueño liberal se pretende sustituir las violentas pasiones políticas por los racionales intereses económicos... La política renuncia a instrumentos de gestión económica... se trata de eliminar una de las funciones básicas de la política moderna: la de fijar límites a la economía de mercado» (ibíd.: 93).

En lugar del Estado interventor, el pensamiento neoliberal propone el Estado subsidiario; sin embargo, sostiene Lechner, «esta modalidad de Estado no opera» (id.). La perspectiva neoliberal se equivoca según el autor en dos aspectos: en primer lugar, el mercado no constituye un orden autorregulado; la autorregulación supone capacidades de autolimitación y de autosuficiencia que el mercado no posee, requiere de factores externos (la moral, el derecho, la política) para delimitar y encauzar su campo de acción... es decir, concluye el autor, «mercado y política responden a racionalidades diferentes; la política no puede reemplazar al mercado ni ser sustituida por el mercado» (ibíd.: 94). Esto se acentúa con la globalización y más aún, podríamos agregar, con la actual crisis que afecta a la economía internacional. De ahí que es



necesario, concluye Lechner, «entender la política como una compleja red de comunicación mediante la cual los diferentes participantes se vinculan recíprocamente [...] a través de acuerdos explícitos, que atan la decisión de cada actor a las decisiones de los demás, y a través de señales que informan de las conductas y expectativas recíprocas. La política así entendida se distingue del corporativismo como del mercado» (ibíd.: 95).

Adam Przeworski, en su artículo «Una mejor democracia, una mejor economía», formula con gran precisión el problema que nos ocupa:

«Lo que hay de cierto en el neoliberalismo es que mejorar los resultados en la economía exige una reforma política. Pero los neoliberales concluyen erróneamente que la manera óptima de lograr esos resultados [...] sería reducir la función económica del gobierno. Lo que, por el contrario, hace falta para que la economía política funcione mejor es garantizar que la conducta del gobierno esté sometida a una atenta supervisión del ciudadano. En pocas palabras, debemos reformar nuestra economía mejorando nuestra democracia, garantizando que los ciudadanos puedan exigir responsabilidades al gobierno por sus actividades económicas de manera efectiva... Y el punto central de la agenda es, con una sola frase: dar prioridad a la democracia» (2001: 115).

En América Latina, esta discusión debe vincularse a los contextos de transición a la democracia en los que, si bien en primer lugar se habló de democracia entendida en sus aspectos básicamente procedimentales, instalándose rápidamente indicadores de medición de estabilidad democrática y de gobernabilidad en la perspectiva de avanzar hacia su consolidación, hoy se comienza a constatar que las aspiraciones de consolidación se basaban en una visión de la democracia limitada a sus aspectos legales y enmarcada en una visión liberal que le asigna un rol determinante al Estado. Igualmente, se ha comenzado a constatar que gobernabilidad y democracia son conceptos distintos y, algunas veces, antagónicos. Mientras la primera requiere la representación de los grupos en relación a su poder real, la segunda lo hace en base al número de votos. Mientras la primera se basa en el principio del poder efectivo, la segunda lo hace en virtud de la igualdad política. Los problemas relativos a la pobreza extrema, la corrupción política, el impacto del narcotráfico así como las presiones que devienen del esfuerzo del desarrollo económico están obligando a redefinir la idea de gobernabilidad democrática.

Como contrapartida, comienza a instalarse hoy el concepto de «calidad de la democracia», entendida ésta como «aquel orden institucional estable que permite la realización de la libertad e igualdad de los ciudadanos a través de instituciones y mecanismos adecuadamente funcionales». De acuerdo a Leonardo Morlino (2008), esta visión sitúa la calidad en tres ejes: procedimientos, contenido y resultados. Se puede derivar la realización de dicha calidad a través del grado de respaldo y satisfacción de los ciudadanos que viven en ella (calidad en relación al resultado), lo cual le otorga una alta estabilidad institucional que permite, hipotéticamente, afirmar un avance en la realización de los valores de la democracia. Para dicho autor, una buena democracia tendría, al menos, ocho dimensiones de variación que deben ser coloca-

das en el centro del análisis empírico: las primeras cinco, de carácter procedimental (Estado de Derecho, rendición de cuentas electoral, rendición de cuentas interinstitucional, participación, competencia partidaria); la sexta concierne al resultado y se refiere a la reciprocidad o capacidad de respuesta del gobierno y que repercute en la satisfacción de los ciudadanos y de la sociedad civil, en general, y las dos restantes, de tipo sustantivo, relacionadas con el respeto pleno a los derechos que pueden ser ampliados en la realización de las diversas libertades y la progresiva realización de una mayor igualdad política y económica.

La CEPAL, en su libro *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (2007), sostiene que para «avanzar hacia una cohesión social cimentada en valores democráticos es fundamental establecer un contrato de cohesión social, que permita sellar el acuerdo y el compromiso político en torno a ese objetivo y disponer de los recursos económicos, políticos e institucionales que lo hagan viable». Para la CEPAL, la cohesión social se define «como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan». De esta forma el concepto «permite vincular dimensiones de la realidad que por lo general transcurren por carriles divorciados: la política social y el valor de la solidaridad difundido en la sociedad, las sinergias entre equidad social y legitimidad política; la transmisión de destrezas y el empoderamiento de la ciudadanía, las transformaciones socioeconómicas y los cambios en la interacción social, los cambios socioeconómicos y los cambios en la subjetividad colectiva, la promoción de una mayor igualdad y de un mayor reconocimiento de la diversidad... las brechas económicas y el sentido de pertenencia» (í.d.) Descrita de esta forma, la cohesión social es un fin y un medio a la vez. Como fin es el objetivo de las políticas públicas, en la medida que estas apuntan a que todos los miembros de la sociedad se sientan parte activa de ella, aportantes al progreso y como beneficiarios de éste. Es también un medio, y esto resulta de particular relevancia para los fines del presente estudio. En efecto, las sociedades que ostentan mayores niveles de cohesión social, argumenta la CEPAL, brindan un mejor marco institucional para el crecimiento económico y operan como factor de atracción de inversiones al ofrecer un ambiente de confianza y de reglas claras (ibíd.: 17).

La segunda propuesta tiene que ver con los esfuerzos por modernizar el Estado y las políticas públicas. La capacidad de la democracia y de los modelos económicos para mejorar las condiciones de vida de la población depende de la calidad de las políticas. La modernización del Estado es un proceso permanente y ello ha estado siempre presente en las preocupaciones de las distintas corrientes de pensamiento.

En este contexto teórico e histórico, la investigación se dirigió a analizar el debate en América Latina en torno a las complejas relaciones entre democracia, políticas públicas y eficacia del Estado, mejoramiento de las condiciones de vida y desarrollo económico.

## Democracia y desarrollo: Una perspectiva general sobre América Latina

Los estudios sobre la relación entre democracia y desarrollo en América Latina, mencionados más arriba, señalan una correlación positiva que, sin embargo, es más o menos intensa según la definición que, en cada caso, se haga de democracia, de las condiciones que implica, las instituciones que incluye y los determinantes que supone para la política pública.

Descartada la posibilidad de acudir a una autoridad científica que dirima cuál es la mejor forma de combinar los diferentes elementos de la democracia entre sí, de modo que resulten en un entorno más favorable para el desarrollo, los distintos actores políticos latinoamericanos, declarándose todos partidarios del desarrollo, derivan sus propias concepciones de la democracia no de un modelo ideal de las necesidades institucionales del desarrollo, sino de sus propias fuentes ideológicas, esto es, de la filosofía política a la que adhieren. Como consecuencia de eso, sólo las corrientes de izquierda (aquí convencionalmente definidas como «socialdemocracia» o «socialdemocracia radical»), aunque muchos autores coinciden en identificar esta última con el término «populismo») visualizan constantemente la democracia en vinculación con el desarrollo, en tanto que el (neo)liberalismo considera que la separación de la organización política (sus objetivos y su funcionamiento) de las demandas y los dilemas del desarrollo, es justamente la garantía del cumplimiento de sus objetivos.

### La relación positiva entre democracia y desarrollo económico como objetivo de política: el caso de la Concertación en Chile

El debate en torno a la particularidad del caso chileno ha sido amplio. Numerosas son las tesis que existen al respecto. No obstante, entre esas muchas miradas, lo que destaca en el caso chileno es que en un contexto de alto grado de desarrollo político institucional, la sociedad presencié procesos políticos que transformaron en polos antagónicos los conceptos de democracia y crecimiento económico. Durante la Unidad Popular, se impulsó una serie de transformaciones económicas y un gran esfuerzo por mejorar la justicia social que tensionaron el régimen democrático, culminando todo en el golpe militar de septiembre de 1973. La dictadura sacrificó cruentamente el régimen democrático, con el objetivo de instalar las bases de un crecimiento económico que en un momento indeterminado en el tiempo, permitiera alcanzar el desarrollo y con ello el compromiso de la población con el régimen económico que, a su vez, permitiría la existencia de una democracia que, sin embargo, siempre tendría que estar protegida frente a sus enemigos. La experiencia del régimen militar tuvo poco de exitosa y mucho de dolorosa. Probablemente, dos de las tres crisis más virulentas del siglo XX tuvieron lugar bajo dicho régimen. No bastó la eliminación de los opositores y del régimen de libertades para crear las condiciones para el crecimiento económico. La tasa de crecimiento económico per cápita de ese período fue extraordinariamente baja. Las reformas económicas debieron pasar por

costosos períodos de aprendizaje y reformulaciones profundas, habiendo sido necesario el restablecimiento de la democracia para que dichas reformas dieran frutos. El crecimiento económico experimentado entre los años 1986 y 1989 representó, básicamente, la recuperación de los niveles del PIB alcanzado antes de las crisis de los años 1982 y 1983.

La Concertación de Partidos por la Democracia nace profundamente marcada por esta doble experiencia. Ello se traduce en dos convicciones profundas. La primera, que la relación positiva entre democracia y desarrollo económico no es un supuesto sino un objetivo de política, y, segundo, que cada uno de esos objetivos debe ser objeto de un tratamiento especial, debiendo, además, garantizarse un adecuado equilibrio entre los avances buscados para cada objetivo. Los estudios de Oscar Muñoz (2007) son cruciales para entender estas particularidades. En efecto, para Muñoz la relación entre democracia y desarrollo no se puede resolver a un nivel conceptual; las relaciones entre ambos conceptos dependen de la capacidad de resolver los problemas de gobernabilidad y de adoptar las decisiones de política económica y social que en ese contexto mejor permitan resolver los desafíos que enfrenta el país. Lo que no fue posible en varios países de América Latina en los 80, lo fue en Chile por la capacidad de la coalición gobernante de generar los apoyos suficientes, de definir una política consistente con dichos apoyos y porque la política definida logró estructurar un adecuado equilibrio entre continuidad y cambio que le permitió resolver los nudos políticos y económicos de la transición de la dictadura a la democracia. Estas líneas fundamentales han dado origen a un amplio debate con vista al futuro político del país.

Una de las lecturas representativas de las causas del éxito de la Concertación es la que hacen Ernesto Ottone y Sergio Muñoz (2008). La Concertación la conciben como resultado del consenso en torno a que había que hacer todo lo posible por no repetir una experiencia como la dictadura pinochetista ni tampoco reeditar una experiencia como la allendista. Para los autores, en el gobierno de Aylwin se caminó por una suerte de desfiladero, donde el riesgo de involución estaba muy presente. No era fácil abrirse camino con una propuesta de «crecimiento con equidad» en medio de las redes del poder político, militar y empresarial construidas por la dictadura para consolidar el nuevo Estado de derecho. La confluencia de quienes habían apoyado a Salvador Allende con los que habían sido sus opositores (el Partido Demócrata Cristiano) demostró que se habían asimilado algunas lecciones esenciales del desastre de 1973; que era necesario articular una política democrática y progresista que no llevara al país a una nueva crisis, lo que exigía un «extremo realismo sobre los límites político-institucionales y hasta capacidad para aceptar «por razones de fuerza mayor» la presencia de Pinochet en la jefatura del Ejército. La aplicación simultánea de políticas promercado y políticas prosolidaridad puso las bases para la expansión económica, la reducción de la pobreza y el fomento de la igualdad de oportunidades. Estas políticas hicieron posibles los grandes avances en la lucha contra la pobreza, en salud, y más recientemente en previsión social. La gran conquista de estos años es la reconstrucción del tejido democrático y la causa principal del éxito tiene su núcleo

duro en «la sensatez del funcionamiento político del país», lo que le ha permitido rescatar lo mejor de su historia y su punto de partida ya antes de la República, «donde la necesidad de la sobrevivencia se expresa con posterioridad en el Estado portaliano, precozmente fuerte, estable e institucionalizado y, por supuesto, excluyente y socialmente sensible».

Desde nuestro punto de vista, y como ha ido quedando en evidencia, la visión traumatizada de la historia de Chile lleva a considerar que la modalidad que adquirió la construcción del consenso a lo largo de estos largos años de transición constituye la única opción que garantiza la estabilidad política y la supervivencia del régimen democrático que ha presentado sinergias tan positivas con el crecimiento económico. No se toma en cuenta que esta modalidad de acuerdos es propia de una transición que duró mucho más que lo previsto. Una modalidad determinada por un pacto de transición condicionado por la naturaleza de la transición desde el régimen dictatorial al sistema democrático, en que la derrota política del régimen militar no alcanza a constituir un colapso. En consecuencia, en el contexto de una institucionalidad abiertamente favorable a los grupos políticos herederos del régimen militar y al mundo empresarial, la Concertación se ve obligada a no revisar el proceso de privatización que a todas luces mostraba señales preocupantes y a evitar cualquier política que pudiera ser interpretada como una modificación de los incentivos que afectara la disposición a invertir de los empresarios y con ello poner en aprietos a la democracia naciente.

Los procesos de construcción de consenso en los primeros gobiernos de la Concertación, tienen lugar, en consecuencia, bajo condiciones definidas por un marco institucional específico, determinado en lo fundamental, de forma unilateral, y por ello se estructura sobre la base de una relación de fuerzas institucionales favorable a los herederos políticos de la dictadura y al mundo empresarial. Naturalmente que estas restricciones aparecían necesarias y razonables para la transición, concebida ella como un período breve, extraordinario, orientado a completar las tareas de la democratización bajo la restricción fundamental de no afectar el crecimiento económico. No obstante, lo transitorio se transforma en una modalidad de convivencia política de largo plazo y la necesidad se transforma en virtud.

La generalización de la forma específica en que se articulan consenso, democracia y crecimiento económico da un paso adicional en la tesis que sostiene que el régimen militar y la Concertación forman parte de un único proceso de modernización que experimenta el país a partir del año 1973. Es, probablemente, Eugenio Tironi quien refleja con mayor propiedad esta visión. Según su perspectiva, desde la segunda mitad de los setentas Chile ha estado sometido a diferentes rupturas, algunas de las cuales han sido acompañadas de mucho dolor y conflicto, pero que constituyen parte de la construcción del Chile moderno.

La primera de ellas, que se introduce en el segundo quinquenio de los setentas pero madura a mediados de los ochentas, es la ruptura con lo que él denomina «el orden económico burocrático», entendido como un sistema articulado en torno al Estado, con grupos corporativos poderosos y altamente politizados orientados

a ejercer presión sobre el fisco, y un mercado reciamente regulado y férreamente protegido de la competencia externa. El gran protagonista de esta ruptura habría sido Pinochet (2005: 212). La segunda ruptura que habría tenido lugar entre 1988 y 1990, es el quiebre del orden político autoritario. El nuevo orden se sostiene no sólo en la institucionalidad creada por la dictadura, sino en una cultura heredera de las lecciones de la experiencia de 1973. Este orden tiene como rasgo central una estructura bipartidista, basada en dos bloques políticos, uno de centroizquierda y otro de centro derecha, y constituye un escenario que en lugar de diluirse con los años, se ha acentuado, dejando muy poco espacio para una tercera fuerza (ibid.: 213–214). Se trata, en definitiva, de una ruptura que funda la democracia moderna. La tercera ruptura es el quiebre del orden oligárquico conservador, que expresado en diversos fenómenos apunta hacia la emergencia de una sociedad más transparente y más horizontal que se está imponiendo gradualmente. Estas tres rupturas, según Tironi, responden a un solo proceso, que se despliega con «notable continuidad» (218), pese a los cambios políticos acaecidos en los últimos treinta años: la modernización de la sociedad chilena recorre una trayectoria típica, de aquellas que describen los libros de texto: la maduración de los cambios en los campos socioeconómicos, seguida por la liberalización política, la que a su vez es sucedida por profundas mutaciones en el plano cultural (id.)

Varios son los aspectos que esta tesis pierde de vista: (i) Que, más allá de ciertas generalidades, interpretadas en los diversos países de maneras diferentes, la economía moderna varía sustancialmente de acuerdo con los proyectos que logren imponer las distintas fuerzas políticas. Es muy distinta la economía que se construye en Irlanda, en Nueva Zelanda o en Finlandia, donde la concertación social, la planificación del desarrollo y la intervención activa del Estado juegan un papel crucial, que la economía surgida del modelo instaurado por Pinochet. La perspectiva de Tironi tiene un problema adicional, no subraya lo suficiente que el «modelo económico chileno» puede transformarse en algo muy distinto a lo que es en la actualidad y su evolución futura estará sujeta a los resultados de las próximas elecciones. (ii) La segunda ruptura, que a juicio de Tironi «funda la democracia moderna en el país», está sujeta a serios cuestionamientos, entre los que destacan su carácter excluyente, su carácter centralista, la falta de igualdad entre diversos votantes según su localización geográfica. El sistema binominal parece más bien reñido con un sistema moderno, concebido como uno que facilita la amplia participación de la población; (iii) Finalmente, esta perspectiva dificulta enfrentar los desafíos de la hora presente, en el sentido que no permite identificar los puntos de quiebre que la Concertación debe superar para encabezar el país en un nuevo período histórico.

Las turbulencias políticas que ha enfrentado la Concertación en el último tiempo reflejan el agotamiento de la modalidad en que se resolvieron las complejas relaciones entre democracia, políticas públicas y eficacia, lucha contra la pobreza y desigualdad y desarrollo económico. Reflejan la acumulación de problemas que genera una prolongada gestión gubernamental, con problemas no resueltos, con nuevas dificultades que la coalición gobernante no logra a veces comprender y menos resolver.

Mirando a la sociedad en su conjunto, se constatan múltiples fenómenos que sugieren el agotamiento de la capacidad de convocatoria de la propuesta tradicional de la Concertación. Existe una irritación bastante generalizada respecto de los escasos avances en materia de lucha contra la desigualdad. Se constata una creciente desafección de la población respecto del sistema político y sus instituciones. Los jóvenes no se inscriben en los registros electorales, los partidos gozan de baja simpatía en la población. La capacidad de gestión, que durante muchos años constituyó un activo fundamental de los gobiernos de la Concertación, que lo distinguía de buena parte de sus congéneres en los países en desarrollo, ha sido puesta en cuestión como efecto de variadas dificultades en diversas áreas de la política pública. El carácter relativamente abstracto del malestar que muchos venían constatando entre los ciudadanos e incluso, entre los partidarios de la Concertación, encuentra en la actualidad una traducción mucho más concreta y específica. El colapso del nuevo modelo de transporte público de Santiago causó estragos entre los santiaguinos. Las dificultades generadas por los problemas de suministro de gas natural desde Argentina evidenciaron una grave vulnerabilidad e impactaron con fuerza el crecimiento y la inflación. Los problemas de ferrocarriles extendieron el malestar desde Santiago a Regiones. *Last but not least*, los diversos eventos de falta de transparencia y corrupción han tenido un fuerte impacto negativo.

Las deficiencias que presenta el sistema político que nos rige en la actualidad, sin desconocer sus aspectos positivos, tienden a transformarse más en parte del problema que en una vía de solución a los desafíos que enfrenta el país. No obstante, y es lo que interesa subrayar, el régimen político y las restricciones que involucra, están asociados a restricciones del modelo de desarrollo en marcha en el país, que están afectando nuestra capacidad de crecimiento y de desarrollo sustentable y a modalidades de formulación de políticas públicas que están en la base de los problemas que han enfrentado los últimos gobiernos de la Concertación. En otras palabras, el modelo político democrático y el modelo de crecimiento económico que articuló la Concertación e hicieron posible la transición democrática, un crecimiento económico dinámico y avances significativos contra la pobreza, han entrado en una crisis. Esta crisis se expresa en el deterioro político que afecta a la Concertación y en sus dificultades para hacer una nueva propuesta al país. El problema de fondo es que no existen ideas para estructurar un nuevo consenso y replantear una nueva relación entre democracia y modelo económico.

### **Cuando la democracia y el crecimiento económico no son un problema: el caso del «socialismo del siglo XXI» en Venezuela**

El proceso impulsado por el Presidente Hugo Chávez en Venezuela, a partir de 1998, se enmarca dentro de una propuesta alternativa de desarrollo político y económico y por esa razón debe ser analizado en este estudio de los vínculos entre la democracia y el desarrollo económico en la región.

En el presente análisis, nos interesa enfatizar la explicación basada en la peculiaridad del modelo venezolano, por ser un país petrolero, colocando el foco en los factores políticos como la variable que explica el desencadenamiento de la situación posterior. En este campo, también encontramos dos tipos de explicaciones: a) las que colocan el acento en los factores económicos: el agotamiento de un modelo económico proteccionista y basado en los ingresos del petróleo, que no logró crear un sector industrial capaz de competir en el mercado internacional, y b) las que se centran en los aspectos políticos, que colocan la explicación en las rigideces del sistema de partidos y en el procedimiento de conciliación de intereses creado a principios de los años sesenta, centrado en los acuerdos entre las élites y en la consecución de pactos.

Como es posible apreciar, ya en los intentos explicativos de la crisis que experimentó la democracia venezolana se encuentran instaladas las dos dimensiones de nuestro estudio, las variables políticas, por una parte, y las dimensiones relativas al modelo económico, por el otro. Los que enfatizan la explicación económica para entender las razones del deterioro de la situación venezolana se centran únicamente en el fracaso de su estrategia de desarrollo, basada en un Estado rentista-petrolero, y en el consiguiente impacto de ello en la pauperización progresiva de los venezolanos. Otros enfoques enfatizan la variable política. De acuerdo a Rosaly Ramírez Roa (2003), habría sido la dinámica «disfuncional» del sistema de partidos existente en ese momento la que llevó a ese estado de cosas. Se habría producido una «asintonía estructural» entre las fórmulas políticas adoptadas para la solución de los conflictos y los nuevos dilemas que emergen como producto de los límites de un Estado rentista. Los partidos y el sistema político instaurado con el advenimiento de la democracia se petrificaron, constituyendo un proceso inacabado. Esta petrificación podría llamarse, como indica Coppedge (1993), «partidarquía»: Venezuela era admirada porque tenía partidos políticos fuertes que habían contribuido a su estabilidad política. El problema emergió cuando dichos partidos y sus intereses terminan interfiriendo con los requisitos para que exista una poliarquía (o democracia en la medida de lo posible): libertad de organización y de expresión, sufragio amplio, posibilidad de elección en cargos públicos, elecciones limpias y libres, fuentes alternativas de información oficial, instituciones que dependan del voto y de otras preferencias expresadas por los ciudadanos. Ramírez Roa señala, y coincidimos con ella, en que para entender el proceso venezolano, hay que colocar el acento en la crisis del partido como forma de articulación y canalización de demandas, que lleva a la pérdida de legitimidad del sistema político en su conjunto. Para decirlo groseramente: la crisis y atrofia de uno de los contenidos del sistema, los partidos, llevaron a la crisis general del continente, el sistema político como un todo.

En relación a la idea de democracia, es importante precisar que, a diferencia de otros países de la región, el dilema que ha confrontado la política venezolana no es tanto el de «democracia vs. autoritarismo», sino el de cuál es el tipo de democracia que debe construirse en un contexto de casi unanimidad de la vigencia de la democracia, la necesidad de producir cambios en las instituciones y la urgencia de mejorar la equidad social. López Maya (2006) precisa que:



«el proyecto bolivariano entiende la democracia, no sólo como el disfrute de libertades civiles y políticas, sino de manera muy enfática, como igualdad social. No es una idea nueva, puesto que formaba parte del ideario de Punto Fijo: la democracia política era el medio para alcanzar la justicia social».

Por ello, para dicha autora, es éste un concepto muy enraizado en la cultura política, añadiendo que «la búsqueda de la igualdad social como objetivo explícito es una de las diferencias que tiene la actual democracia venezolana con otras democracias de la región».

El proceso revolucionario, tal como se señala en la Constitución de 1999, es «democrático, participativo, efectivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables. El pueblo es el protagonista de las decisiones públicas mediante mecanismos de participación sin intermediación de representantes». En este marco, no sólo han desaparecido los partidos sino que no aparecen mencionados en el texto constitucional. Se generan mecanismos que impidan las cuotas partidarias, sustituyéndolas por los Comités de Postulaciones, así como la figura de «postulación por iniciativa propia», que busca suprimir el sistema de negociaciones partidistas para la elección de los titulares de los más altos cargos públicos. El concepto central es el de «democracia protagónica», entendiendo por tal que el protagonismo lo ejerce directamente el pueblo soberano, en lo político, cuando participa en la elección de los cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria de mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas.

Es importante precisar que la innovaciones introducidas no pretenden un mero remozamiento de la democracia representativa sino la transformación revolucionaria de la democracia formal en una forma original que le otorga al pueblo un papel «protagónico», dirigido hacia los siguientes fines: a) someter a los gobernantes al mandato popular revocatorio; b) propiciar el autogobierno del pueblo mediante la participación directa en el proceso de formación de las leyes, en los referendos consultivos, derogatorios y aprobatorios, en las consultas, la iniciativa constitucional y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas.

El gobierno de Chávez, por su parte, ve con desconfianza la descentralización y ha señalado que el federalismo agrava las desigualdades geográficas. Solamente un gobierno central fuerte podría superar los problemas de la desigualdad y del subdesarrollo. La Constitución de 1999 creó el Consejo Federal de gobierno, pero se señala que el compromiso de Chávez con la descentralización es cuestionable al punto que, llegado el 2003, apenas se había activado dicho organismo y el gobierno central había reducido las asignaciones a los gobiernos estatales y municipales. Durante el año 2008, el Presidente ha presentado una reforma constitucional centrada en el art. 16 de la Constitución que busca «sacudir el territorio, despertarlo», con el objetivo de impulsar una nueva geometría del poder.

¿Qué se plantea sobre la cohesión social, en el marco de la Revolución Bolivariana? No es un concepto que agrade al Presidente Chávez. Él mismo ha declarado que le gusta más otro término. En función de una visión revolucionaria, ha plan-

teado, el infierno podría estar bien cohesionado. Él prefiere hablar de otro concepto: «transformación social rumbo a la justicia social», añadiendo que «son las clases ricas las que quieren mantener la cohesión social». La Revolución Bolivariana le otorga gran importancia a los temas de género. De acuerdo a Carosio (2008), la propia Constitución está cruzada de manera transversal por el enfoque de género. Señala que ello ha sido posible gracias a la intensa y coordinada participación de mujeres organizadas de manera amplia e inclusiva. Dicho texto incluye a las mujeres, así como a otros grupos antes invisibles como los pueblos indígenas y los discapacitados, desde un enfoque de derechos. Adicionalmente, en 1999 comenzó a funcionar el Instituto Nacional de la Mujer (INAMUJER), con el objetivo de «superar las discriminaciones contra las mujeres para lograr su plena inclusión en una sociedad verdaderamente justa», así como la Defensoría Nacional de la Mujer, «como instancia jurídica de Inamujer para apoyar y asistir a las mujeres en defensa de sus derechos».

La preocupación por la relación entre democracia y desarrollo económico no aparece con más fuerza que la expuesta en la reflexión política del «chavismo». La democracia es relevante sólo en la medida que contribuye al mejoramiento de las condiciones sociales de la población. El crecimiento económico no es una preocupación cuando el barril de petróleo alcanza los US\$ 140. Estos temas ganarán en importancia en las condiciones abiertas por la crisis que afecta a la economía internacional y que auguran una fuerte caída de los ingresos venezolanos.

## Democracia y desarrollo en el caso del MAS de Bolivia

La idea de la democracia llegó a Bolivia con los ejércitos extranjeros que ayudaron al país a independizarse de la Corona española. Los «argentinos», primero, y los «colombianos», después, predicaron la liberación de España para seguir el camino de otras metrópolis europeas, a fin de obtener también, en estas tierras, la modernidad capitalista y un gobierno de tipo republicano. El modelo de los primeros era Gran Bretaña; el de los segundos, Francia.

La crítica a la experiencia democrática de la primera mitad del siglo se hizo en nombre de valores propiamente democráticos (la libertad, la igualdad políticas), así como en nombre de valores propios de otros ámbitos (la libertad, la igualdad económicas). En el primer ámbito, el democrático, se combatió contra las restricciones del régimen electoral, cerrado para los indígenas y, parcialmente, para las mujeres, al mismo tiempo que contra su corrupción. La consigna que articuló esta lucha fue la del «voto universal». En el segundo ámbito, el estructural, se dictaminó que el proyecto republicano había fracasado, pues sus resultados económicos y sociales eran magros: El país vivía de la minería, pero las ganancias de esta industria salían al extranjero o enriquecían a la clase propietaria, sin favorecer al Estado ni impulsar un proceso de diversificación económica.

La crítica a la democracia, desde los años treinta y cuarenta se caracteriza por tres elementos que siguen vigentes hasta nuestros días: a) exige una ampliación del «de-

mos», es decir, de los ciudadanos con derechos políticos; b) demanda a la democracia el cumplimiento de objetivos que no están asociados a los valores democráticos sino a otros de diferente índole; c) y por esto se articula, aunque no sin diferencias y contradicciones, con la crítica a lo liberal de la sociedad, o crítica anticapitalista. Por eso usa los argumentos leninistas contra la «democracia burguesa», por ejemplo, pero no se adhiere completamente a ellos.

En 1985, una nueva opción apareció en el escenario. Desde la Revolución Nacional, el proyecto republicano sólo había perdurado, y de forma conflictiva, en el nacionalismo de izquierda. A lo largo de los años había adquirido un sentido acusadamente popular. En 1985, sin embargo, cambia de signo y, después de medio siglo, vuelve a aparecer en su versión aristocratizante. El país demanda orden dentro de la democracia. El republicanismo aristocratizante lleva en ese momento el nombre de Gonzalo Sánchez de Lozada; curiosamente, militaba en el MNR, es decir, el mismo partido que liquidó el proyecto republicano conservador-liberal. Este proyecto político usa los siguientes quince años para echar abajo el capitalismo de Estado, dismantelar parcialmente el patrón de enriquecimiento rentista y establecer reglas (neo) liberales para la economía, además que funda una democracia basada en los pactos o democracia pactada (la necesidad de acordar con la oposición para elegir al Presidente en el sistema de representación indirecta boliviano).

Junto con el levantamiento popular antiliberal surgió la «nueva izquierda» boliviana. No se trataba de un partido homogéneo, sino de un archipiélago de grupos unificados por objetivos y actitudes comunes, que se diferenciaba de la izquierda tradicional por su mayor flexibilidad organizativa, política e ideológica, y por poseer una nueva confianza respecto a la certeza de sus posiciones. La nueva izquierda inauguraba un hecho inédito en Latinoamérica: la conjunción de movimientos marxistas e indigenistas (que tradicionalmente habían estado enfrentados) y, en el caso de los primeros, el desplazamiento de la vanguardia del proceso del proletariado y la clase media, pasando a manos de los movimientos indígenas y campesinos.

Las ideas de estos grupos en esencia consistían en una reformulación de las principales ideas del nacionalismo revolucionario desde una matriz indígena. La línea de continuidad entre el proceso actual y el nacionalismo revolucionario es evidente: el intento de apropiación de los excedentes para su uso desde el Estado en un sentido desarrollista, pero simultáneamente, un proceso radical de participación popular y de ampliación del demos (a favor de los indígenas). Ahora bien, la nueva izquierda señala que en las circunstancias actuales, la democracia es la única vía posible para la transformación antiliberal de la sociedad boliviana, como dice el Vicepresidente Álvaro García Linera (2007):

«Es evidente que hoy en América Latina todo gobierno tiene que legitimarse electoralmente, pero además, la democracia vista ayer como libertades y derechos políticos, y ahora como distribución de riqueza y derechos colectivos de pueblos indígenas, es por historia, memoria y definición, la plataforma de realización política de las conquistas sociales. No se debe olvidar que incluso la revolución de 1952, para realizarse, previamente contó con la legitimación electoral victoriosa de un programa de cambios estructurales reivindicado por el MNR en las elecciones de 1951, y los que

desechan la vía electoral como un medio de acumulación política a nombre de una salida insurreccional, nunca han pasado del griterío verbal a la efectivización de tal insurrección.»

Cuando García Linera dice que la democracia «es por historia, memoria y definición la plataforma de realización política de las conquistas sociales», significativamente deja de lado la «plataforma» de la revolución, preferida por el marxismo para lograr la «distribución de riqueza y [los] derechos colectivos». Y añade que incluso la Revolución de 1952 requirió una «legitimación electoral victoriosa (previa)», legitimación que también necesita, en su opinión, cualquier gobierno de América Latina. Pero la crítica a la democracia existente también se enuncia en función de valores de un ámbito distinto al democrático, como el nivel de igualdad socioeconómica logrado. Se considera entonces que los procedimientos e instituciones democráticos fueron monopolizados por una «aristocracia» de representantes, que sustituyó la verdadera voluntad popular, y esto hizo posible un dominio tan prolongado del neoliberalismo; con éste, la desigualdad se enseñoreó de la sociedad. La democracia lo es en la medida en que puede garantizar la adquisición por parte de la población de los medios necesarios para ejercer la igualdad política, es decir, en la medida en que le da una base real a la libertad.

Ninguna de las posiciones antagonistas que aparecen recurrentemente en el discurso de Morales se refiere explícitamente a la democracia. Este concepto no forma parte del discurso tradicional del líder del MAS (así como tampoco conceptos como inclusión, Estado de Bienestar, cohesión social, etcétera). Sin embargo, puede colegirse que en su concepción opera una oposición entre la democracia comunitaria y la democracia neoliberal.

Por otra parte, en los inicios del MAS, Álvaro García Linera, que todavía no formaba parte de ese partido, teorizó y sofisticó estas críticas a la democracia en una abundante obra bibliográfica publicada en colaboración con el grupo llamado Comuna. Conglomerado que, como se verá, fue morigerando su posición en la medida en que se acercaba a posiciones de mayor responsabilidad y, finalmente, cuando participa en el gobierno, Comuna imagina la democracia como un medio de reducción de las desigualdades económicas y sociales; en tanto que, como se sabe, la concepción liberal pretende solamente que la democracia ponga en competencia y alternancia la diversidad de ideas y fuerzas políticas. Dice uno de los miembros de este grupo, Raúl Prada (2002): la democracia [es] para el pueblo su conquista y por eso [es] tomada como el instrumento que debe garantizar sus libertades y la satisfacción de las demandas sociales, en tanto que para la derecha la democracia viene a ser lo constituido, las reglas de juego, el monopolio de la palabra y el manejo de las leyes. Por esta razón, no puede haber verdadera democracia en un contexto neoliberal. Dice Prada: «Somos ciudadanos, es decir, seres humanos libres, en la medida en que recuperamos nuestros recursos naturales y repartimos la tierra a los campesinos...» De la misma manera, en el prólogo de autoría colectiva de uno de los *readers* de Comuna, *Democratizaciones plebeyas*, se señala que en las décadas neoliberales, al haberse «desorganizado todas las bases de articulación de una economía nacional... se han desorganizado las condiciones de posibilidad de la democracia.»

En otras palabras, para Comuna, la democracia y el nacionalismo económico, o la democracia y el estatismo redistribuidor, se hallan unidos por un lazo irrompible. Por eso no acepta que los años de liberalización económica que comenzaron en 1985 sean democráticos, y los considera años de imposición de los designios de terceros por sobre la voluntad de la sociedad boliviana.

### **Democracia y desarrollo en el caso del Brasil. Cardoso y Lula: dos versiones de la socialdemocracia en un solo país**

Luego de una serie de gobiernos reformistas, llega al poder una seguidilla de gobiernos militares que mantienen el control sobre el país entre los años 1964-1985. Se trata de un movimiento institucional de las FFAA, que genera un mecanismo de sucesión cada cuatro años. Son gobiernos altamente represivos que, sin embargo, desde los años setenta permiten la existencia de un partido oficial, Arena, y un partido de oposición, MDB, donde encuentran espacio diferentes sectores del panorama político brasileño, entre los cuales destaca Fernando Henrique Cardoso. Al contrario de otras experiencias en América Latina, en el caso de Brasil, los gobiernos militares impulsan una política desarrollista, donde el sector público asume un papel central y donde las empresas públicas asumen un rol protagónico en el crecimiento económico del país.

Cardoso y su partido forman parte de la oposición permitida al régimen militar. Importante referente intelectual de la teoría de la dependencia, presenta una evolución ideológica que denota varias similitudes con lo que sería la Concertación de Partidos por la Democracia. Existe una crítica a la alta participación del Estado en la producción. De hecho, y quizás marcando diferencias con el caso chileno, el proceso de privatizaciones adquirió fuerza luego del fin de los regímenes militares y en particular bajo el gobierno de Cardoso. Aparece la fuerte percepción de que las empresas públicas no estaban en condiciones de competir adecuadamente con las empresas privadas. Se esperaba que con la privatización se lograría un incremento de la productividad general de los factores. A diferencia, sin embargo, de los grupos neoliberales, el gobierno de Cardoso pone mucho énfasis en asegurar que el proceso de privatización no represente sólo un traspaso de monopolios públicos a privados. Por una parte, en el caso de la privatización de los servicios públicos como electricidad y telecomunicaciones, se asegura que previo a la enajenación de los activos, existan las entidades y las normas reguladoras adecuadas. Del mismo modo, y en particular en el caso de las telecomunicaciones, se estructura el proceso de privatización de manera de asegurar que el escenario post privatización sea uno competitivo.

Se trataba en consecuencia, de aprovechar el dinamismo económico del sector privado mediante la privatización, pero, al mismo tiempo, se buscaba crear las condiciones institucionales, regulatorias y de protección de la competencia que permitieran transformar esa potencialidad, en una realidad.

En las palabras del propio ex Presidente Cardoso (2007), de lo que se trataba era de impulsar una reforma modernizadora concebida como la superación de dilemas obsoletos «entre un estatismo exacerbado y el libre mercado, y que tampoco se dejaba maniatar por una falsa identificación entre lo público y lo estatal. Una reconstrucción que procura disipar la ilusión, de consecuencias gravísimas, de que para asegurar los derechos de la ciudadanía estaríamos obligados a preservar un Estado de «mal-estar social», cuyas estructuras distorsionadas funcionaban como mecanismos adicionales de concentración de la renta». Sobre esa base el ex Presidente definía su visión del Estado que era necesario alcanzar: «contra esa ilusión y contra aquellos falsos dilemas, es que se propone un Estado que favorezca las condiciones para el crecimiento de la economía y que pueda hacer frente al imperativo de la universalización del acceso a los servicios públicos, quedando entendido que eso exige la atención prioritaria a las demandas de los grupos más pobres. Un Estado que no sustituya los mercados y la iniciativa privada, sino que la regule de forma eficaz y orientada hacia el interés público. Este es el espíritu de las nuevas agencias de supervisión y de regulación» (id.). Desde el punto de vista de la reforma administrativa, se iniciaron una serie de acciones que incluyeron una reforma constitucional que la viabilizaría, modificaciones sustanciales del régimen de trabajo de los servidores públicos, la introducción de los contratos de gestión y los indicadores de desempeño y una nueva política de recursos humanos. Se introdujo también una política gerencial de administración, adoptándose además la estrategia de calidad total (Bresser Pereira, 2002).

Sin lugar a dudas, no es posible entender las características de la actual coalición de gobierno sin tomar en cuenta el origen y las características del líder de PT, el actual Presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva. La percepción de que no existían partidos que representaran los intereses de los trabajadores llevó a que se planteara la idea de crear el Partido de los Trabajadores, lo cual cristaliza el 10 de febrero de 1980. En el partido confluyen sindicalistas, intelectuales, representantes de movimientos sociales y diferentes liderazgos rurales y religiosos. Una nueva huelga en 1980 provoca la intervención por parte del Gobierno Federal del sindicato y varios dirigentes son encarcelados, incluido su máximo dirigente Lula da Silva. El nuevo partido experimenta un rápido crecimiento; en 1982 se había extendido a todo el territorio nacional.

El Presidente Lula vence en el 2002 y se reelige en el 2006 con un programa que pone énfasis en atender las necesidades de la población más pobre. El triunfo tiene lugar sobre la base de una alianza con sectores políticos vinculados al mundo empresarial. Renato Casagrande, líder en el Senado del PSB, partido que forma parte de la coalición que condujo a Lula da Silva a la presidencia del país interpretaba de la siguiente manera el éxito del ex dirigente sindical: «La elección del presidente Lula fue una demostración clara de que para la sociedad brasileña no tenía más atractivo el discurso del Consenso de Washington, ni el discurso del Estado mínimo y, que por el contrario, se quería un Estado activo interviniendo para reducir las desigualdades que existían en lo regional, y en lo social. Las desigualdades eran mucho mayores cinco años atrás... No se puede decir que todo lo que se hizo en el pasado haya sido

equivocado... pero en relación directa con la población de mayor vulnerabilidad, más necesitada del país, la adopción de políticas públicas que pudiesen comenzar a cambiar la realidad de las dificultades que enfrentaba la población brasileña, comenzó con más intensidad en el primer año de gobierno del Presidente Lula».

El propio Presidente Lula, en su discurso de toma de posesión del cargo hacía un análisis descarnado de lo que representaba y buscaba su gobierno: «Cambio; esta es la palabra clave, el mensaje de la sociedad brasileña en las elecciones de octubre (2002). La esperanza, finalmente, ha vencido al miedo y la sociedad brasileña decidió que era la hora de iniciar nuevos caminos. Enfrentamos el agotamiento de un modelo que en lugar de generar crecimiento, produce estancamiento, desempleo y hambre. La cultura del individualismo, de la indiferencia frente al prójimo, de la desintegración de las familias y comunidades ha fracasado.» Se trata de una ruptura clara con un modelo que deja en las manos del mercado y de los inversionistas privados la suerte de la economía. Pero la crítica va más allá, no basta orientar el esfuerzo hacia la exportación, «es necesario —y mucho— el desarrollo del mercado interno, fortaleciendo las pequeñas y microempresas. Es necesario invertir en capacitación tecnológica y en infraestructura orientada a encadenamiento de la producción. Para reponer a Brasil en el camino del crecimiento y la generación de los tan necesarios puestos de trabajo, carecemos de un auténtico pacto social para el cambio y de una alianza que entrelace objetivamente el trabajo y el capital productivos, generadores de la riqueza fundamental de la Nación, de modo que Brasil supere el estancamiento actual... el pacto social será igualmente decisivo para viabilizar las reformas que la sociedad brasileña reclama y que me he comprometido a hacer: reforma de la seguridad social, reforma tributaria, reforma política y de la legislación laboral además de una reforma agraria».

En sus definiciones programáticas el gobierno del PT pone énfasis en establecer un amplio esfuerzo de diálogo con la sociedad con el objetivo de establecer amplios consensos a partir de los intereses de la población. La importancia dada a esta política se expresó en primer lugar en la redefinición de las atribuciones de la Secretaría General de la Presidencia en la perspectiva de hacerla responsable de la «coordinación y articulación del diálogo con la sociedad civil». En este contexto, se han creado consejos y foros de debate que reúnen diversos segmentos de la sociedad civil. Especial importancia se asigna a la creación del Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES), cuyas tareas apuntan a definir las orientaciones básicas del desarrollo estratégico del país, y al Foro Gubernamental de Participación Social. El Foro es coordinado por la Secretaría General de la Presidencia y formado por los representantes de los encargados del diálogo y articulación con la sociedad civil. Sus objetivos son los de constituir un sistema de participación social en el gobierno que haga posible la participación de la sociedad en la formulación y acompañamiento de las políticas públicas. El interés por establecer mecanismos de participación en la política pública se tradujo en la promoción de un amplio proceso de discusión del Plan Plurianual 2004-2007 que incorporó encuentros en 26 Estados y el Distrito Federal con representantes de 2.170 entidades y organizaciones.

El Ministro de Desarrollo Social y Combate al Hambre, Patrus Ananías (2008), ha analizado a fondo la forma en que el gobierno de Lula concibe la relación entre democracia y desarrollo. El autor parte señalando que la historia ha mostrado que el binomio no camina necesariamente junto, dejando además traslucir una percepción de la democracia que incluye la valoración de sus resultados sobre los grupos vulnerables y la desigualdad. En efecto, bajo la dictadura militar, sostiene, Brasil experimentó fases de crecimiento económico acelerado paralelo a la concentración de la renta y de las oportunidades. En el contexto de la redemocratización y la consolidación democrática entre la segunda mitad de los 80 y de los años 90, el bajo crecimiento económico no fue capaz de alterar la grave concentración del ingreso. Desde su punto de vista, el gobierno de Lula entiende que el desarrollo debe ser comprendido en su acepción más amplia, en que no existe una dicotomía entre desarrollo económico y social. Más aún, el desarrollo debe ser visto en su integridad, esto es, incluir las diversas dimensiones de la vida individual, familiar, comunitaria, social y nacional. Debe beneficiar a todos, pero de forma prioritaria a los históricamente excluidos y considerar la sustentabilidad ambiental y la finitud de los recursos naturales. Es esta visión la que puede promover un ciclo duradero del crecimiento sustentable y que traiga beneficios equitativos para toda la población. Este modelo de desarrollo social es posible en el ambiente democrático del Estado de Derecho. No obstante, la democracia representativa constituye solo una parte de lo que se requiere para fortalecer las sinergias entre la democracia y el desarrollo. Efectivamente, los canales institucionales de representación política deben ser complementados por instancias de participación social que hagan posible el compromiso de la sociedad en la definición y acompañamiento de la gestión de las políticas públicas. En este contexto, el autor retoma las proposiciones desarrolladas por la CEPAL en el sentido de que la cohesión social debe ser un objetivo de las políticas públicas, pero, al mismo tiempo, la cohesión social constituye un medio pues las sociedades que presentan un mayor nivel de participación democrática y confían más en las instituciones políticas y jurídicas presentan condiciones más favorables para las inversiones y para el crecimiento económico, al disponer de reglas aceptadas y seguidas por sus poblaciones fortaleciendo el sentido de pertenencia e inclusión.

La percepción básica del gobierno de Lula es que para impulsar un proyecto inclusivo, las políticas públicas promotoras del desarrollo del país tienen un valor estratégico. No obstante, no basta este reconocimiento; el aparato del Estado debe adecuarse para enfrentar estos desafíos. La modernización necesaria del Estado difícilmente podrá ocurrir sin la ampliación del federalismo brasileño y la alteración de la fragmentación sectorial que se ha consolidado por la rigidez del proceso presupuestario de la Nación. Esto alude también a la necesidad de contar con un Estado menos «raqúitico», ya que son los países con mayor participación pública donde la democracia y justicia social presenta mayores avances. No existen razones técnicas que justifiquen un Estado que no llega a representar un 8% del total de la población ocupada, que contrasta con un 18% en los Estados Unidos, un 25% para Europa y que alcanza un 40% en los países escandinavos.



En el debate sobre las políticas públicas gana en importancia lo que un autor (Martins, 2008) denomina el fenómeno de la «autorrepresentación» como un mecanismo que complementa los mecanismos tradicionales de la democracia representativa. Se trata de una perspectiva que suma a las tareas de representación y agregación de intereses asumidas por la clase política, mecanismos directos de participación en la formulación de las políticas públicas. Un elemento que ha desarrollado el PT para fortalecer la incidencia de la participación directa de la población en las políticas públicas es lo que se conoce como la experiencia de los «presupuestos participativos» de Porto Alegre. Esta experiencia ha alcanzado renombre mundial y representa un salto cualitativo respecto de otras iniciativas de participación de la población en políticas públicas. Como señala Paul Ginsborg (2008), al contrario de las experiencias más tradicionales, que carecen de continuidad y que a menudo, sus decisiones no son implementadas, el presupuesto participativo tiene lugar anualmente, no es sólo una consulta sino una serie de toma de decisiones sujeta a un cronograma conocido por todos.

Es así como en el mes de marzo de cada año tienen lugar una serie de reuniones preparatorias; en abril y mayo asambleas temáticas en que se votan las prioridades para el año siguiente y se eligen 48 delegados de estas asambleas para el Concejo Presupuestario, todo lo cual culmina con la entrega de las demandas de la ciudadanía al Alcalde y al Concejo Municipal. El Concejo se reúne a partir del mes de septiembre y define el programa con la participación de los administradores, los concejales municipales y los delegados elegidos en las asambleas, tomándose las decisiones por mayoría. Todo el proceso es ayudado y facilitado por veinte coordinadores del Comité de Coordinación para las Relaciones con la Ciudadanía. De la experiencia, destaca según Ginsborg, que las decisiones finales radican en los representantes elegidos por los medios propios de la democracia representativa, pero sólo después de un proceso de interacción entre las modalidades de democracia participativa y representativa y el importante crecimiento del número de ciudadanos que participan en el proceso, que ha pasado de 1.300 en 1989 a 31.300 en el 2002, con una creciente participación de las mujeres. Pese al alto número, no debe dejar de mencionarse que esta última cifra representa una parte menor de los ciudadanos de Porto Alegre, lo cual deja en evidencia el alcance y límites de la democracia participativa como mecanismo que quisiera sustituir a la democracia representativa, pero que resulta de gran utilidad para complementarla y mejorar las políticas públicas.

### **Desarrollo y democracia en México. El PAN y la importancia de las políticas públicas**

El análisis de la visión del PAN sobre las relaciones entre democracia y desarrollo deben ser analizadas a partir de los siguientes datos contextuales. El Partido Acción Nacional (PAN) fue fundado en 1939. Opera en el marco de un sistema político

que, analizado en términos formales, contuvo históricamente los rasgos principales de un sistema democrático. No obstante, un partido, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), heredero de la Revolución Mexicana, logró mantenerse en el poder por más de 70 años sobre la base de un modelo corporativista de canalización de intereses, un mecanismo institucionalizado de sucesión presidencial y una capacidad notable de adaptación a las nuevas circunstancias.

¿En qué consistió el sistema político mexicano que permitió al PRI mantenerse durante todos esos años en el poder? Según Ai Camp, lo que distingue al sistema autoritario mexicano «es que permite un acceso mucho mayor al proceso de toma de decisiones y, lo que es más importante, que quienes las toman cambian con frecuencia» (2000: 26). Meyer, citado por Ai Camp, refuerza esta idea al señalar: «el sistema político mexicano permite un cierto limitado pluralismo político y un grado de institucionalidad más elevado que los regímenes autoritarios que hace una década dominaban el Cono Sur de América Latina». Un segundo elemento relevante fue el corporativismo, esto es, la forma como los grupos sociales se relacionan con el gobierno y el Estado; el proceso por el cual canalizan sus demandas y la forma en que el gobierno responde frente a ellas. De esta manera, sostiene Ai Camp, el Estado es la fuerza todopoderosa; se le hace posible manipular a los distintos grupos de forma tal que la dirigencia política tiene el control del proceso de toma de decisiones, y dentro de ella el Presidente juega el papel central. José Antonio Crespo (2000) enfatiza otros elementos que explican las razones por las cuales el «autoritarismo institucional» presenta una fuerza relativamente mayor: un partido de masas donde «sus vasos comunicantes penetran en amplios sectores de la sociedad y hace las veces de un sistema nervioso que le permite captar las inquietudes y demandas de los ciudadanos» (68). Se hizo así posible conciliar la participación de masas con un poder altamente concentrado, condición para preservar el autoritarismo a lo largo de décadas. El régimen priísta, además, resolvió el problema del relevo pacífico de mandos, dentro del mismo grupo dominante sin poner en riesgo la hegemonía política del partido gobernante con la aplicación del principio de «no reelección». Esto último permitió distinguir el gobierno de turno del régimen en su conjunto. Como señala Crespo, la renovación sexenal permitió refrescar su legitimidad o al menos reducir el desgaste.

La transición a la democracia en México presenta particularidades que la distinguen de los casos de otros países de América Latina, Europa del Este y España. Destaca entre ellas el hecho que no deriva del colapso de régimen autoritario ni de la remoción o muerte de dictador, sino a través del sufragio. Tampoco obligó a la creación de un nuevo pacto fundacional entre todas las fuerzas políticas. Tuvo lugar más bien, como un cambio gradual, a través de un largo proceso de competencia electoral (Sojo, 2006: 31-32).

Según Eduardo Sojo, asesor principal del Presidente Vicente Fox en políticas públicas, los países en vías de desarrollo (de reciente democratización o redemocratización) deben buscar canalizar los nuevos derechos políticos y libertades inherentes al proceso democratizador en instituciones que fueron creadas para otros tiempos y en las cuales prevalecen fuertes componentes autoritarios, ya que la democracia liberal y

representativa supone la implementación de derechos civiles, políticos y sociales y la posibilidad de exigirlos. Un problema adicional es que los procesos democratizadores están acompañados por crecientes esperanzas y demandas para resolver los grandes problemas de desigualdad, pobreza y marginación que caracterizan a las sociedades en vías de desarrollo. Aun cuando «es evidente que la democracia no tiene el mandato imperativo de resolver todos los problemas económicos de una vez por todas. Sin embargo, las democracias nacientes deben demostrar eficacia en materia de crecimiento económico y empleo, de lo contrario su propia credibilidad y legitimidad, poco a poco se irá minando» (Eduardo Sojo, 2006). La revolución de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) acentúa aún más este desafío, ya que los individuos no comparan su nivel de vida actual con el que tenían en el pasado, sino con el que tienen los que están mejores que él. Disponen de cada vez más medios para compararse con personas de otros países.

Sojo llama la atención sobre el impacto negativo que ejercen los momentos críticos sobre los regímenes democráticos no consolidados. Al mismo tiempo llama la atención sobre el hecho que las crisis económicas internacionales han tenido efectos magnificados en países en donde la democracia es débil, incompleta o inexistente. Explica este aserto trayendo los ejemplos de los países asiáticos que presentaban los rasgos más autoritarios, como es el caso de Indonesia, Tailandia o Corea del Sur, donde se solían desarrollar prácticas financieras dudosas (bancos prestando grandes sumas de dinero sin tomar en cuenta los criterios técnicos), «las relaciones personales y políticas entre el sector financiero y el gobierno no fueron la única causa de la crisis, pero sí un factor que contribuyó a acrecentarla. En palabras de Amartya Sen, esas experiencias demuestran «las penalidades de una gobernabilidad no democrática» (citado por Sojo: 30).

La democracia abre a los ciudadanos la posibilidad de demandar mejores condiciones de vida y en tal sentido, a la demanda de ciudadanía se agrega la demanda de eficacia sobre el sistema político, el Estado y la economía. La democracia enfrenta la necesidad de ser capaz de responder a estas demandas. Para Sojo, es en consecuencia crucial «dotar a la democracia de políticas públicas eficaces y eficientes que devuelvan la esperanza a los grandes sectores de población desprotegida y marginada. Sólo en la medida en que la democracia sea efectiva en mejorar las condiciones materiales y sociales de millones de personas excluidas del desarrollo, habrá creado las condiciones necesarias y suficientes para su consolidación como un valor indiscutible» (24) En este contexto, el autor destaca su concepción de las políticas públicas, esto es, «acciones organizadas en torno a objetivos de interés colectivo», lo que requiere visualizar lo público en un sentido amplio, que envuelve múltiples instancias de la sociedad civil y el gobierno y entender que de lo que se trata es en esencia, «de abrir espacios de participación de la sociedad y corregir tanto las fallas de mercado como las fallas de gobierno».

En el análisis del PAN, las políticas públicas adquieren un rol central en el fortalecimiento de la democracia. Clave sin embargo para alcanzar este resultado es la

inclusión de la sociedad civil en la fase de planeación o de instrumentación de las políticas públicas, ya que la existencia de espacios de expresión, información, discusión y evaluación de compromisos, fomenta una nueva relación entre la sociedad y el gobierno. «Esta nueva relación queda cimentada en principios de participación activa y comprometida que fomentan la corresponsabilidad...» (Sojo: 329). El incorporar a la ciudadanía a la formulación e implementación de las políticas públicas puede hacer más lento y complicado el proceso por los tiempos que marca el debate y la negociación. No obstante, esos inconvenientes «se compensan con ventajas como una mayor riqueza temática, realismo, mayores y mejores consensos y el compartir con los actores involucrados los éxitos, riesgos y también algunos fracasos...» (ibíd.: 329-330).

El PAN insiste en que la democracia para consolidarse debe tener resultados para los más pobres. En tal sentido, la política social es un componente de primordial importancia en su propuesta política. Elemento clave de la nueva política social fue la aprobación por unanimidad, en enero del 2004, de la Ley de Desarrollo Social. Esta ley recoge y codifica una larga experiencia histórica en materia de derechos sociales y de políticas públicas encaminadas a hacer efectivo su ejercicio. Incluye reglas que acotan y especifican el rol del Estado, definen derechos y responsabilidades de los actores que participan en el campo de las políticas sociales, dibuja fronteras más claras entre el espacio público y los actores sociales y promueve la cooperación entre estos últimos (ibíd.: 221).

### **A manera de conclusión**

El análisis presentado a lo largo del texto deja en evidencia la complejidad de los vínculos entre democracia y desarrollo, lo cual dificulta su análisis. El seguimiento de la discusión académica ha permitido observar que confluyen perspectivas disciplinarias, enfoques analíticos y empíricos diversos que dificultan la comprensión del debate. No existe acuerdo respecto de qué ha de entenderse bajo el concepto de democracia. Mientras que algunos ponen el énfasis en el carácter competitivo del sistema, otros tienen dificultades para caracterizar como democrático un sistema que no valora suficientemente la dimensión inclusiva.

Como ha dejado en evidencia José Nun (2002), el aspecto sustantivo de la democracia ya estaba presente en los análisis pioneros de Schumpeter, cuando en su libro *Capitalismo, socialismo y democracia*, refiriéndose a su viabilidad, señalaba que: «es posible que el método funcione en los países de gran industria de tipo moderno». Paradójicamente, la relativa baja valoración de la democracia por parte de partidos como el MAS boliviano o el Socialismo Siglo XXI de Venezuela, tiene un parentesco con esta posición: para ellos la democracia no resulta valorable en sí misma, sino sólo en la medida en que ha contribuido a sociedades más equitativas.

**Tabla I.** Grado de acuerdo o valoración de las diversas dimensiones del debate

Temas/Partidos - Alianzas	Concertación (Chile)	Partido Acción Nacional (México)	Partido de los Trabajadores (Brasil)	Movimiento al Socialismo (Bolivia)	Socialismo Siglo XXI (Venezuela)
Convergencia democracia y desarrollo	Alto	Alto	Medio	Bajo	Bajo
Democracia promueve desarrollo	Alto	Alto	Alto	Bajo	Bajo
Desarrollo (crecimiento económico) promueve democracia	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Democracia como procedimiento competitivo	Alta	Alta	Media	Baja	Baja
Equidad como condición de la valoración de la democracia	Baja	Baja	Media	Alta	Alta
Relevancia de la equidad en la concepción del desarrollo económico	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta
Contribución de la democracia consolidada al dinamismo económico	Alta	Alta	Media	Baja	Baja
Valoración de la cohesión social	Alta	Alta	Alta	Baja	Baja
Modernización del Estado como condición de fortalecimiento de la democracia y desarrollo económico dinámico	Alta	Alta	Alta	Baja	Baja
El rol de las políticas públicas	Alta	Alta	Media	Baja	Baja
La participación ciudadana en las políticas públicas	Media	Media	Alta	Baja	Baja

*Fuente:* Elaboración propia

Tras esta visión, en la que la democracia aparece como entidad abstracta independiente de los grupos sociales y fuerzas políticas, el desarrollo del Estado de bienestar en Europa occidental representa un cambio radical de mirada. Desde el mundo conservador europeo de finales del siglo XIX, la viabilidad de la democracia estuvo asociada al grado de compromiso de los sectores subalternos con ese régimen. La democracia debía, en consecuencia, incorporar elementos sustantivos para viabilizar dicho compromiso. La solución de las cinco amenazas que se cernían sobre la población obrera, la necesidad, la enfermedad, la ignorancia, la miseria y la desocupación, aparecía como condición de viabilidad de la democracia y de la paz social. En tales condiciones, se hacía posible el aprovechamiento del gran dinamismo propio del capitalismo y por tanto, tal democracia, aquella que resolvía los problemas de la clase obrera, tenía la virtud de estimular el crecimiento económico, al crear un ambiente de paz social propicio.

Por otra parte, desde el punto de vista de la Socialdemocracia, en especial, al asumir las tareas de gobierno, la relación positiva con esa democracia, que pone como eje central de sus preocupaciones políticas públicas en favor de las mayorías, adquiere nuevas connotaciones. El bienestar creciente de la población y la masificación del acceso a bienes de consumo durables de los trabajadores ya no es sólo importante para el desarrollo por su contribución a la paz social, sino que además, al transformarse el consumo de los trabajadores en el impulsor fundamental de la demanda, va a dinamizar, luego de la Segunda Guerra mundial, el crecimiento económico en los países desarrollados.

Históricamente, y en América Latina desde los años 60, el concepto «desarrollo económico» ha sido también materia de extensos debates. Desde la visión de Lipset, quien con un interés básicamente académico buscó operacionalizar el concepto indicado a partir de PIB per cápita y su tasa de crecimiento, para establecer correlaciones significativas con el concepto de democracia, el debate ha sido amplio. Los críticos de la teoría de la modernización, en la década indicada, sostuvieron que el desarrollo económico no se podía reducir al crecimiento económico. El desarrollo económico era mucho más que el crecimiento del ingreso per cápita. Era necesario ir más allá de los promedios, indagar en la distribución del ingreso, en indicadores sobre el estado de la salud, la educación y, en general, del bienestar de los más pobres. Esta perspectiva es retomada con mucha fuerza por el MAS y Socialismo de Siglo XXI. Su visión crítica da, sin embargo, un paso adicional. Si la economía se encuentra dominada por los grandes consorcios internacionales, el crecimiento económico no es desarrollo. De ahí que el análisis ha dejado en evidencia que para estos partidos, el crecimiento económico tiene una acepción positiva si las principales riquezas naturales son de propiedad pública. Esta perspectiva tiene sin duda un fundamento. Si la explotación de dichos recursos naturales, o la propiedad extranjera sobre otras actividades como son por ejemplo los servicios públicos, antes en manos del Estado, operan en condiciones que van en desmedro de la población, o si la actividad de los servicios públicos privatizados está sujeta a regulaciones laxas que favorecen a los operadores y no se traduce por ejemplo en servicios efectivamente accesibles para los grupos vulnerables, es razonable señalar que el crecimiento económico no es tal desde el punto de vista del país y los más vulnerables.

Lo desarrollado en los dos párrafos anteriores explica, probablemente, la baja valoración que tanto el MAS como el Socialismo del Siglo XXI tienen sobre la convergencia de la «democracia y el desarrollo económico» y sobre la afirmación «Democracia promueve el desarrollo» (véase tabla I). Para la Concertación y el Partido de Acción Nacional en México, otra es la perspectiva. Ambos partidos o coaliciones surgieron en la lucha contra regímenes no democráticos. El PAN, fundado a fines de los 30, debió enfrentar en condiciones muy duras el régimen priísta. Su alta valoración de la democracia, lo llevó incluso a mantener siempre la lucha por la democratización, al interior de las reglas del juego definidas. Probablemente, un gran sentido de realidad hacía impensable otra opción. No obstante, esta perspectiva es señal de la convicción de que no son posibles condiciones de convivencia básicas en el largo plazo, ni tampoco puede ser sostenido el desarrollo económico sin la construcción

de un sistema político democrático compartido por todos. Esto aparece más explícitamente en el caso de la Concertación en Chile. Esta coalición incluye en su seno al Partido Socialista que en los años 60 y 70 mantuvo una posición ambigua respecto a la democracia. Con base en la distinción entre los conceptos de democracia formal y democracia real, sostenía que la realmente importante era la segunda, aquella que hemos llamado inclusiva. La dura dictadura de Pinochet contribuyó decisivamente a un cambio en esta perspectiva. Con la pérdida de la «democracia formal» terminaron todos los avances sociales y económicos que se habían alcanzado, tras muchos años de lucha democrática. Es por esto que tanto para el PAN como para la Concertación, la confluencia entre democracia y desarrollo, así como la convicción de que la primera ayuda a la promoción del segundo, son tan altamente valoradas. Todas las organizaciones o movimientos políticos analizados, sin embargo, valoran poco la contribución del desarrollo económico a la democracia. Se alejan así, de la perspectiva desarrollada en Chile por Jaime Guzmán de que el desarrollo económico, en asociación con la llamada «teoría del chorreo», constituye la base para una democracia estable. Si no existe una cultura democrática, si no existe el Estado de Derecho, el desarrollo no culmina en una democracia estable. Concordamos, en consecuencia, con Amartya Sen (2002), quien es enfático en señalar que la relación no es uncausal ni que la relación sería lineal, sino que como es un fenómeno complejo, la relación y las implicancias son múltiples y por tanto, no hay una relación clara entre crecimiento económico y democracia.

Pero quizás más importante que lo anterior, es que con el Estado de Bienestar la relación entre democracia y crecimiento económico dejaba de ser una hipótesis intelectual para constituirse primero en un objetivo de política y luego una historia de éxito. Al plantearse el problema de la sinergia entre democracia y desarrollo como objetivo de política, se plantea el problema de cómo asegurar un manejo eficaz de los asuntos económicos y el imperativo de responder, también de forma eficaz, a las necesidades sociales, a las tensiones institucionales y a la erosión de la legitimidad democrática. La relación entre democracia y desarrollo depende en este nuevo contexto de la gobernabilidad y de la capacidad del Estado para cumplir sus funciones básicas. Depende también, como indica la CEPAL, del establecimiento de un contrato de cohesión social que permita avanzar hacia una cohesión social cimentada en valores democráticos y selle el acuerdo y el compromiso político en torno a ese objetivo, y disponer de los recursos económicos, políticos e instituciones que lo hagan viable.

En este contexto, resulta más fácil discutir respecto del contraste que se observa en la tabla I de estas conclusiones, respecto a la valoración de la democracia como procedimiento competitivo y por su contribución a los derechos económicos y sociales. En efecto, mientras que el PAN y la Concertación valoran altamente el primero, no expresan la misma valoración frente al segundo. En el MAS y el Socialismo del Siglo XXI se expresan las valoraciones exactamente contrarias. La explicación es, en efecto, simple. Para los primeros, es crucial el carácter competitivo de la democracia ya que su existencia es también crucial para la consecución de los objetivos políticos entre los cuales los aspectos inclusivos son fundamentales. No son importantes para la valoración de la democracia los avances en los derechos económicos y sociales, ya

que ellos no dependen de la democracia como sistema político sino que están más asociados a las ideologías y objetivos de los partidos que asumen la conducción gubernamental. Es en ese sentido, importante que exista un sistema competitivo para poder acceder al gobierno. El MAS y el Socialismo del Siglo XXI, por el contrario, adjudican a la naturaleza de la democracia el carácter inclusivo o no de la sociedad. Naturalmente que en el caso de países con grupos étnicos históricamente explotados y excluidos, la visión indicada de la democracia tiene un fundamento de hecho. No obstante, el propio acceso al poder de estas organizaciones, que se entienden intérpretes de los grupos excluidos, debería modificar la percepción de la importancia de los mecanismos competitivos de la democracia y de su perfeccionamiento. No sucede, sin embargo, así. De ahí la valoración del rol y la importancia que debe otorgar todo gobierno a la mantención de un consenso político básico que evite situaciones confrontacionales. No es rol principal de la oposición hacerlo, tampoco es muy claro que lo deba asumir como tarea; son los objetivos económicos y sociales del gobierno los que corren peligro de no avanzar en contexto de crisis abiertas.

El reconocimiento de que la dimensión equidad no debería estar relacionada directamente con la valoración de la democracia, sino que ello está asociado a las fuerzas políticas que ponen o no en el centro de las preocupaciones la inclusividad social, nos lleva a otra dimensión que adquiere importancia en esta nueva modalidad de tratamiento de la relación entre democracia y desarrollo económico. La capacidad del sector público y su habilidad para formular y ejecutar eficiente y eficazmente políticas públicas son cruciales para el fortalecimiento de la democracia y el dinamismo económico. Naturalmente que las opciones políticas son determinantes del éxito o falta de éxito con que una sociedad enfrenta un determinado momento histórico. En la actual crisis, por ejemplo, posturas políticas que insistan en confiar en la autorregulación de los mercados pueden ser fatales pues, como señala Barack Obama en su discurso inaugural, «el mercado puede descontrolarse». No obstante, disponer de un Estado moderno, con capacidad para impulsar las políticas públicas es un determinante fundamental de un desarrollo democrático sólido y un crecimiento económico capaz de sustentar un desarrollo inclusivo y sostenible.

Esto es reconocido y valorado altamente por el PAN, la Concertación y el PT de Lula. No es el caso del MAS y del Socialismo del Siglo XXI. Para ellos, más importante es la derrota política definitiva del adversario, objetivo que permitirá avanzar en la consecución de la igualdad. De ahí la falta de sensibilidad frente a los problemas que la exacerbación de los conflictos políticos causa a la gestión pública. Naturalmente que éste no es un argumento a favor de la renuncia a los objetivos de la equidad social; apunta más bien a identificar los caminos más efectivos para lograrlo. Como contrapartida, el caso chileno, en el contexto del trauma que generó la experiencia de la Unidad Popular seguida por la dictadura de Pinochet, ha llevado a la postura exactamente contraria, la de considerar que la modalidad que adquirió la construcción del consenso a lo largo de estos largos años de transición constituye la única opción que garantiza la estabilidad política y la supervivencia del régimen democrático, que ha presentado sinergias tan positivas con el crecimiento económico. Los procesos de construcción de consenso en los primeros gobiernos de



la Concertación tienen lugar, en consecuencia, bajo condiciones relacionadas con un marco institucional determinado, en lo fundamental, de forma unilateral, y por ello se estructuran sobre la base de una relación de fuerzas institucionales favorable a los herederos políticos de la dictadura y al mundo empresarial. Naturalmente que estas restricciones aparecían necesarias y razonables para la transición, concebida ella como un período breve, extraordinario, orientado a completar las tareas de la democratización bajo la restricción de no afectar el crecimiento económico. No obstante, lo transitorio se transforma en una modalidad de convivencia política de largo plazo y la necesidad se transforma en virtud. La absolutización de la forma específica como se articulan consenso, democracia y crecimiento económico alcanza un paso adicional en la tesis que sostiene que el régimen militar y la Concertación forman parte de un único proceso de modernización que experimenta el país a partir del año 1973. Las turbulencias políticas que ha enfrentado la Concertación en el último tiempo reflejan el agotamiento de la modalidad en que se resolvieron las complejas relaciones entre democracia, políticas públicas y eficacia, lucha contra la pobreza y desigualdad y desarrollo económico. El logro de un adecuado equilibrio entre estos extremos representa uno de los grandes desafíos que enfrentan las fuerzas políticas progresistas en su lucha por compatibilizar la democracia y el crecimiento económico en un contexto de creciente igualdad y sustentabilidad ambiental.

Finalmente, el debate ha dejado en evidencia la creciente importancia de una dimensión a la cual se había prestado poca atención. Formas de participación directa de la población en la definición de las políticas públicas representan posibilidades de fortalecer simultáneamente la democracia representativa (a menudo concebida como el contrapunto de la democracia directa) y por esa vía incidir positivamente en el crecimiento. Las experiencias de los Presupuestos Participativos impulsados por gobiernos estatales vinculados al PT han concitado la atención internacional. Al mismo tiempo, la búsqueda de mecanismos de participación en las políticas públicas aparece como un remedio a grandes errores cometidos. El caso del Transantiago es sólo un ejemplo de ello. La consulta ciudadana y otros tantos dispositivos que favorecen la intervención de la sociedad civil en la política pública pueden ser mecanismos que sin duda fortalecen la democracia, pero al mismo tiempo, inciden en un ambiente más favorable al crecimiento económico dinámico. En este contexto, si miramos el cuadro inserto en las presentes conclusiones, queda en evidencia la importancia que el PT le atribuye a este tema; en el caso de la Concertación y el PAN aparece como una aspiración pero todavía no como una preocupación central. Finalmente, en el MAS y el Socialismo del siglo XXI contrasta el discurso sobre el protagonismo popular con la baja reflexión sobre la incidencia de la participación popular en la política pública.

## Bibliografía

- AI CAMP, Roderic (2000). *La política en México*. México: Siglo XXI.
- ALVAREZ, M.; J. A. CHEIBUB, F. LIMONGI y A. PRZEWORSKI (1996). «Classifying political regimes». En *Studies in International Comparative Development* (3-36).
- ANANÍAS, Patrus (2008). «Opção social com geração de oportunidades para os pobres». En REIS VELLOSO, Joao Paulo DOS y Roberto CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE (coordinadores). *Verdadeira Revolução Brasileira. Integração de desenvolvimento e democracia*. Rio de Janeiro: José Olympo Editora.
- ARAT, Zehra F. (1991). *Democracy and Human Rights in Developing Countries*. Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers.
- BOLLEN, K. A. (1979). «Political Democracy and the Timing of Development». En *American Sociological Review*. Vol. 44: 572-587.
- . (1980). «Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy». En *American Sociological Review*. Vol. 45: 370-390.
- . (1983). «World System Position, Dependency, and Democracy: The Cross-National Evidence». En *American Sociological Review*. Vol. 48: 468-479.
- . (1991). «Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps». En INKELES, A. (ed.). *On Measuring Democracy* (3-20). New Brunswick y Londres: Transaction Publishers.
- BOLLEN, K.A. y R. W. Jackman (1995). «Income Inequality and Democratization Revisited: Comment on Muller». En *American Sociological Review*. Vol. 60: 983-989.
- BOZEMAN, Barry (1996). «Los fundamentos de la gestión pública estratégica». En BRUGUÉ, Quim y Joan SUBIRATS. *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (2002). *Reforma do Estado para a Cidadania. A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. Prefácio de Fernando Henrique Cardoso. Sao Paulo: ENAP editora 34.
- CARDOSO, Fernando Henrique (2007). «The future is closer than ever for Brasil». En *Miami Herald* del 16 de abril de 2007.
- CAROSIO, Alba (2008). «Feminizar las políticas para un desarrollo humano sostenible y emancipador». Manuscrito inédito.
- CEPAL (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL – Agencia Española de Cooperación Internacional – Secretaría General Iberoamericana.
- COPPEDGE, M. y W. H. REINICKE (1991). «Measuring Polyarchy». En INKELES, A. (ed.). *On Measuring Democracy, Its Consequences and Concomitants* (47-68). New Brunswick y Londres: Transaction Publishers.

- COPPEDGE, M. (1993). «Partidocracia y reforma en perspectiva comparada». En SERBIN, Andrés *et al.* (eds). *Venezuela: la democracia bajo presión*. Caracas: Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos, North-South Center (Universidad de Miami) y Nueva Sociedad.
- CRESPO, José Antonio (2000). «Naturaleza y singularidades de la transición mexicana». En ELIZONDO, Carlos y Luis MAIRA (editores). *Chile-México. Dos transiciones frente a frente*. México: CIDE-Grijalbo-ProChile.
- CUTRIGHT, Philips (1963). «National political development: Measurement and analysis». *APSA: American Sociological Association*. Vol. 28, 2.
- DAHL, Robert A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- DIAMOND, Larry (1993). *Reconsideración del nexo entre desarrollo económico y democracia*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- DOORENSPLEET, Renske (2000a). *Development and democracy: Power and problems of empirical research*. Wassenaarseweg: Leiden University.
- . (2000b). «Reassessing the Three Waves of Democratization». En *World Politics*. Vol. 52: 384-406.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta y Bruno PALIER (2008). *Trois Leçons sur l'Etat – providence*. París: Seuil.
- GARCÍA LINERA, Álvaro (2007). «Las reformas pactadas». En *Nueva Sociedad*, 209 (mayo-junio).
- GASIOROWSKI, M. J. (1996). «An Overview of the Political Regime Change Dataset». En *Comparative Political Studies*. Vol. 29, 4: 469-483.
- GASTIL, R. D. (1991). «The Comparative Survey of Freedom: Experiences and Suggestions». En INKELES, A. (ed.). *On Measuring Democracy* (21-46). New Brunswick y Londres: Transaction Publishers.
- GIDDENS, Anthony (1999). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Madrid: Taurus.
- GINSBORG, Paul (2008). *Democracy. Crisis and Renewal*. Londres: Profile Books.
- HAYEK, Friedrich A. (1976). *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza.
- HUNTINGTON, Samuel (1965). «Political development and political decay». *World Politics*, vol. 17, 3: 386-430. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- . (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman y Londres: University of Oklahoma Press.
- JACKMAN, Robert W. (1973). «On the Relation of Economic Development to Democratic Performance». En *American Journal of Political Science*. Vol. 17: 611-621.
- JAGGERS, K. y T. R. GURR (1995). «Tracking Democracy's Third Wave with the Polity III Data». En *Journal of Peace Research*. Vol. 32: 469-482.
- LECHNER, Norbert (1998). «Modernización y democratización: un dilema del desarrollo chileno». *Estudios Públicos*, 70: 231-242.

- . (2001). «Cultura política y gobernabilidad democrática». En CAMOU, Antonio. *Los desafíos de la gobernabilidad*. México D. F: Flacso-IIS-UNAM-Plaza y Valdés.
- LIPSET, Seymour M. (1959). «Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy». En *American Political Science Review*. Vol. 53: 69-105.
- . (1994). «The Social Requisites of Democracy Revisited». *American Sociological Review*. Vol. 59: 1-22.
- LIPSET, Seymour M.; Kyoung-Ryung SEONG y John Charles TORRES (1993). «A Comparative Analysis of the Social Requisites of Democracy». En *International Social Science Journal* (45: 155-175).
- LÓPEZ MAYA, Margarita (2006). *Del viernes negro al referendo revocatorio*. Caracas: Alfadil.
- MARSLAND, David (2003). «Real Welfare: Self-Reliance or State Dependency?». Disponible en <<http://www.libertarianalliance.co.uk/lapubs/econn/econn096.htm>>.
- MARTINS, Luciano (2008). «As instituições políticas e as reformas em discussão». En Dos Reis Velloso, João Paulo y Roberto Cavalcanti de Albuquerque (coords.). (2008). *A verdadeira revolução brasileira: integração de desenvolvimento e democracia*. Rio de Janeiro: José Olympio-Fórum Especial.
- MORLINO, Leonardo (2008). «Hybrid Regimes or Regimes in Transition?». Disponible en <<http://www.fride.org/publicacion/504/documento-de-trabajo>>.
- MUÑOZ, Oscar (2007). *El modelo económico de la Concertación. 1990 – 2005. ¿Reformas o cambio?* Santiago: FLACSO-Catalonia.
- NUN, José (2002). «La democracia en América Latina. Informe para el PNUD». Buenos Aires.
- OFFE, Claus y Philippe SCHMITTER (2001). «Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal». En CAMOU, Antonio. *Los desafíos de la gobernabilidad*. México DF: Flacso-IIS-UNAM- Plaza y Valdés.
- OLSEN, Marvin E. (1968). «Multivariate Analysis of National Political Development». *American Sociological Review*. Vol. 33: 699-712.
- OTTONE, Ernesto y Sergio MUÑOZ (2008). *Después de la quimera*. Santiago: Random House Mondadori.
- PRADA, Raúl (2002). «Multitud y contrapoder». En *Democratizaciones plebeyas*. La Paz: Comuna/Muela del Diablo Editores.
- PRZEWORSKI, Adam (2001). «Una mejor democracia, una mejor economía». En CAMOU, Antonio. *Los desafíos de la gobernabilidad*. México DF: Flacso-IIS-UNAM- Plaza y Valdés.
- PRZEWORSKI, A. y F. Limongi (1997). «Modernization: Theories and Facts». En *World Politics*. Vol. 49, 2: 155-183.

- RAMÍREZ ROA, Rosaly. (2003). «La política extraviada en la Venezuela de los años 90: entre rigidez institucional y neopopulismo». En *Revista de Ciencia Política XXIII*, 1: 137-157. Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- SCHUMPETER, J. A. (1947). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper.
- SEN, Amartya (2002). *Rationality and Freedom*. Londres: The Belknap Press of Harvard University Press.
- SOJO GARZA-ALDAPE, Eduardo (2006). *Políticas públicas en democracia*. México D. F.: Fondo Cultura Económica.
- SOJO, Ana y Andras UTHOFF (editores). (2006). *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*. México D. F.: Cepal/Flacso-México/GTZ/Indesol/Fontamara.
- TIRONI, Eugenio (2005). *El sueño chileno. Comunidad, familia y nación en el Bicentenario*. Santiago: Taurus.
- . (2008). *Redes, Estado y mercados. Soportes de la cohesión social latinoamericana*. Colección CIEPLAN. Santiago: Uqbar editores.
- VANHANEN, Tatu (1997). *Prospects of Democracy: a Study of 172 Countries*. Londres: Routledge.

CONDICIONES PARA UN PACTO SOCIAL EN CHILE:  
DISPOSICIÓN DE ACTORES

**Juan Pablo Luna y Rodrigo Mardones.** Profesores del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

**Rafael Piñeiro.** Estudiante de doctorado del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

# CONDICIONES PARA UN PACTO SOCIAL EN CHILE: DISPOSICIÓN DE ACTORES<sup>1</sup>

Juan Pablo Luna, Rodrigo Mardones y Rafael Piñeiro<sup>2</sup>

## Introducción

A 19 años del fin de la dictadura, Chile se encuentra en una encrucijada política. Su modelo de desarrollo ha generado avances sin precedentes en materia social y económica, mientras que su régimen político ha sido alabado por su estabilidad. Sin embargo, persiste un problema de inequidad que se muestra reacio a ceder pese a dichos avances. No se trata sólo de un problema de desigualdad en el ingreso expresado, por ejemplo, en la evolución más bien estática del Índice de Gini, sino también de una creciente percepción de desigualdad en el acceso a una variedad de bienes y servicios públicos: seguridad ciudadana, salud, educación, pensiones. En otras palabras, percepción de desigualdades significativas respecto a la calidad de vida. Asimismo, la democracia chilena, aunque estable, concentra y centraliza el poder político. Genera inequidad en el acceso al poder mediante instituciones excluyentes —tal como el

---

<sup>1</sup> Este trabajo es una versión compendiada y actualizada del estudio titulado “Condiciones políticas para un nuevo pacto social de Chile: disposición de actores sociales y políticos”, que fue realizado por el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile para la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Actuó como contraparte por dicha División Eolo Díaz-Tendero.

<sup>2</sup> Los juicios, opiniones y conclusiones de los autores son a título personal y, por lo tanto, en nada comprometen ni al Instituto de Ciencia Política, ni a la Pontificia Universidad Católica de Chile. Los autores agradecen la excelente disposición y el tiempo de las personas entrevistadas en el transcurso de esta investigación.



sistema binominal— y dinámicas de alienación política, reflejadas en el creciente desprestigio de los partidos y los bajos niveles de participación política, en particular, de los jóvenes.

El modelo económico y el régimen político muestran síntomas de agotamiento. Aunque se está lejos de una crisis terminal, cabe cuestionarse cómo avanzar para superar o reducir los alcances de los problemas detectados. Por lo anterior, resulta altamente pertinente la evaluación de la relevancia y aplicabilidad en Chile del mecanismo de pacto social, utilizado en una variedad de países, particularmente europeos, para superar problemas de estancamiento, cambio de modelo económico, integración política o, simplemente, reactivación de la trayectoria de desarrollo. Estos mecanismos consisten a *grosso modo* en la suscripción de un acuerdo de reforma comprensiva o reforma sectorial relevante, que incluye a sectores representativos de la sociedad, entre los que se cuentan los gobiernos, los sindicatos y los gremios empresariales, entre otros.

Este trabajo intenta caracterizar, entonces, dónde y cómo se han realizado dichos pactos en Europa, qué modalidades son en teoría aplicables al caso chileno, y cuál es la percepción de los actores nacionales sobre la factibilidad y pertinencia en el corto y mediano plazo de la realización de un pacto social en Chile.

El presente trabajo se estructura de la siguiente manera. Primero, presentamos una revisión general del concepto de «pacto social» y de su uso frecuente, en contextos académicos y políticos. En segundo lugar, realizamos una revisión sistemática sobre los «pactos sociales» actualmente presentes en el caso europeo, principal referente seleccionado para este análisis. En este apartado, luego de mostrar un panorama general, elaboramos más en detalle los casos de Holanda e Irlanda del Norte, cuyas características parecen particularmente útiles para extraer lecciones que iluminen el análisis de un posible pacto social en Chile, así como los diseños institucionales que lo harían posible. En tercer lugar, mostramos un análisis de 37 entrevistas realizadas a distintos actores sociales y políticos chilenos, entre los que se cuentan autoridades de gobierno, dirigentes sindicales, empresariales y estudiantiles, parlamentarios, dirigentes de partidos políticos y de organizaciones del tercer sector. En función de este análisis elaboramos, en cuarto lugar, un mapeo de actores y propuestas. Finalmente, en quinto lugar, presentamos una prospectiva acerca de las modalidades de pacto social factibles de ser realizadas en Chile.

## El concepto de pacto social en Chile

La idea de pacto social se encuentra históricamente asociada al proceso de deliberación y de negociación que empresarios y trabajadores entablaron, en algunos países de la Europa de postguerra, respecto al modelo de desarrollo. En este sentido, las negociaciones y acuerdos incluyen: la organización de la producción capitalista, las políticas de empleo y de protección social y la inserción en el sistema internacional. Según el Informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Diálogo Social:

los pactos sociales resultan de un proceso exitoso de diálogo social. El diálogo social, a nivel nacional, supone la negociación entre representantes del gobierno, los empleadores, y los trabajadores, sobre temas de interés común relativos a la política económica y social. En algunos países, estos diálogos también incluyen otros actores, como por ejemplo las iglesias, los representantes de los agricultores, o de la sociedad civil. Incluye todo mecanismo de socialización de información, consultoría, negociación y concertación. Los pactos sociales generan consenso, luego que las partes han tenido la oportunidad de analizar los dilemas y conflictos de interés que enfrentan, y han conseguido reconciliar dichos intereses a partir de un proceso de diálogo social (Organización Internacional del Trabajo, 2008).

Es importante destacar la distinción entre deliberación y negociación, reconociendo que el pacto social comprende a ambas. La deliberación pública es una discusión que involucra argumentación, escucha crítica, análisis del problema, toma de decisiones y evaluación (Delli Carpini *et al.*, 2004). Es un método de gobernanza basado en el intercambio y la crítica mutua de ideas contrapuestas (Majone, 1988). Se trata de un proceso de debate y discusión dirigido a producir opiniones razonables y bien informadas; proceso en el cual los participantes están abiertos a reconsiderar sus preferencias a la luz de las opiniones y la nueva información. La negociación, en cambio, comienza analíticamente donde termina la deliberación y opera donde no es posible el convencimiento recíproco, sino sólo la lógica del poder político relativo entre los actores.

Para Jon Elster (1998), en la deliberación se impone más la lógica de la argumentación que de la negociación o de la fuerza y señala que tales argumentos se expresan como beneficios colectivos y no como intereses particulares. En un contexto deliberativo —sigue Elster— las amenazas de fuerza son inadmisibles, no porque estén basadas en el interés particular, sino porque —y siguiendo a Jürgen Habermas— la única fuerza que cuenta en un espacio deliberativo es «la fuerza del mejor argumento».

De esta forma, el pacto social considera asuntos sobre los que existe amplio consenso tanto en el diagnóstico del problema como en las posibles soluciones, así como asuntos que aunque reconocidos como problemas por todos los sectores, no es posible respecto a ellos vislumbrar una solución consensuada, sino más bien negociada.

Estas deliberaciones y negociaciones tienen lugar bajo formatos institucionales de corporativismo societal (o «bueno») según la clásica caracterización de Philippe Schmitter (1974). En virtud de su amplitud, este tipo de «pacto social» va más allá de la mera negociación de condiciones laborales, involucrando en general, una definición estratégica consensuada acerca del modelo de desarrollo que busca implementarse en el país. Por esto mismo, se trata de pactos inclusivos que involucran políticas de Estado relativamente independientes de la alternancia en el poder de distintos sectores políticos. En general, los pactos sociales «originarios» se asientan en la participación tripartita de capital, trabajo y Estado, aunque con grados diferentes de involucramiento directo por parte de las autoridades políticas.

Más recientemente, gatillados primero por la estanflación de los 70 y luego por la internacionalización de la economía global, nuevos pactos sociales fueron lanzados, especialmente en países que enfrentaban significativos cuellos de botella respecto

a su modelo de desarrollo económico y social. Los casos de Holanda, Finlandia e Irlanda constituyen ejemplos recientes en los que se gestaron acuerdos sociales y políticos amplios para redefinir el modelo de inserción capitalista y de desarrollo social frente a las amenazas de la globalización y la nueva situación geopolítica que se abre con la caída del Muro de Berlín.

Existen variantes respecto a la gestión política de estos pactos. Sólo a modo de ejemplo, mientras que en el caso holandés la articulación política del pacto —mediante la agencia estatal y la representación partidaria, ampliamente entendida— resultó clave para desbloquear mediante negociación algunos de los procesos bipartitos de deliberación previamente estancados, en el caso finés la negociación y deliberación tuvieron lugar, principalmente, entre actores sociales. El caso de Irlanda del Norte, por su parte, es ejemplo de un mayor grado de liderazgo estatal del proceso de concertación social, siendo también una modalidad en la que se producen innovaciones institucionales sistemáticas para encauzar y llevar adelante los sucesivos pactos sociales que se realizan desde 1987.

Finalmente, la literatura describe una tercera variante de pacto social, originada en procesos de refundación institucional, frecuentemente surgidos de fenómenos de transición política particulares desde regímenes autoritarios. En este contexto, esta tercera variante de pacto social se encuentra más circunscrita a la deliberación y negociación de asuntos de tipo político-institucional. Por lo tanto, ocurre generalmente a partir de un acuerdo sobre «reglas de juego» entre actores político-partidarios, con la participación de actores sociales relevantes de los procesos de transición. Los casos de España y de Sudáfrica responden claramente a esta tercera categoría. Como se detalla más adelante en la tabla I, particularmente en el caso español, la amplitud de los primeros pactos realizados (junto con la subsecuente decisión por parte del gobierno de Felipe González de no avanzar con este tipo de procesos) militaron en contra de la implementación de las políticas inicialmente acordadas. Por otra parte, los pactos sociales que se observan en España, a mediados de los 90, responden a lógicas más cercanas a las del resto de los países europeos analizados, alejándose de los intentos «fundacionales» de la postransición.

Obviamente, más allá de estas tres acepciones académicas y casos ejemplares, la idea de «pacto social» ha permeado con frecuencia el discurso de actores políticos que lo utilizan en otros contextos y para definir otro tipo de procesos. No obstante, como mínimo común denominador, estas acepciones más pragmáticas también dan cuenta de al menos tres elementos comunes: a) la presencia de un proceso público de deliberación y negociación entre actores políticos y sociales con capacidad de representar amplios sectores de la ciudadanía, b) la discusión de una agenda relativamente amplia de temas, vinculados a una visión estratégica consensuada o negociada respecto a la estrategia de desarrollo social y económica del país, y c) su cristalización en políticas de Estado, cuyo horizonte es necesariamente de mediano y largo plazo. A pesar de esto último, la propia realización de un «pacto social» exitoso y bien comunicado podría generar beneficios de corto plazo para quienes lo propician, aumentando su legitimidad social y su nivel de apoyo político. Al mismo tiempo, podría también fortalecer los niveles de confianza en las instituciones en

general y la respuesta positiva de los actores sociales a las políticas acordadas en este marco. Por otro lado, es necesario que el pacto social genere beneficios tangibles en el corto plazo para su sustentabilidad, de manera de incentivar la permanencia de los actores en el proceso. Los actores políticos y sociales en buena medida operan en la perspectiva del corto plazo y se ven tensionados por las coyunturas. Por ejemplo, los gobiernos y partidos se ven forzados a competir y no a cooperar ante la inminencia de una elección *ad portas*; los empresarios tienden a protegerse ante efectos negativos de carácter inmediato en sus utilidades y los trabajadores muchas veces se ven apremiados por buscar mejoras salariales.

### **La experiencia europea y los casos de Holanda e Irlanda del Norte**

En esta sección presentamos una síntesis de las principales instancias de pacto social observadas en Europa desde los años 90 (contando sólo aquellos casos en los que se ha realizado más de un pacto social desde 1990), siguiendo la recopilación de datos presentada por la OIT. Con el propósito de sistematizar la información presentada por dicho organismo, la tabla I presenta la secuencia de pactos sociales observados en Finlandia, Italia, Portugal, Eslovenia, España, Irlanda del Norte y Holanda. Junto con la mera enumeración de los acuerdos observados en cada país, se plantean cuatro dimensiones de análisis: a) la estructura institucional que predomina en los pactos observados en cada país (tripartita, bipartita, o mixta), b) los contenidos de política de los pactos observados, c) los factores catalizadores que generan las instancias de pacto social más significativas, junto con una narrativa histórica general acerca de la evolución del tipo de pacto que ocurre en cada caso, y d) las características (similitudes, diferencias, y otras observaciones pertinentes) del caso que pueden aportar para el análisis de la realidad chilena.



# INSERTAR

# TABLA I



Aunque la tabla I sintetiza adecuadamente las principales variantes y características de cada caso, resulta necesario desarrollar brevemente algunas tendencias generales que es posible inferir a partir del análisis comparado. Luego de plantear dichas generalidades, presentaremos también una discusión levemente más detallada de dos casos que por sus características resultan particularmente importantes para analizar las posibilidades y opciones para la realización de un pacto social en Chile: Holanda e Irlanda del Norte.

La fortaleza y relativa paridad entre los actores sociales principales (empresarios y trabajadores) constituye una primera tendencia general que creemos necesario plantear, especialmente dada la disparidad que se verifica en Chile en términos de la fortaleza relativa del sindicalismo *vis a vis* el empresariado. En efecto, a los bajos niveles de sindicalización se suma el alto grado de fragmentación del movimiento sindical, particularmente en el sector privado, lo que a diferencia de los gremios empresariales le impide actuar como un solo frente cohesionado. En Chile, parece impensable una instancia autónoma o semiautónoma de negociación entre estos sectores. Más aún, dada la restringida representatividad del sector sindical, probablemente sea necesario que el Gobierno asuma un rol de representación auxiliar, particularmente en lo que se refiere al sector informal o no sindicalizado.

La segunda tendencia general que es posible inferir a partir del análisis realizado es que la exclusión, o mejor dicho, la automarginación de actores significativos respecto al proceso de negociación que conduce al pacto, se traduce subsecuentemente en problemas de implementación. El caso de Eslovenia parece constituir un contraejemplo positivo, en el que además, la representatividad no redundaba en un aumento significativo de las partes en negociación, contribuyendo a mantener bajos los costos de llegar a decisiones consensuadas.

En tercer término, también es posible concluir que las experiencias de «grandes pactos sociales» y aquellas instancias donde se registra un «empaquetamiento» amplio de políticas en una única negociación, también presentan problemas de implementación y sostenibilidad intertemporal. Esto no obsta para que este tipo de modelo genere impactos (usualmente positivos) a nivel de opinión pública, aunque dichos impactos ocurren en un escenario de corto plazo y pueden enfrentar el riesgo de un efecto rebote a mediano y largo plazo.

En cuarto lugar, y ocurrió particularmente en el caso de España, parece posible estructurar pactos sociales en períodos preelectorales, con el objetivo de lograr consensos partidarios amplios sobre temas relativamente específicos. Este mecanismo puede ser atractivo desde el punto de vista de incumbentes que enfrentan elecciones riesgosas, en tanto puede convertirse en un instrumento efectivo para «atar las manos» de próximos gobiernos, independientemente del signo ideológico que estos posean. No obstante, por razones que desarrollamos más adelante, parece difícil trasladar esta experiencia exitosa a la coyuntura chilena contemporánea.

En quinto lugar, y nuevamente como tendencia transversal, encontramos que los pactos sociales son significativamente más frecuentes en contextos de crisis terminales del modelo de desarrollo previo —donde los actores consensualmente perciben



que «se ha llegado a un límite estructural»— y en contextos en los cuales el país enfrenta incentivos externos que impactan sobre la sostenibilidad del modelo preexistente. La necesidad de converger con los equilibrios macroeconómicos estipulados en el Tratado de Maastricht (1992) para candidatos a miembro o miembros plenos de la Unión Europea, constituyó un incentivo de este último tipo que con frecuencia está presente en los casos analizados. Más allá de algunos signos recurrentes de «agotamiento» del modelo, ambas situaciones (una crisis terminal o la presencia de incentivos externos que impongan costos tangibles ante la permanencia del *statu quo*) parecen estar nuevamente ausentes en el caso chileno.

En sexto lugar, no es posible aislar la experiencia individual de los países europeos del contagio que la aplicación de un pacto social en el país vecino produce en el propio. En tales contextos, el pacto social se transforma en un instrumento innovador digno de ser imitado, y donde su efecto persuasivo aumenta a medida que se suman otros países y experiencias exitosas. Este mecanismo ha sido convincentemente estudiado por Kurt Weyland (2006) para el caso de la reforma del sistema de pensiones en América Latina a partir del caso chileno, así como para la difusión de la reforma de la salud pública en la región. Con todo, específicamente en el caso de pacto social, el mecanismo es altamente pertinente en Europa, pero irrelevante en América Latina.

Finalmente, es posible distinguir entre dos tipos de pacto social específicos. Los primeros buscan establecer ajustes respecto a un modelo económico estable, regulando esencialmente las pautas salariales y las condiciones de trabajo que rigen durante un período relativamente corto. Los segundos, usualmente gestados a partir de situaciones de crisis terminales del modelo de desarrollo, se estructuran en torno a proyectos refundacionales, ambientando transformaciones profundas de mediano y largo plazo.

### *Cambios de modelo de desarrollo*

En relación a la capacidad del mecanismo de «pacto social» como posible generador de «cambios de época» respecto al modelo de desarrollo, y siguiendo a Peter Hall (1993) y su propia interpretación del argumento de Hugh Hecló (1974), es posible afirmar que la política no sólo tiene que ver con relaciones de poder (*power*), sino también con la capacidad de formular ideas (*puzzling*). Desde esta perspectiva y nuevamente según Hall, resulta posible caracterizar los «modelos de desarrollo», que guían la formulación de políticas públicas en un país determinado, como construcciones paradigmáticas cuyos componentes responden a tres niveles: a) una serie de objetivos de política, b) una serie de instrumentos de política considerados apropiados para el logro de los objetivos, y c) un marco cognitivo que da sentido e integra los dos niveles anteriores.

Con respecto al rol de las ideas o paradigmas en la formulación de políticas económicas, Hall (1989) ofrece, en la introducción de su obra, un modelo que considera

tres dimensiones. La primera, centrada en el Estado, se refiere a que la recepción de ideas y paradigmas económicos está influida por la configuración institucional del Estado, la cual limita el rango de ideas públicas o modelos posibles de ser adoptados. La segunda, centrada en los economistas, propone que esta profesión ejerce un rol fundamental para definir qué ideas públicas son factibles en todos los ámbitos de las políticas públicas; no sólo en lo referido al modelo económico. Finalmente, la tercera dimensión, centrada en las coaliciones, sugiere que la adopción de ideas públicas está determinada por la capacidad de movilizar a los actores relevantes; esto es, a los actores que toman las decisiones y a los actores que se benefician o que pierden con una reforma.

Lo anterior podría ser complementado con una cuarta perspectiva, en la que la promoción de una idea pública o modelo económico depende en buena medida de su propia coherencia interna, de la calidad de su diagnóstico, de su lógica argumental, pero teniendo en cuenta que no siempre se imponen las mejores ideas desde un punto de vista tecnocrático, existiendo otro elemento que tiene más que ver con el *marketing* de una idea pública. Esto es lo que algunos autores han llamado el «poder retórico» de las ideas públicas (Shields y Evans, 1998); en este caso, el poder retórico de un modelo de desarrollo.

Un cambio respecto al «modelo de desarrollo» se produce cuando, siguiendo a Kuhn (1960), se acumulan suficientes «anomalías» que terminan afectando al tercer nivel del paradigma vigente. En dicho contexto, facilitado por la inoperancia de las políticas previas, se abre espacio para la gestación de un nuevo modelo de desarrollo.

Hall desarrolla este argumento teórico en base a un análisis del caso británico, en el que a partir del ascenso del Thatcherismo (1979), se produce un reemplazo de un modelo keynesiano (establecido desde fines de los 40) por un modelo neoliberal. En este caso, no obstante, no hay un pacto social, sino un reemplazo de élites por la vía electoral. Por esto mismo, según el modelo de Kuhn, el reemplazo del elenco gobernante es una condición propia de un cambio paradigmático, o de una reformulación del modelo de desarrollo nacional. En términos más abstractos, el modelo de cambio institucional que desarrolla Hall se inscribe dentro de mecanismos evolutivos cercanos al «equilibrio puntuado» (True *et al.*, 1999). Es decir, no obedece a un cambio gradual y acumulativo, sino al efecto de eventos esporádicos o raros.

Contra poniendo el caso británico con el estadounidense, es posible complementar este análisis, considerando la presencia de puntos de veto (resortes institucionales que concentran o dispersan el poder en un sistema político determinado) como variable interviniente (Tsebelis, 1995). Aun ante cambios similares a nivel de ideas (*puzzling*), el Presidente Reagan tuvo menor capacidad de avanzar con su agenda de reformas al enfrentar mayores puntos de veto (*power*) que su colega británica Margaret Thatcher (Pierson, 1994). En síntesis, en ambos casos, con impulsos diferentes a partir de la mediación institucional, el reemplazo de un modelo de desarrollo por otro ocurre mediante un desplazamiento de las élites gobernantes (laboristas en Gran Bretaña y demócratas en Estados Unidos).

A los mecanismos de reemplazo de la élite y de los puntos de veto se puede agregar el mecanismo de la reforma propuesto por John Londregan en el estudio del propio caso del Congreso chileno. Según este autor, los distintos proyectos de ley se pueden agrupar en dos categorías: proyectos de posición (*position issues*) y proyectos de valencia (*valence issues*). Los primeros generan alineamientos rígidos entre los legisladores que son difíciles de destrabar, mientras que los segundos se traducen en amplias áreas de consenso que aumentan la probabilidad de aprobación. Esta categorización no es estática, en la medida de que es posible generar y aumentar la valencia de proyectos que originalmente no la tienen. Los mecanismos disponibles para ello, son variados e incluirían entre otros las instancias de deliberación y negociación que el pacto social incluye.

¿Es posible el reemplazo paradigmático del modelo de desarrollo en contextos donde dicho reemplazo a nivel de élites políticas no ocurre? O, en términos más generales, ¿es posible la transformación del modelo de desarrollo en el marco de democracias consensuales, pautadas por un diseño institucional cuyo objetivo consiste en dispersar y compartir los recursos de poder (Lijphart, 1985)? ¿Tiene en sí un proyecto de pacto social alta valencia, o es más bien un proyecto de posición? ¿Es posible aumentar su valencia? Si bien Chile no constituye una democracia consociativa, sí se trata de un caso donde existen múltiples puntos de veto que inducen bloqueos permanentes a la formulación de políticas innovadoras. Sin embargo, en este contexto de bloqueo la acción por decreto no ha sido la tónica, sino que por el contrario la moderación presidencial y la generación de consensos con la oposición parece haber prevalecido (Siavelis, 2002).

## Los casos de Holanda e Irlanda del Norte

En función de la revisión de las experiencias europeas, de la discusión teórica sobre las alternativas de cambios en el modelo de desarrollo y de las características del caso chileno apuntadas, parece apropiado ahondar en la caracterización de dos casos exitosos de pacto social refundacional. Se trata de los procesos de Holanda e Irlanda del Norte, los que constituyen ejemplos —bajo articulaciones político-institucionales muy diferentes— en los que un mecanismo de pacto social generó un reemplazo exitoso del modelo de desarrollo previo, sin un reemplazo radical de la élite gobernante. En este sentido, constituyen ejemplos potencialmente útiles para pensar el caso chileno.

En el caso holandés, el «pacto social» (tanto el de Wassenaar en 1982, como los acuerdos que lo siguieron en los 90) fue ambientado en contextos de «crisis terminal», mediante arreglos bipartitos, en los que el Gobierno —con una excepción muy relevante— asumió un rol secundario.<sup>3</sup>

<sup>3</sup>. La información sobre las características institucionales de la Labour Foundation y del SER se obtuvo del sitio electrónico de la Labour Foundation: <<http://www.stvda.nl>>; y del SER: <<http://www>>.

En efecto, la institución que ha dado lugar a los procesos de diálogo en Holanda es de carácter privado y bipartito, la llamada Labour Foundation. Esta institución, que reúne a organizaciones sindicales (centrales y sectoriales) y empresariales (incluyendo firmas particulares), existe desde 1945 y tiene como misión aconsejar al gobierno en temas económico-sociales. La Labour Foundation es dirigida por una mesa que tiene dos secretarios ejecutivos, uno representante de los trabajadores y otro de los empresarios. Sus decisiones suelen tomarse por consenso, aunque estatutariamente prevé un quórum especial de tres cuartos. En la actualidad, esta fundación tiene dos reuniones al año con el gabinete holandés para transmitir sus puntos de vista, al mismo tiempo que imparte directivas y recomendaciones a los agentes económicos.

Como contraparte gubernamental de la Labour Foundation se creó en Holanda, en 1950, el Economic and Social Council of Netherland (SER). Esta institución de derecho público es de carácter tripartito y sus miembros son representantes de los trabajadores, de los empresarios, del gobierno y expertos independientes. Ambos espacios institucionales tienen por objetivo la construcción de consenso entre los actores sociales (fundamentalmente del mundo del trabajo) sobre temas socioeconómicos.

Sobre este básico andamiaje institucional se construyó la experiencia de diálogo social holandesa. Según el análisis de Jelle Visser y Anton Hemerijck (1997), en 1982 y luego de años de bloqueo corporativo en el que los actores sociales perdieron sintonía con la sociedad civil, la crisis catalizó un proceso de concertación en que los actores sociales transaron moderación salarial por una reducción de la jornada laboral.

Esta primera negociación sentó las bases de una recuperación económica, al aumentar la competitividad de la economía holandesa, al reactivar el mercado laboral y reducir el desempleo mediante la generación de empleos de media jornada. A pesar de la reactivación económica, el país volvió a enfrentar condiciones recesivas en los 90, a las que se sumaron una serie de escándalos vinculados a la mala gestión y a la apropiación ilegal de beneficios de pensión por parte de sus administradores. En este contexto se gestó un acuerdo social no tradicional en el caso holandés, ya que los actores sociales perdieron apoyo de sus bases y capacidad de concertación, mientras que el gobierno lideró el acuerdo en el que se estableció una nueva moderación salarial a cambio de una reducción tributaria y de las imposiciones sociales. Las reformas de 1982 facilitaron a su vez este proceso, en tanto la mejor situación en términos de los niveles de empleo tornó menos tangibles los costos de la reforma.

Finalmente, a mediados de los 90 se observa a un nuevo mecanismo de diálogo social fuertemente descentralizado cuyo objetivo era promover una activación del mercado laboral. En este sentido, también se trata de una dinámica institucional novedosa, ya que busca reemplazar una tradición de acuerdos sociales gestados entre

---

ser.nl>. Visitadas el 24 de octubre de 2008.

pocos actores, con una trayectoria de concertación en el largo plazo, con responsabilidades establecidas respecto a la implementación del pacto, y con niveles de confianza mutua altos. Nuevamente, en base al análisis de Visser y Hemerijck (1997) es posible concluir que esta innovación respecto a la gestión política del pacto resultó parcialmente abortada, siendo reemplazada luego por la dinámica de pacto bipartito tradicional sobre la que pasan a estructurarse los acuerdos de *flex-security*.

De este modo, es posible concluir que el éxito del modelo holandés no responde ni a la presencia de un modelo de desarrollo preestablecido para la sustitución del modelo anterior, ni a la presencia de un modelo de gestión político-institucional único y bien asentado. En realidad, se trata de un caso en que respuestas contingentes ante escenarios críticos, articuladas mediante construcciones institucionales en flujo, generan incrementalmente un cambio paradigmático. Al decir de Visser y Hemerijck, parafraseando a Maquiavelo, es un caso en el que no sólo hay «virtud», sino también una alta dosis de «fortuna». El análisis planteado por estos autores también permite descartar a la «cultura concertacionista holandesa» como variable causal decisiva. Particularmente, la segunda ola de reformas refleja un proceso de bloqueo social cuyo descongelamiento se produce mediante la asunción por parte del gobierno de una modalidad más vertical de toma de decisiones, que va en contra de la tradición de diálogo social bipartito históricamente predominante.

El también exitoso caso de Irlanda del Norte constituye un contrapunto interesante respecto al caso holandés. Igualmente ambientado por la ocurrencia de una crisis económica y social de carácter terminal cuyo momento crítico se ubica en 1987, Irlanda recompone su modelo de desarrollo mediante la celebración sucesiva de «pactos sociales». No obstante, aunque nuevamente los contenidos de política fluctúan y no responden a un «plan maestro» original, sí se observa en este caso el surgimiento de una sólida y novedosa arquitectura político-institucional encargada de implementar el proceso de reformas.

En Irlanda, desde 1988, se han firmado siete pactos, a razón de uno cada tres años hasta la actualidad. Estos acuerdos se realizan a partir de documentos que elabora el National Economic and Social Council (NESC) y que luego son rubricados por organizaciones sindicales, empresariales, de agricultores, comunitarias y de voluntariado, y por el gobierno.<sup>4</sup>

En términos institucionales, el proceso de diálogo se estructura a través de la participación de los actores sociales y del gobierno en el ámbito del NESC. Este consejo, se compone de un secretario ejecutivo designado por el gobierno, cinco representantes nominados por organizaciones vinculadas al agro, cinco de organizaciones empresariales, cinco de organizaciones sindicales, cinco de organizaciones sociales, y diez representantes de ministerios, agencias del gobierno, empresas públicas y de gobiernos locales. Los integrantes del NESC se renuevan cada tres años, al término

<sup>4</sup>. La información acerca de las características institucionales tanto del NESC como del NEFS, se obtuvieron de sus sitios electrónicos: <<http://www.nesc.ie>> y <<http://www.nesf.ie>>. Visitadas el 24 de octubre de 2008.

de cada período se presentan los documentos (*Strategy Reports*) que han sido la base de los pactos sociales que se han acordado en Irlanda. Adicionalmente se crearon programas de monitoreo de la implementación de los acuerdos y de preparación de nuevas instancias de negociación a cargo del también tripartito Central Review Committee.

De forma paralela al NESF funciona el National Economic and Social Forum (NESF) que, con la misma estructura tripartita, tiene como rol el monitoreo del avance de la implementación de los acuerdos —fundamentalmente en sus aspectos sociales— y ser espacio de debate sobre los mismos. Tanto el NESF como el NESF son instituciones de funcionamiento permanente y cuentan con un importante aparato burocrático y técnico.

Ambas instituciones —NESF y NESF— son las que dan soporte a la negociación tanto en la elaboración de contenidos y análisis, y en la discusión de propuestas, como en el control de la implementación y evaluación de las políticas acordadas. Un punto importante sobre la evolución institucional del NESF es la incorporación de representantes de organizaciones sociales (más allá de los actores del mundo del trabajo) sobre finales de los 90. Esta inclusión se debió a la protesta de las organizaciones sociales, a las que se consultaba pero no se le asignaba un espacio institucional. Asimismo, se destaca que los últimos acuerdos se reproduzcan a nivel local a fin de abarcar las particularidades locales.

Esta experiencia parece especialmente relevante para pensar el caso de Chile, particularmente porque constituye una instancia exitosa de diseño institucional, gestada en el contexto de una tradición de diálogo social mucho más débil que la verificada en el caso de Holanda. No sólo se logra liderar el proceso de negociación y diálogo social mediante la nueva arquitectura institucional que se diseña para encaminar la concertación social, aunque nuevamente en el caso irlandés la capacidad de autorrepresentación de los trabajadores es mayor que la existente en Chile, sino que también se dota a la formulación de políticas de dos características que podrían resultar centrales para viabilizar un proceso de este tipo en Chile. Por un lado, especialmente a partir de la creación de instrumentos de monitoreo, revisión y reformulación, se torna posible establecer procesos de «mejora continua» en la formulación de la política pública, lo que eventualmente generará efectos positivos y más duraderos (aunque más indeterminados) como resultantes del pacto social.

Por otro lado, se otorga al proceso de formulación de políticas un relativo grado de apertura y flexibilidad, generando mecanismos estables e institucionalizados para lidiar con los cambios estructurales y coyunturales que le toque enfrentar al país. Especialmente en un contexto preelectoral, una iniciativa que genere mecanismos de concertaciones estables y consensuales, pero que evite cerrar la agenda de reformas, puede resultar atractiva para un grupo relativamente amplio de actores. En un escenario de persistente bloqueo decisonal, gestar una institucionalidad de este tipo, aun en ausencia de contenidos sustantivos, podría constituir también una contribución relevante, consistentemente valorada por la sociedad civil.

## Pacto social en Chile: una evaluación de los actores nacionales y expertos

Con el objetivo general de analizar los incentivos y condiciones que favorecen o impiden la realización de un pacto político-social en Chile se realizaron una serie de entrevistas semiestructuradas a académicos, políticos, representantes de organizaciones sociales (sindicalistas, empresarios, estudiantes), de organizaciones no gubernamentales, así como a integrantes de centros de pensamiento y de organismos internacionales presentes en Chile.<sup>5</sup>

Este análisis busca determinar, en primer lugar, los desafíos en términos sociales, económicos y políticos que el país enfrenta, así como las ventajas que el momento actual presenta para abordarlos. Ventajas y desafíos permiten vislumbrar cuáles deberían ser los contenidos específicos que el pacto social podría incluir en Chile. Luego se identifica qué actores sociales y políticos —que habiendo sido señalados por los entrevistados— podrían confluir en una iniciativa de pacto social. A continuación se exponen los temas, asuntos o contenidos que podrían ser objeto del mismo, y qué tan factible lo consideran los entrevistados en el corto y mediano plazo.

### *Los desafíos y ventajas sociales, políticas y económicas de Chile*

En primer lugar, se consultó a los entrevistados sobre cuáles eran los principales problemas o desafíos sociales que enfrenta Chile. Como es de esperar, la abrumadora mayoría de ellos reconoce la inequitativa distribución del ingreso como uno de los principales problemas sociales. Los entrevistados asocian la regresiva distribución del ingreso con problemas de calidad del sistema educativo, fundamentalmente de su componente público. Es decir, no se percibe a la educación como igualadora, sino como reproductora de las desigualdades sociales. Otros problemas y desafíos sociales mencionados por los entrevistados son: la indigencia y pobreza, la percepción de inseguridad, el déficit de participación ciudadana, la pérdida de confianza interpersonal, la debilidad de la institucionalidad y gestión de programas sociales, la falta de oportunidades para los jóvenes (en particular para aquellos que no estudian ni trabajan), y la salud.

Con respecto a los principales desafíos económicos de Chile, las respuestas de los entrevistados no recogen una convergencia similar a cuando se les pregunta sobre los problemas sociales. Algunos identifican problemas económicos coyunturales como la inflación, los precios internacionales del petróleo, la situación económica mundial, y el debilitamiento del crecimiento. Otros señalan debilidades estructurales como la dependencia energética, el déficit en capital humano, la baja competitividad de las micro y pequeñas empresas, el endeudamiento interno, la débil creación de empleo para los jóvenes, la escasa diversificación de la economía (dependencia de los recursos

<sup>5</sup>. Las entrevistas fueron realizadas entre julio y octubre de 2008.

naturales y la volatilidad de sus precios), y la alta concentración y falta de competitividad en mercados relevantes. Por último, diversos entrevistados hacen referencia a percepciones acerca de la desconfianza entre los actores económicos, la incapacidad del sistema económico de proveer estabilidad y seguridad, y la necesidad de repensar el modelo de desarrollo ante síntomas de agotamiento.

En lo que refiere a problemas políticos, se pueden distinguir tres tipos identificados por los entrevistados: en primer lugar, la crisis de representatividad de los partidos y la baja participación; en segundo, las deficiencias institucionales (falta de legitimidad de la Constitución, desproporcionalidad del sistema electoral e hiperpresidencialismo); y en tercer lugar, la dificultad para procesar reformas institucionales.

Al pensar en las ventajas en el plano social, se señalan tanto los logros en la superación de la extrema pobreza y el mejoramiento en indicadores sociodemográficos (mortalidad infantil, mortalidad materna, etcétera), así como características más idiosincráticas de los chilenos como la obediencia a las normas y la capacidad de trabajo. Algunos entrevistados también identifican como ventaja, en términos sociales, la asunción por parte de los diferentes actores sociales de que el modelo social está agotado y es necesario un cambio. Como fortalezas económicas, se destacan la estabilidad de las variables macroeconómicas, la inserción internacional de Chile, la capacidad emprendedora de los agentes económicos, los recursos naturales y la disciplina fiscal. Por último, las ventajas políticas que son marcadas por los entrevistados son: la fortaleza de las instituciones democráticas, la estabilidad, la baja corrupción, la capacidad de llegar a acuerdos de la élite política, y la existencia de grandes consensos sobre el régimen político y sobre los fundamentos básicos del sistema económico.



**Tabla II:** Cuadro resumen de problemas y ventajas en Chile.  
Percepción generalizada vs. percepción individual

Ámbito	Problema		Ventaja	
	Mención generalizada	Mención individual	Mención generalizada	Mención individual
Social	Inequidad en la distribución del ingreso Sistema educacional	Pobreza e indigencia Pérdida de confianza interpersonal Débil institucional social Mala gestión social Carencia de política social comprensiva Falta de oportunidades para jóvenes	Reducción de la pobreza Mejoramiento de indicadores sociodemográficos	Cultura de apego a la legalidad Agotamiento del modelo social hace imperativo su reemplazo
Económico		Inflación Precio del petróleo Crisis económica mundial Baja tasa de crecimiento Dependencia energética Déficit en capital humano Baja competitividad de pequeñas y medianas empresas (PYMES) Escasa diversificación económica Alta concentración económica Agotamiento del modelo	Estabilidad macroeconómica Exitosa inserción internacional	Capacidad emprendedora Recursos naturales Disciplina fiscal
Político	Crisis de representatividad de los partidos Baja participación Sistema electoral binominal Fuerte presidencialismo	Centralismo	Fortaleza de las instituciones democráticas Estabilidad	Baja corrupción Capacidad de llegar a acuerdos Existencia de consensos sobre régimen político y modelo económico

Las respuestas sobre los principales desafíos y ventajas de Chile, muestran un importante acuerdo respecto a la importancia de la desigual distribución del ingreso y de la educación como nudo crítico, que necesita ser resuelto para lograr mayores niveles de desarrollo social. Al mismo tiempo, surge con claridad una percepción bastante generalizada sobre las deficiencias institucionales, fundamentalmente asociadas al sistema electoral binominal, como principal problema político. A pesar de la diversidad de desafíos económicos identificados por los distintos entrevistados, las respuestas muestran cierta necesidad de resolver cuellos de botella en el actual modelo de desarrollo, que permita pensar en el sostenimiento de las tasas de crecimiento de la economía chilena en el largo plazo. Finalmente, la fortaleza institucional, la

estabilidad social, política y económica, y la aptitud para llegar a acuerdos de la élite política, conforman un panorama favorable para el diálogo y la negociación sobre políticas de Estado.

Pensando en términos de valencia y actores de veto, el pacto social debería omitir la reforma al sistema binominal, si efectivamente este punto produce un bloqueo sobre las otras áreas en las que sí existe consenso, al menos en lo que respecta a su identificación como problema.

### *Iniciativas de política pública*

A partir de una lista indicativa de temas de agenda política de Chile, se les consultó a los entrevistados sobre cuáles eran los problemas más importantes en cada una de dichas áreas, y qué política pública debería implementarse para resolverlos. A continuación se reportan los resultados para cada uno de los temas propuestos.

**CONSTITUCIÓN Y SISTEMA ELECTORAL.** La mayoría de los entrevistados percibe que el sistema de elección de representantes (centrado en circunscripciones binominales) y la inscripción voluntaria en los registros electorales, son los generadores de la apatía de una importante porción de chilenos y de la exclusión política de minorías relevantes. En consecuencia, la reforma del sistema electoral hacia uno que propicie mayores niveles de proporcionalidad y la inscripción automática en el registro electoral y el voto voluntario, son medidas que unánimemente se proponen. Adicionalmente, algunos entrevistados sugieren avanzar en la parlamentarización del régimen de gobierno y generar medidas que democratizen a los partidos, mientras que otros señalan la necesidad de aprobar una nueva Constitución con un proceso que solucione los problemas de legitimidad de origen de la actual carta magna.

**DESCENTRALIZACIÓN.** Una cantidad importante de entrevistados considera que este es un tema pendiente en Chile y que se debería avanzar hacia una mayor descentralización a través de medidas institucionales como la transferencia de atribuciones, la autonomía presupuestal, y la elección directa de intendentes y consejeros regionales. Por otro lado, algunos entrevistados ponen acento en la importancia de generar incentivos para la deslocalización de actividades económicas (teniendo en cuenta la formación de cadenas de valor), de manera de acortar las brechas de desarrollo interregional, en particular en relación a la marcada preeminencia de la Región Metropolitana.

**EDUCACIÓN.** Como se señaló en el apartado anterior, la educación se ve como uno de los puntos neurálgicos para el desarrollo de Chile. Los entrevistados le asignan a la educación un rol central en la disminución de la desigualdad a través de la formación de capital humano y la potenciación de la innovación tecnológica. Más allá de los cambios que se promueven en la Ley General de Educación, los entrevistados señalan la necesidad de avanzar en el aseguramiento de la calidad de la enseñanza pública. Por otro lado se aprecia una necesidad de discutir también la reforma del estatuto docente, y transformaciones en la educación técnica y universitaria. Curiosamente la educación sólo se considera en este aspecto como instrumental al

desarrollo económico, sin mencionarse su potencial como espacio privilegiado para la socialización democrática y la promoción de la cohesión social.

**EQUIDAD Y COHESIÓN SOCIAL.** En este ámbito temático, las respuestas de los entrevistados muestran una gran diversidad; van desde la urgencia de promover la participación, hasta la reforma del sistema tributario. Algunos señalan la necesidad de repensar el sistema de políticas sociales para avanzar desde políticas orientadas al combate de la pobreza extrema, hacia formatos de política más universalistas. Del mismo modo, algunos pocos mencionan una falta de articulación y coherencia de la política social y la necesidad de otorgarle esta función de liderazgo al Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). De cualquier forma, cabe hacer notar que si bien para todos este eje de política es muy importante, no parece existir un acuerdo sobre cómo avanzar hacia mayores niveles de cohesión social.

**GESTIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES.** Buena parte de los entrevistados señalan que deben generarse relaciones laborales de mayor equidad entre trabajadores y empresarios, para lo cual reclaman mayores incentivos a la negociación colectiva e incluso la institucionalización de un Consejo Económico—Social. También se incluye la percepción de que ante la enorme asimetría de poder entre los gremios empresariales y los sindicatos, la legislación laboral debe promover mayores grados de sindicalización. Sin embargo, otros marcan que el mercado de trabajo presenta rigideces. Este punto es claramente un área sobre la que se prevé un fuerte disenso.

**INNOVACIÓN.** En este punto se recoge un importante acuerdo entre las respuestas de los distintos entrevistados. La innovación es considerada de manera unánime como determinante para el avance y el desarrollo económico de Chile. De esta forma, se indica que debería existir una mayor inversión en investigación y desarrollo (I+D), y sobre todo una nueva institucionalidad que permita una mejor articulación entre universidades, empresas y sector público.

**INSERCIÓN INTERNACIONAL.** La mayoría de los entrevistados valora positivamente la inserción internacional de Chile, en particular la política de suscripción de los acuerdos de libre comercio. Sin embargo, algunos entrevistados mencionan la necesidad de mirar más a la región en términos políticos, solucionar definitivamente los conflictos limítrofes, y profesionalizar la Cancillería.

**PENSIONES.** La última reforma al sistema de pensiones es valorada muy positivamente por todos los entrevistados. Sin embargo, algunos sostienen que aún resta incorporar cambios, fundamentalmente en lo que respecta a la forma de funcionamiento del sistema para trabajadores de ingresos medios. Aparece también la idea de la creación de una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) estatal. Asimismo, aunque en una mención individual, la idea de que más que crear una AFP estatal que compita de igual a igual con las AFP privadas, lo que se requiere es la instauración de un sistema público de pensiones paralelo al actual sistema privado.

**POLÍTICA INDUSTRIAL.** En este aspecto de política los entrevistados señalan la necesidad de avanzar en la promoción de la formación de *clusters* productivos y el estímulo a la incorporación de tecnología y valor agregado a la producción.

**POLÍTICAS DE PROMOCIÓN CULTURAL.** La mayoría de los entrevistados sostienen la necesidad de ir más allá de la política de fondos concursables para la promoción

de las artes. En este sentido, sugieren aumentar el financiamiento estable para actividades culturales, promover la inversión privada, el rescate del patrimonio y la educación en las artes, entre otros aspectos a desarrollar dentro de la política cultural.

**POLÍTICAS ENERGÉTICAS.** Es una opinión de consenso entre los entrevistados que hace falta la definición de una política energética de largo plazo en Chile. Al mismo tiempo, todos consideran que es imperioso que se discuta el tema —incluida la opción de energía nuclear— y se defina una política que permita la diversificación de la matriz energética y la promoción del uso de recursos renovables y tecnologías limpias.

**POLÍTICAS MEDIOAMBIENTALES.** En este aspecto los entrevistados indican mayoritariamente que es necesario aumentar la capacidad de control, pero también fortalecer técnicamente la institucionalidad reguladora.

**REFORMA DEL ESTADO.** A pesar de reconocer avances, todos los consultados señalan que se requiere aumentar la profesionalización y despolitización del servicio civil. Para muchos el eje de esta reforma también tendría que centrarse en transparentar procesos. Algunos, a la vez, demandan mayor flexibilidad para la administración y una reforma que se piense con una visión sistémica.

**SALUD.** Todos los entrevistados tienen una visión positiva del Programa AUGE; sin embargo, reconocen carencias en la administración hospitalaria y en la formulación de políticas de prevención. Marginalmente surgió la propuesta de recentralizar el sistema de salud municipal, ante la supuesta incapacidad de los municipios para proveer una salud pública de calidad.

**SEGURIDAD PÚBLICA.** La mayoría de los entrevistados ven a este tema como muy importante. Aunque mientras para algunos se trata de un problema de percepción, para otros la falta de seguridad tiene asidero real en los niveles de criminalidad y violencia que experimenta la sociedad. La gran mayoría de los entrevistados cree en soluciones que atiendan de manera integral el problema y en particular la rehabilitación, sin embargo algunos piensan que esto debe combinarse con mayor vigilancia y represión del delito.

**MINORÍAS ÉTNICAS.** Las respuestas sobre este tema parecen reconocer que este es hasta ahora un asunto no resuelto. Varios de los entrevistados sostienen que la solución no pasa sólo por dar tierras, sino por avanzar en el reconocimiento de que Chile es un país pluricultural y de consignar derechos en la Constitución.

**TRANSPARENCIA Y PROBIDAD.** Los avances legislativos en la lucha contra la corrupción son señalados como insuficientes por varios de los entrevistados. En este sentido, se reclaman políticas que generen mayor transparencia de la administración y fundamentalmente de sus procesos.

**POLÍTICAS DE VIVIENDA.** Parece existir una aceptación algo generalizada de que las políticas de vivienda son satisfactorias. Sin embargo, la gran mayoría de los entrevistados señalan la deficiencia en políticas de planificación urbana y de «construcción de ciudad» y los eventuales impactos negativos del auge inmobiliario sobre la calidad de vida de las personas.

Del mapa general de respuestas sobre temas de agenda se desprende que los diferentes actores tienen altos niveles de acuerdo sobre la importancia de diferentes po-

líticas e incluso sobre las soluciones. En particular la reforma del sistema electoral e inscripción automática, la importancia de potenciar la educación pública y repensar el sistema educativo en su conjunto (primaria, secundaria y terciaria), la necesidad de invertir en I+D y dotar con un mayor grado de institucionalización esas políticas, la urgencia de definir una política energética y avanzar en la profesionalización y despolitización de la administración pública.

Al preguntar sobre cuáles son los temas a los que Chile debe dar prioridad, los entrevistados ponen de manifiesto el acuerdo señalado. Sin embargo, cuando se inquiriere sobre qué tema es central para su organización, el punto sobre el que convergen las respuestas es educación.

### *Actores y perspectiva de diálogo*

Los pactos sociales son más frecuentes en contextos nacionales en los que los distintos sectores sociales registran una paridad relativa respecto a su capacidad de articular acción colectiva, otorgando poder y capacidad de representación a organizaciones sociales que representan en la negociación sus puntos de vista e intereses. En consecuencia, se entendió pertinente observar cuál era la opinión de los actores sociales y políticos de Chile sobre qué actores deberían sentarse en la mesa de negociación de un pacto de estas características.

Cuando se les pregunta a los actores sociales y políticos con qué otros agentes del sistema político se sienten cercanos y si han pensado en llevar adelante con alguno de ellos las propuestas de política que son prioritarias para su organización, las respuestas denotan que las articulaciones entre diferentes organizaciones no son frecuentes. Si bien las cercanías político-ideológicas son las que priman, entre entidades afines política e ideológicamente no parece existir trabajo político en conjunto.

En el mismo sentido, muchos reconocen la posibilidad de un diálogo transversal con representantes de organizaciones no afines, y más importante aun, cierta disposición al intercambio y discusión con actores con los que a priori tienen diferencias políticas significativas. En efecto, si bien para la izquierda extraparlamentaria el modelo económico neoliberal de la Concertación y el régimen político heredado de la dictadura son esquemas agotados que carecen de legitimidad y que, por lo tanto, deben ser desechados, existe la disponibilidad a integrar iniciativas de diálogo social. Esta disponibilidad no es entendida como una claudicación de las propias ideas, sino que se presenta como instrumental al desarrollo de condiciones políticas que favorezcan la emergencia y consolidación de una nueva mayoría por el cambio; es decir, se acepta concurrir sobre propuestas que fortalezcan a los actores sociales progresistas, nuevos movimientos sociales (minorías sexuales, étnicas, agrupaciones ambientalistas, etcétera), así como actores políticos de izquierda, pero sin perder de vista que el objetivo final es el cambio del modelo económico.

Partidos, organizaciones de trabajadores y cámaras empresariales son los actores que todos los entrevistados entienden que debieran formar parte de la negociación de un eventual pacto social. Estos agentes son importantes en tanto otorgan represen-

tatividad social y política. Adicionalmente algunos entrevistados también colocan a las iglesias como actores sociales relevantes.

Por otro lado, los entrevistados incorporan a otras organizaciones no por su capacidad de representación política o social, sino por su potencial aporte técnico. Dentro de este grupo se incluyen a las universidades, a los centros de pensamiento y eventualmente a los colegios profesionales y ONG. Asimismo, se marca la importancia de incluir líderes regionales a través de instituciones como la Asociación Chilena de Municipalidades, y se reconoce que algunos actores sectoriales deben ser incorporados en función del tratamiento de materias específicas de su incumbencia. Por último, al ser consultados sobre si existe alguna organización que debería ser excluida, todos los entrevistados afirman que en principio todos los actores representativos deberían ser convocados. Eventualmente, actores refractarios al pacto social serían puestos en evidencia, lo que los obligaría frente a la ciudadanía a concurrir.

Es de destacar el rol que unánimemente se le asigna al Gobierno en la convocatoria y liderazgo de estos procesos. Claramente no se percibe que en Chile un proceso de pacto social pueda partir de una iniciativa de actores sociales.

### *Viabilidad de una convocatoria a un pacto social en Chile*

En las secciones anteriores se aprecia una importante disposición al diálogo y una convergencia en la evaluación y priorización de temas por parte de los diferentes actores sociales y políticos chilenos. Sin embargo, la disposición y la convergencia temática son sólo una parte del puzzle que debe armarse para que un pacto social sea viable. En consecuencia, deben advertirse las lógicas de cooperación y competencia tanto en el escenario de representación partidaria como social, que pautan las relaciones entre los componentes del sistema político.

La gran mayoría de los entrevistados encuentra poca viabilidad a un proceso de pacto social en Chile en el corto plazo. Básicamente, la cercanía del ciclo electoral es vista como una barrera infranqueable para los actores que están estimulados a competir y diferenciarse. A lo anterior se suma la creciente percepción de crisis de la Concertación, la que para algunos es de carácter terminal. No obstante algunos entrevistados le asignan probabilidad de ocurrencia en el corto plazo y sugieren que puede ser un punto fuerte del final del mandato de la Presidenta Michelle Bachelet.

Cuando se pregunta sobre la viabilidad en el largo plazo —luego de ocurridas las elecciones nacionales—, la mayoría de los entrevistados piensan que es posible el desarrollo de un proceso de diálogo tendiente a un acuerdo nacional sobre un paquete de políticas que atiendan los principales problemas del país. Sin embargo, la posibilidad de que una convocatoria a una negociación sea exitosa no sólo depende de lo alejado o cercano del ciclo electoral. En esta línea, indican que la eventual elección de un Presidente que no cuente con mayorías parlamentarias, el fortalecimiento organizativo de los sindicatos y otras organizaciones sociales, una sensación de agotamiento del modelo de desarrollo, una crisis económica o social severa, o una idea generalizada de que existen problemas sistémicos —como la distribución del

ingreso— que es imperioso resolver, podría catalizar en un proceso de pacto social. Del mismo modo, algunos entrevistados mencionaron que la llegada de la derecha a La Moneda sería la eventualidad que haría posible la promoción de un pacto social por parte de ese gobierno, como una estrategia de contención de la demanda social, que sería más intensa aún que la que han debido soportar los gobiernos de la Concertación.

### **Conclusiones preliminares: alternativas y posibilidades de un pacto social en Chile**

Chile tuvo una experiencia de diálogo social a través del Foro de Desarrollo Productivo durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, inspirado en los consejos económicos y sociales europeos. Sin embargo, al decir de uno de nuestros entrevistados, la instancia nacional no pasó de ser un programa más dentro del Ministerio de Economía. Además de falta de capacitación al diálogo social de los actores participantes, se generó un problema de inexistencia de beneficios de corto plazo, por lo que la instancia perdió su legitimidad, al no poder encauzar los objetivos instrumentales de los actores. Desechada durante el gobierno de Ricardo Lagos, por considerar que estos temas debían ser procesados en el Congreso, esta experiencia demostró que, además de legitimidad, se requiere un piso político sólido y de alto nivel dentro del gobierno.

En relación a la disposición de actores extra gubernamentales, las condiciones que actualmente se presentan en Chile no parecen propicias para la realización de un pacto social a gran escala. Por un lado, salvo para la izquierda extraparlamentaria y, probablemente, para el sector ‘díscolo’ de la Concertación que considera que el modelo debe ser sustituido, según la visión de la mayoría de los actores, el modelo no se encuentra en una situación límite. Prima, en cambio, la opinión de que se requiere realizar ajustes al modelo en la dirección de una meta fundamental que es la promoción de mayores grados de equidad, manteniendo y mejorando el desempeño económico en términos de crecimiento. Por otro lado, casi unánimemente, los actores reconocen que la cercanía del período electoral genera incentivos contrarios respecto a la elaboración de un pacto de este tipo.

El análisis comparado también enseña que los «grandes acuerdos» tienden a no cristalizar en la formulación de políticas consistentes y sustentables en el tiempo. Si bien pueden generar hechos políticos contingentes, pueden también generar frustración a mediano y largo plazo.

Si bien un «empaquetamiento» general de propuestas sufre los problemas recién descritos, sí puede ser útil «empaquetar estratégicamente» políticas, por ejemplo a través de una «agenda pro equidad», buscando compensar balanceadamente a las partes fundamentales que participan en un eventual acuerdo. Vincular los problemas de inequidad a los problemas de seguridad pública y avanzar en un proyecto de concertación social sobre esta base, sería un ejemplo de «empaquetamiento estratégico».

En el plano político-institucional, aunque actualmente dificultada por la percepción de ventaja electoral de la candidatura presidencial opositora, la elección directa de las autoridades regionales puede constituir un incentivo favorable para volver a negociar los mecanismos de inscripción electoral, la obligatoriedad del voto y eventualmente los cambios al sistema binominal.

Recurriendo a los términos de Hecló (1974), el desafío fundamental para la realización de un pacto social en Chile parece relacionarse más con procesos políticos (*power*), que con los contenidos de las políticas propuestas (*puzzling*). Tal vez, el mayor desafío en términos de *puzzling* consiste en solventar el diagnóstico de «agotamiento del modelo anterior», a partir de agregar los diversos síntomas y síndromes que los entrevistados destacan, en una noción generalizada de crisis del modelo de desarrollo. En particular alcanzar acuerdos sobre el problema de la inequidad persistente.

En cuanto a la construcción política del pacto (*power*), los desafíos resultan de la incómoda posición de la Concertación. En palabras de uno de nuestros entrevistados:

el dilema fundamental es que la realización de un pacto social —entendido en un sentido amplio, con énfasis en inequidad y cambio constitucional— permitiría eventualmente salvar a la Concertación electoralmente. Pero al mismo tiempo, este proceso probablemente terminaría en la quiebra del bloque, generando una Concertación más volcada hacia la izquierda y con deserciones significativas del bloque social-cristiano.

Extendiendo este argumento, y suponiendo un proceso de concertación social que involucre simultáneamente dimensiones relativas al modelo socioeconómico y a la arquitectura político-institucional, es posible derivar tres escenarios, en los que el gobierno articule alianzas específicas con algunos actores sociales y políticos. Un pacto social comprensivo parece, dada la distribución de opiniones relevadas (especialmente las de los actores políticos principales), al menos actualmente, inviable.

Finalmente, y pensando específicamente en la situación del actual gobierno, existen dos alternativas que, de acuerdo a la experiencia internacional y a la opinión de los actores y expertos, podrían ser viables y potencialmente útiles en dos planos: la generación de «hechos políticos» relevantes para la próxima campaña y eventualmente, el impulso de algunas políticas de reforma puntuales. Ambas propuestas pueden ser pensadas como individuales o complementarias.

El gobierno actual, mediante el funcionamiento de las comisiones presidenciales, ha generado instancias significativas de *collective puzzling*, cristalizadas en los informes de las respectivas comisiones. Dichos informes, especialmente algunos relativos a temas sobre los que también existe consenso en el diagnóstico, poseen amplia aceptación social. Obviamente, la limitación que estas comisiones tienen es su incapacidad de avanzar en la implementación de políticas públicas. Utilizando la experiencia española como referencia, tal vez sea posible generar, en base a las propuestas de las comisiones presidenciales (especialmente las de Previsión, Trabajo y Equidad, Educación e Innovación), un compromiso programático preelectoral, para la imple-



mentación de una serie de medidas escogidas en las que existe un amplio consenso político y social. Presentar una propuesta de compromiso, someterla a estudio y discusión por parte de un grupo representativo (aunque reducido en número) de actores políticos y sociales claves, y gestionar la suscripción de dicho compromiso por parte de los principales candidatos presidenciales y partidos políticos, podría contribuir a «cerrar» exitosamente la actuación de las comisiones, al tiempo que impulsaría la implementación de políticas en el próximo período presidencial, independientemente de quien resulte electo. Obviamente, la negativa a suscribir un acuerdo de este tipo se constituiría también en un hecho político relevante.

Finalmente, y siguiendo el ejemplo irlandés, también parece posible proponer la creación de un órgano técnico-político, necesariamente plural y transversal (aunque nuevamente con un número acotado de miembros) encargado de propiciar, diseñar y monitorear instancias de concertación social y política sobre temas relativos al desarrollo económico y social de Chile. Dados los problemas de gestión política de los acuerdos que existen en Chile, más que de especialización técnica, el organismo debería especializarse en la gestión política de los acuerdos, pudiendo otorgarse un encuadre institucional que lo convierta en referente obligado para la actividad parlamentaria sobre temas de su jurisdicción. Crear esta «institucionalidad vacía» podría generar tanto apoyo social como impactos de política pública en el mediano y largo plazo.

## Bibliografía

- DELLI CARPINI, Michael X.; Fay LOMAS COOK y Lawrence R. JACOBS (2004). «Public Deliberation, Discursive Participation, and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature». En *Annual Review of Political Science* 7 (315-344).
- ELSTER, Jon (1998). «Deliberation and Constitution Making». En: Jon Elster (ed.). *Deliberative Democracy*. (97-122). Nueva York: Cambridge University Press.
- HALL, Peter A. (ed.). (1989). *The Political Power of Economic Ideas*. Princeton University Press.
- . (1993). «Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of economic policy-making in Britain». En *Comparative Politics*. Abril (275-296).
- HECLO, Hugh (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From relief to income maintenance*. New Haven: Yale University Press.
- INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION (2008). *Social Pacts in Europe*. Disponible en <[http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/sd/social\\_pacts/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/sd/social_pacts/index.htm)>. Obtenido el 6 de agosto de 2008.
- KUHN, Thomas S. (1960). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.

- LIJPHART, Arend (1985). «Non-majoritarian democracy: A comparison of federal and consociational theories». En *Publius: The Journal of Federalism* 15 (2: 3-15).
- LONDREGAN, John B. (2000). *Legislative Institutions and Ideology in Chile*. Nueva York: Cambridge University Press.
- MAJONE, Giandomenico (1988). «Policy Analysis and Public Deliberation». En: R. Reich (ed.). *The Power of Public Ideas*. (157-178). Cambridge: Harvard University Press.
- OIT (2008). *Diálogo Social*.
- PIERSON, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Nueva York: Cambridge University Press.
- SCHMITTER, Philippe C. (1974). «Still the Century of Corporatism?». *The Review of Politics* 36, 1. Enero (85-131).
- SHIELDS, John y B. EVANS (1998). *Shrinking the State: Globalization and Public Administration Reform*. Halifax: Fernwood Publishing.
- SIAVELIS, Peter (2002). «Exaggerated presidentialism and moderate presidents: Executive-Legislative Relations in Chile». En: Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.). *Legislative Politics in Latin America*. (79-113). Nueva York: Cambridge University Press.
- TRUE, James L.; Bryan D. JONES y Frank R. BAUMGARTNER (1999). «Punctuated-equilibrium Theory. Explaining stability and change in American policymaking». En: Paul A. Sabatier (ed.). *Theories of the Policy Process. Theoretical Lenses on Public Policy*. (97-115). Boulder, Colorado: Westview Press.
- TSEBELIS, George (1995). «Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism». En *British Journal of Political Science* 25 (3: 289-325).
- VISSER, Jelle y Anton HEMERIJCK (1997). *A Dutch Miracle. Job Growth, Welfare Reform, and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WEYLAND, Kurt (2006). *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.



DERECHOS GARANTIZADOS Y SU EXPRESIÓN EN LAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS

**Diego Gil Mc Cawley.** Abogado, Universidad de Chile. Coordinador del Área de Estudios Legislativos del Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado.

# DERECHOS GARANTIZADOS Y SU EXPRESIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>1</sup>

Diego Gil Mc Cawley

## I. Introducción

Este trabajo resume los resultados de una investigación realizada por el Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado para la Comisión Defensora Ciudadana del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. El objetivo del estudio era diseñar un mapa referencial que expusiera los derechos fundamentales que se encuentran garantizados en el sistema jurídico chileno y su vínculo con las instituciones, normativas y programas que los respaldan, de modo de proponer alternativas de avance para aquellos derechos que no se encuentran efectivamente respaldados.

El vínculo entre derechos y políticas públicas ha sido una materia poco explorada en Chile.<sup>2</sup> La razón, probablemente, es que el ámbito de las políticas públicas ha quedado reducido al análisis técnico, centrado fundamentalmente en consideraciones de costo y beneficio, mientras que la esfera de los derechos se ha encuadrado en el ámbito de las declaraciones y convenciones programáticas de los Estados o en el análisis puramente legal o judicial.

---

<sup>1</sup> Este trabajo es una versión compendiada y actualizada del estudio titulado «Derechos Garantizados y Políticas Públicas», que fue realizado por la Universidad Alberto Hurtado para la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Actuó como contraparte en representación de dicha División Danae Mlynarz

<sup>2</sup> Probablemente también ha sido poco explorada a nivel comparado (véase Pérez *et al.* 2007: 17).

Este artículo pretende demostrar que existe un vínculo teórico y normativo fuerte entre derechos fundamentales y políticas públicas (capítulo II). Que ese vínculo normativo viene dado por el carácter vinculante del listado de derechos fundamentales garantizados en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile (capítulo III). Que ese vínculo puede operacionalizarse en un modelo que permita analizar las políticas públicas desde un enfoque de derechos (capítulo IV) y que aplicando ese modelo uno puede obtener ciertas conclusiones acerca del estado de la relación entre derechos y políticas públicas en Chile (capítulo V).

Dada las características de una investigación de este tipo, y los reducidos tiempos que se tuvieron, las conclusiones alcanzadas necesariamente resultan provisorias. Pero suponen un paso más en la elaboración de un bosquejo definitivo que permita diseñar y evaluar políticas sociales desde un enfoque de derechos, cuestión clave en la estructura de un sistema de protección social.

## II. Derechos y políticas públicas

Las Constituciones políticas contienen los principios y valores sobre los que se funda una determinada comunidad política. Estos principios y valores generalmente están traducidos en un listado de derechos fundamentales de la persona humana que los órganos de esa comunidad política están obligados a respetar y promover. Esta corriente, cuyos primeros antecedentes pueden remontarse a los Estados griegos, tuvo su primera concreción en la Constitución Política estadounidense de 1787 (Cristi y Ruiz-Tagle, 2006: 29).<sup>3</sup>

El constitucionalismo, como señalan Cristi y Ruiz-Tagle (ibíd.: 30 y sgtes.), está marcado por una divergencia fundamental. Por un lado está el constitucionalismo ortodoxo, cuya principal preocupación es el establecimiento de una esfera protegida de la intervención estatal. Por eso, su atención está esencialmente centrada en los derechos de propiedad y libertad. Por el otro lado está el constitucionalismo republicano, cuyo propósito es la integración del ciudadano con las tareas colectivas del gobierno. Dado este objetivo, su atención está puesta en los derechos de participación ciudadana.

Pero estas corrientes del constitucionalismo quedan incompletas si no se pone atención a ciertas condiciones básicas que deben tener los ciudadanos para poder gozar de derechos de libertad y derechos de participación política. Se trata de derechos fundamentales de acceso a ciertos bienes básicos sin los cuales no es posible alcanzar derechos que importan un libre desarrollo del plan de vida o los derechos que permiten la participación en la construcción cotidiana de la comunidad política. En este

<sup>3</sup> Acerca de la relevancia del lenguaje de los derechos desde la revolución francesa, y su importancia configuradora del derecho moderno, puede verse Eduardo García de Enterría (1999).

sentido, resulta útil el sistema de derechos propuesto por Habermas, quien construye cinco categorías (desarrollado por Arango, 2005: 264-265):

- i. Derechos fundamentales correspondientes en el mayor grado posible a iguales libertades subjetivas de acción.
- ii. Derechos fundamentales de los individuos en tanto miembros de la comunidad jurídica.
- iii. Derechos fundamentales a la protección jurídica.
- iv. Derechos fundamentales a la participación política.
- v. Derechos fundamentales a las condiciones de vida necesarias para el disfrute, en igualdad de oportunidades, de los derechos mencionados en los numerales i) a iv).

Las tres primeras categorías de derechos están vinculadas fundamentalmente a los derechos de libertad, que implican una esfera de protección ante el Estado. La cuarta categoría está relacionada con los derechos de participación en la dirección de la comunidad política. La última categoría dice relación con los llamados derechos económicos, sociales y culturales<sup>4</sup> a determinadas prestaciones del Estado que aseguren un piso mínimo para el ejercicio de los otros derechos.

Esta categoría de derechos es la que enmarca el accionar del Estado. Esto quiere decir que los órganos estatales están obligados a no intervenir sobre ciertas esferas reservadas a los individuos, deben estar abiertos a la participación de los ciudadanos en la conducción de las tareas colectivas y deben realizar determinadas prestaciones en favor de aquellos miembros de la comunidad que no gozan de bienes básicos que les permitan incorporarse adecuadamente al sistema de derechos fundamentales.

Las políticas públicas son uno de los caminos que tiene el Estado para la materialización del sistema de derechos fundamentales. Usualmente se las vincula a la última categoría de derechos señalados debido a que éstos suponen una acción positiva del aparato estatal. A diferencia, por ejemplo, del derecho a la libertad de conciencia, el derecho a la salud requiere que la Administración del Estado diseñe una determinada política pública que permita el acceso de todos, sobre todo de los más desfavorecidos del sistema, a instituciones de salud. En consecuencia, las políticas públicas dicen mayor relación con determinadas prestaciones a las que estaría obligado el Estado en razón de los derechos sociales.

Sin embargo, los demás derechos fundamentales también requieren una institucionalidad para poder ser ejercidos. Sin una adecuada institucionalidad de tribunales de justicia, por ejemplo, no sería posible ejercer en plenitud los derechos de libertad o de propiedad. Sin un adecuado sistema electoral, no podría materializarse el derecho de sufragio. Por lo tanto, las políticas públicas también tienen un papel relevante en los derechos que no son categorizados como derechos sociales. Probablemente, la diferencia es de grado, en el sentido que, para los derechos sociales, las políticas públicas son parte definitoria del derecho en la medida que su ejercicio depende de

---

<sup>4</sup> En adelante se denominará a estos derechos simplemente como «derechos sociales».



la acción positiva de la administración. Los demás derechos dependen en menor medida de esas prestaciones.

Una distinción relevante, para los efectos de este trabajo, es que la relación entre derechos fundamentales y políticas públicas no sólo adquiere importancia mirado desde el punto de vista del sistema jurídico. También para el sistema político los derechos constitucionales son un marco de referencia institucional cuyo desconocimiento genera (o debería generar) responsabilidad. Este marco de referencia es común tanto para el derecho como para la política, pero su traducción institucional en cada uno de esos sistemas funciona bajo códigos diferenciados. Esta distinción es relevante porque una de las hipótesis de este trabajo es que, a pesar de que algunos derechos sociales no sean exigibles, jurídicamente persiste su relevancia como marco de referencia del sistema político.<sup>5</sup>

La función del derecho en la sociedad moderna, según la teoría de Luhmann, es proteger las expectativas normativas de la sociedad (ibíd.: 34). Esto quiere decir que su principal labor es amparar a los ciudadanos que tienen las legítimas expectativas de que el conjunto de normas que componen el sistema jurídico sean seguidas por todos. En consecuencia, las reglas jurídicas no aseguran un comportamiento efectivo conforme a esas reglas, sino protegen al que tiene la expectativa de que el contenido de esa regla sea cumplido. El derecho funciona contrafácticamente, tratando de restablecer el desequilibrio producido por quien vulneró la norma.

Pero las expectativas normativas que el derecho protege son aquellas que han sido consideradas dignas de protección, y que, en consecuencia, generan obligaciones jurídicas. Es decir, el criterio de la obligatoriedad jurídica resulta crucial a la hora de definir las expectativas normativas aseguradas por el sistema jurídico.

En este sentido, la relación entre derechos fundamentales y políticas públicas, mirada desde el derecho, pone su centro en la obligatoriedad jurídica que generan los derechos constitucionales respecto de las tareas estatales. La pregunta relevante, por tanto, es si los derechos fundamentales generan obligaciones hacia el Estado.

La respuesta a esta pregunta tuvo un giro después de la Segunda Guerra Mundial, con el replanteamiento de la función de los derechos fundamentales de la persona humana en el sistema jurídico y en la sociedad en general. La característica primordial de este replanteamiento fue el carácter normativo que adquirieron los textos constitucionales desde la posguerra. Que las Constituciones Políticas tengan

<sup>5</sup> Para esta distinción resulta útil acudir a la tesis del autor alemán Niklas Luhmann sobre la sociedad moderna, descrita en Mascareño, Aldo y Mereminskaya, Elina (2005: 16 y sgtes.). La sociedad moderna se caracteriza por una diferenciación de sistemas sociales, cada uno de los cuales se define por su función y se encuentra operativamente clausurado pero cognitivamente abierto al entorno. En este contexto, la relación entre derechos y políticas públicas se torna distinta si se observa desde el punto de vista del sistema jurídico o desde el prisma del sistema político. En otras palabras, en las condiciones de la sociedad moderna, el sistema político y el sistema jurídico, al igual que los otros sistemas, funcionan bajo códigos diferentes, sin un horizonte normativo compartido, sino por medio de mecanismos autoconstruidos de funcionamiento y observación. En consecuencia, la utilización del marco de referencia de los derechos fundamentales es observado de forma distinta desde el derecho que desde la política.

un carácter normativo quiere decir que los textos constitucionales son entendidos como una norma jurídica, generadora de obligaciones jurídicas. Esta idea, que a primera vista puede parecer baladí, supuso una enorme transformación en la estructura y el funcionamiento de los sistemas jurídicos occidentales. Antes de este cambio, las Constituciones Políticas eran entendidas como declaraciones programáticas, es decir, como textos declarativos de buenas intenciones del quehacer público. Así, el esfuerzo central del constitucionalismo clásico era someter los poderes del Estado a la ley, asegurando la supremacía de la potestad legislativa (De Otto, 1991: 129). La ley era la encargada de traducir las buenas intenciones consagradas en los textos constitucionales en normas coercibles. En consecuencia, buena parte de la operatividad de los derechos fundamentales quedaba en manos del legislador. Después de la experiencia traumática de las guerras mundiales y del genocidio, se decidió darle mayor operatividad a las garantías establecidas en los textos constitucionales. A partir de ahí se produjo el cambio en la conciencia jurídica y se reconoció a la Constitución Política como norma jurídica, con su respectivo guardián: los Tribunales Constitucionales. Y además de reconocerla como norma jurídica, se la reconoce como la norma más relevante del ordenamiento jurídico.

Del hecho que la Constitución Política sea una norma jurídica se pueden derivar dos tipos de efectos en el sistema jurídico. El primero es el denominado efecto indirecto, y consiste en que la Constitución sólo obliga directamente al legislador. A los demás poderes del Estado los vincula sólo en forma indirecta, en la medida en que su actuación se encuentra sometida a la ley y ésta ajusta su contenido a las prescripciones constitucionales. La garantía del efecto indirecto viene dado por el control de constitucionalidad de las leyes que realiza el Tribunal Constitucional. En consecuencia, la Constitución pasa a ser un horizonte de referencia de las demás potestades normativas del Estado. El segundo es el llamado efecto directo, y quiere decir que los jueces al aplicar el derecho deben tomar en consideración, como normas de la más alta jerarquía, a las disposiciones constitucionales. Para ello, deberán revisar si las normas infraconstitucionales están conformes a la Constitución, entregar soluciones a los litigios sometidos a su conocimiento basados en normas constitucionales e interpretar todo el ordenamiento jurídico a la luz de estas reglas (ibíd.: 76).

El sistema jurídico chileno reconoce estos dos tipos de efectos. Su apoyo institucional está en el artículo 6º de la Constitución Política: «Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República. Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo. La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley».

El mecanismo judicial típico por el que se hacen valer las obligaciones jurídicas que emanan de los derechos fundamentales es el recurso de protección, regulado en el artículo 20 de la Constitución Política. El problema es que esta norma no permite la interposición de dicho recurso para la protección de los derechos sociales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales.

El problema anterior no es un problema que exista sólo en el contexto del derecho chileno. La pregunta de si los derechos sociales pueden ser entendidos como derechos subjetivos, de los que emanan obligaciones jurídicas, es una pregunta que ha generado enorme controversia en el derecho comparado. Y tiene gran relevancia en el contexto de las políticas públicas, pues supone abordar la pregunta de si los derechos sociales fundamentales pueden implicar una determinada dirección de la acción del Estado en relación a las políticas sociales.

En su obra *El concepto de derechos sociales fundamentales* (2005), Rodolfo Arango hace un buen resumen de esta disputa en el ámbito de la teoría política y constitucional. Arango sitúa a Rawls y a Habermas más cerca de la posición que considera a los derechos sociales como un marco de referencia importante pero no como derechos subjetivos. Rawls habría tenido un cambio en su concepción de los derechos sociales entre su *Teoría de la justicia* (1971) y *Liberalismo político* (1993). En la *Teoría de la justicia*, Rawls sostiene que los ciudadanos no tienen derecho a un mínimo nivel social, sino sólo se encuentran amparados por el segundo principio de justicia que señala que las desigualdades económicas y sociales sólo se justifican si van en beneficio de los más desaventajados. En consecuencia, el cumplimiento del contenido de los derechos sociales queda en manos de la deliberación política (Arango, 2005: 240 y sgtes.). En el *Liberalismo político*, Rawls modifica su planteamiento en el sentido que la idea del mínimo social sería una parte esencial de los textos constitucionales democráticos. Rawls acepta la idea de que antes de participar del proceso deliberativo de la comunidad política, es necesario asegurar constitucionalmente un mínimo de bienestar. Sin ese mínimo de bienestar es imposible participar del proceso político. No obstante, si bien Rawls termina concediendo que el mínimo social es un contenido constitucional esencial, nunca plantea que este contenido constitucional sea un derecho subjetivo.

Habermas considera que los derechos sociales tienen un fundamento relativo, en tanto su importancia está dada porque permiten que los derechos de libertad y los derechos de participación puedan ser efectivamente realizados. En otras palabras, los derechos sociales son un medio para la realización de los derechos civiles y políticos (ibíd.: 265). Asumir que tengan una fundamentación absoluta como los otros derechos implica, para Habermas, el peligro de caer en el paternalismo y la burocracia del aparato estatal. En consecuencia, en vista de estos peligros es necesario que la satisfacción de estos derechos quede en manos de la deliberación política (que es función paradigmática del Parlamento).

Quienes se encuentran en la posición contraria a Rawls y a Habermas, son Michelman, Alexy y el propio Arango. Para no entrar en el detalle de cada uno de los autores, se tomará como referencia la tesis de Alexy. El autor sostiene que la libertad jurídica carece de valor sin una libertad fáctica (ibíd.: 270 y sgtes.). Esta consideración, más la idea de que en el contexto de las sociedades actuales una buena parte de la población requiere de las prestaciones estatales para su subsistencia, suponen el punto de partida para la fundamentación de los derechos sociales. El resto de los fundamentos está dado por el hecho de que en algunos contextos la libertad fáctica adquiere mayor relevancia que la libertad jurídica, lo que legitima la urgencia de

su protección. Además, el reconocimiento de los derechos fundamentales implica la regulación no sólo del poder hacer jurídico, sino también del poder actuar realmente. Para Alexy, la estructura de las normas de derechos fundamentales, incluidos los sociales, corresponde a principios y no a reglas. Esto quiere decir que se trata de mandatos de optimización que ordenan la realización de una posición jurídica en la mayor medida posible dentro de sus realidades jurídicas y fácticas (véase Alexy, 2002). En consecuencia, la construcción de los derechos sociales como derechos subjetivos importa el reconocimiento de su estructura como principios, lo que en el acto de adjudicación judicial importa la consideración de otros principios que pueden entrar en colisión con los derechos sociales, como el mismo principio de la deliberación democrática.

Más en el ámbito de la teoría jurídica, Christian Courtis ofrece un interesante resumen de las principales dificultades que se han señalado para justificar la exigibilidad judicial de los derechos sociales (Courtis, 2006: 171 y stges.). Una primera dificultad es la determinación del contenido de los derechos sociales y la identificación de la obligación correlativa. No ha habido un esfuerzo sistemático a nivel legislativo, judicial y doctrinario para precisar las obligaciones que generan estos derechos. Hay un nivel en que el problema es propio de la textura abierta del lenguaje jurídico (a decir de H. L. A. Hart), pero más allá de este nivel se vislumbra una carencia de desarrollo normativo. La explicación del autor alude a que la lógica de la judicialización de los derechos siempre ha estado influenciada por la lógica del derecho de propiedad. Otra explicación es que el crecimiento del Estado de Bienestar se ha centrado fundamentalmente en las relaciones laborales y no en la amplia gama de materias que caen dentro de la categoría de los derechos sociales. Ahora bien, cuando un juez examina si un derecho ha sido violado, no prescribe necesariamente el curso específico a seguir. Lo que hace es determinar ciertas directrices que deben ser cumplidas, utilizando estándares legales: proporcionalidad, razonabilidad, adecuación, etc.

Un segundo obstáculo a la exigibilidad judicial de los derechos sociales es la auto-restricción judicial por el carácter técnico o político de la materia. Esto tiene que ver con el principio de separación de poderes. Courtis señala que habría que definir con precisión qué se entiende por técnico o político. Además, a veces la revisión judicial de estos derechos defiende el principio de separación de poderes, pues delimita las tareas que no están siendo cumplidas por el Ejecutivo a pesar de que están asignadas constitucionalmente a su esfera de competencia.

Una tercera dificultad son las limitaciones procesales y la inadecuación de algunos mecanismos procesales tradicionales para la protección de los derechos sociales. Courtis argumenta en la línea de que la existencia de limitaciones procesales no quiere decir que exista una imposibilidad conceptual.

Un último obstáculo es la inexistencia de una tradición judicial de protección de derechos sociales. El derecho basa su fuerza en tradiciones argumentativas. En el ámbito de los derechos sociales, según Courtis, ha existido una dificultad cultural en Latinoamérica caracterizada por la carencia de una larga tradición de exigibilidad judicial de los derechos sociales, sobre todo de los derechos que requieren una determinada acción positiva del Estado. Para resolver este obstáculo se requiere, según

el autor, una acumulación de precedentes o jurisprudencia que permita ir homologando criterios que viabilicen la protección judicial de estos derechos.

En suma, el reconocimiento de los derechos sociales como derechos subjetivos es una cuestión debatida y compleja, que tiene que ver con evidentes tensiones que buscan el justo balance entre los contenidos constitucionales esenciales que deben ser resguardados por los mecanismos judiciales y que deben determinar cierto contenido mínimo de las políticas públicas, y el respeto a los procesos de deliberación democrática y a la regla de la mayoría, en el sentido de permitir que los órganos de mayor legitimidad democrática discutan y decidan las políticas públicas que guiarán la agenda social de un país.

Ahora bien, como se señaló anteriormente, no sólo desde un punto de vista jurídico los derechos fundamentales constituyen un marco de referencia relevante. También lo son para el sistema político, pero su importancia no está dada por su construcción como derechos subjetivos generadores de obligaciones jurídicas.

Como señalan Aldo Mascareño y Elina Mereminskaya (2005), citando a Helmut Willke, en el contexto de la sociedad moderna diferenciada en subsistemas sociales, el rol de la política, en tanto subsistema, consiste en realizar una función de coordinación y supervisión de los otros actores, en el sentido de aportar una mirada externa que introduzca reflexividad en la observación de los demás sistemas, contribuir a la fluidez de las interacciones entre organizaciones y movilizar recursos externos cuando los internos no son suficientes para cumplir los objetivos propuestos (ibíd.: 24).

Las labores de coordinación del sistema político dicen relación con asimetrías que surgen en las relaciones que se generan entre sistemas. Existen dos grandes tipos de asimetrías. Las primeras son las asimetrías de coordinación, propias de contextos de negociación de actores, donde las posiciones de influencias tienen injerencia en los resultados del proceso, reflejando las desiguales condiciones de entrada a la negociación. Las segundas son las asimetrías de inclusión, que pueden describirse como las exclusiones producidas por las condiciones de diferenciación, que impiden la entrada de todos los actores a los resultados de la operación de los otros sistemas (ibíd.: 25 y sgtes.).

Para la política, los derechos fundamentales constituyen un referente semántico que moviliza el aparato estatal en la corrección de las asimetrías. Desde su reconocimiento en las primeras cartas universales de derechos humanos, los derechos fundamentales se han constituido en un marco de referencia con un importante poder simbólico para guiar las tareas de la comunidad política. Esto no quiere decir que los derechos fundamentales determinan las funciones de los demás sistemas, pues cada cual observa este marco de referencia desde sus propios códigos operativos. El punto es que mirado desde la política, los derechos fundamentales determinan sus labores de coordinación y le dan contenido a las funciones de corrección de las asimetrías de coordinación y de inclusión.

Las políticas públicas constituyen instrumentos del sistema político para la realización de sus funciones. Los derechos fundamentales son observados por estos instrumentos como horizonte de objetivos hacia los cuales deben caminar los programas públicos. Si bien los derechos no determinan una dirección concreta de

las políticas públicas, sí exigen ciertos estándares o al menos la asunción de cierta semántica legitimatoria de esas políticas.

En materia de derechos sociales, esta relación se puede advertir de manera más clara. Los derechos sociales se traducen, en general, en expectativas de equidad, e importan la asunción de ciertas garantías sociales básicas sin las cuales esos derechos no se realizan. Estas garantías apuntan a la satisfacción de necesidades básicas, el desarrollo de ciertas capacidades elementales para la participación en la esfera social y pública, la protección frente a riesgos que pueden hacer caer en forma dramática los niveles de bienestar y el acceso a la estructura de oportunidades. Estos requerimientos constituyen el marco de legitimidad política de las políticas sociales, en la medida en que un determinado programa público requiere necesariamente asumir esta semántica para poder enmarcar sus funciones dentro de los códigos de la política.

### **III. Derechos garantizados en el ordenamiento jurídico chileno**

En las reformas constitucionales del año 1989 se agregó un inciso segundo al artículo 5º de la Constitución Política. La disposición señala: «El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes».

La existencia de esta norma ha generado un enorme debate acerca de la jerarquía normativa de los tratados internacionales de derechos humanos, cuestión que no es posible abordar en este trabajo. Sin embargo, más allá de esa discusión, nadie niega la importancia que tienen esas normas dentro del sistema jurídico y político chileno, sobre todo bajo el apoyo institucional que otorga el citado inciso segundo del artículo 5º. En consecuencia, los derechos fundamentales reconocidos en tratados internacionales suponen un relevante marco normativo de la acción del Estado en todos sus niveles; jurisdiccional, legislativo y administrativo.

Existen numerosas y variadas clasificaciones de los derechos fundamentales. La que se ha escogido para diferenciar y catalogar los diferentes derechos reconocidos por el sistema jurídico chileno, es la diseñada por el profesor alemán de la Universidad de Kiel, Robert Alexy. Para este autor, existen tres grandes grupos de derechos fundamentales: i) derechos de defensa o de libertad; ii) derechos generales de igualdad; y iii) derechos a acciones positivas del Estado.

Los derechos de defensa o libertad consisten, en palabras del mismo autor, en «derechos fundamentales que garantizan la libertad general de la acción humana» (Alexy, 2002: 333). Alexy define como libertad general de acción a «la libertad de hacer y omitir lo que uno quiera» (í.d.), siempre refiriéndonos a la actitud que puede tener el titular del derecho. Por lo tanto, esta clase de derechos establece dos premisas: la primera es que a cada persona le está permitido hacer u omitir lo que estime conveniente, mientras no existan restricciones para ello. La segunda es que todos los seres humanos tienen el derecho, frente al Estado, a que éste no impida sus acciones

u omisiones, siempre que no existan limitaciones. Esta clasificación coincide, en términos generales, con la de los derechos civiles clásicos. Se trata de derechos que suponen un espacio de no intromisión del aparato estatal. Los derechos típicos en esta estructura son los derechos de libertad (de conciencia, expresión, etcétera) y el derecho de propiedad privada.

Los derechos generales de igualdad se refieren al mandato que se realiza hacia el legislador respecto al tratamiento que debe dar a las personas que se encuentran en determinadas circunstancias o que poseen ciertas características. No se trata de un mandato de igualdad independiente del contexto, pues «la igualdad de todos con respecto a todas las posiciones jurídicas conduciría no sólo a normas no funcionales, disparatadas e injustas, sino que también eliminaría los presupuestos para el ejercicio de las competencias. Todo elector debería ser también elegido y todo subordinado debería ser también jefe...» (ibíd.: 384). Entonces, la mejor manera de expresar el significado de este tipo de derechos es con el enunciado «tratar las situaciones iguales con igualdad, y las situaciones desiguales con desigualdad».

Por último, se encuentran los derechos a acciones positivas del Estado, que son entendidos por Alexy en su faceta amplia<sup>6</sup>, en el sentido que comprenden todos los derechos que establecen la realización de un acto positivo por parte del Estado. Estos actos se extienden desde proteger a los ciudadanos frente a otros, hasta la entrega directa de beneficios, bienes o dinero. En general, esta clasificación reúne a la mayoría de los derechos considerados como derechos sociales, es decir, derechos que requieren en grado sumo su satisfacción en las prestaciones que realiza el aparato estatal.

Para los efectos de investigación, además de los derechos garantizados en la Constitución Política, se revisaron doce tratados internacionales de derechos humanos. El siguiente cuadro muestra el listado categorizado en la clasificación expuesta:

- *Convención de los Derechos del Niño (CDN)*
- *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (CIM)*
- *Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)*
- *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (CIT)*
- *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)*
- *Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)*
- *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEM)*
- *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CIDR)*
- *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PDCP)*

<sup>6</sup> El sentido restringido de una acción positiva del Estado es el derecho a algo que el titular del derecho, en caso de que dispusiera de medios financieros suficientes y encontrándose en el mercado una oferta suficiente, podría obtener también de personas privadas.

- *Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, inhumanos o Degradantes (CT)*
- *Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (CID)*
- *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares.* Debido a que no se encontró ningún programa público relacionado, este último tratado no se incluye en la lista.

Derechos garantizados en la Constitución y/o en tratados internacionales.

Tipos de derechos	Reconocidos en la Constitución política	Agregados por algún Tratado Internacional
Derechos de libertad	Derecho a la vida Derecho a la integridad física y síquica Derecho a la protección de la vida privada Derecho a la honra de la persona y de su familia Derecho a la inviolabilidad del hogar Derecho a la inviolabilidad de todas las formas de comunicación privada Derecho a la libertad de conciencia Derecho a la libertad de creencias Derecho al ejercicio de cualquier culto Derecho a la libertad personal Derecho a la seguridad personal Derecho a la libertad de enseñanza Derecho a la libertad de expresión Derecho a la transmisión de información Derecho a ser informado Derecho a la rectificación Derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas Derecho a presentar peticiones ante la autoridad Derecho de asociación Derecho a la personalidad jurídica Derecho a la libertad de trabajo y su libre elección Derecho a la libre contratación Derecho a la negociación colectiva Derecho a la huelga Derecho a la libertad sindical Derecho a la libertad de empresas y a la libre iniciativa de los privados Derecho a adquirir toda clase de bienes Derecho de propiedad Derecho a la libertad de crear y difundir las artes Derecho de autor	Derecho a no ser sometido a esclavitud ni servidumbre Derecho a no ser sometido a torturas, tratos crueles o degradantes Derecho a la nacionalidad Derecho a fundar familia y a casarse Derecho al descanso, derecho a la limitación del trabajo, derecho a las vacaciones periódicas y pagadas Derecho al nombre Derecho a conocer a sus padres y, en la medida de lo posible, a ser cuidado por ellos Derecho a su identidad Derecho a no ser separados de sus padres Derecho a salir y entrar de cualquier país Derecho a expresar su opinión libremente Derecho a ser protegidos de toda forma de perjuicio, abuso mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotaciones mientras se encuentre a cargo de otra persona Derecho a ser adoptado Derecho a ser protegido contra el uso ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas Derecho a ocupar cargos públicos y a ser elegidas para ello Derecho a tener una vida libre de violencia Derecho a que se respete su dignidad Derecho a votar en elecciones y referéndum, a ser elegible, participar en la formulación de políticas públicas y su ejecución, así como a participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales



Tipos de derechos	Reconocidos en la Constitución política	Agregados por algún Tratado Internacional
Derechos de igualdad	<p>Derecho de igualdad ante la ley</p> <p>Derecho de igualdad ante la justicia</p> <p>Derecho a la igualdad en la reparación de las cargas públicas</p> <p>Derecho a la igualdad en materia económica</p> <p>Derecho a la admisión a todas las funciones públicas</p>	<p>Derecho de los hombres a nacer libres e iguales en dignidad y derechos</p> <p>Derecho de todos los pueblos a su libre determinación</p> <p>Derecho de todas las personas condenadas a muerte a solicitar indulto o conmutación de la pena</p> <p>Derecho a gozar de condiciones equitativas de trabajo</p> <p>Derecho de las personas menores de 18 años y de las mujeres embarazadas a no ser condenadas a pena de muerte</p> <p>Derechos de las personas privadas de libertad, a ser tratadas humanamente</p> <p>Derechos de los esposos a tener las mismas responsabilidades y derechos dentro del matrimonio</p> <p>Derecho de los niños a ser inscritos al nacer</p> <p>Derecho de las madres a obtener protección antes y después del parto, con derecho a sueldo</p> <p>Derecho del niño, a las medidas de protección que fueran necesarias</p> <p>Derecho a mantener una relación periódica con sus padres, cuando residan en distintos Estados</p> <p>Derecho de los niños cuyos padres trabajan, a beneficiarse de los servicios de guarda</p> <p>Derecho de los niños mentalmente impedidos a disfrutar de su vida plena y decente</p> <p>Derecho de los niños indígenas, a que no se les niegue su origen</p> <p>Derecho a ser separado de los adultos en recintos penales</p> <p>Derecho de los niños menores de 15 años, a no ser parte de las Fuerzas Armadas</p> <p>Derecho de los niños víctimas de cualquier forma de explotación o abuso a la rehabilitación física, psicológica, y a la reintegración social</p> <p>Derecho a una vida libre de toda discriminación</p> <p>Derecho a obtener protección jurídica de sus derechos</p> <p>Derecho a su pleno desarrollo y adelanto</p> <p>Derecho a la igualdad de la mujer en cuanto a representar a su gobierno en el plano internacional</p> <p>Derecho a la igualdad de la mujer en cuanto a la adquisición, pérdida y cambio de la nacionalidad</p> <p>Derecho a la igualdad en cuanto a la orientación, acceso a becas, admisión y participación en la educación</p> <p>Derecho a la igualdad de empleo, lo que implica: derecho al trabajo, a las mismas oportunidades de empleo, ascenso, aplicación de los mismos criterios de selección, elección libre del empleo, derecho a igual remuneración e igual trato, derecho a la seguridad social, derecho a la protección de la salud y condiciones de trabajo</p> <p>Derecho a la igualdad de la mujer en cuanto a la atención médica y a obtener adecuados servicios médicos en relación con el embarazo</p> <p>Derecho a la igualdad de la mujer en relación a materias económicas y sociales</p> <p>Derecho de la mujer rural a la igualdad en relación a los hombres que practican ese mismo oficio</p> <p>Derecho a la igual capacidad jurídica de la mujer, en relación a los hombres</p> <p>Derecho a la igualdad de la mujer y el hombre en el matrimonio y en las relaciones de familia</p> <p>Derecho de las víctimas de actos de tortura o malos tratos a que, habiendo motivos razonables, se comience una investigación pronta e imparcial</p> <p>Derecho de la persona que alegue haber sido víctima de actos de tortura o malos tratos, a poder presentar una queja y a que tal queja sea examinada pronta e imparcialmente por las autoridades competentes</p> <p>Derecho de las víctimas de actos de tortura o malos tratos a ser indemnizados de justa y adecuada forma, incluyendo en ello los medios de rehabilitación</p> <p>Derecho de las personas víctimas de tales actos a recibir una compensación adecuada</p> <p>Derecho de las personas a la igualdad de trato en los tribunales y los demás órganos de justicia, derecho a la seguridad personal y a la protección del estado contra todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal cometido por funcionarios públicos o por cualquier otro individuo</p>

Tipos de derechos	Reconocidos en la Constitución política	Agregados por algún Tratado Internacional
<p>Derechos de prestación</p>	<p>Derecho a un debido proceso                      Derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación                      Derecho a la salud                      Derecho a la educación                      Derecho a la seguridad social</p>	<p>Derecho a una vivienda digna                      Derecho al asilo                      Derechos de los procesados a estar separados de los condenados                      Derecho a tener acceso a la información y materiales procedentes de fuentes nacionales o internacionales                      Derecho a recibir el más alto nivel de salud y servicios para el tratamiento de enfermedades y rehabilitación de su salud desde la concepción                      Derecho de las personas a tener un nivel de vida adecuado para sí y su familia                      Derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social                      Derecho a la educación                      Derecho a estar protegido de la explotación económica y contra cualquier actividad que pueda ser peligrosa o entorpezca su educación y salud                      Derecho a que se proteja a su familia                      Derecho a su pleno desarrollo y adelanto                      Derecho a la igualdad en situaciones de maternidad y matrimonio en las mujeres                      Derecho a no ser sometido a intentos ni a actos de tortura                      Derecho de las personas víctimas de actos de tortura a que, una vez que se agoten los recursos judiciales en su respectivo Estado, pueda someterse el caso a instancias internacionales, cuya competencia haya sido aceptada por ese Estado                      Todas las personas que sufren algún tipo de discriminación tienen derecho a que los Estados parte se comprometan a adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra clase, que sean necesarias para la eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración social.</p>
		<p>Todas las personas que sufren algún tipo de discriminación tiene derecho a que los Estados parte se comprometan a trabajar prioritariamente en la prevención, la detección temprana e intervención, tratamiento, rehabilitación, educación, formación ocupacional y el suministro de los servicios globales para asegurar un nivel óptimo de independencia y de calidad de vida para las personas con discapacidad.</p>
		<p>Todas las personas que sufren algún tipo de discriminación tiene derecho a que los Estados parte se comprometan a sensibilizar a la población, para así eliminar prejuicios, estereotipos y otra clase de actitudes que atenten contra el derecho de las personas a ser iguales.</p>
		<p>Todas las personas que sufren algún tipo de discriminación tienen derecho a que los Estados parte se comprometan a cooperar entre sí para contribuir a prevenir y eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad.</p>
		<p>Todas las personas que sufren algún tipo de discriminación tienen derecho a que los Estados parte se comprometan a colaborar de manera efectiva en la investigación científica y tecnológica relacionada con la prevención de las discapacidades, el tratamiento, la rehabilitación e integración a la sociedad de las personas con discapacidad. Tienen también el derecho a que los Estados se comprometan de manera efectiva a desarrollar los medios y recursos diseñados para facilitar o promover la vida independiente, autosuficiente y la integración total, en condiciones de igualdad, a la sociedad.</p>
		<p>Derecho de las personas a que ningún Estado apoye las prácticas de discriminación racial, realizadas por cualquier persona u organización                      Derecho de las personas a la igualdad de trato en los tribunales y los demás órganos de justicia, derecho a la seguridad personal y a la protección del Estado contra todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal cometido por funcionarios públicos o por cualquier otro individuo.</p>

De la simple mirada al cuadro es posible advertir que en materia de derechos de libertad, la Constitución Política contiene la mayoría de los derechos que aparecen en las convenciones internacionales, y que el listado de derechos de libertad agregados por esas convenciones no es abultado. No sucede lo mismo respecto de los derechos de igualdad y los derechos de prestación (derechos sociales), donde la relación entre lo regulado por el texto constitucional y los tratados internacionales es completamente asimétrica.

Respecto de los derechos de igualdad, los tratados internacionales hacen referencia a varios grupos que históricamente han sido tratados por el Estado en forma desigual o que se encuentran en una posición especialmente vulnerable, como las mujeres, los niños y los pueblos indígenas. El texto constitucional vigente, en lo relativo al catálogo de derechos fundamentales, no tiene referencia alguna a estos grupos.

Respecto a los derechos sociales, existen algunos derechos que fueron omitidos en forma flagrante en la Constitución Política, como el derecho a la vivienda y el derecho a gozar de bienes básicos mínimos (derecho al mínimo vital de acuerdo a la terminología del derecho comparado).

#### **IV. Un modelo de análisis de políticas públicas desde el enfoque de derechos**

Existe un cierto divorcio entre la lógica de los derechos y la lógica de las políticas públicas. Se suele posicionar el ámbito de las políticas públicas dentro de una esfera estrictamente técnica, mientras los derechos humanos son insertos en la esfera de lo programático y discursivo. No obstante, los textos constitucionales y los compromisos internacionales son claros en explicitar el carácter normativo de los derechos fundamentales y los fundamentos y límites que suponen para la elaboración y desarrollo de programas públicos.

Este vínculo jurídico ha sido fundamentado en ciertas aproximaciones teóricas sobre la relación entre derechos y políticas públicas. Luis Pérez Murcia describe tres de estas aproximaciones (2007: 86 y sgtes.). Una primera corriente es la que incorpora a los derechos en el ámbito de la valoración del bienestar. Desde esta aproximación, una política pública no puede evaluarse únicamente de acuerdo a los bienes que produce, sino necesariamente debe evaluarse de acuerdo al aporte que hace al desarrollo de las libertades y el ejercicio de los derechos de los individuos. Para el autor, los derechos configuran al mismo tiempo límites y objetivos de los programas públicos; límites, pues fijan el marco dentro del cual se puede mover la acción pública; objetivos, pues se trata de finalidades garantizadas constitucionalmente que justifican la existencia de determinadas políticas sociales.

Una segunda corriente es la que entiende a los derechos fundamentales como fundamento del concepto de desarrollo humano. El concepto de desarrollo como libertad incluye a los derechos en la evaluación de los programas públicos. En consecuencia, no permite la restricción de derechos aunque ella tenga como justificación la promoción de mayor desarrollo en el largo plazo, ya que los derechos, según esta

teoría, forman parte sustancial del concepto de desarrollo. De acuerdo a Luis Pérez, este enfoque de la relación entre derechos y políticas públicas ha sido impulsado principalmente por Amartya Sen y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano del año 2000, la relación complementaria entre los conceptos desarrollo humano y derechos fundamentales, tiene ciertas características. En primer lugar, el hecho de que los derechos humanos sean exigibles hace que ya no formen parte de las buenas intenciones a las que se compromete un Estado, sino se insertan dentro del ámbito de cuestiones que son exigibles en una sociedad democrática. En segundo lugar, los derechos constituyen límites a las políticas de desarrollo potencialmente aplicables. En tercer lugar, el concepto de derechos fundamentales enriquece la visión de progreso social (ibíd.: 97 y 98).

La tercera aproximación teórica entiende a los derechos fundamentales como el marco de acción de las políticas de desarrollo. En consecuencia, resulta un imperativo para todas las políticas públicas su coherencia con los principios de respeto, protección y realización progresiva de los derechos fundamentales. Desde esta perspectiva, el enfoque de derechos ayuda a precisar las obligaciones del Estado, aporta en la comprensión de la interdependencia de todos los tipos de derechos, y, por último, coopera en hacer necesaria la introducción de mecanismos que velen por la exigibilidad de los derechos, sobre todo de los derechos sociales (ibíd.: 104 y stges.; véase también Abrahamovich, 2006).

El Banco Mundial también ha comenzado a desarrollar la idea de los derechos fundamentales como marco de referencia del desarrollo y las políticas de los países. En un documento elaborado el año 2007, llamado *Realizing Rights through Social Guarantees*, intenta comparar la experiencia latinoamericana de realización de derechos con la experiencia sudafricana. El análisis del documento ocupa como marco conceptual el concepto de garantía social de Ferrajoli, que lo define como un *set* de mecanismos (legales o administrativos) que definen específicamente las titularidades y las obligaciones relacionadas con un derecho, y asegura el cumplimiento de esas obligaciones por parte del Estado. Para el autor, una garantía social tiene cinco características: i) tiene una expresión legal que define explícitamente la obligación estatal, ii) está construida en referencia a un derecho específico, iii) tiene mecanismos que facilitan el acceso al ejercicio del derecho, iv) los mecanismos previstos están definidos de una manera precisa, y v) son flexibles y revisables.

El estudio del Banco Mundial diseñó una matriz de sub garantías sociales con la finalidad de comparar las experiencias de los casos de estudio. La idea es que una política pública, para que cumpla satisfactoriamente con un enfoque de derechos, debe contemplar mecanismos que garanticen las siguientes dimensiones: acceso, provisión continua de la prestación, financiamiento, calidad, oportunidad, mecanismos de reclamo, mecanismos de revisión e instrumentos de participación en el diseño del programa.

En la investigación realizada se utilizó como referencia el diseño de sub-garantías sociales elaborado por el Banco Mundial. No obstante, la metodología diseñada tenía que permitir una sistematización sencilla de todos los programas públicos y normas recopiladas en relación con el catálogo de derechos fundamentales elaborado,

por lo que se escogieron solo tres de las sub-garantías contenidas en el informe, las tres consideradas más relevantes.

La sistematización propuesta se basó en las siguientes categorías:

1. Derechos Fundamentales: Referencia al derecho fundamental que constituyó la unidad de análisis de las demás categorías. Este derecho puede ser de aquel grupo reconocido en la Constitución Política o bien de alguno de los doce tratados internacionales de derechos humanos que constituyeron el marco de referencia de este estudio.

2. Clasificación: Con el fin de analizar y entender de mejor forma el derecho fundamental que se estuvo analizando, en esta categoría se clasificó el derecho de acuerdo a la tipología señalada anteriormente.

3. Reconocimiento normativo: Reconocimiento del derecho fundamental en la Constitución Política o en alguno de los tratados internacionales.

4. Estructura institucional: Norma jurídica, norma administrativa con efecto general (decreto supremo) o documento administrativo que describa una política pública que tenga relación con el derecho fundamental respectivo.

5. Garantías Mínimas: Se establecieron tres requisitos básicos que deben ser cumplidos por parte de la estructura institucional para hablar de una cobertura mínima de cada derecho fundamental:

- Garantía de Acceso/Oportunidad: Se cumple con este requisito cuando las normas jurídicas o los programas analizados establezcan reglas de inclusión para el ejercicio y desarrollo de cada derecho. Esto quiere decir instituciones y procedimientos que definan los titulares del derecho, el tipo de prestaciones que se otorgarán, los sujetos obligados y los procedimientos de implementación.
- Garantía de calidad: Se verifica en la medida en que los elementos analizados establezcan el nivel de desarrollo y calidad que se pretenda alcanzar en cada uno de los derechos fundamentales. Es decir, deben establecerse estándares mínimos de cumplimiento del derecho.
- Garantía de Control/Exigibilidad: Está presente en los casos en que las normas jurídicas o las políticas o programas establezcan formas de controlar el incumplimiento del derecho fundamental o mecanismos para exigir su materialización.

Para sistematizar la información en base a las categorías señaladas se realizó una búsqueda de información de las leyes existentes y de las políticas y programas de gobierno que garantizaran de alguna manera cada uno de los derechos. En total, fueron revisados 1.603 documentos entre leyes, decretos supremos y programas públicos. Más que normas que regularan el derecho, se privilegió en la recopilación aquellos textos normativos que establecieran una política pública que promoviera el derecho. Este era el universo de la estructura institucional a revisar. Tras la recopilación, la primera misión consistió en vincular el programa a algún derecho fundamental del listado. Una vez vinculado, se procedió a analizar el programa recopilado de acuerdo a las garantías sociales escogidas.

Toda esta información fue vaciada en una matriz que permitiera responder si el programa o la norma analizada cumplía alguna de las garantías mínimas definidas. El cuadro siguiente muestra la matriz utilizada:

Garantías de realización del derecho

<b>Acceso</b>	
¿Quiénes son los beneficiarios del programa? (Acceso Universal o Focalizado)	(Poner a quién va dirigida la norma o el programa)
¿Existen mecanismos que aseguren el acceso a los beneficiarios?	(Sí o No y cuál es el mecanismo)
¿Se asegura la no discriminación en el acceso?	(Sí o No y cuál es el mecanismo)
Financiamiento del programa	(Cómo se financia)
Otros aspectos relevantes del Acceso	

<b>Contenido-Calidad</b>	
¿Cuáles son las obligaciones que establecen la norma o programa para la satisfacción del derecho?	(Describir brevemente las principales obligaciones que contempla el programa)
¿Existen estándares de calidad del servicio que establece la norma o programa?	(Describir brevemente los estándares de calidad)
¿Existen mecanismos de evaluación del programa?	(Sí o No y cuál es el mecanismo)
¿Existen mecanismos de información del programa a los potenciales beneficiarios?	(Sí o No y cuál es el mecanismo)
Otros aspectos relevantes del Contenido-Calidad	

<b>Exigibilidad-Control</b>	
¿Existen posibilidades de reclamar ante los encargados del programa el incumplimiento de los servicios?	(Sí o No y cuál es el mecanismo)
¿Existen mecanismos de control administrativos?	(Sí o No y cuál es el mecanismo)
¿Existen mecanismos de control judicial?	(Sí o No y cuál es el mecanismo)
Sanciones en caso de no cumplimiento de las obligaciones previstas en la norma o programa	(Describir brevemente las principales sanciones previstas)
Otros aspectos relevantes de la Exigibilidad-Control	

Estas fueron las matrices que permitieron realizar el análisis, de acuerdo a grupos de derechos fundamentales, respecto de si éstos se encontraban suficientemente resguarda-

dos por las políticas públicas vigentes en Chile. Evidentemente este tipo de análisis no puede ser realizado con criterios exclusivamente estadísticos. La idea era analizar, con un enfoque cualitativo, si es que se podría concluir que el programa público revisado cumplía de un modo satisfactorio con las garantías mínimas establecidas. Si es que la respuesta era afirmativa, se podría señalar que dicho programa cumplía con un enfoque de derechos.

Dado el volumen del material trabajado, los resultados de la aplicación del modelo, como se verá, obligaron a la obtención de conclusiones generales y no detalladas respecto del estado de la relación entre derechos y políticas públicas en Chile. Esto es lo que se pasará a describir en el apartado que sigue.

## V. El estado de la relación entre derechos y políticas públicas en Chile

El respaldo institucional de los derechos fundamentales a través de políticas públicas presenta características muy diversas dependiendo de la materia que se trate. También depende bastante de la garantía de realización del derecho que se evalúe, porque un derecho puede estar suficientemente resguardado en materia de acceso y escasamente protegido en materia de garantía de control. Por ejemplo, los programas públicos relacionados con el derecho a la educación garantizan el acceso y un contenido mínimo de satisfacción del derecho, pero no prevén específicamente mecanismos de control ante el posible incumplimiento de las prestaciones establecidas. El cuadro siguiente detalla los programas públicos encontrados relacionados con el derecho a la educación, y las garantías cubiertas por cada política:

Norma o Programa revisado	Garantías de realización del derecho		
	Acceso/Oportunidad	Contenido/Calidad	Control/Exigibilidad
Ley 20.247	✓	✓	✓
Ley 18.962	✓	✓	✓
Ley 19.873	✓	✓	✓
Decreto 3166/1980, Ministerio de Planificación	✓		✓
Decreto 177/1996, Ministerio de Educación	✓	✓	✓
Decreto con fuerza de ley 1/1997, Ministerio de Educación	✓	✓	
Plan milenio	✓	✓	
Programa de modernización de la educación municipal	✓	✓	
Política de educación en sexualidad 2001	✓	✓	
Proyectos de fortalecimiento plan 12 años de escolaridad	✓		
Programa de alimentación escolares hogares	✓	✓	
Política de supervisión de la Junta Nacional de Jardines Infantiles	✓	✓	
Jardín sobre ruedas	✓	✓	
Programa útiles escolares	✓		
Política educativo para la familia	✓	✓	
Jardín sin fronteras	✓		
Programa nivelación básica y media para adultos	✓		
Política de convivencia escolar	✓	✓	
Subvención pro retención escolar	✓	✓	
Política informática educativa para párvulos	✓	✓	
Jardines interculturales	✓		

Existen derechos que tienen una amplia gana de políticas públicas que los garantizan. Esto no quiere decir necesariamente que esa variedad sea suficiente, pero sí parece que hay un esfuerzo estatal importante en proteger esos derechos. Una de estas materias son los derechos de los niños. Existe una cantidad importante de programas que pretenden garantizar el desarrollo adecuado de los menores de edad, sobre todo en el ámbito educacional, como lo muestra el cuadro siguiente:

Norma o Programa revisado	Garantías de realización del derecho		
	Acceso/Oportunidad	Contenido/Calidad	Control/Exigibilidad
Ley 20.166	✓	✓	✓
Ley 20.191	✓	✓	✓
Ley 19.968	✓	✓	✓
Ley 20.084	✓	✓	✓
Ley 20.189	✓	✓	✓
Ley 16.618	✓	✓	✓
Ley 19.711	✓	✓	✓
Ley 19.585	✓		
Ley 19.620	✓	✓	✓
Ley 19.670	✓		
Ley 20.030	✓	✓	✓
Decreto 957/2005, Ministerio de Justicia	✓	✓	✓
Decreto 944/2000, Ministerio de Justicia	✓	✓	✓
Programa social para la erradicación del trabajo infantil	✓	✓	✓
Programa de protección a la primera infancia	✓	✓	✓
Programa de prevención de violencia intrafamiliar	✓	✓	✓
Programa Chile crece contigo	✓	✓	
Programa de atención sicosocial a los niños hospitalizados y sus familias	✓	✓	

Otra materia en la que se encuentra un importante número de programas focalizados en el resguardo de derechos son los relacionados con la discapacidad y la discriminación, en que se apunta a obtener la igualdad de las personas. Aquí aparece la creación del FONADIS, los programas de apoyo educativo, el programa de intermediación laboral y diversos fondos concursables, como aparece en el cuadro que sigue:

Norma o Programa revisado	Garantías de realización del derecho		
	Acceso/Oportunidad	Contenido/Calidad	Control/Exigibilidad
Ley 18.600	✓	✓	
Ley 19.284	✓	✓	✓
Ley 20.183	✓	✓	
Programa de Apoyo a las Organizaciones comunitarias, CONADI	✓	✓	
Programa de apoyo al proceso educativo de estudiantes con discapacidad, FONADIS	✓	✓	
Programa de intermediación laboral, FONADIS	✓	✓	
Fondo para proyectos concursables, área prevención/rehabilitación, acceso al trabajo, acceso a la cultura, deporte y recreación, acceso al espacio físico, acceso a la información, FONADIS	✓		
Creación del Departamento de No Discriminación e Interculturalidad	✓		

Una tercera materia en que claramente se aprecian varias políticas es en Igualdad, donde existen programas para fomentar la equidad en prácticamente todos los grupos que históricamente han quedado en una posición desigual. Esta es una de las banderas de lucha del actual gobierno y existen varias declaraciones de compromisos



en la materia, como las que propuso el Consejo de Trabajo y Equidad. Esto se puede ver en la tabla siguiente:

Norma o Programa revisado	Garantías de realización del derecho		
	Acceso/Oportunidad	Contenido/Calidad	Control/Exigibilidad
Ley 20.022	✓	✓	✓
Ley 19.496	✓	✓	✓
Ley 18.287	✓	✓	✓
Ley 20.047	✓		
Ley 18.410	✓	✓	✓
Ley 19.519	✓	✓	✓
Ley 2.564	✓	✓	✓
Ley 18.892	✓	✓	✓
Ley 16.271	✓	✓	✓
Ley 20.026	✓	✓	✓
Ley 19.591	✓		
Ley 19.420	✓	✓	✓
Ley 19.299	✓		
Ley 20.183	✓		✓
Ley 19.620	✓	✓	✓
Ley 19.670	✓		
Ley 19.947	✓	✓	✓
Ley 19.711	✓	✓	✓
Ley 20.066	✓	✓	✓
Ley 14.908	✓	✓	✓
Ley 19.611	✓		
Ley 19.799	✓	✓	✓
Ley 18.933	✓	✓	✓
Ley 18.469	✓	✓	✓
Decreto con Fuerza de Ley 382/1989, Ministerio de Economía	✓	✓	✓
Decreto con Fuerza de Ley 1/2004, Ministerio de Economía	✓	✓	✓
Decreto con Fuerza de Ley 88/1953, Ministerio de Hacienda	✓	✓	
Decreto 76/2003, Ministerio de Hacienda	✓	✓	
Decreto con Fuerza de Ley 523/1993, Ministerio de Economía	✓	✓	✓
Decreto con Fuerza de Ley 4/2007, Ministerio de Economía	✓	✓	✓
Decreto con Fuerza de Ley 150/1982, Ministerio del Trabajo	✓	✓	✓
Decreto 15/2007, Ministerio de Salud	✓	✓	✓
Decreto Supremo 55/1977, Ministerio de Hacienda	✓	✓	✓
Decreto 944/1999, Ministerio de Justicia	✓	✓	✓
Decreto Ley 825/1976, Ministerio de Hacienda	✓	✓	✓
Decreto 673/2004, Ministerio de Justicia	✓	✓	✓
Programa de participación	✓	✓	✓
Programa de apoyo al proceso educativo de estudiantes con discapacidad	✓		
Programa de apoyo a las organizaciones comunitarias	✓		
Programa de preparación para el trabajo	✓	✓	✓
Plan de mejoramiento gestión de género	✓		✓
Programa de buenas prácticas laborales	✓	✓	✓
Programa de inversión en la comunidad	✓		
Plan milenio	✓	✓	
Plan de equidad de género	✓		✓
Programa estrategia de desarrollo económico territorial	✓		✓
Programa de fortalecimiento al microemprendimiento de mujeres	✓	✓	✓
Programa de apoyo a emprendimientos sociales	✓		✓
Programa de apoyo emprende más nuevo	✓		✓
Programa de desarrollo de competencias laborales para mujeres Chile Sol.	✓		✓
Programa abriendo puertas al mundo del trabajo	✓		✓
Programa generación de micro-emprendimiento indígena urbano	✓	✓	✓
Programa PAMMA	✓	✓	✓
Programa de Trabajo de gobierno para la competitividad de la agricultura	✓	✓	✓
Programa mejorando la empleabilidad y las condiciones laborales de las	✓		✓
Programa de apoyo a las actividades económicas	✓		✓
Programa de apoyo al empleo sistema Chile Solidario	✓		✓
Programa de empleabilidad juvenil	✓		✓
Programa de vacunación 2008	✓		✓
Política de salud bucal	✓		✓
Plan nacional del cáncer cérvico uterino	✓	✓	✓
Programa de intermediación laboral de mujeres	✓		

Por último, el sector salud, sobre todo con el Régimen de Garantías Explícitas (AUGE), se ha situado como un lugar de intensa preocupación y abundantes programas sociales, como se puede observar en el cuadro que sigue:

Norma o Programa revisado	Garantías de realización del derecho		
	Acceso/Oportunidad	Contenido/Calidad	Control/Exigibilidad
Ley 19.996	✓	✓	✓
Ley 19.451	✓		
Ley 18.469	✓	✓	✓
Ley 19.779	✓	✓	✓
Ley 20.096	✓	✓	
Ley 19.712	✓	✓	
Ley 19.378	✓		
Ley 18.600	✓	✓	
Ley 19.419	✓	✓	✓
Ley 18.933	✓	✓	✓
Decreto 47/2005, Min. Salud	✓		
Decreto 15/2007, Min. Salud	✓	✓	✓
Decreto 44/2007, Min. Salud	✓	✓	
Decreto con fuerza de ley 1/2005, Min. Salud	✓	✓	✓
Campaña invierno 2008	✓	✓	✓
Campaña tabaco	✓	✓	
Campaña de vacunación contra influenza	✓	✓	
Programa del departamento de salud Junaeb	✓	✓	
Campaña VIH/SIDA	✓	✓	
Programa de mejoramiento de barrios	✓		
Programa nacional de alivio del dolor por cáncer y cuidados paliativos	✓	✓	
Plan Arauco	✓		
Programa Chile crece contigo	✓	✓	
Plan milenio	✓	✓	
Programa nacional del cáncer cervicouterino	✓	✓	✓

Existen otras materias en que el número de políticas públicas en relación con lo que parece exigir el derecho aparece como escaso. Aquí se encuentran derechos como el de asociación, reunión y petición, que podrían interpretarse como mandatos para una mayor participación ciudadana en la deliberación pública, cuestión que no ha sido respaldada macizamente por programas públicos. Desde el gobierno de Lagos del año 2000 en adelante, se creó una ley nacional y transversal para la participación ciudadana con un instructivo presidencial para ser aplicado en todos los organismos públicos y ahora hay un proyecto de ley al respecto, pero falta bastante en el desarrollo de esta garantía, como se puede ver en el cuadro que sigue:

Norma o Programa revisado	Garantías de realización del derecho		
	Acceso/Oportunidad	Contenido/Calidad	Control/Exigibilidad
Ley 19.296	✓	✓	✓
Ley 20.131	✓	✓	✓
DL 257 de 1979	✓	✓	✓
Ley 18.985	✓	✓	✓
Ley 19.418	✓	✓	✓
Fortalecimiento de la Sociedad Civil	✓	✓	
Programa Nacional de Diálogos Participativos para las Políticas Públicas.	✓	✓	
Fomento y apoyo a buenas prácticas municipales de participación ciudadana.	✓	✓	
Programa Nacional de Formación y Capacitación a líderes y representantes de organizaciones de interés público.	✓	✓	
Asesoría en gestión social a organizaciones de interés público.	✓	✓	

También en materia de libertades culturales faltan políticas que materialicen las condiciones necesarias para el verdadero desarrollo cultural y artístico de personas con talento, así como escasea una institucionalidad que promueva el acceso universal a los bienes culturales. Los derechos relacionados con privacidad y honra también requieren mayor presencia de mecanismos que promuevan que la difusión de información se realice en el marco del respeto a estas garantías. Por último, sobre derechos del pueblo indígena, existe una deuda pendiente que debe cumplirse con políticas que promuevan el reconocimiento y la autodeterminación dentro del Estado de Derecho de estos grupos de ciudadanos, como se ve en la tabla siguiente:

Norma o Programa revisado	Garantías de realización del derecho		
	Acceso/Oportunidad	Contenido/Calidad	Control/Exigibilidad
Programa Veranadas Pehuenche.	✓		
Programa Orígenes.	✓		✓
Pacto social por la multiculturalidad.	✓	✓	
Programa generación microemprendimiento indígena urbano.		✓	
Ley 19.253.			✓
Programa Jardines Infantiles Multiculturales.	✓	✓	

Respecto a la evaluación del cumplimiento de garantías sociales, los aspectos que surgieron como más deficitarios son la exigencia de estándares de calidad de los programas, políticas de evaluación de éstos, y los mecanismos de control y exigibilidad. Estas son las garantías sociales menos contempladas en la institucionalidad existente.

En cuanto a los indicadores de calidad, por ejemplo, pocas son las materias que los comprenden en su normativa. Una de éstas es Vivienda, donde los programas de subsidios han establecido ciertos parámetros mínimos que deben cumplir los proyectos habitacionales y que se condice con el derecho a una vivienda digna que tiene toda persona (por ejemplo, el Fondo Solidario de Vivienda). En el área de Trabajo, también se ha hecho un esfuerzo en los programas que buscan fomentar el empleo y aumentar la calificación de poner indicadores cuantitativos y cualitativos de satisfacción, lo que redundará en una mayor protección de los derechos laborales.

No obstante, la mayoría de las normas y políticas revisadas no contempla estándares de calidad. Una materia donde aparece claramente este déficit es en los derechos al debido proceso. Por ejemplo, el derecho al acceso a la justicia no contempla ningún tipo de estándar mínimo de calidad ni evaluación alguna de los éxitos de los programas diseñados para satisfacer estas garantías.

La garantía del control y la exigibilidad es otro de los aspectos insuficientemente desarrollados. Aunque la mayoría de los actos de la Administración Pública pueden ser controlados por medio de los mecanismos que establece la Ley de Procedimientos Administrativos y en la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, estos procedimientos son insuficientes para la exigibilidad de todas las obligaciones que emanan de los programas públicos. Hay materias que especifican deberes de alto contenido técnico, por lo que requieren organismos de control con competencias y recursos necesarios para proteger los derechos fundamentales. Por ejemplo, no hay una estructura ni mecanismos claros para el resguardo de los derechos carcelarios

como en otros países que tienen jueces de ejecución de penas u Ombudsman penitenciario. El derecho a la educación de calidad también amerita organismos especializados de control, cuestión que ha estado en la agenda pública ante la situación de la educación de los grupos menos privilegiados. También es necesario reactivar con urgencia los proyectos de una institucionalidad general de control administrativo, como el proyecto de tribunales contencioso-administrativos y el proyecto de creación de un Defensor Ciudadano. Hay materias, eso sí, que han mejorado su institucionalidad de control, como el ámbito medioambiental. Aparte de estos controles especializados y técnicos, los programas debiesen contener mecanismos de información a los beneficiarios que den a conocer las vías de reclamo en caso de insatisfacción ante las prestaciones.

Se puede concluir, a partir de la información reunida, que hay materias que claramente no tienen desarrolladas en forma adecuada las garantías de realización de derechos. Las áreas que aparecieron como más problemáticas son derechos carcelarios, libertades culturales y pueblos originarios. Se trata de materias con pocos programas e insuficientes garantías que respalden los derechos involucrados. Por el otro lado, aparecen algunas materias con una sofisticada institucionalidad en materia de garantías, en las que se podría concluir que existe una adecuada protección. Estas son medio ambiente, salud y trabajo. Esto no quiere decir que empíricamente los resultados sean muy favorables, sino que existen normas y programas que establecen una institucionalidad sólida. Un caso complejo es salud, porque aparece con programas con enfoque de derechos, como el AUGE, pero pareciera que en la práctica los resultados no son necesariamente auspiciosos.

Una mención aparte merecen los resultados de la investigación respecto de los derechos contemplados en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. No fue encontrado programa alguno que pudiese relacionarse con estos derechos, salvo las normas generales de extranjería que no dedican especial mención a éstos.

## **VI. Observaciones finales**

Las conclusiones a las que se puede llegar en una investigación de este tipo son necesariamente provisorias. El volumen de información que comprende un estudio sobre derechos y políticas públicas realizado en un corto período de tiempo, obliga a utilizar una metodología que permita sistematizar la información en forma breve, de modo de tener una mirada general sobre el grado de institucionalización de un derecho fundamental determinado. En consecuencia, no se puede, a partir de esta sistematización, obtener conclusiones definitivas que permitan desprender que un derecho fundamental garantizado en el sistema jurídico chileno tiene una adecuada institucionalidad pública que lo respalda. Lo que sí se puede obtener son algunas conclusiones provisorias sobre la magnitud de la oferta pública vigente en relación a cada derecho y el nivel general de desarrollo de cada una de las garantías de realización de derechos que fueron analizadas. En este contexto, cabe señalar que el esfuer-

zo de este estudio podría servir para futuras investigaciones que profundicen más en la relación normativa y empiria de los derechos y las políticas públicas en cada una de las materias que fueron analizadas.

En Chile se intenta estructurar un modelo de política social denominado Sistema de Protección Social. Un sistema de protección social implica crear políticas sociales que permitan afrontar situaciones de precariedad como el desempleo, el estado de salud, la discapacidad, la situación familiar o la vejez. Este enfoque está ligado a la ampliación de derechos o a la creación de nuevos derechos sociales, por tanto, está centrado en garantizar el acceso a numerosos servicios indispensables para la dignidad humana.

En los últimos años se han realizado acciones para consolidar un Sistema de Protección Social que asegure la igualdad de oportunidades de las personas y las proteja frente a determinadas circunstancias, y la presente investigación ayuda a identificar los temas en los que aún es necesario avanzar. Las situaciones que han permitido vislumbrarse en esta investigación podrían originar nuevos estudios que profundicen en la situación de cada uno de los derechos revisados, con lo que se podrían obtener insumos muy valiosos para la implementación de políticas que consoliden un Estado inclusivo, enmarcado en la protección de los derechos ciudadanos.

## Bibliografía

- ABRAHAMOVICH, Víctor (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. En *Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, 88.
- ALEXY, Robert (2002). *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ARANGO, Rodolfo (2005). *El concepto de derechos sociales fundamentales*. Bogotá: Legis Editores.
- BANCO MUNDIAL (2007). *Realizing Rights through Social Guarantees*. Report Núm. 40041 – GLB. Washington.
- COURTIS, Christian (2006). Judicial Enforcement of Social Rights: Perspectives from Latin America. En P. Domingo *et al.* *Courts and Social Transformation in New Democracies*. Londres: Ashgate.
- CRISTI, Renato y Pablo RUIZ-TAGLE (2006). ¿Qué es el constitucionalismo? En Cristi, Renato y Pablo Ruiz-Tagle. *La República en Chile: teoría y práctica del constitucionalismo republicano*. Santiago: Lom.
- DE OTTO, Ignacio (1991). *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. Barcelona: Ariel.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1999). *La Lengua de los Derechos: La Formación del Derecho Público Europeo tras la Revolución Francesa*. Madrid: Alianza Editorial.
- MASCAREÑO, Aldo y Elina MEREMINSKAYA (2005). *Hacia la consolidación de la equidad: Un defensor del pueblo para Chile*. Santiago: Colección de

Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho, Universidad Alberto Hurtado.

PÉREZ MURCIA, Luis *et al.* (2007). *Los derechos sociales en serio: Hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*. Bogotá: DeJusticia, IDEP.

PÉREZ MURCIA, Luis (2007a). Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas. En Pérez Murcia, Luis *et al.* (2007). *Los derechos sociales en serio: Hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*. Bogotá: DeJusticia, IDEP.

### *Agradecimientos*

La investigación de la que se ha obtenido esta publicación fue realizada por un equipo del Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado (OSUAH), compuesto por la socióloga Andrea Silva y la abogada Catalina Bravo, y dirigido por el suscrito. Colaboraron como asistentes de investigación, especialmente en la sistematización de la información recopilada, Felipe Ahumada, Cristián Peñaloza y Matías Salazar. Se agradece especialmente a ellos y al resto de los investigadores que trabajan en el OSUAH y que hicieron valiosos comentarios durante el desarrollo de esta investigación.



MODELO DE GESTIÓN PARA UNA EDUCACIÓN  
PÚBLICA DE CALIDAD EN CHILE



**OEI.** Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Oficina Técnica de Programas de Santiago, Chile.

# MODELO DE GESTIÓN PARA UNA EDUCACIÓN PÚBLICA DE CALIDAD EN CHILE<sup>1</sup>

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Oficina Técnica de Programas de Santiago, Chile.

## 1. Introducción

Para hacer frente con éxito a los retos del futuro, el país debe asumir como una prioridad absoluta la modernización y reforma de su educación. Una educación de menguada calidad para la mayoría, además de ser profundamente inequitativa en sus resultados, limita las posibilidades del país: impediría superar la extrema pobreza con la celeridad requerida y poner a todos en condiciones de aprovechar mejor las oportunidades que genera el desarrollo; sería un obstáculo para crear un orden social más justo e integrado; dificultaría la consolidación a largo plazo de una democracia estable y debilitaría las bases del crecimiento económico.<sup>2</sup>

La educación constituye un sector crítico para el desarrollo de un país y así ha sido entendido por los Gobiernos de la Concertación, los que se han preocupado por mejorar, de forma paulatina, las condiciones que ofrece el sistema en pos de una educación al alcance de todos. Sin embargo, estas medidas han resultado insuficientes y han revelado la necesidad de introducir reformas de carácter integral, que respondan a las expectativas de vida de todos los ciudadanos, sin distinción, y que propugnen una mejor convivencia, en un orden social más justo e integrado.

---

<sup>1</sup> Este trabajo es una versión compendiada y actualizada del estudio titulado «Diagnóstico y propuestas para el perfeccionamiento del marco regulatorio para el aseguramiento de una educación de calidad en Chile», que fue realizado por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Oficina Técnica de Programas de Santiago, Chile por encargo de la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Actuaron como contrapartes por dicha División Ernesto Águila y Jaime Ruiz-Tagle.

<sup>2</sup> Disponible en <http://www.consejoeducacion.cl//documentos/documentos%20generales/desafios%20siglo%20XXI.pdf>

La introducción de cambios ha sido impulsada por diferentes actores y sectores sociales, especialmente por los estudiantes, quienes a tres meses de instalado el actual gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, iniciaron una serie de movilizaciones que llevaron al gobierno a ingresar en la Agenda pública la problemática del sector y a generar una serie de instancias orientadas a entregar recomendaciones respecto de los requerimientos, tanto institucionales como políticos, para alcanzar la tan buscada educación de calidad.

Este documento pretende constituir un aporte a la discusión en términos de proponer una alternativa viable para alcanzar una educación de calidad en Chile, a partir de la introducción de un modelo de gestión que responda a los desafíos planteados y que sirva de guía para la toma de decisiones, convirtiéndose en un eje articulador de políticas que exceden del ámbito meramente educativo, y donde los diferentes sectores tienen un papel que jugar en las posibilidades de alcanzar una educación de calidad.

Efectivamente, creemos que la contingencia nacional entrega el marco propicio para emprender cambios, lo que se ha manifestado a partir de las movilizaciones surgidas entre los diferentes sectores de la educación y que ha significado mancomunar esfuerzos de autoridades políticas, alumnos, profesores y apoderados en pos de emprender reformas sustanciales en el sector. Estas movilizaciones han producido una sensibilidad especial y han definido un escenario que favorece la introducción de cambios. Asimismo, a partir de la instalación del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, se ha vislumbrado la voluntad política necesaria para emprender una mejora sustantiva, que se traduzca en la toma de decisiones para la definición de un sistema educativo acorde a los desafíos que impone el camino al desarrollo.

El modelo de gestión que proponemos se basa en una concepción de educación que se caracteriza, ante todo, por su calidad, que se preocupa por obtener los mejores resultados individuales y sociales, que está abierta a las necesidades formativas cada vez más exigentes que plantea nuestra sociedad, pero que pretende, al mismo tiempo, ofrecer una igualdad efectiva de oportunidades educativas a todos los alumnos, sin excepciones.

En ese sentido, creemos que una educación pública de calidad debe, necesariamente, considerar dos aspectos interrelacionados, de los cuales dependerá la posibilidad de entregar una educación pública de calidad:

- Una dimensión curricular, o de contenido pedagógico: ¿Qué es lo que se entrega? ¿Cómo se define esta entrega?
- Una dimensión de gestión: ¿Cómo logramos entregar estos contenidos con criterios de eficiencia y eficacia? ¿Cómo orientamos la gestión hacia la consecución de los resultados? ¿Cuál será el modelo de gestión más apropiado?

La primera dimensión escapa a los objetivos de este documento y requiere de una reflexión acabada respecto de los contenidos apropiados que aseguren el aprendizaje de por vida. Por lo tanto, nos centraremos en la segunda dimensión, que si bien recibe importantes insumos de la primera, constituye el complejo mecanismo a partir del cual es posible concretar esta educación de calidad.

Asimismo, debemos considerar que ambas dimensiones tienen una relación dinámica no sólo entre ellas sino también con el entorno, donde el logro de las metas no dependerá sólo de políticas educativas sino de una mirada integral de la educación, en la que involucre en su gestión a los principales actores y se promueva un cambio cultural y social orientado a la mejora educativa.

## CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

### 1. Antecedentes

Lograr una educación de calidad ha sido uno de las prioridades de los países en desarrollo. Sin embargo, uno de los principales problemas encontrados ha provenido de la propia complejidad de este concepto, especialmente cuando se pretende operacionalizarlo de manera de hacerlo medible y, por lo tanto, gestionable.

Como señala la UNESCO, «la calidad se ha convertido en un concepto dinámico que tiene que adaptarse permanentemente a un mundo cuyas sociedades experimentan hondas transformaciones sociales y económicas. Es cada vez más importante estimular la capacidad de previsión y anticipación. Ya no basta con los antiguos criterios de calidad. A pesar de las diferencias de contexto, existen muchos elementos comunes en la búsqueda de una educación de calidad que debería habilitar a todos, mujeres y hombres, para participar plenamente en la vida comunitaria y para ser también ciudadanos del mundo» (UNESCO, 2003).

En Chile se ha iniciado un proceso de reflexión en torno a la calidad de la educación, donde han abundado los diagnósticos respecto de la situación actual de la educación y los principales retos y problemas a los que se enfrenta. Efectivamente, desde diversos sectores se han realizado esfuerzos por señalar las principales falencias del actual sistema educativo, pero que no han redundado en propuestas concretas, fundamentadas y aplicables a nuestra realidad.

Sin embargo, estas reflexiones nos han servido como punto de partida para desarrollar una propuesta que aborde la definición del modelo de gestión más adecuado para alcanzar una educación pública de calidad, la que debe esforzarse por compensar las desigualdades de contextos sociales, culturales y educativos, permitiendo que todos los jóvenes puedan disfrutar de las mismas oportunidades reales y aprovechar los instrumentos y los medios que pone a su disposición el sistema educativo. Dicho de otro modo, se trata de lograr una educación de calidad con equidad, una educación de calidad para todos, entre otros elementos.

Por lo tanto, creemos necesario avanzar hacia una definición de la educación pública de calidad que integre los elementos reseñados, pero que sea lo suficientemente amplia y flexible como para adaptarse a las particularidades de cada territorio, asumiendo los desafíos de igualdad de oportunidades, la participación activa de los actores involucrados y el fomento de la solidaridad.

En ese sentido, la experiencia internacional nos permite observar que en algunos países se ha logrado avanzar hacia el logro de la tan buscada calidad, reflejada en los resultados obtenidos en diferentes instrumentos de medición, y que permiten dar cuenta de que es posible avanzar hacia una mayor equidad, una mayor eficiencia y eficacia en términos de resultados; en definitiva, hacia una mayor calidad.

Un paso importante sería identificar aquellos elementos de carácter objetivo que pueden actuar como inductores del éxito en el logro de resultados, de manera de tomar la suficiente distancia en términos de no aplicar plantillas que poco se ajustan a la realidad chilena, sino más bien en un esfuerzo por reflexionar en torno a ciertos elementos factibles de ser replicados en nuestro país.

Con este objetivo en mente, a continuación revisaremos dos experiencias internacionales, Finlandia y Cuba, a partir de las cuales iremos delineando nuestra propia concepción de educación pública de calidad. Creemos que esta combinación entre elementos teóricos y empíricos nos facilitará una definición más acotada sobre la educación pública de calidad.

## *2. Una mirada a la experiencia internacional*

Si bien Finlandia y Cuba poseen contextos políticos, culturales y económicos muy dispares entre sí, existe un elemento común que los hace ser referentes obligados para toda América Latina: nos referimos a sus excelentes sistemas educativos, que los hace destacar en las diversas mediciones comparativas de calidad de la educación. Aunque la naturaleza de este trabajo no es profundizar en un estudio comparado, consideramos atingente revisar ambas experiencias y extraer la esencia de su sistema educativo en función de introducir mejoras fundamentales en el alicaído sistema de educación pública chileno.

A grandes rasgos podemos señalar que las principales similitudes entre el modelo educativo finés y cubano se encuentran en la definición de los profesores como pieza medular de todo el sistema, la gratuidad del sistema, la participación de los padres y familiares en el proceso educativo y las fuertes inversiones en formación y medios pedagógicos.

En un análisis más detallado podemos mencionar que tanto en Cuba (el país con los mejores índices de calidad en educación en toda América Latina) como en Finlandia (el país con el mejor sistema educativo del mundo) la piedra angular de la enseñanza es el profesor: los docentes se caracterizan por su excelente formación y motivación para impartir sus conocimientos entre sus alumnos. Las fuertes inversiones del Estado, en formación del profesorado y en medios, ayudan a los educadores a realizar su tarea.

La gratuidad de la enseñanza obligatoria es absoluta e incluye no sólo los salarios de los profesores, sino todo el material educativo, desde los libros a los lápices. Además todos los estudiantes tienen derecho a una comida caliente que garantice su

correcta alimentación y, si el alumno vive a más de 5 kilómetros, el centro garantiza su transporte.

Por otra parte, los padres pueden elegir con casi total libertad el colegio de sus hijos, aunque apenas existen diferencias significativas entre los diferentes centros. Otro de los rasgos característicos del sistema finés es la fuerte inversión en formación y medios pedagógicos. En 1996, con el objetivo de mejorar el rendimiento de los alumnos en matemáticas y ciencias, las autoridades educativas pusieron en marcha un programa que incluía una exhaustiva formación del profesorado y una mejora de la enseñanza, dirigida a formar a los alumnos de una forma práctica. Para ello se invirtió mucho dinero en modernizar los laboratorios de los colegios e institutos.

Pero si algo caracteriza a los eficientes sistemas escolares tanto de Cuba como de Finlandia, son sus profesores; en ambos sistemas son la piedra angular de sus éxitos. La buena formación técnica y humana de los profesores garantiza unos excelentes resultados. En Finlandia para dar clases los maestros deben tener una titulación universitaria de carácter superior de al menos seis años. Un hecho diferenciador básico con respecto a otros países es que un profesor finés debe tener una formación dirigida no sólo a poseer unos expertos conocimientos de la materia que imparten, sino también a ser unos expertos en Pedagogía.

Cuba, al igual que Finlandia, le ha dado un carácter estratégico al desarrollo de su sistema educativo como motor impulsor para el desarrollo de la nación. Sobre la base de la calidad docente de sus profesores, gratuidad y participación de la familia, ha logrado construir —según los resultados de la primera investigación internacional realizada por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Enseñanza (UNESCO)—, el modelo educativo más eficiente y justo de toda la región.

El estudio se efectuó entre mayo y diciembre de 1997 con unos 4000 estudiantes de tercer y cuarto grados de alrededor de 100 escuelas seleccionadas aleatoriamente en cada uno de los países participantes. Se constituyó una escala de 400 puntos, en la que la media regional fue de 250 puntos. Cuba fue el único país que logró resultados muy superiores a esta media, en todos los estratos (megaciudad, urbano y rural). Resulta significativo igualmente que la isla supere con creces los índices alcanzados por las escuelas privadas de todas las naciones latinoamericanas, en las cuales se concentran importantes recursos materiales.

Finlandia y Cuba son dos experiencias internacionales exitosas en la construcción de modelos educativos caracterizados por la calidad y equidad, ambas características ausentes en la realidad educativa nacional. Para que estas experiencias tengan un sentido orientador en nuestro contexto nacional es importante extraer las esencias de sus sistemas y construir un modelo a partir de estos fundamentos sin perder de vista nuestras características culturales, económicas y políticas. De la capacidad de análisis y distinción entre lo verdaderamente sustantivo y lo adjetivo de estos modelos depende el éxito de su aplicación en nuestro país.

### 3. Metodología

La elección metodológica se basa en el tipo de información que se desea obtener sobre la base de los objetivos planteados. Dado que nuestra investigación tiene un carácter inductivo, la que se caracteriza por no poseer un modelo generalmente aceptado de protocolo que pueda guiar al investigador en el proceso de recopilación, análisis e interpretación de la información (Eisenhardt y Bourgeois, 1988; Yin, 1994), hemos considerado que ella debe estar constituida por la combinación de secuencias utilizadas por trabajos empíricos desarrollados y propuestas teóricas recogidas en este ámbito.

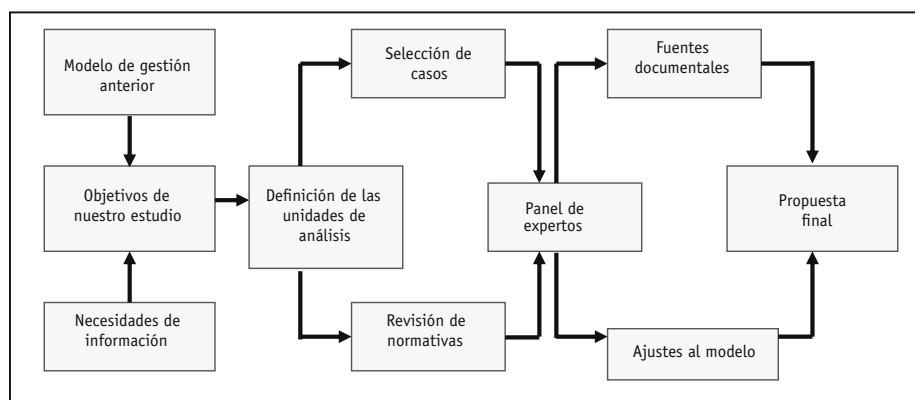
Los objetivos y la naturaleza de este estudio nos llevaron a considerar la utilización de una metodología cualitativa, la que permitiría una mayor riqueza en el análisis de los datos. Considerando la complejidad del tema, y el carácter exploratorio de esta investigación, se ha utilizado como técnica de investigación principal la revisión de fuentes documentales, las que abarcaron desde normativas aplicadas al ámbito chileno hasta la revisión de experiencias internacionales en este ámbito, a partir de lo cual se definió una primera propuesta de modelo para la gestión de la educación pública de calidad, la que fue presentada a un panel de expertos, utilizando la metodología de análisis de jueces.

Con el objeto de resguardar criterios de amplitud, diversidad y representatividad de los expertos consultados se procedió a definir una muestra que respondió a la lógica del muestreo arbitrario (*purposeful sampling*), cuyo objetivo es seleccionar casos ricos en información para desarrollar un estudio en profundidad.

De esa forma, se realizó inicialmente una reunión en la que se invitó a 6 expertos en el ámbito educativo, cada uno de los cuales aportó una visión crítica desde su propia especificidad. Los perfiles de los expertos se señalan a continuación:

- Experto 1: Político-gestor
- Experto 2: Académico-investigador
- Experto 3: Investigador-académico
- Experto 4: Gestor-docente
- Experto 5: Gestor-investigador
- Experto 6: Investigador-asesor político.
- Como una manera de resguardar el anonimato de los participantes hemos decidido referirnos sólo a sus perfiles generales. Sin embargo, para una mayor visión respecto de las aportaciones de los mismos, en el anexo 1 se describen sus comentarios.

De acuerdo con lo anterior, nuestro proceso metodológico se puede visualizar en la siguiente figura.



De la combinación de estas metodologías se definió una propuesta de modelo, que combina elementos teóricos y empíricos, el que se desarrolla a continuación.

#### 4. Hacia una definición de educación pública de calidad

Si efectuamos una revisión respecto de la literatura sobre calidad de la educación podemos constatar que existe una variedad en los significados atribuidos a la noción de calidad de la educación, por lo que estamos frente a un concepto polisémico, que adquiere diferentes significados, que dependen de la conceptualización y del enfoque de análisis sobre el tema que se utilice.

Como señalaba la OCDE a principios de los noventa, «en realidad, calidad significa cosas diferentes para distintos observadores y grupos de interés; no todos comparten las mismas percepciones de las prioridades para un cambio, razón por la cual no es extraño que resulten a menudo controvertidas las afirmaciones acerca de la calidad de la educación» (OCDE, 1991).

Entre los principales autores podemos encontrar a Ormeño y Zurita (1987), quienes señalan que una educación de calidad debiera gestarse en relación con el contexto social, ambiental y cultural, con una activa participación de la comunidad, de modo que el sistema educacional pueda dar respuesta a sus demandas.

Por otra parte, Schiefelbein (1990) señala que una educación de calidad debe reunir al menos cuatro condiciones: a) acuerdo social básico en el conjunto de estrategias; b) la participación local en las decisiones cotidianas; c) sistema de información para la gestión y para el seguimiento del proceso de implementación; y d) recursos para investigaciones posteriores que provean retroalimentación acerca de los niveles de calidad y los nuevos determinantes del rendimiento económico.

Arrien (1998) señala que la calidad de la educación parece estar muy asociada a los procesos y resultados del desarrollo educativo del educando, desarrollo que se



manifiesta en los aprendizajes relevantes del educando como sujeto, haciendo que éste crezca y se desarrolle personal y socialmente mediante actitudes, destrezas, valores y conocimientos que lo convierten en un ciudadano útil y solidario.

Estas definiciones nos muestran que existen distintas formas de entender la educación de calidad, y que la conceptualización que se haga al respecto dependerá de las prioridades de cada país y de dónde se coloquen los énfasis respecto de las estructuras, actores e instituciones necesarias. Por lo tanto, creemos que una concepción para la educación pública de calidad tendrá que dar origen a una serie de principios y pilares sobre los cuales se edificará, posteriormente, un modelo de gestión concreto.

A partir de la revisión de las experiencias reseñadas así como de las principales posturas teóricas referentes a la educación de calidad, hemos podido aproximarnos a este concepto, el que debe reflejar, necesariamente, las características propias del entorno en el que se desenvolverá. Asimismo, la operacionalización de este concepto deberá considerar al Estado como el ente que convoca y aúna a otros actores sociales, definiendo así las responsabilidades que competen a cada uno y el importante papel que juegan en el logro de los resultados esperados para una educación pública.

En ese sentido, para efectos de nuestra propuesta, entenderemos la educación pública de calidad como:

Aquella que permite la preparación de las personas para un aprendizaje de por vida, promoviendo su desarrollo armónico. Es gestionada por entes públicos conformados por representantes del Estado, Municipios y actores educativos.

Esta definición implica una concepción integral de la educación, que no sólo considera aspectos de contenido de la enseñanza sino también los mejores mecanismos para poner en marcha un sistema educativo de calidad, la que necesariamente debe considerar una serie de elementos, entre los que destacamos:

- La entrega de habilidades para aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a convivir y aprender a ser, conjugando elementos cognitivos y emocionales.
- La consideración del estudiante como miembro de una familia y de una comunidad, cuyas interrelaciones influyen en el aprendizaje de los cuatro pilares anteriores.
- La consideración del contexto social, económico y medioambiental del lugar específico en el que se desarrolla la vida del estudiante.
- La conjugación de tres elementos: está informada por el **pasado**, es significativa en el **presente** y prepara a las personas para el **futuro**.
- La creación de conocimientos, habilidades vitales, perspectivas, actitudes y valores.
- La preparación para vivir en democracia y diversidad.

Por lo tanto, una propuesta para mejorar de forma sustantiva la calidad de la educación pública debe considerar, fundamentalmente, aspectos de gestión del sistema educativo, los que a su vez inciden en la orientación, el manejo y la calidad de los procesos educativos. En ese sentido, creemos que difícilmente podrán ponerse en marcha procesos de mejora de la calidad de la educación pública si las estructuras,

organización y gestión del sistema educativo no facilitan su funcionamiento y el logro de sus objetivos.

Efectivamente, la concepción de la educación pública de calidad que planteamos en este documento implica que la responsabilidad del aprendizaje y la formación no debe recaer sólo en el alumno, por importante que sea su esfuerzo, sino que también debe ser asumida por el Estado quien debe crear las estructuras necesarias y generar un marco institucional adecuado a una gestión participativa, donde las familias, los establecimientos educativos, los Municipios, los gobiernos regionales, en definitiva, el conjunto de la sociedad, asuma el rol que a cada cual le compete en el ámbito educativo, con conciencia de futuro, lo que implica que las decisiones que se tomen hoy repercutirán en las generaciones del mañana.

El esfuerzo debe ser de todos, al igual que de todos depende el mayor o menor éxito final de cada uno de los alumnos y del conjunto del sistema educativo. El principio del esfuerzo, que es necesario para lograr una educación de calidad, debe aplicarse a todos los miembros de la comunidad educativa.

Tomando en cuenta lo anterior, en el próximo capítulo desarrollaremos un modelo de gestión para una educación pública de calidad, definido sobre la base de los principios teóricos y empíricos desarrollados.

## **CAPÍTULO II: UN MODELO DE GESTIÓN PARA LA EDUCACIÓN PÚBLICA DE CALIDAD**

### ***1. Antecedentes***

En este documento planteamos que existen las condiciones para emprender una reforma de gran envergadura en el sistema educativo chileno, la que necesariamente deberá estar enmarcada en una política de Estado para la educación chilena, ampliamente consensuada, que refleje los elementos señalados en nuestra definición de educación pública de calidad, que marque un rumbo estratégico de largo plazo pero que se asiente de forma concreta en un modelo de gestión apropiado.

Por lo tanto, esta política debe ser lo suficientemente flexible para ir incorporando en los correctivos y rectificaciones pertinentes, acordes con el desarrollo nacional, los avances científicos y tecnológicos así como las transformaciones en el campo de la pedagogía. En ese sentido, asumimos que los procesos de cambio en el ámbito educativo requieren de tiempo y que por lo tanto, es indispensable su continuidad y la evaluación de los resultados, lo que implica una mirada más allá del marco temporal señalado por el período gubernamental, convirtiéndose así en una prioridad constante para el futuro.

Este documento pretende servir de base para la definición de esta política entregando, por una parte, un marco conceptual respecto de la educación de calidad y, por otra, identificando elementos que permitan a esta política concretarse en un modelo de gestión educativa nacional que sirva de referente a las políticas generales

y específicas de la educación así como a los lineamientos pedagógicos y curriculares, los que tendrán que ajustarse a ese modelo.

En ese sentido, tendremos que ir acotando nuestra propuesta a partir del marco que entrega nuestra definición de educación pública de calidad, de la que se desprenden pilares y principios específicos, a los que nos referiremos a continuación.

## 2. Factores estratégicos para la definición de un modelo

A partir de los elementos señalados en el apartado anterior y de la revisión de las principales experiencias internacionales, podemos definir un modelo de gestión que sea aplicable al caso chileno y que tome en cuenta los requerimientos prácticos y teóricos necesarios que permitan dar viabilidad y coherencia a una propuesta más acotada.

En ese sentido, un modelo de gestión para una educación pública de calidad requiere identificar, como un ejercicio preliminar, aquellos pilares y principios que le darán sustentabilidad en el largo plazo y que servirán de base para la generación de un cambio integral. Estos pilares y principios se transforman en factores estratégicos para el éxito de nuestra propuesta.

### 2.1 PILARES DEL MODELO

Los pilares se convierten en la pieza fundamental que, al igual que sucede con los edificios, permitirá construir un modelo de gestión sólido, capaz de resistir cambios políticos, sociales o económicos, pero que se adaptará a los requerimientos del entorno sin perder su esencia. Estos pilares vendrán a asegurar la viabilidad del desarrollo teórico posterior.

Estos pilares son tres y se desarrollan a continuación.

**Gratuidad del sistema:** Entendida como la enseñanza obligatoria absolutamente gratuita, donde el Estado no sólo paga los salarios de los profesores sino también todo el material escolar, desde los libros hasta los lápices. Si bien con respecto a este punto es posible encontrar algunos detractores que sugieren que sistemas educativos con estas características resultan demasiado onerosos, existe evidencia empírica que demostraría lo contrario: Finlandia invirtió el 2001 el 5,8% de su PIB en educación, sólo dos décimas más de la media de los países desarrollados. En el caso de Cuba, un país con evidentes restricciones económicas y con una población similar a la chilena, su gasto bruto es considerablemente inferior al financiamiento del Estado chileno para la educación pública.

Por lo tanto, el principio que está implícito en este pilar es que no se trata de gastar más en educación sino de gastar mejor. De esta forma, el Estado debe resguardar las condiciones mínimas para que esto pueda producirse, asumiendo la responsabilidad que le compete en la mejora de la calidad de la educación. En ese sentido su papel consiste sobre todo en facilitar a todos los componentes del sistema educativo el cumplimiento de sus funciones respectivas y estimularlos en esa dirección, lo que

implica cambiar la lógica pública desde un sistema prestador de servicios a uno que convierte a los actores sociales y políticos en gestores del desarrollo.

**Calidad docente:** La formación de los profesores está orientada a convertirlos no sólo en perfectos conocedores de las materias que imparten sino también en expertos en pedagogías y métodos innovadores de aprendizaje. Lo anterior va unido al necesario reconocimiento de la profesión docente, la que debe ser posicionada y revalorizada en el contexto chileno, como ocurre en algunos países desarrollados. En Finlandia, por ejemplo, las Universidades que ofrecen titulaciones de profesor sólo pueden aceptar al 15% de los alumnos que solicitan matricularse cada año, ya que el proceso de selección es increíblemente exigente, lo que asegura que sólo los mejores puedan acceder a las facultades de Pedagogía.

Para los modelos cubano y finés, la calidad de sus profesores es una de las piedras angulares que explica sus excelentes resultados en mediciones internacionales. Un argumento recurrente, sobre todo vinculado al mundo gremial, es la escasa renta de los profesores como estímulo para una buena educación; en el caso finés un profesor recién egresado gana promedio unos 26.000 euros brutos anuales, cifra equivalente a la renta per cápita del país y tan solo un 20% superior a la de sus colegas españoles e italianos pero con resultados superiores.

En el caso de Chile, la calidad docente deberá considerar, entre otros factores, la atracción de los mejores estudiantes a las carreras de educación, estableciendo incentivos de distinto tipo; ofrecer una formación de excelencia; formular lineamientos para la formación de los profesores de acuerdo a las prioridades nacionales; establecer sistemas de evaluación docente; mejorar las condiciones laborales, etc.

**Familia y comunidad:** Otro pilar que viene a sustentar el modelo propuesto es el necesario involucramiento de la familia y la comunidad en la gestión educativa. Tanto en Cuba como en Finlandia los profesores trabajan codo a codo con las familias, con las que mantienen una relación fluida. Este pilar necesariamente responde a una visión integral de la persona, donde el aprendizaje dependerá no sólo de los actores ligados directamente a la gestión del establecimiento, sino del compromiso de los principales actores sociales.

Por otra parte, la interrelación entre estos actores y la participación de la familia en la gestión del sistema educativo, surge a partir de una necesaria definición territorial que circunscriba el sistema educativo de acuerdo a características sociales, económicas y medioambientales compartidas. En Finlandia, por ejemplo, los padres pueden elegir el centro educativo al que acudirán sus hijos pero generalmente se quedan con el más cercano, pues existen similitudes con otros establecimientos en términos generales. Por otra parte, los padres escogen los establecimientos cercanos porque de esa forma pueden involucrarse activamente en la educación de sus hijos.

Por lo tanto, las familias y la comunidad tienen una misión fundamental en el logro de un sistema educativo de calidad. Conseguir mejores resultados educativos exige una estrecha colaboración en la gestión de la educación de los alumnos. En ese sentido, la generación de condiciones estimulantes para el aprendizaje que provienen

del entorno del niño, junto con los niveles de exigencia y la creación de hábitos de trabajo y disciplina, se convierten en piedras angulares para el éxito del modelo. Será necesario reforzar la participación familiar en la vida escolar a través de un compromiso explícito que se materialice en una participación estrecha.

Creemos que estos tres pilares, además, dan cuenta de una visión amplia de lo que se entiende por «espacio educativo», donde se podrá definir a la institución escolar no exclusivamente por sus características de organización, sino también como espacio de aprendizaje que, como tal, puede adquirir formas diferentes de acuerdo con las características y necesidades del grupo que se deba atender. Asimismo, esto requiere repensar la estructura que vendrá a apoyar la gestión del sistema educativo en términos amplios, considerando la construcción y/o utilización de otros espacios públicos, como las bibliotecas, asociaciones de vecinos, otras entidades estatales, etc.

## 2.2 PRINCIPIOS DEL MODELO

Con el objeto de concebir un modelo amplio hemos identificado la necesidad de acompañar estos pilares con una serie de principios que le darán mayor fuerza y consistencia y que servirán para definir estructuras y las instituciones más adecuadas para la gestión educativa, pues no sólo se requerirá voluntad política para su implementación sino también será necesario un compromiso social para impulsar un sistema educativo que se asiente en bases sólidas y permita ganar el futuro.

Entre los principios que sustentarán el modelo hemos identificado los siguientes:

1. **Participación:** La consideración del estudiante como una persona integral, miembro de una familia o de una comunidad más amplia, implica que su aprendizaje no dependerá sólo de actores considerados de forma individual. Es decir, no sólo basta con profesores, alumnos, apoderados y directivos sino que, dentro del proceso educativo, la interrelación entre cada uno de estos actores, e incluso con otros que puedan agregarse en este proceso de aprendizaje, constituye la base de una educación para la democracia. En ese sentido, un modelo de gestión adecuado deberá propiciar la participación activa de todos estos actores, creando espacios adecuados para ello, así como la identificación e involucramiento de los distintos sectores que pueden influir, de manera decisiva, en el logro del impacto esperado. Asimismo, implicará no sólo cambios en la forma de gestionar los establecimientos educacionales, sino también el propio territorio educativo, en un proceso de innovación y adaptación constante a los desafíos educativos existentes.
2. **Solidaridad:** Para dar apoyo a los pilares, el modelo de gestión no puede sustentarse en la competencia, sino más bien en estructuras que fomenten la solidaridad y el intercambio de aprendizajes y buenas prácticas, donde todo el sector educativo pueda beneficiarse de los avances de los distintos sectores. Esta solidaridad requiere de la integración del conocimiento como base para la generación de cambios así como de la posibilidad de crear organismos que puedan funcionar en red, transversalizando así este conocimiento e instaurando una política que premie el aprendizaje conjunto. En ese sentido,

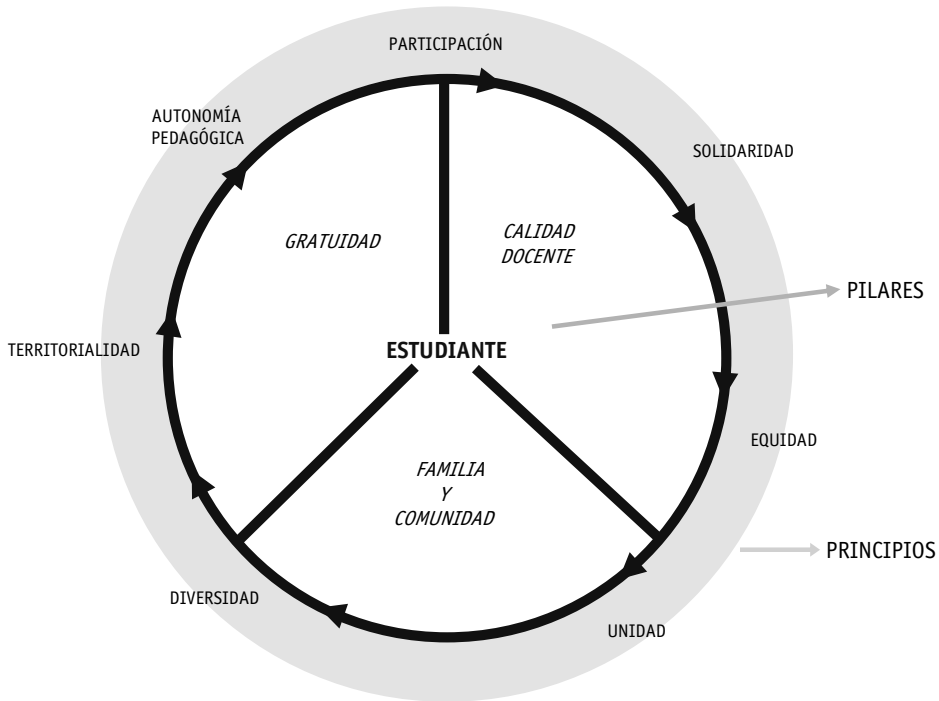
será necesario ampliar la actual definición de zona educativa limitada por los Municipios hacia una que permita una mayor integralidad y diversidad, sin perder de vista la necesaria unidad que debe caracterizar la gestión educativa nacional.

3. **Equidad:** Un modelo de gestión adecuado a una educación de calidad debe promover la igualdad de oportunidades educativas para todos, sin distinción alguna en términos socioeconómicos, de raza, religión, etc. Por lo tanto, la calidad debe ir necesariamente asociada a la equidad, donde incumbe al Estado generar políticas transversales, pues la equidad no compete sólo al ámbito educativo sino que tiene repercusiones a partir de las iniciativas de otros sectores, como salud, vivienda, urbanismo, etc.
4. **Unidad:** Tal como demuestra la experiencia internacional, un sistema educativo debe contener elementos mínimos que aseguren la unidad en contenido curricular y en estructuras de gestión, facilitando así la movilidad y el crecimiento equitativo de todos los sectores del país, independientemente de su ubicación geográfica. En ese sentido, para lograr que los centros educativos asuman la responsabilidad de gestionar una educación de mayor calidad éstos deben contar con una relativa autonomía que le permita distinguirse e incluso destacar en el logro de este cometido, equilibrando la necesidad de unidad con la diversidad, como se observa en el siguiente principio.
5. **Diversidad:** Relacionado con lo anterior, la unidad debe ir acompañada del respeto a la diversidad, manifestada en términos territoriales, culturales, sociales, demográficos, etc., pues de esta forma se estará entregando una educación pertinente a las necesidades diferenciadas de cada sector. Con ello resguardamos también los elementos que señalábamos en la definición de educación pública de calidad, tomando en consideración el contexto social, económico y medioambiental del lugar específico en el que se desarrolla la vida del estudiante.
6. **Territorialidad:** La unidad y la diversidad deberán ser definidas con criterios territoriales, promoviendo un desarrollo armónico, en un sentido productivo, social y ambiental, e integrando en la gestión educativa las necesidades específicas del territorio. Este principio requerirá de una gestión no sólo descentralizada, sino que considere una nueva concepción del «territorio educativo», el que tendrá que ser definido de acuerdo a los principios planteados.
7. **Autonomía pedagógica:** La adecuación territorial y cultural requerirá de una amplia libertad para definir los contenidos pedagógicos a entregar. Esto no implica autonomía absoluta, sino que tendrá que sustentarse en un modelo común que permita márgenes de adecuación. Lo anterior supone mantener una educación homogénea o común, cuyas directrices deben seguir obligatoriamente todos los centros educativos, la que se debe combinar con una educación flexible, creativa y crítica que, sobre la base de lineamientos nacionales, se pueda fundamentar también en la realidad local de la comunidad, de las familias y de los y las estudiantes a quienes sirve y en la profesionalidad

de los educadores y las educadoras que conforman su cuerpo docente, para proponerse metas y formas de trabajo adecuadas a su propia realidad.

Estos pilares y principios desarrollados interactúan y se influyen mutuamente, generando así una espiral virtuosa que permitirá dar vida a un modelo de gestión concreto.

Esta dinámica de relaciones puede ser observada en la siguiente figura:



La mejora continua del modelo de gestión, expresada a través de esta espiral de aprendizaje, supone la adaptación continua del sistema educativo a las demandas del entorno y la respuesta a los nuevos desafíos que vayan surgiendo en este ámbito, lo que exige una innovación continua acompañada de un seguimiento y de una evaluación rigurosa.

### 3. Modelo de gestión para la educación pública de calidad

Tomando en cuenta los pilares y principios, un sistema de gestión educativa pública debe partir necesariamente desde una concepción más amplia del territorio edu-

cativo, lo que influye a su vez, en la definición de los organismos más adecuados a la gestión de este territorio, y debe considerar, entre otros elementos, el desarrollo local, entendido como aquel proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local que —mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes en una determinada zona— es capaz de estimular su crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de la comunidad local.

En ese sentido, la educación, la sostenibilidad, el desarrollo y la calidad de vida son conceptos íntimamente ligados y dependientes los unos de los otros; todos estos conceptos forman parte de una complicada ecuación que debe ser materializada sobre un territorio. A la hora de impulsar el desarrollo de una determinada zona, habitualmente se ha centrado en la inversión externa o en soluciones provenientes de instituciones alejadas desde el marco local. Las nuevas concepciones del desarrollo tienen su sustento en el aprovechamiento de los recursos y potencialidades endógenas como motor fundamental de un nuevo tipo de desarrollo centrado en lo local.

La necesidad de centrarse en lo local requiere la realización de diagnósticos precisos de la realidad económica, social, ambiental y cultural de un territorio para poder detectar así las diferentes problemáticas locales y generar estrategias diferenciadas que permitan definir un desarrollo armónico desde lo local.

Los procesos educativos que se desarrollan dentro de lo denominado local son una de las piedras angulares a la hora de impulsar el desarrollo armónico dentro de un territorio, por tanto también deben obedecer en su diseño y ejecución a una lógica desde lo local.

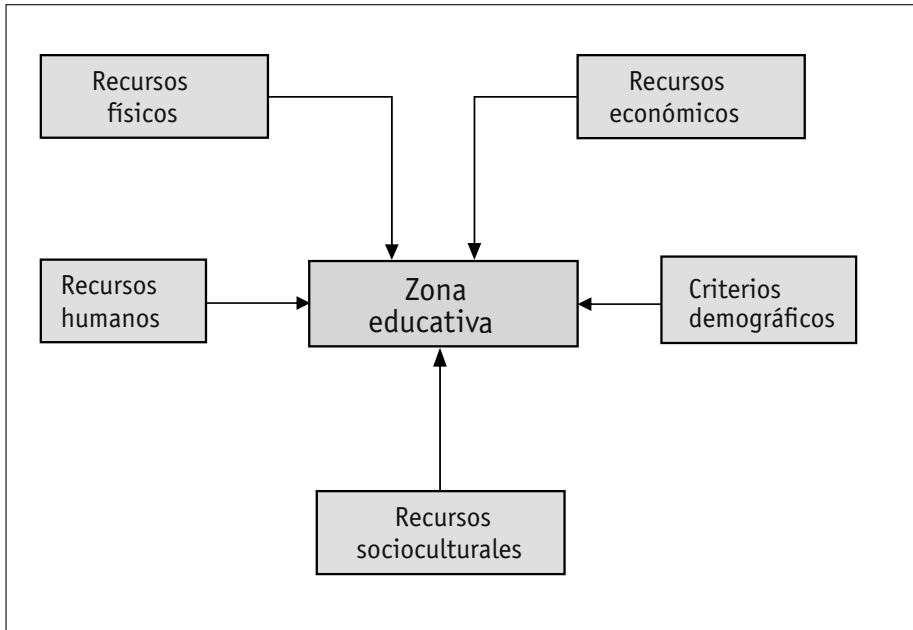
Los intentos de recuperación del espacio económico, social y físico, tanto de las áreas urbanas afectadas por los procesos de estancamiento, declive y degradación, como de los entornos rurales atrasados y aislados y con serios problemas de supervivencia, han posibilitado el surgimiento de una nueva concepción espacial del desarrollo, basada en la necesidad de hacer frente a los procesos de desarrollo territorial a través del diseño de políticas *ad hoc* para espacios determinados. En definitiva se puede hablar de que los territorios, a partir de sus propios recursos y potencialidades, han pasado a jugar un papel determinante en el proceso de desarrollo endógeno, local y regional, constituyéndose en una unidad de análisis fundamental para la generación de políticas públicas, incluidas las referidas al sistema educativo.

### 3.1 ELEMENTOS A LA HORA DE DEFINIR UNA ZONA EDUCATIVA

Para definir de forma coherente una zona educativa, tomando en cuenta su diversidad y su riqueza tanto material como inmaterial, consideramos necesario recoger información respecto de una serie de recursos y criterios que, de manera sinérgica, darán a la zona educativa la viabilidad necesaria que asegure su permanencia en el tiempo, así como la necesaria legitimidad por parte de sus habitantes, de manera que se sientan identificados y representados por la misma.

Entre estos recursos y criterios podemos señalar los siguientes:





Cada uno de estos recursos y criterios se entienden como sigue:

- **Recursos físicos:** la disposición geográfica, la disposición de los recursos naturales, la accesibilidad, la distancia de los centros urbanos, etc.
- **Recursos económicos:** el tejido industrial, la infraestructura productiva, la innovación tecnológica, etc.
- **Recursos humanos:** capital humano, capital social, etc.
- **Criterios demográficos:** tasa de crecimiento intercensal, densidad de la población, dispersión geográfica de la población, etc.
- **Recursos socioculturales:** índice de necesidades básicas satisfechas, diversidad étnica, patrimonio cultural, etc.

Estos recursos y criterios son congruentes con aquellos que la teoría del desarrollo territorial ha considerado como elementos mínimos. Efectivamente, las relaciones entre personas, comunidades, industria y territorio constituyen una de las áreas de mayor reflexión en los últimos años. Bajo la denominación de distritos industriales, sistemas locales de empresas, *clusters* y entornos innovadores, países tan disímiles como España, Italia, Portugal, Argentina, Brasil, Alemania, Francia y otros exhiben casos exitosos de interacciones entre dinámica productiva y territorio. Los sistemas educativos también forman parte de esta relación persona – desarrollo – territorio.

En ese sentido, definiremos la zona educativa como:

Un territorio conformado por un número determinado de comunas, regionalmente acotadas, con una identidad cultural y territorial compartida.

Por otra parte, estas zonas deberán estar a cargo de un organismo público que hemos definido como «Servicio público descentralizado», el que tendrá personalidad jurídica y patrimonio propio, estará territorialmente acotado y tendrá a su cargo el desarrollo educativo integral de su zona educativa, priorizando para ello el logro de aprendizajes de calidad, proponiendo, definiendo, ejecutando y evaluando las iniciativas y medidas educativas necesarias.

Este Servicio, tomando como referente el modelo educativo nacional y sus distintos componentes, así como el modelo para una educación pública de calidad, debería desarrollar un proyecto educativo institucional y contar no sólo con equipos docentes cualificados sino con la participación de toda la comunidad educativa en su sentido más amplio, los que de manera conjunta deben hacerse responsables de su operacionalización, desarrollo, evaluación y coordinación con otras instancias.

A continuación ahondaremos en las especificidades de este modelo, identificando las funciones de este servicio, la estructura escogida y los actores involucrados.

### 3.2 FUNCIONES DEL SERVICIO PÚBLICO DESCENTRALIZADO

Para promover un desarrollo integral de la educación pública, los Servicios Públicos Descentralizados deberán desarrollar las siguientes funciones:

- Formular y ejecutar las políticas educativas en su respectiva zona, en concordancia con la política educativa nacional.
- Formular los planes y programas de estudios territoriales, en concordancia con el currículum nacional, de acuerdo a la realidad de la zona educativa.
- Administrar la zona educativa en lo relativo a recursos humanos, infraestructura y equipamiento.
- Desarrollar estudios que respondan a las necesidades del territorio en el ámbito educativo.
- Formular a las instancias pertinentes, proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento.
- Formular y administrar el presupuesto anual del Servicio.
- Definir y aprobar los planes periódicos de desarrollo profesional de los docentes, de los otros profesionales y del personal auxiliar, que participan del proceso educativo.
- Generar y promover redes de cooperación educativa, tanto dentro de su zona como con los otros servicios públicos educativos, involucrando a todas aquellas instituciones relevantes que permitan alcanzar un desarrollo educativo integral.
- Efectuar el seguimiento y control de la política educativa territorial.
- Generar y proponer mecanismos de participación efectiva de la comunidad educativa.

El cumplimiento de estas funciones entrega una nueva dimensión a la educación pública, mucho más amplia e integral, donde se compromete a todos los actores educativos a participar activamente, apostando así por reforzar el trabajo de los esta-

blecimientos educativos por medio de la creación de redes de apoyo entre Servicios Públicos o de promoción de redes internas entre los establecimientos educativos localizados en la misma zona educativa.

Estas redes pueden servir distintos propósitos: compartir buenas prácticas, capacitación entre los mismos educadores, compartir materiales educativos, analizar problemas educativos comunes y planificar actividades conjuntas para reforzar la labor de los establecimientos educativos, entre otros.

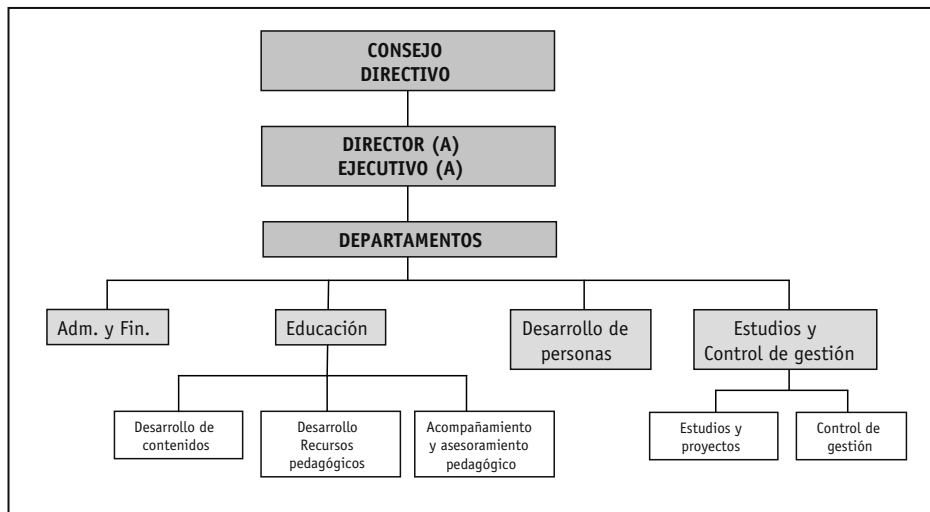
Con ello reforzamos la necesaria eficiencia y eficacia que debe caracterizar al sistema educativo, donde estos Servicios Públicos permitan fortalecer el logro de los objetivos de la educación a nivel local, teniendo muy claro que no se trata de la creación de otro estamento más en la burocracia educativa, sino de dinámicas redes de apoyo.

### 3.3 ESTRUCTURA Y ÓRGANOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS

Si bien cada zona educativa definirá los requerimientos propios de cada Servicio Público Educativo, hemos considerado importante proponer una estructura mínima que servirá de base para la introducción de otras instancias, dependiendo de las exigencias del entorno y de las políticas de desarrollo definidas para la respectiva zona.

Esta estructura, si bien es de carácter general, toma en cuenta los lineamientos señalados por la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado.

Esta estructura se refleja en el siguiente organigrama.



A continuación describiremos las principales funciones de los organismos que componen el Servicio Público Educativo, de manera de comprender su naturaleza y las posibilidades que ofrece a la concreción de los pilares y principios señalados como base de nuestro modelo.

### 3.3. 1 Responsables del Servicio Público Educativo.

El Servicio Público Educativo estará bajo la conducción de un organismo colegiado (el Consejo Directivo), que definirá las políticas y lineamientos para su funcionamiento y su integración con el desarrollo de su respectiva zona, y un organismo unipersonal (el (la) Director(a) Ejecutivo(a)), quien se encargará de ejecutar las políticas y lineamientos y será el responsable del buen funcionamiento del Servicio.

De manera concreta, estos organismos tendrán las siguientes funciones y responsabilidades:

#### CONSEJO DIRECTIVO

##### Integrantes:

El Consejo Directivo estará integrado por los siguientes organismos:

1. MINEDUC: a través del SEREMI y del Jefe de Planificación.
2. Municipios: a través de sus respectivos Alcaldes. Para ello, los Consejos Municipales en pleno elegirán a dos Alcaldes, quienes representarán a los Municipios de la zona educativa.
3. Universidades miembros del Consejo de Rectores: a través del Rector o del Decano de la Facultad de Educación, según corresponda. Para ello, escogerán a un representante.
4. Representantes estamentales: un apoderado, un profesor, un alumno, y un representante de otros trabajadores de la educación. El alumno participará con carácter consultivo, teniendo que ser convocado a todas las reuniones.
5. Intendente Regional: con posibilidad de delegación en el Gobernador(a) respectivo.
6. Director Ejecutivo del Servicio Público Educativo quien participará con carácter consultivo y como secretario técnico del Consejo.

##### Características de los integrantes:

1. Tendrán una duración de 4 años.
2. Podrán ser removidos por incumplimiento de sus funciones —específicamente asistir, participar y tomar conocimiento en todo lo relativo a sus funciones— a petición de al menos 3 miembros del Consejo Directivo y por acuerdo de 2/3 del Consejo, a lo menos.

### Funciones del Consejo Directivo:

1. Definir la política educativa del Servicio Educativo y velar por su cumplimiento.
2. Aprobar los planes de desarrollo educativo territoriales para su período, evaluando y/o corrigiendo el cumplimiento del mismo de forma anual.
3. Aprobar el proyecto de presupuesto anual del Servicio que será enviado al MINEDUC para su tramitación.
4. Nombrar, a partir de una terna, al Director(a) Ejecutivo(a) del Servicio Educativo correspondiente.
5. Evaluar, cada dos años, el desempeño del Director(a) Ejecutivo(a).
6. Sugerir a los Ministerios y reparticiones del Estado los planes y programas que estime conveniente aplicar y desarrollar en beneficio de su zona educativa.
7. Remover al Director Ejecutivo a través de dos mecanismos: a) por acuerdo de las 2/3 partes de sus miembros, con consulta a la Superintendencia de Educación; b) remoción automática por acuerdo unánime del Consejo.
8. Escoger, a partir de una terna propuesta por el Director(a) Ejecutivo(a), a los directores de los establecimientos educativos. Esta terna se conformará por concurso público convocado por el Servicio.

### Estructura interna

Para cumplir sus funciones de manera adecuada, se ha previsto que el Consejo Directivo cuente con un presidente y un secretario, quienes tendrán las siguientes responsabilidades.

#### *Presidente:*

- Convocar a las sesiones del Consejo Directivo
- Coordinar y dirigir las reuniones del Consejo Directivo
- Será electo por mayoría simple de los miembros del Consejo Directivo.

#### *Secretario:*

- Llevar las actas de las sesiones del Consejo Directivo
- Ser depositario del registro del Consejo Directivo.

### DIRECTOR EJECUTIVO:

#### Funciones del Director Ejecutivo:

1. Gestionar el Servicio Público Educativo.
2. Ejecutar la política educativa aprobada por el Consejo Directivo.
3. Proponer el plan de desarrollo educativo territorial para su período, entregando memorias de gestión educativa de forma anual. Estos informes serán de carácter público y obligatorio.
4. Proponer el presupuesto anual al Consejo Directivo.

5. Ejecutar el presupuesto anual aprobado por el Consejo Directivo.
6. Elegir, en conjunto con los directores de los establecimientos, a los miembros del equipo técnico de éstos. Estos miembros serán definidos vía concurso público convocado por el Servicio Educativo correspondiente.
7. Promover el desarrollo territorial armónico en todo lo relativo a educación, estableciendo alianzas de cooperación con otros actores territoriales relevantes.
8. Representar al Servicio Público Educativo.

Características:

1. Será elegido a partir de una terna definida por concurso público (a través del Sistema de Alta Dirección Pública) y tendrá una duración en su cargo de 4 años, pudiendo ser removido por el Consejo Directivo.
2. Será evaluado por el Consejo Directivo cada dos años. Al término de su período podrá ser ratificado en el cargo por el Consejo Directivo, con el acuerdo de las 2/3 partes de sus miembros.
3. Será responsable del funcionamiento adecuado del Servicio Público Educativo.

Si bien estos Servicios Públicos Educativos deberán responder a las necesidades propias de sus zonas educativas, consideramos que nuestra propuesta permite sentar las bases para su implementación y adecuación, pues es coherente con los principios de la gestión y con la necesaria coherencia que debe existir entre la definición de las políticas públicas del sector y su correspondiente ejecución.

Efectivamente, el carácter que estamos dando a la educación pública como servicio público exige la creación de organismos capaces de responder a los desafíos que supone una educación de calidad, los que deben ir acompañados del compromiso de fortalecer la escuela pública como instrumento esencial para garantizar el derecho a una educación de calidad para todos.

En ese sentido, la consideración de la educación como servicio público tiene implicaciones tanto en la organización del sistema y en la consiguiente ordenación de la oferta educativa, como en la creación y configuración de los organismos capaces de darle viabilidad, los que deben responder, de manera armónica y equilibrada, a la obligación que el propio sistema tiene de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación. Creemos que nuestra propuesta de Servicios Públicos Educativos permite responder a estos requerimientos.

## Capítulo III. Aportaciones del modelo

### 1. Antecedentes

En este capítulo nos proponemos reseñar aquellas aportaciones que, consideramos, hace el modelo no sólo a la gestión del sistema educativo sino a la gestión pública

en general, pues permite identificar roles y funciones de forma clara, a partir de una delimitación territorial, que facilita la definición de políticas públicas en otros sectores relacionados (vivienda, salud, urbanismo, etc.), dotando de mayor racionalidad al gasto público.

En ese sentido, el modelo de gestión que hemos propuesto tiene una serie de beneficios que pueden ser visualizados en dos sentidos.

- **Un nivel macro** en términos de dar claridad a las decisiones políticas orientadas hacia el sector educación.
- **Un nivel micro** en términos de facilitar la toma de decisiones en el ámbito operacional del sector educativo.

En términos generales, estas aportaciones se señalan a continuación:

#### CONTRIBUCIÓN DEL MODELO: NIVEL MACRO

1. Circunscribe la carrera profesional docente y de otros profesionales afines.
2. Permite una reasignación del gasto público ordenando los recursos, haciéndolo más eficiente y eficaz.
3. Promueve una mayor asignación de origen público hacia el sector educación pública.
4. Permite un desarrollo territorial armónico del país, reconociendo y asumiendo las diferencias producto de lo local-demográfico.
5. Permite sistematizar y elaborar innovaciones educativas y aporte pedagógico.
6. Permite y promueve el trabajo en redes colaborativas.

#### CONTRIBUCIÓN DEL MODELO: NIVEL MICRO

1. Facilita el control de la gestión (financiero y pedagógico).
2. Ordena el sistema de inversiones.
3. Simplifica el mapa estratégico de intervención ministerial.
4. Permite una alineación estratégica que le da coherencia al modelo.
5. Articula de forma racional procesos y resultados.
6. Facilita la evaluación integral del impacto.
7. Permite una gestión diferenciada.
8. Resuelve el déficit municipal.
9. Permite articular a los actores relevantes en educación.

Por otra parte, estas contribuciones pueden ser analizadas de forma más específica, verificando que el modelo no sólo responde a los pilares y principios señalados al comienzo de este documento, sino que permite su materialización de acuerdo a la realidad de cada zona educativa. En ese sentido, estas contribuciones dan legitimidad política al modelo propuesto, ya que consideran la posición de los distintos actores involucrados así como los principios para una gestión eficiente y eficaz de la educación pública.

Estas contribuciones identificadas las señalamos a continuación.

## *2. El modelo propuesto no parcela el análisis*

Muchas de las propuestas en torno a las reformas en el sector educativo han adolecido de un sesgo que no ha permitido integrar, en una sola mirada, la complejidad del sector así como la identificación de los actores y sectores que pueden jugar un rol central en la introducción de mejoras.

Efectivamente, hoy por hoy el sistema educativo se encuentra en un momento de transformación, producto de la exigencia social, que demanda una mayor calidad y eficiencia de sus instituciones educativas. Sin embargo, al mismo tiempo se percibe la incertidumbre de todos los participantes en el proceso, pues no cuentan con propuestas concretas que respondan a todos los desafíos de esta transformación.

Por lo tanto, creemos que nuestro modelo tiene la particularidad de conjugar elementos de reflexión política, al plantear los pilares y principios que deben servir de guía para las decisiones en este nivel, así como elementos operativos relacionados con la ejecución de estas políticas, al proponer un sistema de gestión integrado, con actores y funciones delimitadas, sin perder de vista el fin último que debe perseguir el sistema educativo: una educación pública de calidad.

## *3. Nuevos roles - nuevos actores*

Hasta el momento el sistema educativo chileno ha descansado en los Municipios, confiando en sus capacidades de gestión e implementación de las políticas públicas del sector. Sin embargo, hemos podido observar que el éxito no depende sólo de los Municipios sino de la incorporación de otros actores que comparten la responsabilidad en la gestión del sistema, tanto en términos de contenido curricular como de toma de decisiones. Nuestro modelo incorpora esta mirada integral e incorpora también a nuevos actores en el Servicio Público Educativo, cuya definición es coherente con la naturaleza de la zona educativa y el consecuente desarrollo territorial, el que debe integrar necesariamente al sector educativo.

Lo anterior no implica la desaparición de los Municipios en el ámbito educativo, sino que por el contrario, promueve su participación desde su propia especificidad, la que no se agota en lo educativo, sino que debe velar por el desarrollo de su comuna. En ese sentido, el desarrollo comunal desde el punto de vista educativo podrá alimentarse de la experiencia y conocimientos de otras comunas que conforman su zona educativa, o de otras comunas fuera de dicha zona, ampliando así las posibilidades de alcanzar una educación pública de calidad.

## *4. Coherencia de los niveles macro-meso-micro*

Uno de los principales desafíos en la implementación de las políticas públicas ha sido encontrar los organismos que permitan responder a la necesaria coherencia y viabi-



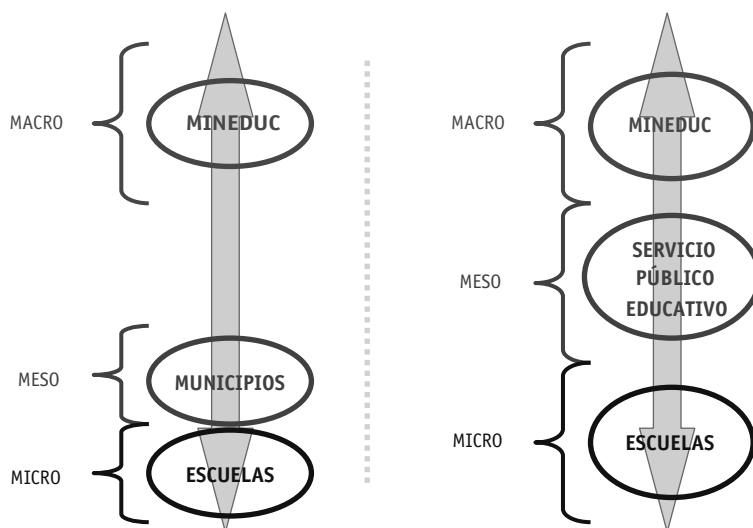
lidad que requieren, dotándolos de las atribuciones y responsabilidades adecuadas para cada uno de los niveles, desde lo macro a lo micro.

En Chile, el nivel macro ha estado representado por el MINEDUC, quien ha fijado las políticas del sector educativo y ha guiado las acciones de los niveles siguientes. En el nivel micro nos encontramos con los establecimientos educacionales, donde toma cuerpo la política y donde se entregan los conocimientos y se procura formar a los estudiantes de acuerdo a los lineamientos de política.

Sin embargo, creemos que el nivel meso (aquel nivel intermedio, que conecte de forma efectiva a ambos niveles, macro y micro) no ha sido adecuadamente definido. En ese nivel encontramos a los Municipios, quienes tienen a su cargo la gestión educativa en su respectiva comuna, pero quienes tienen, además, otras funciones asociadas que no les permiten centrarse de manera adecuada en el desarrollo educativo.

Efectivamente, según señalan algunos expertos, una revisión de los Planes Anuales de Desarrollo Educativo (PADEM), instrumento creado por la ley N° 19.410 para, entre otros aspectos, comprometer a los Municipios en la gestión educativa, revela la inexistencia de objetivos de logro concretos y posibles de evaluar, contribuyendo a diluir la responsabilidad de los Municipios y de las escuelas<sup>3</sup>.

Nuestra propuesta de Servicio Público Educativo permite dar respuesta a este nivel meso, creando un organismo que sirve de articulador entre los niveles macro y micro, pero que tiene como principal objetivo el desarrollo de su zona educativa, y que, por lo tanto, cuenta con las atribuciones necesarias como para dotar de un mayor dinamismo a la educación. Con ello el sistema adquiere una mayor coherencia y se asegura su sostenibilidad, como se aprecia en la siguiente figura.



<sup>3</sup> «Educación y municipio», Harald Beyer. Investigador Centro de Estudios Públicos, en <http://municipales2000.canal13.cl/cgi-bin/link.exe/Columnas/Columna1/10190>

### *5. Dota de una mirada integral del territorio*

Nuestro modelo está profundamente asociado al desarrollo territorial, donde la educación constituye uno de los pilares fundamentales para alcanzar un desarrollo equilibrado, coherente y equitativo. La participación de diferentes actores asegura una mirada más integral del territorio, y asegura que las acciones que se emprendan en diferentes sectores estarán en concordancia con el logro de una educación pública de calidad. Esto permitirá dinamizar al sector y dotar de nuevos roles a otras estructuras relacionadas. Por ejemplo, las bibliotecas públicas pueden asumir un papel más activo en el sistema educativo, convirtiéndose en espacios de encuentro de toda la comunidad, poniendo a disposición nuevos recursos que apoyen las acciones de los padres en la educación de sus hijos.

Asimismo, los contenidos de la educación estarán en concordancia con su respectiva zona educativa, siendo orientados por las necesidades territoriales en virtud de sus recursos (físicos, humanos, demográficos, socioculturales, etc.).

### *6. Contribuye a la eficiencia del gasto*

La descentralización se ha entendido como un medio para alcanzar diversos objetivos, entre los cuales podemos destacar: profundizar y perfeccionar la democracia, fortalecer el desarrollo «desde abajo», contribuir a la equidad ciudadana, disminuir el aparato del Estado y hacer más eficiente la gestión pública, especialmente en términos del gasto (Mejía, 2002). De esta forma, nuestro modelo está inspirado en la idea de incluir a la ciudadanía en las decisiones públicas relacionadas con la educación, fortaleciendo y consolidando así un camino político más democrático y eficiente para las zonas educativas.

Esta descentralización permite una mayor eficiencia en el gasto, pues serán las mismas zonas educativas las que definan sus requerimientos, orientando las inversiones hacia aquellos sectores más críticos y que influirán de manera decisiva en el éxito del sistema educativo. Esta eficiencia se traducirá desde la misma gestión del Servicio Público Educativo hasta los establecimientos educativos, y abarcará desde las contrataciones del personal hasta la inversión en infraestructura y/o equipamiento.

### *7. El MINEDUC retoma su propia naturaleza*

El sistema educativo actual ha desviado, en alguna medida, las acciones del MINEDUC, quien ha debido asumir responsabilidades y tareas, muchas veces operativas, para lograr que las políticas sean implementadas de forma adecuada, lo que ha implicado también ampliar las relaciones con los establecimientos educativos, saltándose muchas veces a los Municipios, con el fin de hacer más efectivo y eficiente su trabajo.

Esto ha dejado en evidencia la burocracia existente en el sector, la que puede convertirse en un freno para alcanzar un sistema educativo de calidad, como por ejemplo, la inversión de prioridades del sistema educativo (donde los establecimientos educacionales constituyen el último eslabón de una larga cadena de funciones), o la gran cantidad de estamentos burocráticos y los recursos que implica sostener un sistema burocrático de estas dimensiones.

Con nuestra propuesta, el MINEDUC retomaría su papel de liderazgo en el sector educativo, centrándose en la definición de políticas adecuadas y coherentes con la estrategia de desarrollo del país, sin perderse en tareas que pueden llevarlo a derrochar esfuerzos y recursos. En ese sentido, el MINEDUC se convierte en uno de los actores centrales en la ejecución de las políticas a nivel de las zonas educativas, cumpliendo un papel activo en los consejos directivos de los Servicios Públicos Descentralizados.

### ***8. Facilita la gestión al territorializar la calidad y la equidad, lo que a su vez facilita su evaluación y seguimiento***

Uno de los problemas a los que se han visto enfrentados los sistemas educativos en los países en vías de desarrollo ha sido la materialización de los conceptos de equidad y calidad, cuya operacionalización no ha resultado sencilla, lo que ha traído como consecuencia la definición de indicadores que no siempre responden a las necesidades de gestión local.

Efectivamente, la centralización en términos de orientaciones en el ámbito educativo ha llevado a que los sistemas de medición, en general, sean estándares, lo que no refleja las realidades locales y no les permite, por tanto, obtener información relevante para la toma de decisiones a ese nivel, sino que se trata, más bien, de llenar formularios para cumplir con requerimientos formales que poco aportan a la gestión.

En ese sentido, nuestro modelo permite que cada zona educativa pueda definir sus propios estándares de calidad y equidad, de acuerdo a los lineamientos generales entregados por el MINEDUC, pero sin perder de vista las necesidades locales. De esta forma, la recogida de información permitirá tomar decisiones adecuadas respecto del estado de la zona educativa y definir así planes a futuro que permitan avanzar hacia los objetivos de una educación pública de calidad.

### ***9. Desafíos del modelo***

Más allá de las contribuciones mencionadas, debemos señalar que la implementación del modelo puede verse enfrentada a ciertos desafíos propios de una reforma integral como la que se pretende impulsar.

Entre estos desafíos podemos citar los siguientes:

1. Involucra un cambio, tanto en términos culturales como de gestión, que puede originar conflictos.

2. Involucra un tratamiento racional de los recursos humanos en gestión y en docencia (remuneración, continuidad, jubilación, definición de perfiles, selección de los directores).
3. Implica re-estudiar la asignación de recursos en infraestructura.
4. Requiere articular la discusión presupuestaria con el modelo de gestión de los servicios educativos.

Estos desafíos son señalados como una «llamada de atención» respecto de las decisiones políticas que deberán ser consideradas para asegurar la viabilidad del modelo, y que incluyen diferentes aspectos financieros, institucionales, demográficos, etc.

En el siguiente capítulo nos referimos a cada uno de estos aspectos que tendrán que ser tomados en cuenta a la hora de iniciar un proceso de transición desde el actual modelo de gestión educativa hacia uno que esté orientado por nuestra propuesta.

## Capítulo IV: Aspectos para la viabilidad del modelo

### 1. Aspectos demográficos

Los criterios de demografía asociados al territorio resultan centrales en una mayor racionalidad en la asignación de recursos públicos en educación. Según datos del año 2005, los 345 Municipios del país cuentan con una matrícula para la educación pública de 1.898.121 estudiantes en todos los niveles (de Parvularia a Media). Se destacan las regiones Metropolitana (28,6%); del Bío Bío (15,65); de Valparaíso (9,7%); de Los Lagos (8,9%) y del Maule (8,1%). En conjunto estas regiones concentran el 70,9% de la matrícula nacional en el actual sector municipal (dato fundamental para la creación de las zonas educativas y de los Servicios Públicos Educativos).

La educación pública en Chile adecuada al modelo que se propone se sustenta en la matrícula de 1,9 millón de niños y niñas. De acuerdo a las proyecciones del INE hacia el 2050, estas cifras no debieran modificarse sustancialmente, atendiendo a las características demográficas de Chile, cuya tasa de natalidad anual (1,4%) se encuentra entre las más bajas del mundo (INE). Sin embargo, esta característica no altera sustantivamente el número global de estudiantes que se proyecta para los próximos años. Las modificaciones que sufren los grupos etarios que se atienden en el sistema educativo en todos sus niveles y modalidades (0 a 4; 6 a 12 y 14 a 17 años) se producen intragrupos. Esto es, los desplazamientos y variaciones de matrícula son leves y no afectan los números globales de potenciales estudiantes en los diferentes niveles. Esta situación se mantiene, por ejemplo, sostenidamente para los próximos 20 años; cuestión relevante para la distribución de la matrícula en el sistema educativo en aspectos como financiamiento, y normas y reglamentos de funcionamiento.

Una preocupación adicional proviene de la evolución que tendrá la población adulta mayor de Chile en los próximos años. Actualmente existe una proporción importante de adultos y también adultos mayores que no han finalizado los ciclos

básicos y medios de enseñanza y que se concentran en sectores vulnerables de la población nacional. Es lógico pensar que este sector poblacional también pudiera presentar necesidades de atención desde el mundo educacional, sobre todo en la línea de «educación para toda la vida». Corresponde tener en cuenta que hacia el 2020 esta población alcanzará cerca del 21% del total nacional.

De acuerdo con lo anterior, entonces, se hace necesario que en las definiciones que se adopten para la aplicación de diferentes políticas educativas, el análisis demográfico se convierta en una herramienta fundamental para sustentar la propia existencia del sistema público de gestión educativa. Más aún cuando la propuesta supone el cambio de la asignación de recursos públicos, desde el actual subsidio a la demanda al financiamiento de un piso mínimo y recursos complementarios que sustenten una educación de calidad para todos.

## 2. Aspectos territoriales

La definición de un sistema de gestión adecuado se relaciona directamente con el desarrollo de políticas educativas que den cuenta de las diversas realidades sociales, económicas, políticas, étnicas, entre otras, que constituyen una realidad en lo territorial/geográfico.

La gestión de los establecimientos educacionales; el tratamiento de los problemas y demandas técnicas y gremiales de los docentes; la consideración de los aspectos geográficos y de aislamiento de algunas zonas del país; la composición y organización de las diferentes etnias que alcanzan un porcentaje importante para la gestión en varias zonas de Chile; los niveles de concentración o dispersión de la población en lo urbano y en lo rural; la disposición de medios educativos e infraestructura; en suma, todos los elementos que afecten de una u otra manera la calidad del sistema educativo, copulativamente, tienen una relación directa con las características territoriales y geográficas de Chile.

De acuerdo con lo anterior, el sistema de gestión que se proponga debiera ser capaz de satisfacer las demandas y su requisito esencial en lo conceptual es «unidad en la diversidad». La gestión educativa pública y descentralizada con relativa autonomía es requisito fundamental para alcanzar mejores resultados con el producto que entregará.

En tal sentido, la transferencia de atribuciones al territorio en algunas cuestiones claves de la política (asignación de recursos sobre la base de un marco financiero dado según condiciones macroeconómicas; definiciones sobre necesidades de infraestructura de establecimientos en el territorio; distribución de las plantas y cargas docentes según parámetros locales; diseño de programas y proyectos complementarios según pautas curriculares nacionales pero con especificidades propias del territorio; etc.) es uno de los factores que puede establecer la diferencia de calidad integral del sistema con las otras modalidades coexistentes. Esto es, pudiera significar un avance definitivo en la búsqueda de una educación más pertinente.

Así, el Modelo de Gestión propuesto recoge y es el fiel reflejo de una zona común. Esta zona con historia común, con presente y futuro común, utiliza, por ejemplo, la asociatividad de Municipios para orientar e integrar acciones y formular políticas educativas que apunten a un desarrollo armónico e integral de la sociedad definida en ella.

En consecuencia, en el aspecto territorial, el desafío para este modelo de gestión es diseñar y establecer un marco de acción que dé cuenta de las dificultades y fortalezas que presenta el ordenamiento administrativo-territorial. Especialmente, a escalas comunal, provincial y regional, para dar respuestas pertinentes a los requerimientos planteados por los distintos actores del sistema educativo en materia de políticas educacionales.

La política educativa asume como elemento fundamental la diversidad del territorio nacional (físico y humano); por lo tanto, los efectos e impactos que sobre él causan determinadas acciones o procesos (demográficos, económicos, políticos, culturales y funcionales) son diferenciados. La política resultante, por lo tanto, considera los efectos que provocan los problemas derivados de la conformación territorial comunal que enfrentan los municipios y sus habitantes.

Para la educación pública, por ejemplo, la variable territorial asociada a la ruralidad es determinante en el nivel y volumen de recursos que asignaría el sistema a los territorios que se encuadrarían en tal denominación. Se hace imprescindible una política educativa rural integral. La educación pública se haría cargo de 6168 establecimientos en todo el país entre urbanos y rurales. De éstos, el 58,8% (3631) es rural, con una matrícula aproximada de 281 mil estudiantes (datos MINEDUC, 2005). De acuerdo con ello, corresponde revisar los conceptos y definiciones actuales sobre lo rural para proponer medidas coherentes que definan una «base rural» para los establecimientos, atendiendo no sólo al volumen de matrícula que tienen sino también a las características que identifican la situación de ruralidad de los establecimientos.

En este ámbito, por ejemplo, es una necesidad real asignar prioridad a proyectos con real déficit de cobertura, especialmente en comunas o zonas educativas rurales. La idea es que exista el nivel de enseñanza media en zonas de acumulación de escuelas básicas, para minimizar los traslados de alumnos que egresan de la enseñanza básica, dinamizando la propia zona y acumulando conocimiento y aportes para regiones deprivadas. Una alternativa es crear o reciclar internados por zona educativa que sean capaces de satisfacer estas necesidades y que expresen el trabajo colectivo de comunas territorialmente homogéneas asociadas.

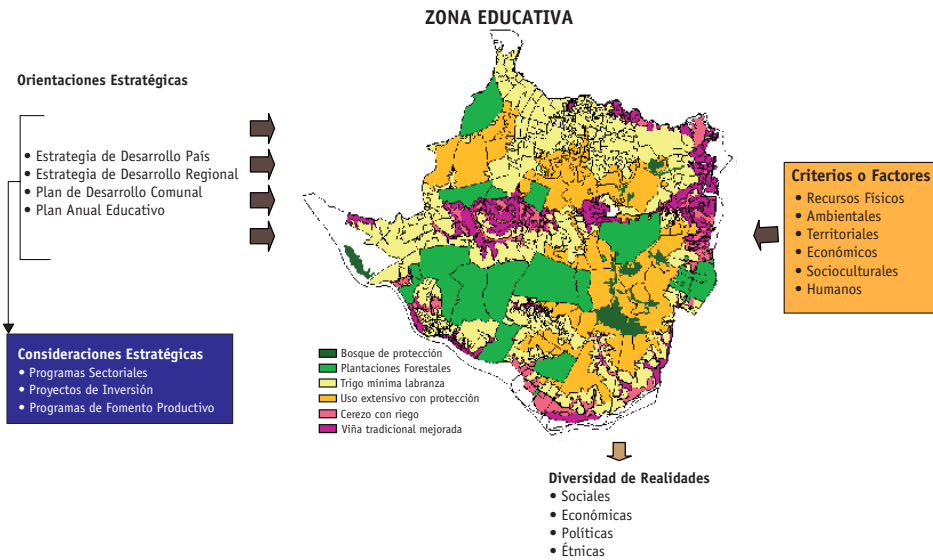
De todo lo anterior se desprende que para la definición de una zona educativa además de los fundamentos conceptuales, cabría considerar algunos instrumentos de planificación preexistentes, como los que se detallan a continuación:

- Programa de Gobierno
- Estrategia Regional de Desarrollo
- Plan de Desarrollo Comunal
- Plan Anual Educativo

La evaluación de las orientaciones programáticas de los instrumentos de planificación señalados y la ponderación de los factores o criterios que tienen incidencia

directa en la delimitación de un espacio común o territorio de acuerdo a la realidad social, económica, política y étnica de cada territorio común son los pasos previos para definir o delimitar territorialmente una ZONA EDUCATIVA única en su diversidad. Una zona en la que se generan puntos de encuentro e integración de la realidad del mundo urbano y el mundo rural, consolidando la identidad cultural y la aproximación curricular propia de dicha zona geográfica.

La consideración de estos aspectos se observa en la siguiente figura.



### 3. Aspectos reglamentarios y normativos

La búsqueda de un sistema de gestión pertinente a la educación pública también impone la urgente necesidad de racionalizar y refundir la dispersa y poco clara reglamentación que se aplica en el funcionamiento cotidiano del sistema educativo, especialmente en el componente de financiamiento vía subvenciones, en la regulación de los sistemas de supervisión e inspección educativos o en la revisión de los convenios MINEDUC/Corporaciones empresariales según el DL 3166/80. Ésta es una cuestión fundamental en la rapidez y asertividad con que se alcancen los cambios en la gestión pública educativa y es un instrumento clave en el esquema de transición.

Tal ordenamiento evitaría la elaboración de proyectos de ley *ad hoc*, cuya tramitación puede alterar los plazos que se plantee el Gobierno para introducir los cambios. Aunque las modificaciones a que nos referimos están en el ámbito regulatorio, nuestra sugerencia específica apunta a la revisión y adecuación de normas contenidas en instrumentos de carácter reglamentario, que sólo dependen de la voluntad política del Ejecutivo para concretarse.

Especial atención merecen en este ámbito el DS N° 177 /Ed., que fija las normas mínimas para que un establecimiento de educación sea reconocido de manera oficial por el Estado, junto al DS N° 548/Ed., que fija las normas de infraestructura y planta física de estos establecimientos. En este caso, la idea básica es evitar la creación de establecimientos privados subvencionados cuando no existe déficit de cobertura, cuestión que al estar resuelta no obligaría al reconocimiento oficial con el consiguiente pago de subvención. Ni ampararía una mal entendida competencia en un sector social como educación. Esta ilimitada facilidad, amparada en la libertad empresarial vigente que se aplica en el Sector, explicaría el desplazamiento sistemático de estudiantes desde la educación municipal a la particular subvencionada, así como el peligroso desmantelamiento de la educación pública.

Desde un punto de vista muy práctico, es posible afirmar que una decidida revisión y racionalización reglamentaria protegería los niveles de matrícula para el sector público educativo en una clara defensa de la cobertura de la futura educación pública que propicia el modelo de gestión.

En síntesis, el ordenamiento y adecuación normativos en un esquema definido que revaloriza el rol del Estado en Educación, es otra arista de la aproximación a un modelo de gestión pública educativa eficaz.

#### *4. Aspectos institucionales*

En este ámbito, la principal idea fuerza consiste en desarrollar una propuesta que no esté desligada del modelo general y de las normas que contiene la Ley de Bases de la Administración del Estado. Se trata de que la institucionalidad resultante sea consistente con la estructura y la organización que las instituciones públicas se dan en el contexto del Sector Público chileno.

La propuesta supone que existe una legislación que contiene algunas disposiciones que respaldarían y facilitarían los eventuales cambios que la nueva institucionalidad precisaría. El análisis de estos elementos es central para darle cabida legal, normativa y/o reglamentaria a las decisiones que se adopten por parte del Gobierno; por ejemplo, en el establecimiento de las condiciones del «esquema de transición». Dada la urgencia de los cambios que demandan los actores educativos es pertinente utilizar exhaustivamente todas las disposiciones y normas vigentes que permitan darle viabilidad al modelo propuesto. Esto se manifiesta en la transición pero tiene también un efecto significativo en el largo plazo. Cuestión que no es obstáculo para sugerir otras disposiciones que consolidarían legalmente la voluntad de cambio o que serían complementarias a lo que ya existe y que es posible utilizar.

En la cuestión institucional, cabe referirse a dos aspectos cuya relevancia es indiscutible para la viabilidad de la propuesta pero que no excluye otros. Nos atrevemos a mencionarla por su incidencia tan profunda en los resultados de la política y también por su efecto en la toma de decisiones del cambio.

En primer lugar, la transferencia de atribuciones en este proceso descentralizador supondrá trasladar a los niveles del territorio la capacidad de decidir en la asignación



de recursos al sector. En el caso del sector educativo, el modelo postula fortalecer la función orientadora, reguladora e interviniente cuando sea preciso, del Ministerio de Educación; la institucionalidad que se propicia tiende a recuperar un rol más protagónico del MINEDUC central y de la región respectiva pero no en las cuestiones operativas sino más bien en el diseño y definición estratégica, así como en el seguimiento de los procesos.

Un efecto relevante de este modelo se produciría necesariamente en el proceso presupuestario porque entrega al territorio la capacidad para discutir las decisiones de asignación de recursos con una mayor participación de la comunidad. En nuestra propuesta, la discusión presupuestaria se trasladaría al territorio o región respectiva, situación que modificaría los tiempos y plazos del proceso presupuestario del Sector Público, a lo menos para el sector educativo.

## 5. Aspectos del financiamiento

### ANTECEDENTES

Este tema resulta de principal importancia a la hora de analizar los requisitos para la viabilidad del modelo de gestión que se propone. Nuestra referencia no se circunscribe sólo al mecanismo de funcionamiento de asignación y operación del sistema. Entendemos que el tema de fondo es estructural; por lo tanto, cuando diferenciamos entre «financiamiento» y «subvención» es la realidad política y constitucional la que nos condiciona. Presumimos que el cambio estructural es más lento, pero progresivo e irrenunciable en el largo plazo. Por lo tanto, un esquema de transición en las transformaciones, adecuaciones y ajustes del sistema de financiamiento es fundamental para adecuar éste a los propósitos de la educación pública.

La situación de los recursos financieros del sector, el comportamiento histórico que ha tenido el presupuesto educacional y la prioridad que el Estado ha asignado al sector educación en el gasto público son elementos de información significativa (Leyes de Presupuesto desde 1991 en adelante). Es pertinente rescatar la importancia que la decisión económica en educación tiene en el contexto económico general del país. Actualmente, considerando el volumen de recursos públicos que se le asignan, el presupuesto del sector es el segundo de todo el sector público (el primero lo ocupa el sector trabajo y previsión social). Llama la atención la evolución de este tema desde 1990 en adelante, cuando el sector ocupaba un lugar más postergado en las prioridades de asignación, siguiendo la lógica subsidiaria entronizada durante la dictadura.

La actual «educación municipal» (que deviene en pública en el modelo) ocupa un significativo porcentaje de los recursos de transferencia del MINEDUC, tanto en lo referente a subvenciones como en la asignación a programas especiales en función de la calidad y equidad. Lo hace también con una importante suma proveniente de los aportes municipales que se originan en el propio presupuesto municipal. Así, es plenamente consistente plantear que los recursos de origen fiscal que se destinan actualmente a educación municipal constituyan, en el futuro, el piso de financiamiento de la educación pública.

Respecto del sistema particular subvencionado, nuestro planteamiento se orienta a mantener el sistema actual de financiamiento a la demanda. No obstante, el modelo de gestión de la educación pública que se propone cambia la lógica de la subvención. Ésta se transformaría en un gasto de «inversión», lo que impondría a los interesados la obligación de demostrar déficit de cobertura, para que el Estado considerara pertinente contribuir al financiamiento de nuevos establecimientos de propiedad privada. En este último aspecto, MIDEPLAN jugaría un rol central en la decisión al responsabilizarse de la evaluación o del «estudio de redes» en el respectivo territorio, que justifique o rechace la autorización de funcionamiento solicitada.

En cuanto a los recursos producto del financiamiento compartido que se destinan a financiar enseñanza media municipal (adscriben al sistema el 2% de los establecimientos municipales con un 6% de la matrícula), la coherencia del modelo gratuito supone eliminar esta alternativa de financiamiento para la educación pública de dicho esquema.

En cualquiera circunstancia, el modelo que proponemos obliga a establecer la diferencia entre los conceptos de «financiamiento» y de «subvención». En el primer caso, financiamiento supone que el Estado mediante esta decisión económica asigna recursos para garantizar el ejercicio del derecho social a una educación de calidad. El principio que sustenta este derecho, garantizado por el sistema público, es diametralmente opuesto al principio que sustenta el actual modelo de subvenciones de la educación, que descansa en la concepción de «servicio prestado/servicio pagado» y que responde a lógicas de mercado.

El Estado transfiere actualmente recursos para pagar un servicio prestado por quienes son propietarios de los establecimientos educacionales sin importar su eficacia en la satisfacción de un derecho social. Los recursos de origen público se asignan a la demanda y no a garantizar un derecho humano inalienable, cuestión inaceptable en un país democrático. El «modelo de gestión pública educativa» que se propone tiene como requisito fundamental el cambio del enfoque y de los mecanismos que impiden contar con un sistema educativo equitativo y no segregado. Asume que el Estado es el único actor capaz de concretar las oportunidades para la población donde el mercado no lo es.

Para la educación pública de calidad, el Estado asume y entrega los recursos necesarios; para la educación particular subvencionada el Estado continuará entregando los recursos con los mecanismos y formas legales existentes para ello, pero modificando la lógica de este tipo de gasto. En el futuro, el gasto de subvenciones no constituirá un gasto de operación sino de inversión, que deberá ser evaluado socialmente y con el requisito de demostrar déficit de cobertura que justifique la creación de nuevos establecimientos de propiedad privada.

Desde un punto de vista formal, ésta es una aplicación relativamente sencilla puesto que supone una modificación reglamentaria y no legal; sin embargo, es parte complementaria y determinante del paquete del esquema de transición hacia el modelo propuesto. En la práctica, se trata de hacer cohabitar ambos esquemas de financiamiento en el camino de transición (aproximadamente cinco años). El monto actual de recursos que se destina a la financiación del sector municipal (aproxima-

damente \$1,8 billón) se transformará en el piso de recursos para el futuro «sector público educativo».

El esquema de transición supone también la reasignación de la totalidad de los recursos que se destinan actualmente al sector municipal en programas y proyectos «complementarios» que son manejados centralmente. Por ejemplo, salud escolar; recursos tecnológicos, bibliotecas y medios educativos (no textos escolares); transporte escolar; apoyos a la reescolarización; ruralidad; salas cunas y jardines infantiles (JUNJI; INTEGRA y MINEDUC). Paulatinamente, se consolidaría el piso de financiamiento, partiendo de la totalidad de recursos que se asignan a la «zona educativa» (en una primera etapa según el actual esquema de subvenciones). Se conformaría un sistema de financiamiento que, partiendo de tal piso mínimo, vaya complementando los financiamientos de acuerdo a las necesidades territoriales específicas y según la aparición de otros programas complementarios en el camino de transición.

#### CRITERIOS RECOMENDABLES PARA LA REASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA ORIENTADA A DARLE VIABILIDAD AL MODELO

- El presupuesto 2007 es la fuente básica de información.
- Distribución de recursos sobre la base de la misma clasificación del presupuesto.
- Desglose del presupuesto de la Subsecretaría de Educación, distinguiendo los objetos de gasto: Gestión de programas y proyectos, subvenciones y educación superior.
- Agrupación en un solo rubro del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, la DIBAM, el Consejo de Rectores y el Consejo Superior de Educación. El resto de los servicios se identifica individualmente.
- Asociación de la reasignación presupuestaria a una **variable territorial – demográfica**, clasificando los recursos de la Subsecretaría en tres rubros: subvenciones, gestión sectorial y docentes.
- Asociación de la reasignación presupuestaria a **la variable programas y proyectos complementarios** que se desarrollan a través del sistema escolar subvencionado (incluyendo INTEGRA, US\$ 111 millones, y otros aspectos que se vinculan a infraestructura, programas especiales en todos los niveles, proyectos de inversión, educación intercultural, recursos educativos, textos escolares, informática educativa). Se asume en esta propuesta que del total de recursos de gestión sectorial (US \$ 771 millones), un porcentaje minoritario va al sector particular subvencionado u otros sectores. De esta manera, la disponibilidad para el sector público municipal ascendería a **US \$509 millones**.
- En subvenciones, el total considera la matrícula de estudiantes (de año 2005) en el sector municipal urbano y rural y las corporaciones del DL 3166/80 de todo el país (50,2 % del total nacional: 1,9 millones) en todos los niveles (Parvulario, Especial, Básica y Media -HC y TP-). De la cifra total hemos

deducido los US \$55 millones correspondientes al DL 3166/80 que opera distinto a la Subvención. El porcentaje anterior de participación municipal en la matrícula se aplica sobre un monto de US \$ 2830,3 millones. Así, se reasignarían **US \$1415 millones** a la educación pública más US\$ 55 millones de los establecimientos de Corporaciones (si es del caso).

- Un criterio de distribución adicional consiste en mantener para educación la cifra anual (\$90 mil millones o **US\$ 170 mills.**) que destinan los Municipios al sector educación proveniente de sus presupuestos.
- Por último, es posible pensar en destinar a la formación del piso de financiamiento una parte de los recursos que financiarían la subvención complementaria. En este caso, asumimos que la disponibilidad alcanzaría a US\$ 218 millones (70% del total —US\$ 311 millones— destinado a financiar la aplicación de esta ley).
- Una reasignación adicional podría concretarse con los US \$ 20,6 millones actualmente destinados a programas de apoyo a la profesión docente y que **corresponde a decisiones centralizadas.**
- En suma, **el piso que contribuiría a la viabilidad financiero-presupuestaria de la propuesta asciende a US\$ 2310,1 millones, equivalente al 42,6% del presupuesto total del MINEDUC**, incluyendo Educación Superior, Consejo Nacional de la Cultura y servicios centralizados y descentralizados del sector.

La cifra señalada constituye el piso desde el cual estimamos posible partir para sustentar la creación de los «servicios públicos educativos» descentralizados.

## Capítulo V: Conclusiones

Cuando hablamos de calidad en la educación pública se conjugan dos visiones complementarias, las que dicen relación con elementos técnicos, relacionados con la gestión, y políticos, que tendrán que ser considerados a la hora de implementar un proceso orientado a modificar el modelo existente y transitar hacia un modelo integral como el que proponemos.

Desde el punto de vista de la gestión, la educación de calidad requiere aterrizar algunos conceptos. Efectivamente, la calidad no es un concepto de fácil delimitación ni mucho menos una meta cuya consecución se logre en forma espontánea y natural, por el contrario, las experiencias internacionales vinculadas a éxitos de sistemas educativos son el producto de una serie de esfuerzos planificados y sostenidos en el tiempo.

Siguiendo esta línea argumental, el trabajo que hemos desarrollado busca contribuir en uno de los elementos del sistema que a nuestro juicio ha sido constantemente subestimado en importancia; nos referimos a la gestión eficiente y eficaz del sistema educativo. Aspectos como el marco legal y regulatorio (LOCE, Estatuto Docente) o financiación del sistema (déficit municipal, aumento de los montos de subvención) han sido ampliamente desarrollados y discutidos en diversas instancias, y escapan

a los objetivos de este estudio. Sin embargo, para que adquieran viabilidad y sostenibilidad en el tiempo, tendrán que ser rediscutidos en el marco del modelo de gestión que proponemos, incorporando la variable gestión para armonizar el funcionamiento del sistema (marco regulatorio - sistema de financiamiento - gestión).

La conclusión sobre la importancia del cambio de modelo de gestión para la educación pública chilena se sustenta en la convicción de que cambios profundos en el sistema normativo y aumentos en la asignación de recursos sólo traerían mejoras marginales en educación. Si bien ambos elementos son centrales para una educación de calidad, también es requisito que sean coherentes con el modelo de gestión, pues en la práctica es este último el que transforma la calidad de un concepto teórico a realidad empírica. La redefinición de la educación pública pasa necesariamente por volver a situar la gestión como un elemento central del sistema. De lo contrario se corren dos riesgos.

El primero es que el marco legal que se defina sea declarativo de principios y valores pero carezca de elementos que permitan su concreción mediante un brazo ejecutor; el segundo consiste en que la discusión se concentre en cálculos de financiación para el sistema que continuarían consolidando la lógica actual de ineficiencia en el gasto.

En definitiva, la creación de un nuevo modelo de gestión descentralizado, dotado de recursos suficientes y contextualizado en la realidad de un territorio, es una necesidad y requisito básico para el logro de la equidad y calidad en la educación pública chilena.

El modelo aquí propuesto modifica la estructura actual, creando una organización dotada de un carácter político y técnico, dedicada sólo a lo educativo y acotada a un territorio. Esta nueva figura hace más coherente el análisis desde lo Macro – Meso – Micro. Libera a los Municipios de la administración de establecimientos educativos y los incorpora en la gestión política del sistema, mejorando la eficiencia del gasto y acercando a todos los actores relevantes en el tema educativo para un trabajo conjunto en base a las especificidades y necesidades de sus respectivas zonas educativas. Por último, responsabiliza al Servicio Público Educativo de todos los avances, logros y tropiezos en la obtención de una educación pública de calidad.

Desde el punto de vista político, el modelo de gestión para una educación pública de calidad que proponemos no es completamente incompatible con algunos instrumentos de gestión que se aplican en el actual contexto. Efectivamente, la operación de los sistemas de información para definir los receptores de recursos del sistema de subvenciones; la existencia de sistemas de información de cobertura nacional que identifican a cada uno de los estudiantes del sistema; los instrumentos que permiten focalizar e identificar a los receptores de programas de ayuda complementaria (JUNAEB), y otras herramientas reglamentarias o normativas que permiten llegar con mayor precisión a cada usuario del sistema, son instrumentos que ameritan su consolidación y que demandarían un ajuste en la puesta en práctica del modelo en la nueva institucionalidad. Esta afirmación puede generar suspicacias en aquellos sectores que exigen cambios de fondo en el sistema educativo.

Sin embargo, el argumento que debiera predominar en el análisis y en el *lobbying* para el convencimiento de sus bondades es la necesidad de encontrar los caminos para comenzar en el más breve plazo el proceso de transformaciones que, como todos los fenómenos en este sector, son de lenta maduración. Adicionalmente, esta mirada sobre la viabilidad de los cambios es plenamente compatible con la implantación de un esquema de transición que permita aproximarse paulatinamente a la configuración de una institucionalidad desarrollada «para» la educación pública.

Desde el diseño hasta la puesta en marcha, todas las etapas de apropiación del modelo por parte de los actores protagónicos y secundarios se ubican en dos fases principales. La primera fase equivale a la «transición» que tendrá lugar desde la situación actualmente vigente al montaje acabado de los fundamentos estructurales del modelo, indispensable para su puesta en marcha. Este período, estimamos, dura aproximadamente cinco años. La fase dos, de «plena aplicación» o apropiación del modelo, comenzaría, teóricamente, al finalizar el quinto año desde que se tomó la decisión de introducir el cambio.

El modelo se propone contribuir a superar la disociación que se produce entre la escuela y la vida actual, en todas sus dimensiones. En este sentido, no sólo provocaría cambios en lo operativo. La aceptación social de una nueva institucionalidad para administrar la educación en los territorios necesariamente permite inferir que el Estado va paulatinamente recuperando su rol y su responsabilidad en un sector de amplias repercusiones sociales como la educación.

Asimismo, este modelo propugna un rol más activo del Estado en el sistema al propiciar la «re-generación» de la educación pública, clarifica su rol garante en el ejercicio de los derechos ciudadanos porque con las herramientas de gestión que pone en práctica facilita el acceso a todos los ciudadanos a una educación equitativa y adecuada a sus demandas. Los pilares de gratuidad, calidad docente y familia y comunidad que sostienen el modelo son los fundamentos éticos de una participación más activa del Estado en la construcción de una sociedad más igualitaria, desde el punto de vista educativo.

Por otra parte, se traduce en la práctica en la posibilidad de asociación entre entidades públicas y municipalidades, en la línea de desarrollar un trabajo más cercano a la comunidad.

Igualmente, nuestro modelo reconoce la incapacidad de manejar el sistema educativo local de las entidades municipales y busca reorientar el trabajo y la gestión municipal hacia otras dimensiones del quehacer de la comuna. Subyace la convicción de que el Municipio no fue creado para conducir el «sistema educativo local» entre la infinidad de otras responsabilidades que le otorga la ley. Se deduce de la propuesta que el factor clave en el éxito de la aplicación es «unidad en la diversidad». Esto significa que la constitución de la Zona Educativa, exigirá el acuerdo intercomunal y la cesión de las respectivas atribuciones desde la comuna al «servicio público educativo» en materias de gestión.

## Bibliografía

- La crisis educativa en Chile: Diagnóstico y propuestas.* Bloque Social, diciembre de 2006.
- Ley de presupuestos del sector público 2007.* Ley 20.141 del MINEDUC.
- Estadísticas de la educación 2005,* MINEDUC.
- KREMERMAN, Marco (2006). «Por una política de financiamiento al servicio de la educación. Políticas públicas en un contexto de desigualdad». En *Revista Docencia*, 29 (pp. 4-16). Colegio de Profesores de Chile.
- EISENHARDT, K. y BOURGEOIS, L. (1988). Politics of strategic decision making in high velocity environments: toward a midrange theory. *Academy of Management Journal*, Vol. 31, N° 4: 737-770.
- YIN, R. (1994). *Case study research. Design and methods.* Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- UNESCO (2003). Disponible en <[http://portal.unesco.org/education/es/ev.php-URL\\_ID=27542&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/education/es/ev.php-URL_ID=27542&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)>.
- OCDE (1991). *Escuelas y calidad de la enseñanza. Informe internacional.* Barcelona-Buenos Aires-México: Paidós-Ministerio de Educación y Ciencia.
- ORMEÑO, E. (1987). «Interrelación, calidad y participación de la educación».
- ZURITA, R. (1987). «El problema de la calidad de la educación: aproximaciones a un concepto».
- SCHIFELBEIN, E., «Elementos para reflexionar sobre calidad de la educación en América Latina», UNESCO. 1990.
- ILPES (1998). *Manual de desarrollo local* Dirección de Desarrollo y Gestión Local.

## Sitios electrónicos

- Observatorio Chileno de Políticas Educativas. Universidad de Chile. <[www.observatorioeducacion.uchile.cl](http://www.observatorioeducacion.uchile.cl)>.
- Ministerio de Educación de Cuba. <[www.rimed.cu](http://www.rimed.cu)>.
- Ministerio de Educación de Finlandia. <[www.minedu.fi/](http://www.minedu.fi/)>.

## ANEXO 1: Resultados Panel de Expertos

### *Experto 1*

- Expresa dudas respecto del rol que tendrá la Superintendencia y sobre el carácter de ésta.
- Respecto de la conformación de las zonas educativas propone que se desarrolle un principio de transición que dé tiempo para que los actores que las conformarán se apropien de la idea y puedan entrar al proceso otorgándole legitimidad, sintiéndose parte de éste. Propone que la formación de las zonas sea gradual y dando espacio a que los actores se incorporen a conciencia, cuenta el caso de la conformación de la Asociación de Municipios Ciudad Sur.
- Encuentra interesante la discusión desde la perspectiva que plantea el modelo por el carácter territorial de la definición y por la participación de los actores más relevantes en la gestión.
- Comparte el criterio de que una forma de organizar la gestión de la educación pública a través de meso-organismos, ayudará a racionalizar las inversiones en educación y permitirá hacerla más eficiente y eficaz.

### *Experto 2*

- Plantea que cualquier opinión más profunda requeriría de una lectura acuciosa de la propuesta y no sólo de una presentación en Power point, por lo que sus opiniones serán al menos inicialmente, sólo ideas generales.
- La lógica territorial le hace sentido y la comparte.
- Cree que esta propuesta tiende a buscar una gestión que rearticule el sistema educativo, que permita articulación de actores educativos y de política educativa y territorio, desde esta perspectiva como lógica de gestión le parece adecuada.
- De acuerdo en la lógica de reasignación presupuestaria y de modalidad diferente de enfrentar el presupuesto.
- Cree que los Alcaldes estarían divididos en esta discusión, y que en todo caso no es obsesión mayoritaria en ellos el poder que les da manejar la educación, en muchos casos la percepción es que les da problemas y preocupaciones.
- Comparte la visión del modelo, le parece interesante y cree que debe abrirse una discusión al respecto.
- Tiene voluntad de aportar en la construcción de un modelo como el presentado, y sugiere una nueva reunión de trabajo en la que previamente se le envíe, en reserva, el documento final para hacer aportes. Le interesa que esto quede bien fundamentado.



*Experto 3*

- Le parece que los marcos legales pueden resultar complejos pues se requieren cambios grandes.
- Resulta interesante el modelo y le hace sentido pero la complica el desarrollo de perspectivas de participación.
- Le provoca conflicto interno el nivel de decisión política que implica un cambio como éste, más que nada porque tiene dudas respecto de si las autoridades de gobierno serán capaces de jugárselas en un cambio que a todas luces resulta necesario.
- Sin embargo, el modelo propuesto le resulta con sentido, cree que aborda los principales problemas.
- Sugiere revisar experiencia de un Estado brasileño ubicado al norte de Sao Paulo en el cual se está llevando a cabo un proceso sumamente participativo de modificación de la gestión educativa.
- No se puede pensar en un modelo de gestión de la educación pública descontextualizado del sistema de financiamiento y de las características que asuma la Superintendencia.

*Experto 4*

- Comparte el punto de llegada de la propuesta (modelo final).
- Cree que los problemas se pueden dar en el proceso de transición.
- Sugiere que se dé un tiempo suficiente para la conformación de las zonas educativas, que llegar e instalar por decreto y de un solo golpe deslegitimaría la solución y crearía enormes problemas entre los actores.
- Además se debe transparentar el proceso de conformación de zonas y asignaciones de pertenencia.
- Si bien es cierto que comparte la óptica de que los montos que hoy día se asignan a educación pública constituyen un buen punto de partida, diferenciaría entre los montos y el sistema de financiamiento. Piensa que el sistema público de educación debe estar financiado (financiamiento no dependiente de variables como número de alumnos y asistencia media). Que en cambio el sector particular puede seguir con sistema de subvención.

*Experto 5*

- El tipo de financiamiento es tan central que no puede estar desligado del modelo de gestión.
- Cree que el objetivo del desarrollo territorial es muy potente y que no se encuentra desarrollado en la presentación y que es algo que debe destacarse.

- Cree que no se debe obviar el sistema de financiamiento. Los montos actuales debieran constituir un piso y sobre esto, según necesidades, hacer aportes diferenciales a las zonas educativas.
- Cree que la gestión debe estar orientada a resultados, pero le preocupa un Ministerio que sigue centrado en indicadores tipo SIMCE y no amplía las posibilidades de evaluación de los aprendizajes; desde esta perspectiva, si bien es cierto se pueden acordar indicadores en los establecimientos y en las zonas, no es bueno olvidar la presión enorme que representan los indicadores nacionales.
- Se siente convocada porque el modelo permite la incorporación de actores en la definición de las prioridades educativas. Le resulta atractivo pensar en una gestión distinta en que lo central son los actores y no el mercado.
- Como educadora y gestionadora le encantaría participar de la discusión de un modelo como el propuesto.

### *Experto 6*

- Cree que para que funcione un modelo de este tipo debe tener coherencia con su sistema de financiamiento, el que asegura la educación pública.
- Es necesario dejar claro que el mercado falla a la hora de la asignación de recursos en políticas sociales y que siendo la educación un derecho social, un sistema público de educación debe estar totalmente financiado, y se debe financiar según las necesidades planteadas por las zonas educativas.
- Sugiere que el marco teórico parta desde la óptica de la educación como derecho social, el que como tal requiere una gestión que lo garantice, proteja y promueva.
- Cree que es una buena idea involucrar al Estado central, a través del MINEDUC, en la gestión, toda vez que a nivel ciudadano existe la percepción de que éste es un tema del que el Estado no puede desligarse, y además es percibido como un garante de calidad, dado que aún existen instituciones estatales que tienen prestigio.
- Plantea el problema de desarrollar un modelo de este tipo en el contexto actual ministerial, el que debería ser reformado en vistas de los requerimientos de un nuevo sistema de gestión de la educación pública. No cree que la Superintendencia se constituya en un gran apoyo en esto.
- El pilar de gratuidad es fundamental y ella debe estar garantizada.
- ¿Cómo este servicio va a velar por la calidad de la educación? Sugiere al respecto trabajar en base a indicadores de calidad que involucren a la comunidad, rendición de cuentas de resultados, poner más recursos donde sean más necesarios, no donde las comunidades sean más competitivas, etc.
- Cree que se debe pensar en un tamaño óptimo para este tipo de servicios, particularmente respecto del máximo de matrícula que se puede adminis-

trar, desde este punto de vista se presenta la complejidad de las zonas metropolitanas, particularmente la provincia de Santiago.

- Apoya lo planteado por J.A. en lo referido a los indicadores nacionales y le preocupa el nivel de estandarización existente, que niega y no da espacio a asumir realidades específicas, no facilita el establecimiento de metas propias, y sin embargo, son las únicas en las que las comunidades realmente se comprometen y trabajan para lograrlas.
- Cree que lo financiero no es sólo un tema de montos y reasignación presupuestaria, sino que la forma en la que se financia también define aspectos centrales del modelo de gestión de la educación pública. La forma de asignación de los recursos reviste importancia fundamental en la marcha de un servicio de este tipo.
- Un modelo de gestión de este tipo, en el que están involucrados el Estado central, gobierno regional, Municipios y actores educativos, resulta muy atractivo para los actores sociales como profesores, alumnos de enseñanza media y alumnos universitarios, y para las familias; a su juicio ésta es un tipo de propuesta que podría gozar de amplio apoyo en los actores educativos.
- En este modelo de gestión es posible pensar en que los maestros podrían abrirse a conversar sobre temas hasta ahora no tocados, como un cambio al Estatuto Docente, porque en este marco en que la educación pública es vista como derecho social se sentirían más cómodos.

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD  
AMBIENTAL EN CHILE: ELEMENTOS PARA EL  
DESARROLLO DE SUS CAPACIDADES

**Luis Cordero Vega.** Doctor en Derecho por la Universidad de Lleida. Profesor de Derecho Administrativo e Investigador Adjunto del Centro de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

**Valentina Durán Medina.** Master (DEA) en Derecho Ambiental por la Universidad de París I y II. Abogada, Universidad de Chile. Profesora y Coordinadora de Investigación del Centro de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

**Pilar Moraga Sariago.** Doctora en Derecho y Master en Derecho Internacional y Comunitario por la Universidad de Lille 2. Abogada, Académica e Investigadora del Centro de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

**Cecilia Urbina Benavides.** Abogada, candidata a Magíster en Derecho Ambiental y Diplomada en Derecho Ambiental por la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como abogada de la Comisión Nacional del Medio Ambiente.

# ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL EN CHILE: ELEMENTOS PARA EL DESARROLLO DE SUS CAPACIDADES

Luis Cordero Vega, Valentina Durán Medina, Pilar Moraga Sariego y  
Cecilia Urbina Benavides

## Introducción

### *Contexto y justificación del estudio*<sup>1</sup>

El Estado, en el ejercicio de sus deberes constitucionales de velar por un medioambiente libre de contaminación y por el respeto del Estado de Derecho y la igualdad ante la ley, debe asegurar el mayor nivel posible de cumplimiento de las normas ambientales, de manera eficaz y eficiente.

La fiscalización es una función pública que tiene por finalidad garantizar el cumplimiento de la legalidad y, con ello, tutelar los intereses generales y bienes jurídicos protegidos. Esto se manifiesta en una doble vertiente: preventiva y correctora. La primera es un estándar de eficacia, en la medida en que busca establecer incentivos para el cumplimiento efectivo de las regulaciones. La segunda es un estándar de resultado, en el sentido que busca reaccionar adecuadamente frente al incumplimiento de la legalidad y a la consecuente perturbación del sistema.

Según nuestro ordenamiento jurídico, la fiscalización ambiental la realizan los diversos servicios públicos con atribuciones para ello, lo que implica que se utiliza básicamente un enfoque sectorial<sup>2</sup>. Como sabemos, la Ley 19.300 sobre Bases Ge-

---

<sup>1</sup> Este trabajo es una versión compendiada y actualizada del estudio titulado «Análisis y Evaluación de la Institucionalidad Ambiental en Chile: Elementos para el Desarrollo de sus Capacidades», que fue realizado por el Centro de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile para la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

<sup>2</sup> Existe una diversidad de órganos de la administración del Estado con competencias fiscalizadoras en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Los organismos más destacados son: Dirección General de Aduanas; Municipalidades; Servicio Agrícola y Ganadero; Servicio Nacional de Pesca; Dirección General de Aguas; Dirección General del Territorio Marítimo y

nerales del Medio Ambiente (LBMA) de 1994, no modificó las atribuciones de los organismos sectoriales que tienen competencias ambientales, pero entregó mecanismos transversales de coordinación a la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA).

En particular, la LBMA otorga a la CONAMA atribuciones respecto a proponer políticas y orientaciones, y para actuar como órgano de consulta y análisis, comunicación y coordinación en materia ambiental, además de «informar periódicamente al Presidente de la República sobre el cumplimiento y aplicación de la legislación vigente en materia ambiental» (art. 70 letra b).

Asimismo, la LBMA le otorga al Consejo Directivo de la CONAMA la función de «velar por la coordinación de las tareas de fiscalización y control que desarrollan, en materia ambiental, los diversos organismos públicos y municipalidades» (art. 72 letra c). A mayor abundamiento, el nuevo artículo 74 le entrega al Presidente de la CONAMA la función de «coordinar, por intermedio de la Dirección Ejecutiva, las tareas de fiscalización y control que desarrollan, en materia ambiental, los diversos organismos públicos» (art. 74 letra h). Por su parte, toca al Director Ejecutivo de la CONAMA cumplir y hacer cumplir, por él o por intermedio de los funcionarios en quien delegue, los acuerdos e instrucciones del Consejo Directivo y del Ministro Presidente de la Comisión en las materias de su competencia (art. 76, letras b y m).

No existe un diagnóstico acabado y claro sobre el nivel de cumplimiento de la normativa ambiental en Chile. Existen solamente críticas asociadas a la dispersión y superposición de competencias fiscalizadoras<sup>3</sup>, al monto y ejecución de las sanciones por incumplimiento de la normativa ambiental, al deterioro del medioambiente, a la falta de certeza sobre los criterios de la autoridad y a la insuficiencia de los mecanismos de acceso a la justicia administrativa y jurisdiccional, entre otros aspectos.

En este contexto, la evaluación del desempeño ambiental del país entre los años 1990 y 2004, realizada por la OCDE, y a la que el país se sometió voluntariamente<sup>4</sup>, recomendó: «Desarrollar y fortalecer aún más los cambios normativos para mejorar la salud ambiental y cumplir los compromisos internacionales de Chile; examinar formas de fortalecer la capacidad de cumplimiento y fiscalización, incluso mediante reformas institucionales, como por ejemplo el establecimiento de un órgano de inspección ambiental» (OCDE/CEPAL, 2005: 246).

---

Marina Mercante; Servicio de Salud Metropolitano de Ambiente (SESMA); Servicios de Salud; Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN); Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones; Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC); Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS); Corporación Nacional Forestal (CONAF); Consejo de Monumentos Nacionales (CMN).

<sup>3</sup> Ejemplo: Superintendencia de Servicios Sanitarios, DIRECTEMAR y Autoridad Sanitaria en relación con el control de RILES.

<sup>4</sup> Sobre esta decisión del Gobierno de Chile, véase la Intervención del Ministro Secretario General de la Presidencia, Sr. Eduardo Dockendorff Vallejos, en el Seminario de presentación de la Evaluación de Desempeño Ambiental por parte de la OCDE, celebrado en la CEPAL el 10 de mayo de 2005.

Es así como a fines del gobierno del Presidente Ricardo Lagos, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES) preparó un anteproyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental, que contempla la creación de una Superintendencia de Fiscalización Ambiental. Este sistema coordinaría la actividad de fiscalización de los instrumentos de gestión ambiental establecidos por la Ley 19.300, que son: el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (las Resoluciones de Calificación Ambiental), los Planes de Prevención y Descontaminación, las Normas de Calidad y las Normas de Emisión.

Luego, el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet se comprometió a presentar una propuesta de reforma a la institucionalidad ambiental, tarea que de conformidad a la Ley 20.173, recayó en la primera Ministra de Medio Ambiente, o Presidenta del Consejo de Ministros de la CONAMA, Ana Lya Uriarte. El proyecto de ley fue diseñado y presentado al Congreso el 5 de junio de 2008 y se encontraba en su segundo trámite legislativo al terminar el presente artículo.

### *Metodología y objetivos*

Asumiendo las deficiencias y debilidades de nuestro sistema normativo e institucional en materia ambiental y la necesidad de avanzar en el cumplimiento de nuestras normas ambientales, se hace necesario contar con un adecuado sistema de fiscalización.

Siendo el objetivo último de una iniciativa legal en materia de fiscalización ambiental proteger el medioambiente y la salud humana a través del cumplimiento de la normativa ambiental, el equipo consultor consideró que el estudio de base debía orientarse a identificar y describir los factores, variables o elementos recurrentes en las experiencias comparadas, cuya presencia y diseño inciden en el grado de cumplimiento de la normativa ambiental de manera más o menos eficaz y eficiente<sup>5</sup>. Hecho esto, se podría verificar la presencia de estos elementos en el actual modelo chileno, lo que serviría como antecedente para la elaboración de una propuesta.

El estudio doctrinario de modelos de fiscalización en general, y de modelos de fiscalización específicos sobre el tema ambiental, nos conducirá a identificar cuáles son los sistemas más eficaces y eficientes en materia de respeto normativo. Su análisis permitirá a su vez identificar las razones que explican el éxito de tales mecanismos, el cual dependerá de variables que se pueden agrupar inicialmente en dos grandes categorías: el *diseño institucional* y los *modelos de fiscalización*, admitiéndose también otras clasificaciones, como se verá más adelante.

De este modo, el objetivo general del estudio es la identificación de factores y variables, tanto institucionales como de gestión pública, que inciden en los niveles de cumplimiento de la normativa ambiental en el derecho comparado, para posteriormente verificar su presencia en el modelo nacional y formular una propuesta.

---

<sup>5</sup> Se debe tener en cuenta que el solo cumplimiento de la normativa ambiental no necesariamente asegura la protección del medioambiente y la salud humana (Winston Alburquerque: «puede existir daño ambiental no obstante se hayan cumplido las normas ambientales»).



Conforme a la primera aproximación metodológica se definieron como pasos a seguir los siguientes:

- En primer lugar, realización de un examen de la doctrina especializada en derecho administrativo, política y derecho ambiental, para definir tanto los conceptos previos asociados a la fiscalización y cumplimiento en general en materia ambiental y las nociones de eficacia y eficiencia asociadas, así como las variables y factores críticos relativos a las estructuras institucionales y a los modelos de fiscalización que se examinarán en las experiencias comparadas.
- En segundo lugar, una selección de las experiencias comparadas a estudiar. Los criterios para seleccionar la muestra de países fueron diversidad de desempeño y de estructuras institucionales. Se prefirió la selección de países pertenecientes a la OCDE o que hayan sido sometidos a evaluación de desempeño ambiental por parte de la OCDE.<sup>6</sup> Respecto de países no miembros de la OCDE o que no hayan sido objeto de estas evaluaciones, se estudian siempre que exista información suficiente disponible en el marco del estudio.<sup>7</sup>
- En tercer lugar, se evaluó el modelo de fiscalización del sistema chileno para finalmente, enunciar algunas conclusiones y recomendaciones.

Se consultó literatura especializada disponible de derecho administrativo, política ambiental y derecho ambiental, emanada tanto de autores nacionales y extranjeros como de organizaciones internacionales como el PNUMA, el PNUD, la OCDE y la Unión Europea. Se emplearon asimismo trabajos e informes previos de los autores del estudio así como los aportes presentados en las III Jornadas de Derecho Ambiental.

Una de las principales limitaciones metodológicas es que la comparación con el modelo nacional y la elaboración de una propuesta sólo pudo realizarse sobre la base de la información disponible acerca de dicho modelo. En ese sentido, el equipo considera indispensable, para la elaboración de una propuesta sólida de reforma institucional y de gestión, contar con elementos de diagnóstico más completos acerca de las fortalezas y debilidades de la institucionalidad y modelo actual. A pesar de los estudios que el gobierno y los sectores académicos han realizado, no se dispone aún de una evaluación suficiente acerca de la eficacia y eficiencia del modelo de fiscalización ambiental actual, ni del nivel de cumplimiento de la normativa ambiental, quedando abiertas muchas interrogantes, tal como hemos podido constatar en la discusión académica que se ha dado en la materia.

<sup>6</sup> Proponemos este universo de países dado que la propuesta de crear un órgano de inspección ambiental encuentra entre sus fundamentos las recomendaciones efectuadas por la OCDE (2005a).

<sup>7</sup> El presente resumen, por razones de espacio, excluye el examen comparado.

## Fiscalización ambiental, cumplimiento, aplicación de la ley

### ¿Por qué el Estado debe controlar?

Es bastante habitual sostener que las intervenciones administrativas tienen como objetivos:

- La formulación de objetivos y reglas legales, que les confieren competencia.
- Las tareas de monitoreo, escrutinios, evaluaciones y exigencias de información a los sujetos objeto de su control.
- El eventual cumplimiento forzado de las obligaciones a las cuales se encuentran sujetos los ciudadanos.

Lo anterior explica, por ejemplo, la tradicional competencia de ordenación, llamada también de policía (Villar Ezcurra, 1999: 43-96), en cuanto supone que la administración somete actividades privadas, que potencialmente puedan ser lesivas a normas o el interés general, de manera que ejerce sobre ellas ordenación, planificación, organización, dirección, limitación, control u orientación (Santa María, 2004: 245).

Con esta finalidad la Administración utiliza una serie de técnicas: información (deberes de identificación, documentales, comunicación); de condicionamiento (comprobaciones, autorizaciones, comunicaciones con derecho a veto); ablatorias o restrictivas de derechos (totales, parciales, creación o ampliación de situaciones pasivas).

En este contexto una de las tradicionales actividades de ordenación será la de *control o monitoreo de las actividades sujetas a regulación*. En efecto, esta actividad oculta tras la fiscalización, es una *función pública que tiene por finalidad garantizar el cumplimiento de la legalidad y, con ello, tutelar los intereses generales y los bienes jurídicos protegidos*.

### Potestades públicas, función de policía, fiscalización y control<sup>8</sup>

Las expresiones «funciones públicas» y «autoridad inherente a los poderes públicos» se utilizan generalmente en el derecho público, junto a otras expresiones conexas como «potestades públicas», «funciones soberanas» o «ejercicio de la soberanía». Sin

<sup>8</sup> El presente título ha sido preparado sobre la base de trabajos anteriores de los autores. Se reproduce y extraen fragmentos del informe final de la consultoría «Modernización del Sistema Integral de Cumplimiento de la Normativa Ambiental del País ejecutada conforme al contrato N°31-22-007/04 por GESCAM y el Centro de Derecho Ambiental para la CONAMA, en la que participaron Valentina Durán y Cecilia Urbina por parte del CDA. Un extracto del informe final fue publicado por la CONAMA en el sitio electrónico <www.e-seia.cl> bajo el título *Sistema de Evaluación y Certificación de Conformidad de Resoluciones de Calificación Ambiental: un caso de colaboración privada en el ejercicio de funciones de control ambiental*.

embargo, pese a su uso frecuente, no existen definiciones unívocas de estos enunciados, y ni ésta ni sus alcances han sido consagrados normativamente.

Para desarrollar su actividad y lograr sus fines, la Administración Pública necesita disponer de los medios jurídicos correspondientes. Estos medios jurídicos constituyen las «potestades de la administración».

Doctrinariamente, por potestad se entiende, en términos generales, *aquella situación de poder que habilita a su titular para imponer conductas a terceros mediante la constitución, modificación o extinción de relaciones jurídicas o mediante la modificación del estado material de cosas existentes* (Santamaría, 2004: 397).

Las potestades pueden ser públicas o privadas. Las potestades públicas derivan de un estatuto legal y es a raíz de este origen legal, y no convencional, del que surge la tradicional afirmación de que son inalienables, intransmisibles e irrenunciables, justamente porque no están sujetas al arbitrio del sujeto que las detenta, en cuanto establecen un derecho objetivo que supra-ordena al titular de ella. De esta forma, la autoridad pública actúa mediante el ejercicio de potestades públicas previamente atribuidas por una norma de rango suficiente<sup>9</sup>.

Nuestro legislador se refiere a «potestades públicas» para referirse a esferas de actividad no trasladables a manos privadas<sup>10</sup>. La noción de autoridad pública está asociada a una estrecha relación con el ejercicio de las prerrogativas públicas.

El derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación requiere, para su efectivo ejercicio, que los poderes públicos tengan una actitud vigilante, lo que implica el reconocimiento de potestades destinadas a materializar el control del Estado sobre este bien jurídico. Para analizar esta función de control del Estado sobre las actividades de los particulares que afecten al medioambiente, debemos analizar la función de control del Estado en general y las potestades que el ordenamiento jurídico reconoce para llevarlas a cabo.

Tradicionalmente se ha hablado de la función contralora o fiscalizadora del Estado desde una perspectiva pasiva, referida a los propios órganos estatales; sin embargo desde hace un tiempo se abrió paso al rol activo del control, referido al que ejerce el Estado sobre los particulares. Como señalamos, la doctrina comparada y nacional ha asociado esta función del Estado a lo que doctrinaria o conceptualmente se conoce como Actividad de Policía.

La noción de policía se asocia históricamente al mantenimiento del buen orden de la cosa pública y a la tranquilidad social, justificación última de las limitaciones impuestas a la actividad de los particulares, las que se traducen en técnicas policiales tales como la regulación, el establecimiento de obligaciones y prohibiciones y su comprobación, lo que dará lugar a autorizaciones, certificaciones e inspecciones, cuyo incumplimiento dará lugar a sanciones (Rivero, 1999).

<sup>9</sup> Cordero Vega, L., *El medioambiente como título de intervención administrativa. El caso del sistema de evaluación de impacto ambiental*.

<sup>10</sup> El art. 6 de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado señala: «Las entidades a que se refiere el inciso anterior no podrán, en caso alguno, ejercer potestades públicas».

La Actividad de Policía se manifiesta en una doble vertiente: preventiva y correctora. La primera es un estándar de eficacia, en la medida en que busca establecer incentivos para el cumplimiento efectivo de las regulaciones, y se realiza típicamente comprobando qué se produce antes y después de conceder una autorización administrativa. La vertiente correctora o represiva se refiere a las sanciones, y es un estándar de resultado, en el sentido que busca reaccionar adecuadamente frente al incumplimiento de la legalidad y consecuente perturbación del sistema. Ambos elementos forman parte de un círculo virtuoso (si se cumple) o bien vicioso (si alguno de ellos es ineficiente) (Fernández, 2002: 13-32).

Destacamos que la esencia de la policía administrativa se encuentra en su vertiente preventiva, pues el factor represivo no deja de ser un complemento indispensable para hacer efectivo el control. En este sentido el aspecto más importante de la policía administrativa es la comprobación, la observación del cumplimiento de lo legalmente establecido (Rivero, 2000: 31).

Orgánicamente la función de control es ejercida por los órganos a quienes la Constitución y las leyes confían el control estatal, a través de la atribución de potestades destinadas a materializar dicha función. Estas potestades son fundamentalmente las de inspección, certificación y sanción<sup>11</sup>. El desempeño de la función de control y la atribución de potestades para materializarla pueden hallarse dispersos en múltiples órganos o concentrados en alguno de ellos (Carmona, 1999)<sup>12</sup>.

Podemos decir que formalmente, esta función contralora o fiscalizadora se desempeña conforme al procedimiento y de acuerdo a los actos definidos por el ordenamiento jurídico.

Las instituciones fiscalizadoras en materia ambiental, en nuestro ordenamiento, realizan como funciones propias y esenciales, labores de control, de imposición de comportamientos y sanción de las conductas infractoras. Además, es propio de su competencia controlar el comportamiento de los sujetos sometidos a su potestad, es decir, confrontar su conducta efectiva con lo dispuesto por la ley. Por último, es atribución de las instituciones fiscalizadoras, generalmente, imponer sanciones a quienes cometen infracciones a los comportamientos establecidos.

Podemos decir que un buen número de actividades policiales del Estado en materia ambiental, consiste en la recolección de información dirigida a fiscalizar si se respeta o no el ordenamiento jurídico.

---

<sup>11</sup> Las funciones de inspección y de certificación son materia de nuevas formas de intervención administrativa en el medioambiente, como es el fenómeno de la colaboración de privados.

<sup>12</sup> En el caso de nuestro SEIA, por ejemplo, esta función la ejercen diversos organismos sectoriales con competencia ambiental como son DIRECTEMAR, SERNAPESCA, SAG, entre otros, y la CONAMA, a la que le corresponde la coordinación de este control o fiscalización según el artículo 64 de la LBMA.

## LA POTESTAD INSPECTIVA

Como se señaló, existen ciertas potestades públicas destinadas a materializar la función del control del Estado en su dimensión activa. Una de ellas es la potestad inspectiva, que es consustancial a la actividad de control y que está dirigida a velar por el cumplimiento de las normas.

Volviendo al ejemplo del SEIA en Chile, estas potestades están entregadas a los organismos sectoriales con competencia ambiental, como son DIRECTEMAR, Servicio Nacional del Pesca (SERNAPESCA), Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), entre otros, en el caso de las normas y planes.

Se habla en el derecho comparado de actividad, función o *potestad de inspección*, para identificar actuaciones, previstas en el ordenamiento jurídico, que posibilitan que la Administración lleve a cabo funciones de comprobación o constatación del cumplimiento de la normativa vigente (Bermejo, 1998). Es una *potestad pública*, lo que quiere decir que es un poder previamente atribuido por ley y por ella delimitado y construido, y cuya titularidad es pública, con independencia, como veremos más adelante, de que se acomode al principio de disociación entre la titularidad de las funciones y su ejercicio (ibíd.), a través del fenómeno de la colaboración privada. Como las demás potestades públicas, es inalienable, intransmisible, irrenunciable e imprescriptible. Es inmodificable por el titular y sólo la ley en que tiene su origen puede alterarla o extinguirla.

En cuanto a la *titularidad pasiva*, es decir, los obligados a aceptar la inspección, son sólo las personas que las leyes determinen que deben someterse al control que se deriva de la potestad de inspección, en la medida que lo prescriba esa norma. Frente a ella no corresponde ningún deber positivo o negativo, sino una simple sujeción o sometimiento de los administrados a soportar sobre su esfera jurídica los efectos derivados del ejercicio de esta actividad (Canals i Ametller, 2004: 227). Esta obligación del ciudadano remite a la función inspectora de las potestades administrativas, y tal como se señaló, el carácter de toda potestad es que produce un cambio en la esfera jurídica de los sujetos, cambio que es totalmente independiente de la voluntad de éstos.

De este modo, a través de esta técnica de inspección, el agente de autoridad, debidamente habilitado, puede irrumpir en el ámbito privado de una empresa industrial para verificar si la actividad realizada se adecua a la legalidad (Macara, 2000).

Podemos decir que la potestad de inspección es una actuación positiva que preventivamente procura el cumplimiento de la legalidad. Ésta, y más generalmente la de control, tiene por objeto investigar y comprobar que los sujetos afectados cumplen las normas jurídicas, procediendo, si es el caso, el acuerdo y posterior establecimiento de las medidas sancionatorias legalmente establecidas. De esta forma, mediante las funciones públicas de inspección y control, el ordenamiento jurídico habilita a las instancias públicas para llevar a cabo funciones de comprobación del cumplimiento de la normativa vigente, en su sentido amplio, esto es, tanto de las normas jurídicas como de las condiciones y requisitos de orden técnico.

La *técnica de la inspección administrativa* en materia ambiental es muy usada, en especial, en los casos de las actividades a las cuales, una vez otorgada la autorización respectiva y ya iniciadas, la Administración Pública tiene como misión vigilar para que se realicen conforme al proyecto y de acuerdo con las condiciones prescritas en el acto de autorización y en el ordenamiento jurídico vigente<sup>13</sup>. En materia del sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA), procede cuando un proyecto sometido al SEIA obtiene una Resolución de Calificación Ambiental (RCA). Así, la potestad inspectiva supone en este caso la realización de verificaciones preventivas del cumplimiento de la legalidad vigente y de las medidas ambientales impuestas en la RCA, todo ello para asegurar la prevención de los impactos ambientales de un proyecto o actividad.

En cuanto a su *naturaleza jurídica*, la inspección administrativa se ha definido por una parte de la doctrina comparada como una actividad administrativa de carácter material, técnico e instrumental (Bermejo), ausente por ello de decisiones vinculantes (Dolors Canals: 226). No sería esta función, por ello, más que una actividad vinculada a otra modalidad de actuación administrativa. Otra parte de la doctrina (ibíd.) considera a la actividad inspectora, ante todo, como el ejercicio de una función pública, dado que comporta el ejercicio de la autoridad, de potestad pública, en el sentido de que los actos concretos en que se desarrolla poseen eficacia jurídico-pública (Dolors Canals: 227).

Ahora bien, es unánime en el derecho comparado la consideración de la actividad de inspección como técnica de control, y, en general, como actividad administrativa de policía, como se señaló precedentemente, y por ende su conceptualización como expresión de la función pública que conlleva el ejercicio de la autoridad.

La inspección administrativa se configura como un conjunto de actuaciones técnicas, destinadas a realizar las comprobaciones requeridas por las circunstancias (Bernard, 2000: 1.607).

Es así que, en el campo del SEIA, en virtud de la competencia fiscalizadora de los organismos sectoriales con competencia ambiental, los inspectores de la Administración Pública, según la normativa sectorial, pueden acceder a las instalaciones, pedir información, comprobar la existencia y la puesta al día de los registros, proceder a exámenes, controles, mediciones, toma de muestras y otras actuaciones que aseguren el cumplimiento de la legalidad y de las condiciones previstas en el acto de autorización, que en este caso es la RCA.

Es importante señalar que desde el punto de vista del particular fiscalizado, se impone un deber general de consentir o tolerar y de no obstaculizar la actividad de

---

<sup>13</sup> Así en la doctrina comparada encontramos definiciones de lo que se entiende por inspección ambiental, señalándose que es: «un aspecto de la ejecución de la legislación ambiental, pues tiene por objeto primordial la protección de la legalidad, mediante la vigilancia y la fiscalización de su cumplimiento por parte de los sujetos obligados» (Fernández, 2000: 9 y sgtes.; en particular, véase la página 19).

los inspectores, así como prestar, cuando resulte necesario, una colaboración directa a la autoridad administrativa, lo que es común en las RCA en nuestro SEIA<sup>14</sup>.

Por su parte, la inspección se configura como una técnica preparatoria de actuaciones administrativas imperativas (sanciones, medidas coercitivas, revocación de autorización). La actividad inspectora tiene una proyección jurídica directa e indirecta. La primera de ellas es la redacción de un informe o acta que comprende los resultados del control. La indirecta es la adopción de medidas imperativas definitivas.

Respecto a esta última facultad se ha dicho que es una *potestad de trámite* para la toma de decisiones definitivas que se adoptan tras la realización material de la inspección. Es una función fundamentalmente preparatoria de la decisión de los órganos administrativos competentes y por ello se puede entregar a privados. En los casos de verificación o constatación del incumplimiento de las condiciones o requisitos normativos y técnicos, la potestad de inspección puede derivar en el ejercicio de la potestad sancionatoria e incluso en el surgimiento de responsabilidades adicionales, a través de la presunción de culpabilidad por infracción a la norma.

#### LA POTESTAD DE CERTIFICACIÓN Y LOS ENTES PRIVADOS

Las normas no valen de mucho si no se acompañan de mecanismos más o menos eficaces para asegurar su cumplimiento por los diferentes sujetos afectados. Para que funcione el sistema eficaz de fiscalización es necesaria la existencia de mecanismos de control que permitan comprobar y atestiguar que los productos han sido fabricados con arreglo a los requisitos o exigencias definidos en una norma o una especificación técnica, o que el propio funcionamiento de una empresa se ajusta a los sistemas de aseguramiento de la calidad o de gestión ambiental contenidos también en normas o en una resolución de autorización, que es el caso que nos interesa (Álvarez: 73).

Este mecanismo de control se llama técnicamente «certificación» y se ha definido en la doctrina comparada, como el conjunto diverso de procedimientos de inspección y control realizados por la Administración o agentes privados colaboradores<sup>15</sup>. Esta operación consiste en la acción de acreditar mediante la emisión de un documento que un determinado producto (certificación de producto) o que una determinada empresa (certificación de empresa) cumple con los requisitos o exigencias definidos por una o un grupo de normas técnicas determinadas (ibíd.).

<sup>14</sup> En las Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA) se observa una cláusula modelo que establece esta obligación en los términos que se exponen: «Que, con el objeto de dar adecuado seguimiento a la ejecución del proyecto, el titular deberá informar a esta Comisión, al menos con una semana de anticipación, el inicio de cada una de las etapas de construcción y operación. Además, deberá colaborar con el desarrollo de las actividades de fiscalización de órganos del Estado con competencia ambiental en cada una de las etapas del proyecto, permitiendo su acceso a las diferentes partes y componentes, cuando éstos lo soliciten y facilitando la información y documentación que éstos requieran para el buen desempeño de sus funciones.»

<sup>15</sup> Sin perjuicio de ello, parte de la doctrina habla de certificación sólo cuando esta actividad es realizada por terceros externos a la Administración Pública y homologación cuando es realizada por la Administración Pública.

Para el ejercicio de la actividad de certificación puede ser necesaria la previa realización de ensayos, de inspecciones o de auditorías de las empresas, procesos o productos que se deben certificar. Tan sólo si superan las correspondientes pruebas, inspecciones o auditorías realizadas por los laboratorios de ensayo y entidades auditoras y de inspección (en general, previamente acreditadas por una entidad especializada, como es en el modelo propuesto), las entidades de certificación podrían desplegar efectivamente su actividad certificadora, es decir, podrán establecer la conformidad de una determinada empresa, producto, proceso o servicio con los requisitos definidos en normas o especificaciones técnicas.

Como hemos visto, la función de control o fiscalizadora y las potestades públicas para materializarla, como la inspección y la certificación, son de indiscutible carácter público, y por ello, han venido siendo ejercidas de forma exclusiva por la Administración Pública.

Sin embargo, durante los últimos años hemos experimentado una transformación en la forma de intervención de la Administración Pública en las actividades económicas de los sujetos privados. Nos permitimos profundizar en este punto dado que esta colaboración privada es relevante, especialmente en materia ambiental, por su complejidad<sup>16</sup>. Una de las características de este nuevo planteamiento es la sustitución de la intervención unilateral por la cooperación de los particulares, sobre todo, en las funciones de control, inspección y certificación.

Este fenómeno de la *colaboración privada de terceros idóneos en las funciones de control, inspección y certificación* tiene muestras significativas en nuestra institucionalidad ambiental. La certificación del cumplimiento de la normativa sanitaria en la nueva institucionalidad sanitaria, la certificación de la firma digital y la certificación de productos de gas por organismos certificadores externos en el marco de la SEC son ejemplos de ello<sup>17</sup>. En ninguno de estos casos hubo discusión doctrinaria ni de política oficial sobre su legitimidad y compatibilidad con el ordenamiento jurídico, salvo en el caso de la nueva institucionalidad sanitaria, y de algún modo en el de la firma digital.

En el caso de las funciones de control e inspección, la colaboración público-privada puede expresarse de dos formas (Rivero: 151): mediante la atribución de las actividades de inspección a empresas privadas especializadas en la actividad a controlar, o mediante la autoinspección, o autocontrol.

En el primer caso, la razón de la delegación es la insuficiencia de medios a disposición de la Administración Pública, ante la necesidad de recortar gastos y debido al costo que supone crear unidades administrativas especializadas de control de actividades complejas. El progreso tecnológico supera a la Administración, que no puede

<sup>16</sup> Hemos considerado necesario profundizar en este aspecto dado que el proyecto de ley que crea el Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente, ingresado a consideración del Congreso en junio de 2008, contempla consolidar y normar la certificación privada de conformidad de los instrumentos sometidos a fiscalización.

<sup>17</sup> Véase la sección «Estudio de casos nacionales de colaboración privada en el ejercicio de las funciones de control, inspección y certificación» del informe de GESCAM - CDA citado.



responder a todas y cada unas de las actividades creadoras de riesgo, lo que la lleva a buscar la colaboración de sujetos privados especialistas que disponen de los conocimientos y tecnología necesarios para garantizar los controles técnicos precisos para prevenir daños. En el segundo caso, el fundamento de la autoinspección es también esta necesidad de ahorro y de especialización de la Administración Pública, pero al mismo tiempo se pretende estimular una mayor conciencia de responsabilidad del sector privado (Rivero: 151; Esteve, 1999: 65-66).

En el primer caso, los sujetos privados se presentan como colaboradores de la Administración, y según el análisis de derecho comparado, el sujeto, llamado «entidad colaboradora de la Administración», generalmente, es una empresa privada movida por ánimo de lucro que, de forma organizada, realiza en conjunción con la Administración del Estado, una función propia de ésta<sup>18</sup>.

Una de las áreas de mayor desarrollo de la colaboración privada en el control a través de empresas especializadas es el de la calidad y de la seguridad industrial y el de gestión de riesgos ambientales, y tiene como una de sus principales causas la complejidad de determinadas tareas administrativas y la búsqueda de una mayor eficacia en su gestión.

En el ámbito del medioambiente, que es el que nos ocupa, existe una multiplicidad de normas y la complejidad técnica del tema hace necesario un amplio sistema de controles a través de inspecciones y verificaciones de las actividades industriales, lo que ha llevado necesariamente a que en diversos países se cree una nueva configuración organizativa que permita asumir eficazmente el cumplimiento de las mismas. Una de las vías es encomendar parte de estas funciones a *entidades de inspección especializadas* en cada tipo de actividades<sup>19</sup>. Un ejemplo de actuaciones inspectoras realizadas por sujetos privados, donde el ejercicio de potestades no es tan nítido como en las clásicas inspecciones administrativas, es el caso de las *eco-auditorías*, técnicas preventivas relativamente novedosas en el derecho comparado, que se dirigen a proteger el medioambiente.

<sup>18</sup> Se ha señalado que estamos en presencia del fenómeno de ejercicio privado de las funciones públicas, en el que fácilmente se advierten problemas de naturaleza y caracterización jurídica del vínculo o relación que conecta a la Administración con estos sujetos privados, que no realizan una actuación material cumpliendo órdenes y decisiones de la Administración, como es el caso común de las concesiones, sino que emiten una declaración con la información obtenida en los controles realizados.

<sup>19</sup> En el derecho comparado, destaca España, que en su Ley 21/1992 de Industria, ha desarrollado una de las normas más vanguardistas en cuanto a la admisión de una inspección administrativa por sujetos privados, pues configura los organismos de control como «entidades públicas o privadas, con personalidad jurídica, que habrán de disponer de los medios, materiales y humanos, así como de solvencia técnica y financiera e imparcialidad necesarias para realizar su cometido, debiendo cumplir con las disposiciones técnicas que se dicten con carácter estatal a fin de su reconocimiento en el ámbito de la Comunidad Europea». En este país, se reconoce, por tanto, que no solo entes de la Administración sino también entidades privadas, realicen actividades de control en materia de seguridad industrial, otorgándoles algunos de los poderes que corresponden a los órganos administrativos de control.

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y POTESTAD SANCIONADORA<sup>20</sup>

El interés general o público se traduce primero, en un Estado de Derecho, en normas que imponen límites a la actuación de los sujetos, privados y públicos. La contravención de tales límites por los sujetos destinatarios de las normas lleva aparejadas determinadas consecuencias que, en casos graves, pueden consistir en la imposición de sanciones al infractor.

En este marco, la sanción administrativa, más allá de todo el debate doctrinal que se ha generado, implica una sanción impuesta a un administrado en ejercicio de la correspondiente potestad administrativa por un hecho o una conducta constitutiva de infracción, asimismo administrativa, es decir, tipificada legal y previamente como tal. Puede consistir tanto en la obligación de pagar una cantidad de dinero (multa), como (en su caso, además) en la pérdida (total o parcial, temporal o definitiva) de una situación jurídica favorable constituida por el derecho administrativo (revocación o retirada de actos favorables, como por ejemplo, permisos de construcción, permisos de funcionamiento en una actividad, etcétera).

Por lo tanto, sólo es sanción administrativa la que consiste en el ejercicio de la potestad correspondiente, atribución típica de una infracción, asimismo legalmente típica. De este modo, no constituyen sanciones administrativas los actos administrativos desfavorables en la situación subjetiva de un administrado, especialmente basadas en un título administrativo, unilateral o contractual; por ejemplo la denegación de una pensión por no cumplirse los requisitos legales, o bien la multa en una ejecución contractual, toda vez que éstas se dan en el ámbito de la propia relación jurídica que se traba, es decir, por responsabilidad contractual.

La potestad sancionatoria está sujeta a una serie de principios específicos, sin embargo la razón principal de un análisis de esta naturaleza es la sistemática jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La Constitución otorga cobertura a la potestad pública implícita en la técnica de las garantías individuales, construidas como derechos fundamentales, en lo relativo a su ejercicio, y contempla el *ius puniendi* en sentido estricto o poder de condena por la comisión de delitos, según el artículo 19, núm. 3 de la Constitución Política de la República de Chile.

Por esta razón, nuestro Tribunal Constitucional ha sostenido que: «los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución Política de la República han de aplicarse, por regla general, al derecho administrativo sancionador, puesto que ambos son manifestaciones del *ius puniendi* propio del Estado» (Sentencia Rol N° 244, C. 9°). En el mismo sentido se han pronunciado la Excm. Corte Suprema (Rol N° 3982 – 2001) y la Contraloría General de la República (CGR)<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Esta sección se ha elaborado con base en la obra de Luis Cordero Vega: *Derecho Administrativo y Tribunal Constitucional*, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2007.

<sup>21</sup> En el dictamen N° 14571, de 2005, la CGR recogió los criterios del TC en lo relativo al Derecho Administrativo Sancionador y enmendó buena parte de su jurisprudencia, en particular en la referida a la reglas de prescripción de las infracciones administrativas.

## Cumplimiento ambiental y Estado de Derecho

El cumplimiento ambiental (*environmental compliance*) se considera como un importante fundamento del Estado de Derecho, la buena gobernanza y el desarrollo sostenible, tanto en el ámbito del derecho ambiental nacional como internacional. Este cumplimiento ambiental puede abordarse, según Rummel, desde tres dimensiones<sup>22</sup>:

- Legislación: la creación de las normas a través de procesos legítimos.
- Administración: el apropiado establecimiento y funcionamiento de instituciones de gobierno.
- Procedimientos de cumplimiento y *enforcement*, incluyendo acceso a la justicia.

En relación con el segundo aspecto, de administración o institucional, el Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, adoptado en 2002, llama a los Estados a promover «enfoques coherentes y coordinados para los marcos institucionales de desarrollo sostenible en todos los niveles nacionales, incluso, cuando proceda, mediante el establecimiento o el fortalecimiento de las autoridades existentes y de los mecanismos necesarios para la elaboración, coordinación y aplicación de políticas y la aplicación de las leyes».

Es así como este Plan llama a las partes a elaborar y aplicar, a partir de 2005 a más tardar, estrategias nacionales de desarrollo sostenible<sup>23</sup>, reiterando el llamado efectuado en el capítulo 8º de la *Agenda 21* de 1992<sup>24</sup>.

Todos los países son llamados a fortalecer las instituciones gubernamentales, incluso mediante el suministro de la infraestructura necesaria y el fomento de la transparencia, la responsabilidad y las instituciones administrativas y judiciales justas. En ese contexto, el párrafo 164 del Plan de Johannesburgo insta a los países a promover la participación pública, incluso mediante medidas encaminadas a proporcionar acceso a la información en lo que respecta a la legislación, los reglamentos, las actividades, las políticas y los programas.

<sup>22</sup> Este enfoque fue expuesto por el Dr. Iwona Rummel Bulska, Jefe del Área de Derecho Ambiental del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en su discurso de apertura al Cuarto Coloquio de la Academia de Derecho Ambiental de la IUCN celebrado en la Escuela de Derecho de la Universidad de Pace los días 16 a 18 de octubre de 2006. Los textos de las conferencias, que no han sido publicados aún, fueron gentilmente puestos a disposición del equipo consultor del CDA a través de los organizadores del coloquio, a quienes agradecemos.

<sup>23</sup> Párrafo 162, contenido bajo el Título H sobre «Fortalecimiento de los marcos institucionales para el desarrollo sostenible en el plano nacional», dentro del capítulo XI «Marco institucional para el desarrollo sostenible» del Plan de Implementación de Johannesburgo. El texto completo en español está disponible en el sitio electrónico del PNUMA en español: <[http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD\\_POI\\_PD/Spanish/POIsptoc.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/Spanish/POIsptoc.htm)>.

<sup>24</sup> La *Agenda 21* en su capítulo octavo establece bases para la acción en torno a cuatro áreas de programa: integración del medioambiente y el desarrollo a nivel de políticas, planificación y gestión; establecimiento de un marco jurídico y reglamentario eficaz; utilización eficaz de instrumentos económicos e incentivos de mercado y de otro tipo; y establecimiento de sistemas de contabilidad ecológica y económica integrada.

## I. EL OBJETIVO: INCENTIVAR CUMPLIMIENTOS

Como señaláramos precedentemente, una reforma a la fiscalización ambiental debe centrarse en promover la presencia de aquellas variables y elementos que inciden en un alto nivel de cumplimiento de la normativa ambiental.

Así, la literatura ha señalado que cualquier sistema de control debe basarse esencialmente en un marco jurídico que promueva el cumplimiento<sup>25</sup>, considerando herramientas de monitoreo y utilizando la actividad sancionatoria como una de las hipótesis de desarrollo, pero no la exclusiva.

Lo que no debemos perder de vista es que el principal objetivo de los sistemas de fiscalización es que exista cumplimiento de las regulaciones ambientales de manera de evitar efectos adversos sobre el medioambiente; por lo tanto, su finalidad debe ser inicialmente preventiva, para luego ser reactiva.

### 2. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR CUMPLIMIENTO Y APLICACIÓN?

Podemos decir que *cumplimiento de una normativa* significa un estado de conformidad entre el comportamiento de un sujeto regulado y lo especificado en una norma, independientemente de las causas que motivan esta conformidad. Aplicado a la normativa ambiental, esta conformidad se refiere a los requisitos ambientales establecidos en la normativa y al comportamiento de la comunidad regulada. De esta forma el cumplimiento es la implementación total de los requisitos establecidos en la normativa ambiental por parte de la comunidad regulada (para definiciones de estos términos véase: EPA, 1992: 1 y 2; Durwood y otros, 2005: 22):

El cumplimiento de la normativa ambiental no se presenta automáticamente. Para lograrlo son necesarios esfuerzos por alentar y forzar cambios de conducta para hacer que se produzca. De este modo, la Aplicación de la Ley o *Enforcement*<sup>26</sup> es el conjunto de acciones que realizan las autoridades, en cualquiera de sus niveles, para lograr el cumplimiento de la normativa ambiental por parte de la comunidad regulada y para corregir o evitar situaciones que pongan en peligro el medioambiente (EPA: id.). Por tanto, la aplicación de las normas ambientales supone una actitud activa por parte del Estado, un «hacer cumplir las normas» o «hacer eficaz el orden jurídico» (Farn: 19).

<sup>25</sup> En este sentido véase Wasserman, C. (1992: 13-170); Ruiz-Tagle, 2006; DEFRA (2006), «Principle of Environmental Enforcement», *Proceedings of the International Conference on Environmental Enforcement*, Budapest, september 1992; Volume 1, pp. 13-170; Ruiz-Tagle, M. T., «What are Determinants of Environmental Compliance in the Chilean Manufacturing Industry? A case study», *Environmental Economy and Policy Research*. Discussion Paper Series, N° 17, 2006, University of Cambridge; Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra), UK., *The Effectiveness of Enforcement of Environmental Legislation*, septiembre 2006.

<sup>26</sup> Es difícil encontrar un término que traduzca el concepto *enforcement* del inglés al español. Si bien existen diversas posiciones acerca del alcance del mismo, en general, en español se presentan consideraciones más amplias que las que implica el término en inglés.

De esta forma, tenemos conceptos que se diferencian entre sí pero que a su vez están estrechamente relacionados. Podemos considerar que la aplicación de la normativa ambiental reúne el conjunto de acciones que realizan el gobierno u otros sectores para que la comunidad regulada cumpla con la normativa ambiental y para corregir situaciones que puedan afectar el medioambiente. El gobierno aplicará la normativa ambiental a través de distintos medios, tales como sistemas administrativos de control e inspecciones. Asimismo podrá promover el cumplimiento de la normativa a través de programas de incentivos (EPA, 1992: 1 y 2). Las organizaciones no gubernamentales pueden también involucrarse en el proceso de aplicación de la normativa ambiental a través de denuncias respecto de aquellos que no la cumplan, reuniones con las autoridades respectivas, y/o entablando acciones legales concretas cuando la normativa así lo permita.

Por otro lado, el cumplimiento de la normativa ambiental implica que quienes deban acatarla no sólo conformen su conducta a ella, sino que también se alcancen los objetivos planteados por la misma. De esta forma, el cumplimiento de la normativa ambiental tiene aspectos relacionados a la eficacia y a la eficiencia de la misma. La norma puede ser cumplida por la comunidad regulada y en tal sentido será considerada eficaz, mas deberá asimismo lograr sus objetivos para poder ser eficiente.

### 3. ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE EL CUMPLIMIENTO?

El diseño del sistema de fiscalización genera una serie de efectos que es necesario considerar, pues de él dependerá la efectividad de la regulación ambiental.

Tal como lo señalan la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (í.d.) y la red INECE<sup>27</sup>, el cumplimiento y la aplicación de la normativa ambiental son importantes por cuanto están en juego:

- La calidad y la protección del medioambiente.
- La credibilidad de las regulaciones ambientales. La aplicación de la ley o *enforcement* es esencial para asegurar la credibilidad de los requisitos contemplados en las normas. Credibilidad significa que la sociedad considera que los requisitos establecidos en la normativa y las instituciones que las implementan son sólidos y eficaces. La credibilidad alienta el cumplimiento por parte de los fiscalizados que seguramente no los cumplirían si los requisitos y las instituciones presentasen síntomas de debilidad. Mientras más creíble sea la ley, mayor será la probabilidad de su cumplimiento y la frecuencia de otros esfuerzos gubernamentales para proteger el medioambiente.
- La igualdad ante la ley que implica, por una parte, la existencia de tratos justos e imparciales y, por otra, el hecho de que el incumplimiento es una especie de competencia desleal para el que acata las normas.
- La reducción de costos y la internalización adecuada de las responsabilidades. Aunque el cumplimiento puede ser costoso a corto plazo, puede im-

<sup>27</sup> Sobre INECE, véase el sitio electrónico <[www.inece.org](http://www.inece.org)>.

plicar beneficios económicos significativos en el largo plazo, tanto para la sociedad (salud pública, menos pasivos ambientales en el futuro, etcétera) como para los fiscalizados que cumplen con la normativa ambiental, por los reconocidos beneficios que tiene la producción limpia.

Desde otra perspectiva, consideramos que los elementos en juego a la hora de abordar la reforma a la institucionalidad y gestión ambiental son la certeza jurídica para la inversión, la protección del medioambiente y el acceso a la justicia ambiental.

#### 4. FACTORES QUE INCIDEN EN EL CUMPLIMIENTO

La aplicación y cumplimiento de una norma no dependen sólo de un mecanismo jurídico adecuado ni de un asunto de recursos. Por el contrario, dependen de una serie de factores que deben ser abordados.

En este apartado del Informe examinaremos cuáles son estos factores, o dicho de otra manera veremos cómo la doctrina responde a las preguntas de ¿por qué cumplimos? y ¿por qué no cumplimos?

Para alcanzar los objetivos de política deben cumplirse una serie de condiciones previas que el investigador del Instituto Europeo de Administración Pública, Christoph Demmke (2001), enumera y describe como:

- Motivación: la implementación será deficiente si aquellos que necesitan aplicar la política no tienen incentivos para cumplir con ello.
- Información: la efectiva implementación depende de la calidad de la información entregada tanto a ciudadanos como a los sectores público y privado.
- Conocimiento del derecho: tanto juristas como reguladores y regulados deben tener un conocimiento detallado del derecho aplicable<sup>28</sup>.
- Disuasión y amenaza: los que incumplen las normas deben percibir que las violaciones serán sancionadas.
- Recursos suficientes, tanto técnicos, humanos y financieros.
- Habilidades: funcionarios públicos, gerentes, fiscalizadores, etc., requieren ser entrenados y tener conocimiento suficiente para realizar sus tareas.
- Estructuras de coordinación y gestión eficientes: la aplicación correcta de las normas depende de la capacidad de los actores y organizaciones de comunicar, cooperar, integrar y coordinar objetivos de política.

Tal como vimos, entre las recomendaciones que la OCDE formuló luego del Examen de Desempeño Ambiental de Chile, se encuentra la de realizar esfuerzos para «fortalecer la capacidad de *cumplimiento* y *fiscalización*, incluso mediante reformas institucionales como, por ejemplo, el establecimiento de un órgano de inspección ambiental» (EPA: *íd.*).

De este texto surgen ciertas interrogantes sobre el significado que la OCDE atribuye a tal recomendación: ¿qué entendemos por cumplimiento?, ¿cómo estamos

<sup>28</sup> Demmke alude a la dificultad de conocer tanto el derecho interno como comunitario en el caso de la Unión Europea.

cumpliendo?, ¿por qué no cumplimos?, ¿cómo podríamos cumplir mejor? y, en este contexto, ¿cuál es el rol, utilidad y modalidades de la fiscalización de tal cumplimiento?

Algunos trabajos efectuados por esta organización permiten aclarar tales interrogantes. Las repuestas obtenidas permitirán, a su vez, concluir cuáles son las vías que Chile tiene para lograr un mayor cumplimiento de la legislación ambiental chilena, como veremos más adelante.

El cumplimiento de la reglamentación, entendida como el conjunto de normas destinadas a realizar los objetivos fijados por las políticas públicas (OCDE, 2001: 7), puede significar el simple respeto del contenido de las normas o bien el logro de los objetivos fijados por ésta (ibíd.: 72).

El cumplimiento de la reglamentación ha sido percibido por la doctrina desde dos perspectivas diferentes: una, centrada en el sujeto obligado por la reglamentación; la otra, en el organismo encargado de ejecutar las normas. Cada una explica el cumplimiento de la reglamentación de manera diversa.

#### 4.a. Cumplimiento desde la perspectiva del sujeto regulado

4.a.1. LA DISUASIÓN. Desde la óptica del sujeto obligado a respetar una determinada reglamentación, los estudios de cumplimiento buscan definir el grado de respeto que tienen los destinatarios de la norma y las razones que los llevan a respetarla o no.

Los economistas y juristas tienden a observar esta problemática desde una óptica del costo-beneficio, lo que implica el *respeto de la reglamentación*, el cual sería percibido como el resultado de una *ecuación entre las ventajas de la violación, la probabilidad de ser sorprendido, sancionado y la gravedad de la pena* (id.). En este contexto, los sujetos respetarían la reglamentación para evitar las sanciones y penas legales establecidas en caso de violación de la norma.

Esta tesis hace suponer que las empresas se conducen honestamente únicamente cuando ellas encuentren su propio interés en el cumplimiento, lo que lleva a ciertos autores a calificar a las sociedades comerciales como «calculadoras amorales», que hacen depender el cumplimiento de la gravedad de las penas establecidas (Pearce, 1990; 1997; 1998).

Entendiendo que es deseable que una política ambiental utilice un abanico amplio de instrumentos de gestión de distinta naturaleza (coercitivos, voluntarios, económicos, etcétera), el resultado esperable de un modelo de fiscalización es que exista la percepción, por parte del sujeto regulado, de la existencia de una amenaza seria y creíble de que si no cumple será sancionado.

En cualquier situación normativa habrá quienes cumplan voluntariamente, quienes no, y otros sólo cumplirán si observan que se aplican sanciones por parte de la autoridad<sup>29</sup>. A este último fenómeno —que consiste en que el fiscalizado modificará

<sup>29</sup> En este informe se emplea el término sanción para referirse a cualquier consecuencia adversa impuesta por la Ley.

su conducta para evitar una sanción— denominaremos *disuasión* (EPA: 2 y 3). Este fenómeno tiene un efecto particular, referido a quienes violan la ley, para que no vuelvan a hacer, y un efecto influencia, referido a los otros posibles infractores, enviándoles el mensaje de que ellos también pueden sufrir las consecuencias adversas en caso de incumplimiento.

Se han identificado factores que afectan a este fenómeno de la disuasión. Según la EPA serían éstos (id.):

- La existencia de una oportunidad real para detectar las violaciones a la normativa ambiental.
- Que exista una respuesta inmediata y previsible a las violaciones.
- Que esta respuesta incluya una sanción apropiada.
- La percepción por parte de los fiscalizados de la existencia de los tres factores anteriores.

Al ser la percepción de la comunidad regulada un factor importante para crear la disuasión, la forma en la que se adoptan las sanciones es tan determinante como que éstas realmente se apliquen.

Se debe reconocer que para que los sujetos obligados por la reglamentación teman efectivamente a las sanciones o penas establecidas en caso de no cumplimiento, es necesario:

- que éstos busquen maximizar sus beneficios económicos,
- que las leyes definan, de manera clara, el tipo de comportamiento que constituye un incumplimiento, y
- que la sanción sea, efectivamente, aplicada por el organismo correspondiente, el cual debe contar, a su vez, con los recursos necesarios para aplicar la pena.
- Sin embargo, empíricamente, se ha observado que, en general, los modelos disuasivos no reúnen tales condiciones y que por ende no son eficaces.

Es por lo anterior que la doctrina ha sustituido el modelo económico de la simple disuasión como explicación del respeto a las normas por un análisis más sofisticado del funcionamiento de la disuasión y de cómo ella interactúa con otros factores que ejercen un efecto sobre el respeto de la reglamentación. Se trata, por ejemplo, de las sanciones morales sufridas por el infractor de una reglamentación, las cuales se pueden traducir en mala publicidad o desprestigio del infractor.

Estudios han demostrado, en este sentido, que el aumento de sanciones en la reglamentación laboral no conlleva necesariamente un incremento del nivel de seguridad de los trabajadores en las empresas (OCDE, 2001: 75). El incumplimiento genera, sin embargo, una baja en el precio de las acciones en la Bolsa, atribuible a la mala imagen proyectada por la empresa en razón de la violación a la reglamentación, efecto que a la empresa sí le interesa evitar.

A propósito de ello, ciertos estudios constataron que luego del accidente de Bhopal (1997), numerosas empresas de la industria química americana buscaron mantener una buena imagen y ser reconocidas como respetuosas de la reglamentación ambiental (Rees: 1997).



Por lo tanto, sería posible afirmar que las sanciones «morales» podrían llegar a tener un efecto más importante que las legales en lo que respecta al cumplimiento de la reglamentación.

Las limitaciones de una estrategia disuasiva para lograr el cumplimiento de la reglamentación, fundada en la aplicación de sanciones y penas, puede compensarse con ciertas incitaciones, las cuales son analizadas particularmente desde la perspectiva del organismo público encargado de aplicar lo prescrito por la reglamentación.

4.a.2. FACTOR ECONÓMICO Y DECISIONES AMBIENTALES. Podemos agregar a este fenómeno de la disuasión ciertos aspectos económicos relacionados al costo del cumplimiento de la normativa ambiental. Mientras mayor sea el costo del cumplimiento de la normativa ambiental para los fiscalizados, mayor será la resistencia de éstos a cumplirla. Como consecuencia de ello, se debe prestar atención a retirar los incentivos económicos a infringir la ley. Para ello, se deben implementar mecanismos de gestión ambiental que resulten más favorables y económicos que incumplir la normativa.

Al respecto, podemos decir que la sanción por una infracción debe ser, cuando menos, igual a la suma que ahorraría un fiscalizado en caso de incumplimiento. Esto disuade a tomar decisiones económicas en favor del incumplimiento y ayuda a tratar con equidad tanto a quienes cumplen como a quienes no (EPA: 2 y 4).

Otros mecanismos de gestión son, por ejemplo, los subsidios del Estado para inversiones destinadas al cumplimiento de la norma ambiental.

4.a.3. CREDIBILIDAD INSTITUCIONAL. La voluntad del gobierno destinada a lograr el cumplimiento de la normativa ambiental debe ser expresa y tal expresión ejerce influencia sobre su valoración social. Como vimos, la falta de aplicación de la normativa influye sobre la importancia que se le otorga colectivamente a la legislación ambiental.

4.a.4. FACTORES SOCIALES Y PSICOLÓGICOS. Las relaciones personales y sociales así como los valores sociales y morales asociados a la calidad del medioambiente y al respeto social de la ley son factores que motivan el cumplimiento y aplicación de la normativa ambiental.

Factores personales como las relaciones entre los fiscalizados y fiscalizadores también pueden ofrecer incentivos o desincentivos para cumplir con la normativa ambiental. Asimismo, pueden influir las políticas gerenciales de evitar procesos legales por el estigma de la sanción o de una publicidad adversa.

Ciertos estudios han demostrado cómo la existencia de legislaciones demasiado exigentes en materia de protección del medioambiente, salud o seguridad del trabajo, lleva a los gerentes de empresa a respetar la reglamentación al nivel más bajo que les sea posible (Makkai y Braithwaite, 1993). En lo que respecta a la población, ésta se sentiría más propensa a no respetar una legislación cuando ésta es más restrictiva que cuando es flexible (OCDE: 2001).

De los trabajos efectuados por la OCDE se desprende que la adopción de estrategias más estrictas y coercitivas en materia ambiental hacen desaparecer la buena voluntad y la motivación de aquéllos que tenían la intención de conducirse de manera socialmente responsable (OCDE: 2001: 19). Las reglas demasiado técnicas, por su parte, podrían igualmente incitar al no respeto de las mismas y al fraude.

Entre otras causales que explican la falta de voluntad en el cumplimiento de la reglamentación se encuentran: el conflicto entre el contenido de la reglamentación y las medidas de incitación del mercado o entre éste y prácticas culturales arraigadas en la población, así como la falta de consulta al grupo afectado por la normativa, la falta de monitoreo en el cumplimiento de la regla, el procedimiento de aplicación de las reglas percibido como injusto por los afectados o problemas en la disuasión a la infracción de dichas reglas.

4.a.5. CONOCIMIENTO Y FACTIBILIDAD TÉCNICA. Para lograr un buen nivel de cumplimiento de la normativa ambiental, los grupos regulados deben estar en condiciones de hacerlo. Esto es, deben conocer que están sujetos a la normativa ambiental, deben comprender cómo lograr el cumplimiento de esta normativa, deben tener acceso a la tecnología necesaria para prevenir, supervisar, controlar o terminar con posibles eventos de contaminación.

Estudios realizados en Hong-Kong, Australia y Suecia demuestran que el desconocimiento e incomprensión de la reglamentación en diversas materias, entre las cuales se encuentra la legislación ambiental, se debe tanto al exceso de reglamentación como a su falta de claridad y simplicidad (ibíd.: 16). En este sentido es posible efectuar un paralelo con el Derecho Internacional del Medio Ambiente, el cual ha sido muy criticado por este motivo. Algunos autores llegan a hablar de una cierta «esquizofrenia normativa», la cual afectaría directamente y de manera importante, el grado de implementación y efectividad de los tratados multilaterales del medioambiente a nivel internacional, regional y nacional (Dubois, 2003).

El alto nivel de complejidad de las reglas traería aparejado mayores costos en su aplicación, a nivel de tiempo, dinero o esfuerzos, lo que aumentaría el incumplimiento de la reglamentación. En efecto, que las normas sean muy exigentes, el plazo demasiado corto o la reglamentación muy rígida, genera un alto desincentivo y falta de voluntad para cumplir con la reglamentación existente.

Lo anterior puede significar que el gasto provocado por el cumplimiento de una reglamentación no se vea compensado por las ventajas obtenidas por su aplicación. Esta situación se vuelve más compleja respecto de las pequeñas y medianas empresas, las cuales se ven particularmente afectadas por el aumento de costos de producción en caso que deseen dar estricto cumplimiento a la reglamentación.

La reglamentación puede no ser respetada simplemente porque ésta no otorga los medios necesarios para su cumplimiento. Esto significa, por ejemplo, que si la reglamentación ordena producir únicamente materiales de construcción no contaminantes, es necesario que al mismo tiempo ésta defina los criterios técnicos que distinguen un material contaminante de uno que no lo es. De lo contrario los sujetos

obligados por la reglamentación encontrarán barreras adicionales al cumplimiento de ésta.

La falta de este conocimiento o tecnología puede constituir un importante obstáculo al cumplimiento. Esta barrera se puede eliminar mediante educación y asistencia técnica, llamada también fortalecimiento de capacidades.

#### *4.b. Cumplimiento desde la perspectiva del regulador*

El análisis del respeto de las normas desde una perspectiva institucional consiste en definir cómo las autoridades aplican efectivamente la ley. Varios estudios realizados en este sentido en el Reino Unido demostraron que éstas prefieren, generalmente, la implementación de estrategias de educación, de persuasión y cooperación, con el objeto de convencer a los destinatarios de las normas a cumplirlas voluntariamente y de manera preventiva, evitando así la aplicación de penas por infracción (Braithwaite, 1985; Hawkins, 1984; Hutter, 1997).

En este contexto la realización de las políticas públicas dependería no sólo del accionar del gobierno sino también de la participación de la población. Esta evolución en la visión del Estado contemporáneo tendría efectos directos sobre la práctica y la teoría de la reglamentación, la que pasaría de una preocupación centrada en el respeto de reglas técnicas a una preocupación centrada en el logro de los objetivos.

Al respecto, un estudio realizado por Price-Waterhouse demuestra cuál es el interés de las empresas norteamericanas en el logro de los objetivos establecidos por la reglamentación. Éste demostró que el 86% de aquéllas tenían una política oficial en materia de respeto de la legislación, que un 9% estaba en proceso de elaborar tal política y que sólo un 5% carecía absolutamente de política en esta materia. Estos resultados demuestran que las empresas norteamericanas buscan ser eficientes en materia de cumplimiento normativo, lo que genera altos costos para éstas, por lo cual se hace necesario que la prioridad no sea el respeto de las normas, sino más bien el logro de los objetivos establecidos por aquéllas (OCDE, 2001: 86).

En materia ambiental se presenta una problemática particular, cual es el límite territorial de las competencias institucionales, que no pueden hacer frente de manera integral a problemas de contaminación que comúnmente traspasan las fronteras de dicha competencia.

Otro de los principales problemas del no respeto de la reglamentación, desde una perspectiva institucional, es el desconocimiento del problema que genera el incumplimiento. Es por esto que para aumentar el nivel de cumplimiento es necesario diagnosticar sistemáticamente los resultados obtenidos respecto de los objetivos fijados por la reglamentación, difícil tarea para la mayoría de los países.

Un ejemplo ilustra bien esta afirmación. El Estado de Maine, en Estados Unidos, tenía la tasa más alta de accidentes del trabajo, 71% más alta que la tasa promedio nacional. La institución encargada de fiscalizar el cumplimiento de la reglamentación se enfrentaba a tres problemas.

El primero consistía en el escaso nivel de inspección efectuado a los grandes empleadores del sector manufacturero, responsable de la mayor cantidad de accidentes.

El segundo, decía relación con el objetivo de la inspección, puesto que la empresa elegida para efectuar la inspección era controlada con el único fin de determinar el grado de cumplimiento de la reglamentación y no el logro de resultados en materia de salud y seguridad de los trabajadores (id.).

En consecuencia, priorizar el control del cumplimiento de la reglamentación por sobre el logro efectivo de los objetivos establecidos por aquélla puede desvirtuar el espíritu de la legislación, la cual ha sido dictada no para ser cumplida, sino para que a través de su cumplimiento puedan alcanzarse los propósitos buscados por ésta.

Lo anterior ratifica lo expuesto por la doctrina en el sentido que el cumplimiento de la legislación ambiental nacional no es suficiente para proteger el medioambiente.

El tercer problema era que el organismo fiscalizador (OSHA) mantenía una relación de conflicto con el fiscalizado, en vez de favorecer un ambiente cordial y de colaboración destinado a superar los riesgos de seguridad y salud de los trabajadores.

## Estrategias para un mayor cumplimiento

De lo anterior surgen ciertas estrategias que, desde la perspectiva del regulador, permiten lograr un mayor cumplimiento.

### *Innovación y flexibilidad*

La innovación y la flexibilidad son ampliamente recomendadas. La Unión Europea y la OCDE promueven la ampliación del abanico de instrumentos de gestión ambiental. En ese sentido, y desde una perspectiva preventiva y no sólo reactiva del *enforcement*, conviene prestar atención al tipo de instrumentos empleados y su origen.

La OCDE promueve el uso de instrumentos voluntarios de distinto tipo que permitirían, en determinadas condiciones, un mayor cumplimiento de la reglamentación y sus objetivos.

Los *acuerdos voluntarios* pueden constituir un buen instrumento de sustitución a la reglamentación en el ámbito del medioambiente, especialmente en la reducción de emisiones (OCDE, 1999). Lo anterior dependerá, sin embargo, de las culturas jurídicas y administrativas de cada país.

Así, por ejemplo, países como Suecia o los Países Bajos, más pequeños y homogéneos, con tradiciones corporativas más integradas, pueden ofrecer un contexto más propicio a la realización exitosa de acuerdos voluntarios. Además, en Suecia las agencias sobre el medioambiente están organizadas de manera tal, que pueden ocuparse de cada una de las 400 instalaciones industriales, las cuales son reglamentadas sobre una base individual, caso por caso. En este contexto cada instalación negocia

un permiso individual, flexible e integrado, lo que permite variaciones tecnológicas y económicas en términos de disposición de una ley de aplicación general muy amplia y flexible.

Otra manera de incitar al respeto de la reglamentación es incitar la puesta en marcha de *gestión interna en las empresas*. En este sentido hay estudios que demuestran que las normas internas pueden alcanzar de manera mucho más eficiente y eficaz el cumplimiento de los objetivos reglamentarios que la normativa administrativa (Gunningham, 1998).

Otro instrumento son los *códigos de comportamiento* para las empresas y normas por la vía de políticas sobre la divulgación voluntaria. Por ejemplo, si una empresa detecta una infracción a la reglamentación gracias a su sistema interno de respeto o de auto-reglamentación, y lo señala a la autoridad reglamentaria, la empresa evita la sanción. Se trata de un sistema empleado en materia medioambiental por la EPA de Estados Unidos, por ejemplo.

Otra alternativa de los gobiernos es *combinar estos instrumentos*, implementando la autorregulación paralelamente a la inspección y puesta en aplicación tradicional.

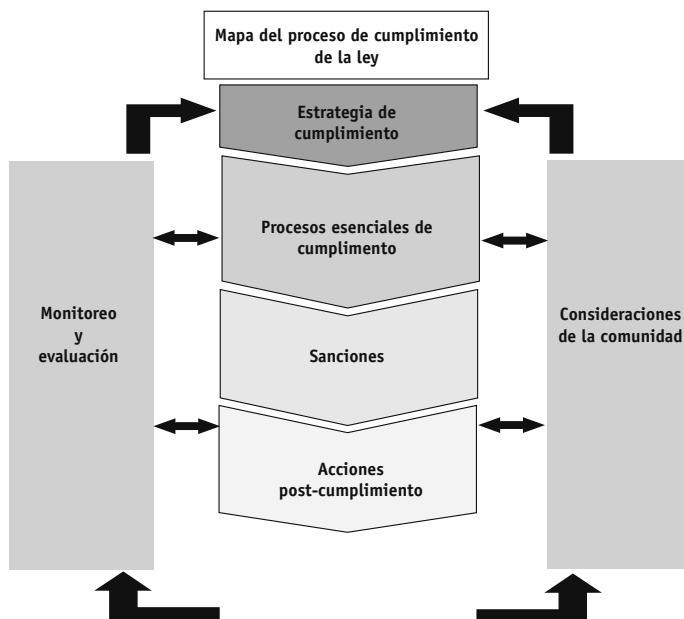
Existe también la posibilidad de *reorientar el contenido de la reglamentación* de manera de volverla más adaptable. Se trata por ejemplo de no decir «haga esto o lo otro», sino de prescribir el cumplimiento de ciertos objetivos. Esto facilitaría, según informe de la OCDE, la adhesión voluntaria a la normativa pues sus destinatarios podrían seguir el camino que les sea más conveniente para cumplir con el objetivo (OCDE, 2001).

Otra manera de fortalecer el cumplimiento desde la perspectiva de la reglamentación es poner el acento sobre el proceso, el cual se traduce en general en que la reglamentación solicita a las empresas implementar un sistema de identificación, de control y minimización de riesgos (por ejemplo en materia de seguridad alimentaria). Así, a la empresa se le fijan los objetivos y ésta determina cuál será el instrumento a utilizar para alcanzarlo.

### *Diseño de las herramientas de enforcement*

Como señala Waite (2005), para la regulación ambiental la efectividad del sistema depende de los impactos y las relaciones entre las diferentes tramas que construyen un sistema para generar cumplimientos, desde los imperativos que componen la esencia de los elementos del medioambiente, los principios de la regulación, la participación de los reguladores y de los regulados y otros incentivos de comportamiento. En este sentido, *el sistema de fiscalización* es una parte de esa trama.

Para que el sistema funcione, todos los elementos que permiten generar cumplimientos deben estar diseñados de manera que sean efectivos y para eso los sistemas de fiscalización deben graduarse desde lo menos punitivo, en una estructura piramidal en donde estén a disposición de la autoridad una buena cantidad de herramientas.



Fuente: Report Review of Enforcement in Environmental Regulation, 2006.



Fuente: Report Review of Enforcement in Environmental Regulation, 2006.

### *Instrumentos eficaces (EPA-EE UU)*

La eficacia es la aptitud de un instrumento para lograr el objetivo para el que fue concebido. Este factor dice relación con la calidad de los instrumentos que son fiscalizados. Sea que se fiscalice el cumplimiento de una norma general y obligatoria, de una resolución específica o de una instrucción no obligatoria, el instrumento utilizado para la fiscalización debe ser eficaz. Dicha eficacia está relacionada con la existencia de una autoridad que los utilice y con la claridad y precisión de las normas o pautas fiscalizadoras.

Los requisitos contemplados en las leyes, reglamentos, permisos o licencias serán más eficaces si reflejan más la realidad práctica del cumplimiento de la ejecución de la ley (EPA, 2001: 3-13). Esto es, si son claros y comprensibles; si definen claramente qué actividades están sujetas a los requisitos exigidos por estos instrumentos; si definen con precisión los requisitos y las excepciones a los mismos; si determinan la forma en que se evalúa el cumplimiento, especificando métodos y procedimientos de pruebas; si establecen claramente los plazos para el cumplimiento; si son suficientemente flexibles para adaptarse a través de los permisos y si se basan en tecnologías y metodologías que estén disponibles y sean fiables.

Otro aspecto importante, es la consideración de la compatibilidad de los requisitos contemplados en las normativas o demás instrumentos con las normas existentes. Para que las leyes sean eficaces y respetadas deben ser racionales y no emitir señales equívocas. Cualquier nueva ley ambiental deber ser consistente con otra en vigencia (a menos que su intención sea la derogación de la anterior) y debe reforzar y complementar las leyes y políticas en los otros sectores como salud, manejo de recursos naturales, y ordenamiento territorial, entre otros.

### *Fuentes de información y monitoreo*

Las prácticas de la recolección y el análisis de la información sobre el estado de cumplimiento de la normativa ambiental son factores esenciales para asegurar un buen nivel de aplicación de la normativa ambiental, ya que con ello es posible detectar y corregir las infracciones, ofrecer pruebas para apoyar acciones sobre la aplicación de la normativa, evaluar el cumplimiento de la normativa ambiental y en particular, diseñar programas especiales para lograr este cumplimiento.

La EPA ha identificado ciertas *fuentes esenciales de información sobre el cumplimiento de la normativa ambiental*, a saber:

- *Las inspecciones conducidas por fiscalizadores* (ibíd.: 6-3). Esta fuente de información presenta la ventaja de ofrecer información relevante y confiable, pero presenta la desventaja de requerir muchos recursos y que se deben elegir y planificar con cuidado.

- *La auto-supervisión*<sup>30</sup>, *auto-conservación de registros*<sup>31</sup> y *auto-informe*<sup>32</sup> por parte de la comunidad regulada. Mediante estas tres formas de autocontrol la autoridad puede requerir a los fiscalizados que lleven un seguimiento de su propio cumplimiento y que registren o transmitan los resultados para que la autoridad realice la revisión o evaluación del cumplimiento de la normativa ambiental.

Estas formas de autocontrol tienen la ventaja que ofrecen información amplia sobre el cumplimiento de la normativa, traspasando la carga económica de la supervisión al ente fiscalizado. Pueden incrementar el nivel de atención dedicado al cumplimiento de la normativa ambiental por parte de los fiscalizados. Sin embargo, estas fuentes de información para la supervisión del cumplimiento de la normativa ambiental se apoyan en la capacidad del fiscalizado de ofrecer información precisa y fidedigna.

- *Las denuncias ciudadanas*. La comunidad en general puede detectar las infracciones a la normativa ambiental que no se detectan mediante las inspecciones o el autocontrol. Sin embargo, tienen la desventaja de ser esporádicas y que no permiten el control de la cantidad o calidad de la información recibida. Los ciudadanos sólo pueden detectar las infracciones más flagrantes a la normativa ambiental.
- *El monitoreo de la calidad ambiental*. Este tipo de información es útil para detectar posibles infracciones sin fiscalizar la planta en sí. También es útil para determinar si los requisitos del permiso o autorización ambiental están proporcionando una protección ambiental adecuada. Tiene como desventaja que puede ser difícil demostrar una conexión entre la contaminación detectada y una fuente de contaminación específica.

### **Principios de la OCDE para la reforma de autoridades de fiscalización en países de economías en transición**

Chile fue invitado a integrar la OCDE, encontrándose en la actualidad en el proceso de ingreso. Esta noticia, coherente con el esfuerzo de someterse a una evaluación de desempeño ambiental, nos lleva a poner atención a las recomendaciones de esta organización, de manera de lograr un exitoso proceso de adaptación de nuestro país a los requerimientos de la OCDE.

---

<sup>30</sup> La auto-supervisión o monitoreo puede definirse como el proceso mediante el cual un fiscalizado mide sus emisiones, descargas y/o parámetros para proporcionar información acerca de la naturaleza de las descargas contaminantes y/o la operación de tecnologías de control.

<sup>31</sup> Entendemos por auto-conservación de registros que las instalaciones son responsables de mantener sus propios registros de ciertas actividades reguladas.

<sup>32</sup> El auto-informe o reporte requiere que los fiscalizados suministren periódicamente a la autoridad fiscalizadora los datos de auto-monitoreo o conservación de registros, y/o cuando se les solicite.



Hemos prestado especial atención al documento de la OCDE (2003) titulado *Guiding Principles for Reform of Environmental Enforcement Authorities in Transition Economies of Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*, el cual constituye el fruto de discusiones de expertos de la OCDE y representantes del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Instituto de Naciones Unidas para la Formación y la Investigación (UNITAR), en miras a acompañar el proceso de reforma de autoridades de fiscalización ambiental en países con economías en transición, situados en Europa del Este, el Cáucaso y Asia Central.

Consideramos que las recomendaciones contenidas en el documento señalado, dirigidas a los países en transición, pueden perfectamente ser extrapoladas a la situación de nuestro país, y dado que una de las recomendaciones de la OCDE a Chile tuvo precisamente que ver con el refuerzo institucional de la fiscalización, es que se hace imperativo considerar estos principios para la reforma de las instituciones fiscalizadoras<sup>33</sup>. En efecto, pese a las particularidades de los destinatarios de las recomendaciones contenidas en este documento, se trata de consejos universales, aplicables a diversas realidades, incluida la chilena. Además estos principios no son nuevos, y se asemejan a las directrices elaboradas por EPA de Estados Unidos con el respaldo de INECE<sup>34</sup>.

Los principios identificados en el documento de la OCDE (2003): *Guiding Principles for Reform of Environmental Enforcement Authorities in Transition Economies of Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*, que a continuación presentamos brevemente, pueden ser clasificados en dos grandes grupos: los principios fundamentales de la fiscalización entendida como concepto global de *enforcement* (principios 1 al 5); y los principios referidos a las responsabilidades, poderes y organización de la autoridad de fiscalización (principios 6 al 9).

*Principio 1: Asegurar de manera eficaz y eficiente la protección de la salud humana y el medioambiente.*

Esto significa que una buena evaluación de la fiscalización no depende de sí misma (número de casos fiscalizados) sino de la real protección que se le otorgue al bien jurídico protegido: salud humana-medioambiente.

*Principio 2: Principio preventivo (prevenir antes que curar).*

La Autoridad Nacional de Fiscalización (o ENFA, por su sigla en inglés en los términos del documento citado) debería disuadir al máximo los efectos de ciertas actividades y para esto debe ser capaz de hacer sentir en los regulados que las violaciones no van a ser toleradas, a través de caminos diversos como la existencia de respuestas muy severas ante el incumplimiento, la difusión de las acciones exitosas de fiscalización, los incentivos al cumplimiento, entre otros.

<sup>33</sup> El informe completo que aquí se resume analiza las experiencias comparadas seleccionadas aplicando una matriz que intenta evaluar el cumplimiento de estos principios.

<sup>34</sup> Sobre INECE, véase el sitio electrónico <[www.inece.org](http://www.inece.org)>.

*Principio 3: La fiscalización debiera ser equitativa y sólidamente justificada.*

Una fiscalización equitativa se funda en tres supuestos: coherencia, transparencia y proporcionalidad.

La *coherencia* se refiere a que frente a situaciones similares, las medidas deben ser también similares, lo que no significa que no se puedan ir adaptando los mecanismos de fiscalización a las nuevas necesidades o realidades que puedan presentarse, sino que el cambio debe ser bien justificado. La *transparencia* busca hacer entender al regulado cuáles son las expectativas que se esperan de él y qué es lo que él puede esperar de la Autoridad Nacional de Fiscalización. Por su parte, la *proporcionalidad* se refiere a la relación que debe existir entre la acción de fiscalización, el riesgo para el medioambiente y la gravedad de la violación.

*Principio 4: Las exigencias ambientales deberían establecer objetivos de cumplimiento susceptibles de ser realizados por los regulados.*

Los costos del cumplimiento de la regulación deben ser razonables y el monto de las sanciones debe establecerse en función del costo generado por el no cumplimiento.

*Principio 5: La autoridad nacional de fiscalización debería ser reconocida como una institución honrada, recta y responsable.*

Estos son presupuestos fundamentales para que una autoridad nacional de fiscalización pueda gozar de respeto y garantizar el cumplimiento de los objetivos de fiscalización. Ello se logra si la toma de decisiones se funda en el juicio sólido de los mejores profesionales, el cumplimiento de exigencias establecidas por ley y la ausencia de presiones efectuadas por grupos de interés.

*Principio 6: La autoridad nacional de fiscalización debe ser una institución autónoma con responsabilidades y poderes apropiados para alcanzar sus objetivos.*

Esto no significa que la autoridad nacional de fiscalización deba ser una agencia independiente del poder central, sino que debe tratarse de una institución independiente y objetiva, capaz de tomar decisiones, libre de presiones políticas o de otro tipo. Ello se consigue con recursos materiales y humanos propios; responsabilidades claramente definidas, y competencias suficientes de monitoreo y fiscalización; independencia de la institucionalidad a cargo de la elaboración de la reglamentación y de los intereses de los sectores productivos; una definición de poderes adecuados, como, por ejemplo, la posibilidad de tomar muestras, revisar equipos, la participación de expertos externos o representantes de la sociedad civil, el acceso a la información de entidades públicas o privadas, la aplicación de multas, suspensión o revocación de licencias o permisos ambientales, el seguimiento de los infractores, etcétera.

*Principio 7: La estructura organizacional de la autoridad nacional de fiscalización debería reflejar las prioridades ambientales y las responsabilidades legalmente definidas.*

Lo anterior significa que la estructura organizacional debería establecer funciones específicas de la autoridad nacional de fiscalización referidas a la asistencia del regulado y a la comunicación con el público. Además, la autoridad de fiscalización

debiera contar con recursos humanos y materiales. Ello implica una revisión periódica de su estructura institucional así como la dotación de un equipo multidisciplinario (técnicos, científicos, ingenieros, abogados, economistas, expertos en relaciones públicas e información de gestión) y la definición de un proyecto de gestión. Esto incluye la delegación de ciertas funciones por la vía contractual a organismos no gubernamentales o entidades del sector privado.

*Principio 8: La autoridad nacional de fiscalización debiera poseer una estructura organizacional descentralizada y coordinada.*

La autoridad fiscalizadora debe definir claramente la organización vertical y las responsabilidades designadas en cada nivel de la jerarquía.

*Principio 9: La autoridad nacional de fiscalización debiera identificar y establecer relaciones de trabajo efectivas con otras agencias o departamentos que tengan actividades que influyan en la actividad de fiscalización ambiental.*

La autoridad nacional de fiscalización debería encargarse de clarificar los roles y responsabilidades con otras ramas, agencias o niveles de gobierno que ejerzan alguna actividad que influya en la fiscalización ambiental.

## **Crterios para el diagnóstico de la fiscalización ambiental en Chile**

Con el objeto de poder desarrollar adecuadamente los elementos asociados a lo que deben considerarse como buenas reglas para la fiscalización ambiental, es necesario tener diagnósticos que permitan razonablemente poder concluir cuáles son los aspectos que tienen relevancia en la política pública actual.

Con dicho objeto indicaremos las principales características sobre las cuales descansa el sistema chileno, para que luego, sobre la base de los análisis de la experiencia comparada, podamos señalar recomendaciones de diseño en el marco del actual debate sobre institucionalidad ambiental.

### *Caracterización del sistema de fiscalización ambiental chileno*

#### I. SECTORIALIDAD Y COORDINACIÓN

Se podría afirmar que el sistema de fiscalización chileno está construido sobre un complejo de objetivos y situaciones, el que genera demasiados costos sociales como consecuencia de la ausencia de una autoridad central responsable que pueda exigir el cumplimiento de obligaciones sectoriales.

Como hemos señalado, si bien no existe un diagnóstico acabado y claro sobre el nivel de cumplimiento de la normativa ambiental en Chile, existen críticas asociadas

a la dispersión y superposición de competencias fiscalizadoras<sup>35</sup>, al monto y ejecución de las sanciones por incumplimiento de la normativa ambiental<sup>36</sup>, al deterioro del medioambiente, a la falta de certeza sobre los criterios de la autoridad y a la insuficiencia de los mecanismos de acceso a la justicia administrativa y jurisdiccional, entre otros aspectos.

Por otra parte, es conocido en la literatura nacional que el sistema de institucionalidad ambiental descansa sobre la base de la coordinación, sin producir efectos explícitos de derogación de las competencias sectoriales. Ese es el objeto pretendido por la Ley N° 19.330 y así está construido normativamente desde el artículo 1° de dicha ley.

Si se considera las competencias por tipos de recursos, el panorama lo ilustra el siguiente cuadro:

MEDIO O RECURSO IMPACTADO	GENERACIÓN DE NORMAS	FISCALIZACIÓN	EMISIÓN DE PERMISOS
AIRE	Ministerio Secretaría General de la Presidencia Ministerio de Salud Ministerio de Agricultura Ministerio de Transportes	AS SAG Ministerio de Transportes Ministerio de Minería	AS SAG
AGUA	Ministerio Secretaría General de la Presidencia Ministerio de Salud Ministerio de Obras Públicas	AS SISS DIRECTEMAR DGA SAG	DGA Ministerio de Obras Públicas AS
SUELO	Ministerio Secretaría General de la Presidencia Ministerio de Agricultura Ministerio de Vivienda y Urbanismo Ministerio de Salud Ministerio de Minería	SAG CONAF Ministerio de Vivienda y Urbanismo AS SERNAGEOMIN	SAG CONAF Comisión Mixta (Turismo, Salud, Vivienda y Agricultura) AS SERNAGEOMIN
BOSQUE	Ministerio de Agricultura	CONAF	CONAF
PESCA	Ministerio de Economía	Subsecretaría de Pesca	Subsecretaría de Pesca

Fuente: CONAMA, 1999.

<sup>35</sup> Por ejemplo: Superintendencia de Servicios Sanitarios, DIRECTEMAR y Autoridad Sanitaria (AS) en relación con el control de residuos industriales (RILES).

<sup>36</sup> Por ejemplo: Sanciones contempladas en la Ley N° 19300 por el incumplimiento a las Resoluciones de Calificación Ambiental de proyectos sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

COORDINACIÓN EN LA FISCALIZACIÓN DEL SEIA. En lo referido al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), el Artículo 64 de la LBMA establece que: «Corresponderá a los *organismos del Estado* que, en uso de sus facultades legales, participan en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, *fiscalizar* el cumplimiento de las normas y condiciones sobre cuyas bases se aprobó el Estudio o se aceptó la Declaración de Impacto Ambiental. En caso de incumplimiento, dichas autoridades podrán solicitar a la Comisión Regional o Nacional del Medio Ambiente, en su caso, la amonestación, la imposición de multas de hasta quinientas unidades tributarias mensuales e, incluso, la revocación de la aprobación o aceptación respectiva, sin perjuicio de ejercer las acciones civiles o penales que sean procedentes».

En el SEIA, la CONAMA actúa tanto en su calidad de administradora y coordinadora del proceso, como de organismo uniformador de los «criterios, requisitos, condiciones, antecedentes, certificados, trámites, exigencias técnicas y procedimientos de carácter ambiental que establecen los Ministerios y demás organismos del Estado competentes» (art. 23, inciso primero de la LBMA).

En síntesis, en lo que se refiere al SEIA, esto es, en lo referido a los requisitos y condiciones bajo los cuales se aprobaron los respectivos proyectos, la CONAMA sólo tiene *atribuciones coordinadoras y orientadoras de la fiscalización*. La fiscalización directa del SEIA corresponde únicamente a los organismos sectoriales con competencia ambiental, y en los casos que se detecten incumplimientos o infracciones a las RCA, ellos pueden requerir a COREMA o CONAMA la aplicación de las sanciones contempladas en la LBMA.

No obstante lo anterior, podemos decir que la función de coordinación asignada a la CONAMA por la Ley 19.300 (art. 72 de la LBMA), persigue idealmente la integración de la diversidad de competencias sectoriales para evitar contradicciones y reducir las disfunciones. En este sentido, las atribuciones de coordinación general de la CONAMA deben tener como objetivo la fijación de los medios y los sistemas de relación que hagan posible la información recíproca y la acción conjunta de las autoridades sectoriales con competencia ambiental.

Tenemos entonces que en relación con el SEIA, la sectorialidad a la que aludíamos se compensa por dos vías: (a) la ventanilla única y (b) el procedimiento sancionatorio regulado en el artículo 64 de la LBMA, ya citado.

En este último aspecto sancionatorio, la autoridad ambiental actúa hoy con competencias de coordinación y no de fiscalización directa, lo que genera un costo en la coordinación en dos sentidos: (a) en la manera de llevar a cabo la fiscalización, y (b) en la forma en que se ejerce la potestad sancionatoria.

En ese escenario es razonable esperar que los costos de coordinación sean altos, que el coordinador se encuentre frente a diferentes metodologías para llevar a cabo la tarea y que los resultados por sector sean completamente fragmentarios, dado que el coordinador no tiene poder de imperio sobre ninguno de ellos.

Lo anterior lleva a que la autoridad ambiental se enfrente a resistencia de parte de los sectores que consideran: (a) que las competencias que se pretenden incorporar a la fiscalización común están fuera del ámbito del SEIA, y (b) enseguida, que las regulaciones sectoriales son de «mejor» entidad, dados sus procedimientos o sanciones.

Expresión de lo primero es lo que ha sucedido con los dictámenes de la Contraloría General de la República (N°981/03, 39696/05, 2718/07 y 12889/07), y expresión de lo segundo son las situaciones a las cuales se enfrenta la autoridad ambiental en materia de Superintendencia de Servicios Sanitarios (art. 11, Ley N° 18.902), Pesca (art. 118 y 124, Ley General de Pesca y Acuicultura), Protección Agrícola (art. 11, DL 3557), Caza (art. 5°, Ley de Caza), Bosques (DL 701) y materias sanitarias (en particular, las medidas provisionales reguladas en el Código Sanitario).

COORDINACIÓN DE LA FISCALIZACIÓN DE LAS NORMAS DE CALIDAD Y NORMAS DE EMISIÓN. Por otro lado, en materia de normas de calidad y de emisión, el D.S. MINSEGPRES N° 93, de 1995, señala en el artículo 28 que las normas deben precisar «los organismos públicos con competencia para fiscalizar su cumplimiento, en conformidad al artículo 64 de la Ley N° 19.300». Como resulta obvio, el modelo de normas trató de reproducir el modelo integrado del SEIA. Sin embargo, un leve repaso por las normas dictadas permite concluir que lo que existe en verdad es una marcada sectorialidad, en donde no se identifica un sistema claro de fiscalización.

COORDINACIÓN EN LA FISCALIZACIÓN DE LOS PLANES DE PREVENCIÓN Y DESCONTAMINACIÓN. Respecto de los Planes de Prevención y Descontaminación tampoco hay normas que permitan su fiscalización eficiente. La LBMA señala (art. 46) que las verificaciones del cumplimiento de dichos planes estarán a cargo de la COREMA o CONAMA, pero a continuación la propia ley indica en su artículo 56 que en caso de incumplimiento sólo cabe una solución judicial.

Por último, la propia LBMA exige la existencia de programas de medición y control de la calidad ambiental del aire, agua y suelo (art. 33), según sean las competencias de los órganos de la Administración del Estado respectivos, sin que exista en ninguna norma legal un sistema que permita monitorear y evaluar el cumplimiento de estos sistemas de control.

## 2. LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO DE LOS ÓRGANOS CON COMPETENCIA AMBIENTAL

Con el objeto de poder realizar una primera aproximación relativa a la evaluación del sistema de fiscalización ambiental, utilizaremos los indicadores de desempeño institucional disponibles e informados al Congreso Nacional para el presupuesto del año 2007<sup>37</sup>; de ello es posible deducir qué áreas y con qué estándares se están comportando los servicios a cargo de la fiscalización ambiental.

Una cuestión general que llama la atención es que no existen indicadores de desempeño eficaces en materia de fiscalización ambiental en términos generales, y a mayor abundamiento entre los servicios a cargo de la fiscalización ambiental son indicadores acotados.

---

<sup>37</sup> Véase el sitio electrónico <[www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)>.

Del conjunto de indicadores establecidos para los órganos con competencia ambiental es posible realizar algunas *conclusiones preliminares* sobre las que con posterioridad es necesario profundizar:

No existe un producto estratégico (que se derive de las competencias legales asignadas a los servicios) y consistente en materia de fiscalización ambiental, de lo cual se deduce que cada servicio los define según su conveniencia y programas.

De lo anterior se concluye que no existe un criterio de política en la materia, pero también, y esto es lo importante, que no existe un sistema de presupuesto por resultados que considere la fiscalización ambiental, que de existir tendría importantes externalidades positivas para el funcionamiento del sistema.

Por otro lado algunas de las áreas de fiscalización ambiental que derivan de las RCA, desde el punto de vista sectorial, no están expresadas como resultados de la gestión de los servicios, de manera que se condicionan a los indicadores señalados para la CONAMA, y lo que los servicios expresan (algunos) sólo en la etapa de la emisión de información.

Lo que se mide en la fiscalización también es diverso. Por ejemplo, algunos servicios tienen asociada fiscalización a normas (SISS), pero otros carecen de información concreta sobre lo fiscalizado, lo que es particularmente sintomático en el sector salud en donde los indicadores son ambiguos e insuficientes pues no dan cuenta de todas las áreas de interés (véase los indicadores de fiscalización de la Subsecretaría de Salud).

Existen servicios con competencia en materia de fiscalización ambiental que carecen de indicadores (por ejemplo, DIRECTEMAR y DGA), lo que por supuesto afecta la obtención de información para el establecimiento de mecanismos de control de las prioridades de las agencias involucradas.

Considerando la información obtenida desde los indicadores de desempeño es posible concluir que la fiscalización ambiental es fragmentaria, sin información consolidada, con criterios ambiguos en la determinación de lo que se quiere medir (por ejemplo, algunos pretenden obtener información de efectividad y en otros sólo de registro histórico, pero jamás de calidad de la fiscalización) y sin un criterio común que la oriente y sistematice.

## Síntesis

En síntesis, es posible señalar que el modelo de fiscalización ambiental chileno tiene las siguientes características:

a. FISCALIZACIÓN DISPERSA. Como consecuencia del sistema implementado por la LBMA las competencias siguen entregadas a los sectores, lo que es evidente en

materia de fiscalización del SEIA (art. 64), en el modelo de normas y planes y en el sistema de monitoreo por tipos de recursos (art. 33).

b. **CARENCIA DE METODOLOGÍAS DESCRITAS Y PÚBLICAMENTE CONOCIDAS.** El sistema carece de metodologías de conocimiento público, lo que no se puede confundir con la elaboración de manuales que ordenen procedimientos. Lo anterior dificulta principalmente la consistencia en el tiempo de los procesos de fiscalización, pero también la rendición de cuentas a las cuales deben sujetarse los órganos administrativos para llevar a cabo sus facultades.

c. **BASADA EN VISITAS EN TERRENO.** La característica principal del modelo de fiscalización ambiental es la visita en terreno llevada a cabo por cada sector, y de ella la inspección ocular es la principal metodología.

d. **CON ÉNFASIS SANCIONATORIOS Y NO DE CUMPLIMIENTO.** El sistema chileno está fuertemente concentrado en los procesos sancionatorios. Eso explica en parte que los principales debates legales en materia de fiscalización se han concentrado en el procedimiento y los tipos de sanción, lo que supone que no existe una visión estratégica integral que considere factores de cumplimiento, monitoreo y sancionatorio, de responsabilidad civil y penal.

e. **CON COORDINACIONES LIMITADAS (al SEIA).** En efecto, la coordinación en materia de fiscalización está concentrada principalmente en materia del SEIA, concretamente a través del desarrollo de los Comités Operativos de Fiscalización (COF), sin que se dé idéntica estrategia en materias tales como normas, planes o controles por tipos de recursos.

f. **CARENCIA DE UN MODELO DE CAPACITACIÓN SECTORIAL Y TRANSVERSAL.** No existe un sistema implementado que permita llevar a cabo capacitación de funcionarios en materia de fiscalización ambiental, cuestión que debiera estar principalmente concentrada en la CONAMA. Sin embargo esta materia ha quedado entregada a cada sector, lo que implica un sesgo preferencial referido a las materias que defina cada sector.

## Conclusiones y recomendaciones

El diagnóstico previo de los criterios que se deben utilizar para establecer sistemas adecuados de cumplimiento de normas ambientales y de fiscalización de las mismas resulta indispensable para mejorar la institucionalidad del sector. Existe bastante consenso en la necesidad de robustecer las instituciones ambientales y en particular las vinculadas a fiscalización, dejando el disenso circunscrito a los diseños concretos.

De lo que hemos señalado, parece bastante lógico que una reforma a la fiscalización ambiental debe centrarse en promover la presencia de aquellas variables y elementos que inciden en un alto nivel de cumplimiento de la normativa ambiental.

La literatura ha señalado que cualquier sistema de control debe basarse esencialmente en un mecanismo que promueva el cumplimiento (Wasserman, 1992; Ruiz-Tagle, 2006; Defra, 2006; OCDE, 2008), considerando herramientas de monitoreo



y utilizando la actividad sancionatoria como una de las hipótesis de desarrollo, pero no la exclusiva.

Lo que no debemos perder de vista es que el principal objetivo de los sistemas de fiscalización es el cumplimiento de las regulaciones ambientales de manera de evitar efectos adversos sobre el medioambiente, por lo que su finalidad debiera ser esencialmente preventiva, para después ser reactiva. Tampoco se debe olvidar que un sistema de fiscalización costoso da como resultado un nivel de emisiones que no serán las socialmente óptimas y, en consecuencia, eficientes desde el punto de vista de los objetivos de política pública que se planteen.

Como se indica (Waite, 2005) para la regulación ambiental, la efectividad del sistema depende de los impactos y las relaciones entre las diferentes tramas que construyen un sistema para generar cumplimientos, desde los imperativos que componen la esencia de los elementos del medioambiente, los principios de la regulación, la participación de los reguladores y de los regulados y otros incentivos de comportamiento. En este sentido el sistema de fiscalización es una parte de esa trama.

Para que el sistema funcione, todos los elementos que permiten generar cumplimientos deben estar diseñados de manera que sean efectivos y para eso los sistemas de fiscalización deben graduarse desde lo menos punitivo en una estructura piramidal en donde estén a disposición de la autoridad una buena cantidad de herramientas.

Tal como se ha señalado (OCDE, 2003) parece razonable construir los sistemas de fiscalización sobre la base de algunas reglas claras:

- a. Una buena evaluación de la fiscalización no depende de sí misma (número de casos fiscalizados) sino de la real protección que se le otorgue al bien jurídico protegido: salud humana - medioambiente.
- b. El objetivo de la autoridad de fiscalización ambiental debe ser disuadir al máximo los efectos de ciertas actividades.
- c. La exigencia de que frente a situaciones similares, las medidas y los procedimientos deben ser similares, lo que no significa no poder ir adaptando los mecanismos de fiscalización a las nuevas necesidades o realidades que puedan presentarse, cuando el cambio sea bien justificado.
- d. Los costos del cumplimiento de la regulación deben ser razonables y el monto de las sanciones debe establecerse en función del costo generado por el no cumplimiento.
- e. Generalmente, en casi todos los países muchas instituciones están envueltas en procesos de regulación ambiental y necesitan una coordinación de sus actividades y cooperación en sus trabajos. Por esta razón una autoridad de fiscalización ambiental debe encargarse de clarificar los roles y responsabilidades de las agencias o niveles de gobierno que ejerzan alguna actividad que influya en la fiscalización ambiental.

Parece razonable que en un proceso de rediseño institucional se consideren los costos de la dispersión de competencias, lo que no sería tan complejo si operaran los sistemas integrados de fiscalización adecuados que promuevan precisamente la eficiencia para el cumplimiento. La brecha no sólo es una deficiencia pública, sino que también afecta el óptimo de calidad ambiental deseado.

## Bibliografía

- ÁLVAREZ GARCÍA, V. (sd). *La protección del medio ambiente mediante técnicas de normalización industrial y de la certificación*. Ariel.
- BERMEJO VERA, J. (1998). «La administración inspectora». En *Revista de Administración Pública*, 147: 39-58; septiembre - diciembre.
- BIRDSON, Bret (2005). «Adjudicating sustainability: New Zealand's environment Court». En: Zaelke Durwood, Kaniaru Donald y Kruzíková. *Making Law Work: Environmental Compliance & Sustainable Development*. (2 tomos). (453-466). Cameron May, International Law Publishers.
- CANALS I AMETTLER, Dolors (2004). *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*. Comares.
- CARMONA, C. (1999). «Unidad VI. Principio de Control». En *Apuntes de clases de derecho administrativo*.
- COLUMBIA UNIVERSITY (2005). *Yale Center for Environmental Law and Policy and Center for International Earth Science Information Network*. Columbia University. Environmental Sustainability Index.
- COMISIÓN EUROPEA (2001). *La gobernanza europea: un libro blanco*. COM 428 final. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.
- CORDERO VEGA, Luis (2007). *Derecho Administrativo y Tribunal Constitucional*. Facultad de Derecho, Universidad de Chile.
- CUNILL, N. y OSPINA, S. (2003) «La evaluación de los resultados de la gestión pública: herramienta técnica y política». En *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática*, CLAD.
- DEMKE, Christoph (2001). «Towards Effective Environmental Regulation: Innovative Approaches in Implementing and Enforcing European Environmental Law and Policy». En *Jean Monnet Working Paper*, 5/01.
- DEPARTAMENT FOR ENVIRONMENTAL, FOOD AND RURALS AFFAIRS (DEFRA). (2006). En *The Effectiveness of Enforcement of Environmental Legislation*. Septiembre.
- DUBOIS MALJEAN, S. (2003). *La mise en oeuvre du droit international de l'environnement*. IDDRI, Aix-en-Provence.
- ENVIRONMENT PROTECTION AGENCY (EPA). (1992). *Principles of Environmental Enforcement*. Environmental Protection Agency. Julio (1-2). US. EPA/300-93-001. Disponible en <<http://www.inece.org/enforcementprinciples.html>>.

- FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2000). «La inspección en el marco del control de la aplicación del derecho ambiental». En *Revista de Derecho Administrativo*, 4.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2002). *La actividad administrativa de inspección: El régimen jurídico genreal de la función inspectora*. Granada: Editorial Comares.
- FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (FARN). (2002). *Primera Conferencia Internacional Sobre Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental en América Latina*. Material de trabajo y conclusiones. Buenos Aires. Disponible en <<http://www.farn.org.ar/docs/libros.html>>.
- GUNNINGHAM, N. (1998). «*Environmental management systems and community participation: rethinking chemical industry regulation*». Australian Centre for Environmental Law. Faculty of Law, Australian National University.
- GUZMÁN, M. (2002 y 2005). *Sistema de control de gestión y presupuestos por resultados*. Disponible en <[www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)>.
- HACKBART, M. y RAMSEY, J. R. (2002). «The Theory of the Public Sector Budget: an Economic Perspective». En: Khan, A. y W. Bartley Hildreth. *Budget Theory in the Public Sector*. (172-187). Quorum Books.
- MACERA, Bernard Frank (2000). *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. Ramón Martín Mateo*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- MAKKAI, T., BRAITHWAITE, J. (1993). «Praise, pride and corporate compliance». *International Journal of the Sociologie of Law* (73-91).
- MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA (MINSEGPRES). (1995). *Plan piloto de modernización de la gestión en Servicios Públicos*.
- MINISTRY OF ENVIRONMENT. *The Swedish Environmental Code. A Resume of the text of the Code and related Ordinance* (p. 4). Disponible en <[www.sweden.gov.se](http://www.sweden.gov.se)>.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE). (1999). *Voluntary approaches for environmental policy*.
- . (2001). *Réduire le risque d'échec des politiques publiques. Les défis au respect de la réglementation*.
- . (2002). *Governance for sustainable development. Five OECD case studies*. (42 2002 05 1 P). ISBN: 92-64-18747-2; núm. 51995 2002.
- . (2002). *Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development. Policy Brief*.
- . (2002). *La gouvernance pour le développement durable. Etude de cinq pays de l'OCDE*
- . (2003). *Les subventions dommageables pour l'environnement. Problèmes et défis*.
- . (2003). *Guiding Principles for reform of environmental enforcement authorities in transition economies of Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*.
- . (2004). *Développement durable dans les pays de l'OCDE: mettre au point les politiques publiques*.
- . (2004). *Environmental Performance Reviews. Sweden*.

- . (2004). *L'observateur, La modernisation du secteur public : axer la gouvernance sur la OCDE Mise en œuvre du développement durable. Principaux résultats, 2001-2004.*
- . (2005). *L'observateur, La modernisation du secteur public : moderniser la responsabilité et le contrôle.*
- . (2005). *Moderniser l'Etat. La route à suivre/ Modernising Government: The way forward.*
- . (2005). *National Strategies for sustainable development: good practices in OECD countries.*
- . (2005). *Rapport annuel 2005 sur les travaux relatifs au développement durable à l'OCDE.*
- . (2006). *Programme de l'OCDE sur l'environnement 2005-2006.*
- . (2007). *Sustainable Development Studies. Institutionalising Sustainable Development.* ISBN 9264018875, 9789264018877.
- . (2007). *Environmental Performance Reviews: New Zealand.* OECD Publishing. ISBN 978-92-64-03057-2; ISBN 92-64-03057-3; 97 2007 03 1 P.
- . (2007). *Environmental Performance Reviews: Switzerland.* ISBN 9264161325.
- OCDE/ CEPAL (2005). *Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile.*
- PEARCE, Frank and TOMBS, Steve (1998). «Toxic Capitalism. Corporate Crime and Chemical Industry». Aldershot Dartmouth.
- QUIROGA M. Rayen (2001). «Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo: estado del arte y perspectivas». CEPAL.
- RAMÍREZ ALUJAS, A. V. (2004). *El proceso de reforma del Estado y modernización de la gestión pública en Chile. Lecciones, experiencias y aprendizajes (1990-2003).* Madrid: INAP.
- REES, J. (1997). *Development of communitarian regulation in the chemical industry, Law and policy.* (477-528).
- RIVERO ORTEGA, R. (1999). *Introducción al Derecho Administrativo Económico.* Salamanca: Ratio Legis.
- RIVERO ORTEGA, R. (2000). *El Estado vigilante. Consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la administración.* Tecnos.
- RUIZ-TAGLE, M. T. (2006). «What are Determinants of Environmental Compliance in the Chilean Manufacturing Industry? A case study». En *Environmental Economy and Policy research.* Discussion Paper Series, 17. University Cambridge.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2004). *Principios de Derecho Administrativo General.* Tomo II. Iustel.
- SCHICK, A. (1998). «Why most Developing Countries Should not Try New Zealand's Reforms». En *The World Bank Research Observer.* Vol. 13, núm. 1.
- VILLAR EZCURRA, J. L. (1999). «Derecho Administrativo Especial». En *Civita* (43-96).

- WASSERMAN, C. (1992). «Principle of Enviromental Enforcement». En *Proceedings of the International Conference on Enviromental Enforcement*. Vol. 1: 13-170. Budapest.
- ZAELKE, Durwood, Kaniaru DONALD y Eva KRUZÍKOVÁ (2005). *Making Law Work: Environmental Compliance & Sustainable Development*. Tomos I y II. Eds.. Cameron May Ltd., International Law Publishers.

ENERGÍA E INCLUSIÓN: IMPACTOS DEL SOSTENIDO AUMENTO  
DE LOS PRECIOS DE LA ENERGÍA EN  
LOS PRESUPUESTOS FAMILIARES

**Miguel Márquez Díaz.** Director del Estudio. Ingeniero Comercial por la Universidad de Concepción, DESS en Evaluación de Proyectos y Desarrollo Industrial, París I-Sorbonne, Francia. Actual miembro del Centro de Energía y Medio Ambiente de la Universidad Diego Portales. Investigador Asociado en Energía de la Corporación Chile Ambiente.

**Rolando Miranda.** Ingeniero Civil Electricista por la Universidad de Chile. Investigador en el PRIEN, Universidad de Chile. Gerente General de ECOENER.

# ENERGÍA E INCLUSIÓN: IMPACTOS DEL SOSTENIDO AUMENTO DE LOS PRECIOS DE LA ENERGÍA EN LOS PRESUPUESTOS FAMILIARES<sup>1</sup>

Miguel Márquez y Rolando Miranda

## 1. Introducción

Ese día arribó un barco de cereales a Barcelona, uno de los pocos que venció el bloqueo genovés. Los cereales fueron comprados por la propia ciudad a precios astronómicos para revenderlos entre sus habitantes a precios asequibles. (Barcelona, 15 de abril de 1334).

ILDEFONSO FALCONES, *LA CATEDRAL DEL MAR*.

Las relaciones entre crecimiento y equidad son complejas. Más aún cuando a éstas se les añaden las dimensiones medioambientales y la energía. En efecto, tasas de crecimiento elevadas presuponen presiones de importancia sobre los recursos naturales, y en particular, sobre los recursos energéticos. Dichas presiones surgen de la necesidad de ampliar la oferta de servicios energéticos a fin de satisfacer ese mayor crecimiento y la búsqueda de mayor equidad, apareciendo el incremento de la disponibilidad de energía como condición *sine qua non* para el logro de esas metas de crecimiento.

---

<sup>1</sup> Este trabajo es una versión compendiada y actualizada del estudio titulado «Una estimación de los presupuestos familiares derivados del sostenido aumento de los precios de la energía (Energía e Inclusión)», que fue realizado por la Universidad Austral de Chile y ASERTA Consultores para la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Actuó como contraparte por dicha División Jaime Ruiz-Tagle.



Tal relación se da en Chile en un particular contexto de sostenido y persistente aumento en la demanda energética, de adquisición de bienes o servicios eléctricos por parte de la gente, de incremento en los costos de la energía, de creciente vulnerabilidad y dependencia de los hidrocarburos, de los que Chile carece y, contradictoriamente, en un contexto en el cual aumenta la resistencia a los megaproyectos energéticos.

Desde la perspectiva de la equidad, el necesario proceso de energización en Chile debería apuntar a los sectores que tienen dificultades —físicas o económicas— para acceder a la energía y/o para satisfacer sus requerimientos energéticos.

La mayor —y mejor— disponibilidad de energía no sólo se vincula estrechamente con mayores grados de productividad, sino también con la calidad de vida y mayores posibilidades de emancipación. Por el contrario, una baja o insuficiente *energización* normalmente aparece ligada a una baja productividad y por ende a ingresos insuficientes.

La experiencia permite afirmar que a nivel de las familias o de los hogares, la relación entre energía y equidad es más evidente que en otros sectores de la economía. En efecto, así como es posible establecer relaciones directas entre pobreza y cambios en la distribución de los ingresos, es también posible establecer comparaciones entre patrones y niveles de consumo de energía con niveles de ingreso.

Diversos estudios demuestran que el gasto en energía acapara parte importante del presupuesto familiar de los sectores pobres, tanto urbanos como rurales. Cabe agregar que, a pesar de que estas familias destinan un elevado porcentaje de sus ingresos al consumo de energía, como demuestra este estudio, ellas, aparentemente, no satisfacen plenamente sus requerimientos de confort energético. Decimos aparentemente, pues el estudio cubrió sólo parte de la problemática aludida, excluyendo aquellas necesidades «energéticas» no colmadas o insatisfechas, que derivan de la determinación de parámetros de confort energético en diversos usos finales de la energía a nivel de las familias.

En dicho contexto, y dada la tendencia al aumento sostenido en los costos de la energía y del consecuente aumento en los precios y tarifas de la misma, el estudio se propuso analizar y evaluar los impactos derivados de los aumentos sostenidos en los precios de la energía y a partir de tales resultados, sugerir algunos lineamientos básicos de política para mitigar tales impactos.

Las conclusiones de este estudio permiten confirmar algunas presunciones o análisis preliminares establecidos, en el sentido que los aumentos de costos de la energía se distribuyen de manera desigual tanto social como geográficamente.

A partir de las fuentes de información disponibles, el estudio matriz expuso, en el capítulo 2, un diagnóstico de la situación inicial (1996) que da cuenta del gasto en energía de los presupuestos familiares según quintiles de ingreso, y por macrorregiones adoptadas; estableció la relación entre los diversos sistemas eléctricos y las tarifas por sistemas y los precios relativos, los impactos en los gastos de las familias derivado del persistente aumento en los precios y tarifas de la energía por quintil y por macrorregión; se establecieron las brechas de ingreso por hogar y los consumos

no sustitutivos hasta el 2006, se realizó una evaluación de los resultados y se estimaron tendencias.<sup>2</sup>

La elevada participación de leña en el consumo energético de los hogares obligó a abordar en detalle el tema de las cifras y fuentes relacionadas con este energético. Para ello se consagró un sub-punto en el capítulo 2 y se analizaron las fuentes más actuales que permiten afirmar, sin temor a equívoco alguno, que la leña es el energético de mayor peso relativo en los hogares chilenos.

La omnipresencia de su uso, con casi el 100% en las viviendas de la macrorregión austral, con más del 90% en la macrorregión sur y en no menos del 50% de la macrorregión centro, en promedio, más que compensan, en volumen, el alto número de viviendas de la Región Metropolitana (RM) que aparentemente —salvo en las localidades rurales y semi urbanas— usan poco o nada de leña. Sin duda en ello inciden, no sólo factores climáticos sino también la mayor o menor facilidad de acceso a los energéticos modernos.

En el último punto de este capítulo, se elaboró una síntesis global de las estimaciones y evaluaciones realizadas, destacándose las dificultades encontradas en la información relativa al uso de la leña y la ausencia de series estadísticas respecto de su precio. Tal dificultad impidió sacar conclusiones completas y rigurosas, como era la intención inicial, del conjunto de los energéticos y su impacto en los presupuestos familiares en el período considerado. Ello fue parcialmente reparado con los datos de los cuales se dispuso, estableciéndose algunas estimaciones y tendencias que refuerzan las conclusiones derivadas del análisis de la electricidad y derivados del petróleo y su participación en los presupuesto familiares.

En el capítulo 3 se exponen algunos elementos básicos de una política energética que debiera tener como propósito la inclusión y la equidad. Se sugieren medidas de corto y largo plazo y se incluyen los aspectos esenciales que, a juicio de los autores, debería asumir el Programa de Electrificación Rural. Las propuestas están concebidas en un contexto de desarrollo sustentable y teniendo el uso eficiente de la energía como elemento clave de una política energética con propósitos de equidad.

En síntesis, el desafío de este estudio era entregar una señal de alerta a los responsables de las políticas públicas respecto de lo que ha estado aconteciendo en el ámbito de la energía y del consumo residencial, y más precisamente en las señales de precios de un servicio calificado como público.

Habida cuenta de la relativa concentración en el sector energético —tanto en el eléctrico como en los derivados del petróleo y del gas, así como las debilidades del marco regulatorio (eléctrico) o la simple ausencia de éste (derivados del petróleo y gas natural)— es posible que los aumentos en los precios de la energía, crecientes y persistentes en el tiempo, trastoquen los afanes redistributivos o inclusivos de las políticas de equidad perseguidas por el Gobierno de la Concertación. Es probable,

---

<sup>2</sup> Corresponde a los objetivos secundarios 1 a 4 de los términos de referencia del estudio *Energía e Inclusión*.

incluso, que ante los sostenidos aumentos en los precios de la energía, parte de los usos finales (calefacción, calentamiento de agua, cocción) deban ser cubiertos con energéticos más contaminantes, como es el caso de la leña<sup>3</sup>, con todo el conjunto de impactos negativos tanto ambientales como sociales, o incluso, que aumenten las carencias energéticas en los sectores más pobres de la población.

Los resultados de este estudio, a juicio de sus autores, deberían traducirse en un reforzamiento de las políticas públicas en el ámbito de la energía y en la apertura de discusiones y estudios más rigurosos respecto de los siguientes temas: el aumento en los costos de la energía y de sus precios y tarifas (lo que no es lo mismo), así como los propósitos inclusivos de las políticas públicas y de gobierno en este ámbito; el funcionamiento de los mercados energéticos, las señales de precios de los servicios públicos y la búsqueda de opciones que permitan conciliar el crecimiento y una mayor oferta energética, por un lado, y los desafíos y problemas ambientales y sociales que suponen presiones crecientes sobre los ecosistemas, recursos naturales y energéticos locales, por el otro.

## 2. Precios de los energéticos y su incidencia en el consumo del sector residencial

### 2.1 Contexto

Chile, dadas sus particulares condiciones geográficas y climáticas, posee una estructura de usos finales de la energía peculiar en el sector residencial si se le compara con el resto de América Latina. De este perfil de energía de los hogares chilenos destacan a los menos cuatro principales aspectos: i) 59% del consumo de la energía de las familias es cubierto con leña (CNE, 2005; ii) gran parte del gasto energético de las familias se destina a calefacción, calentamiento de agua y cocción; iii) mientras más al sur del país, mayor es el gasto en energía de las familias; y, finalmente, existen antecedentes que permiten afirmar un uso dispendioso de la energía a nivel del sector residencial, al igual que el resto de los sectores, lo que deriva no sólo en gastos ineficientes sino además en impactos ambientales crecientes<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Normalmente y acorde a encuestas y estudios diversos en los sectores más pobres no se dispone de estufas a combustión lenta o de doble cámara. Predominan los artefactos a llama abierta, (salamandras, chimeneas, estufas a parafina y a gas licuado), los que además operan, usualmente en condiciones deficientes. Ello incide de manera notable en la calidad del aire de las principales ciudades y localidades del sur del país, el aumento en la presión sobre la masa boscosa —especialmente nativa— y supone costos en horas/hombre para recolección u obtención del recurso.

<sup>4</sup> «Chile muestra un patrón expansivo en el cual el crecimiento de la economía implica un aumento proporcional del consumo energético. Lo anterior, se traduce en efectos como contaminación, pérdida de recursos en las familias más pobres y detrimentos de competitividad en la industria y minería. Además, representa un patrón de consumo no sustentable en el mediano plazo que re-

En efecto, el sector comercial, público y residencial, cuenta aproximadamente con un 18% del consumo total de energía primaria, a la zaga del transporte y minería, e industria, con 24% cada uno; del sector centros de transformación e industrias intensivas en energía con un 21%, y por delante del consumo del propio sector energético con un 13%.

El estudio aborda lo que sucede con el sector residencial, excluyéndose al resto de los sectores, o más precisamente sub-sectores que lo componen, esto es, el comercial y público y, evidentemente, el sector energético en su conjunto, del cual se exponen sus trazos fundamentales en el Recuadro 1.

Un primer elemento que destaca en el consumo energético del sector residencial es la elevada participación de la leña. En el punto 2.2 se abunda en detalles al respecto. Además de sorprender en sí este dato, llama la atención el escaso interés de la política pública en el más importante de los energéticos de los hogares chilenos, consumo que no sólo se restringe a las regiones del sur del país —de la VIII a la XII regiones— sino también a otras regiones, incluyendo la Metropolitana, aun cuando con participaciones relativas más bajas respecto de otros energéticos.

La disminuida participación de la electricidad en el consumo energético de las viviendas es consistente con su consumo per cápita (kWh/PIB), que a nivel internacional sitúa a Chile, según agencias internacionales especializadas, en el grupo de los países en desarrollo (IEA/OECD, 2006), y ello pese a los avances logrados en la electrificación rural durante la década de los noventa. Hay que destacar que, de acuerdo a criterios internacionalmente aceptados, es posible afirmar que desde el punto de vista energético, una alta participación de la leña a lo largo de un largo período considerado y un escaso incremento de la importancia relativa de la electricidad, constituyen señales inequívocas de inequidad.

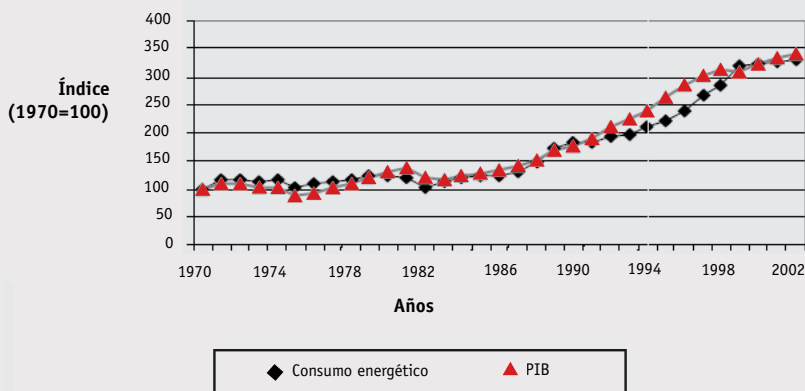
---

quiere una acción e intervención decisiva del Estado y la sociedad en su conjunto» (CNE/PNUD: *Diagnóstico de la situación energética en Chile*. Febrero del 2005; pp 22 y 23).

### Recuadro 1. El sector energía en Chile

Según la CNE, a fines del 2005, de un total de 329.283 teracalorías que corresponden al consumo bruto de energía, el 60% era importado y 40% nacional. Nuestra matriz energética es altamente vulnerable y dependiente de fuentes externas, en particular de hidrocarburos: importamos 98% del petróleo crudo; 84% del carbón y 76% del gas natural. De no considerarse Punta Arenas, la importación de gas natural sería casi del 100%. El consumo de energía ha crecido a más de un 6% en promedio anual estos últimos quince años y el PIB lo hace a un 5,5%. Ello significa que Chile requiere cada vez más energía para añadir una unidad de producto, bien o servicio (gráfico 1); a contrario sensu, los países de la OCDE (IEA, 2005), casi en su totalidad, observan un comportamiento distinto al requerir cada vez menos energía para su crecimiento.

Gráfico 1



El sector energético ha experimentado profundos cambios institucionales en los últimos veinte años, conduciendo al desarrollo de modelos de gestión pública con mayor énfasis en el rol de los mercados competitivos, y un rol regulador, fiscalizador y subsidiario por parte del Estado. El subsector eléctrico ha sido privatizado en su totalidad y posee un marco regulatorio que ha sufrido escasas modificaciones (Ley Corta I y II de 2005) desde la aplicación del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 1982 (DFL N° 1/1982). El subsector de derivados de petróleo y del gas natural carece de marco regulatorio. En él participan mayoritariamente empresas privadas, salvo en lo que se refiere a la producción y refinación de crudo ejercida por ENAP. En el caso de la leña, finalmente, se trata de un mercado informal que carece por completo de marco regulatorio

Acorde a estimaciones previas establecidas a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE), realizada en el mes de enero de 1997, en la Región Metropolitana, la participación de la electricidad y de los derivados del petróleo (combustibles) en los presupuestos familiares era mayor en los deciles más pobres que en los deciles más ricos (cuadro 1).

**Cuadro 1.** Gasto mensual en energía (combustibles y electricidad) e ingreso de hogares, por deciles (Gran Santiago, 1996-1997)

Gasto mensual	Total	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10
Por hogar	445.637	110.671	176.617	202.874	246.464	282.017	326.523	404.449	504.278	755.991	1.446.486
Electricidad	8.624	4.987	5.772	6.363	6.695	7.729	7.736	8.555	9.471	11.131	17.805
Combustibles	8.141	3.726	4.506	4.765	5.020	6.150	6.403	7.971	9.296	12.686	20.891
Total	16.766	8.713	10.278	11.127	11.715	13.879	14.139	16.526	18.767	23.817	38.696
% en presupuesto familiar		8	6	6	5	5	4	4	4	3	3

Fuente: Elaboración propia.

En el decil 1, o de los más pobres, la participación de la energía en el presupuesto familiar era de un 8% y en el decil 10, o de los más ricos, de sólo un 3%. Es necesario señalar que tal encuesta se realizó en el Gran Santiago, en donde la tarifas eléctricas eran (y son) más bajas que en buena parte del territorio.

Las evidencias o señales de inequidad en el acceso a la energía eran suficientemente amplias como para desplegar esfuerzos mayores como los que se pretenden en este estudio. Así, estudios similares, parciales, realizados en otras regiones de Chile, dan cuenta de participaciones relativas aún mayores, cercanas al 20% del gasto de la energía en los gastos totales de sectores socioeconómicos bajos.<sup>5</sup>

Otros estudios realizados a lo largo de los noventa<sup>6</sup>, así como las medidas tomadas a principios de esta década y en el 2005, en que el gobierno decidió la asignación de subsidios o bonos compensatorios a los sectores más pobres de la población para paliar en parte los aumentos en los precios del transporte, confirmaron las presunciones respecto de la inequidad en el acceso a la energía.

Si bien en el plano teórico, las relaciones entre energía y equidad son mucho más ricas y amplias, el estudio ha sido consagrado básicamente al tema de las variaciones en los precios y tarifas de la energía y su impacto en los presupuestos familiares.

La existencia de mercados imperfectos como el de los energéticos —con limitada y escasa competencia, elevada integración, parcial consideración de las externalidades ambientales y no disputabilidad de mercados — revelan la necesidad de intervención en ellos por parte del Estado, estableciendo mecanismos necesarios con fines redistributivos en el ámbito de la energía.

<sup>5</sup> Se trata del estudio SINERGOS/PRIEN/CENDA. *Mejoramiento del sistema energético de Chiloé en la perspectiva de su desarrollo sustentable*, de julio de 1993.

<sup>6</sup> Véase, «Perfil del consumo energético residencial de la intercomuna Concepción-Talcahuano», 1992. PRIEN, Universidad de Chile, marzo 1992; «Comparación de equipamiento en electrodomésticos entre sectores rurales y urbanos». INE, Datos del Censo 1992.

En este contexto, especial relevancia adquiere el desarrollo de instituciones o de instancias de coordinación que promuevan la equidad y la satisfacción de las necesidades de los usuarios, especialmente de los más desfavorecidos. Si las características propias de la energía demuestran la necesidad de trascender las instituciones propias a ese campo y se pretende incorporar los objetivos sociales a las políticas energéticas, tal percepción o consideración de política se fortalece al incluir aspectos como la competitividad, la vulnerabilidad de nuestra matriz energética y el medio ambiente.

En suma, la incidencia de la energía o de las opciones energéticas incorporadas en las actividades humanas dan cuenta de una estrecha relación con la equidad. En consecuencia el diseño de políticas y mecanismos propios al sector energético e incluso aquellos vinculados administrativamente a otros sectores como los de vivienda, de salud, de obras públicas, agricultura, etcétera, son campos propicios para perseguir el logro de objetivos de carácter social.

La correcta identificación de objetivos y de instrumentos conducentes a mejorar la equidad en el campo de la energía no pueden sino derivar en la obtención de positivos y benéficos resultados no sólo en el plano social, sino también de la eficiencia energética, de la competitividad, en la seguridad energética y en la disminución de la vulnerabilidad del suministro energético.

## 2.2 *¿Cuánto pesa la leña?*

La elevada participación de la leña en el consumo energético es señal inequívoca de que los esfuerzos destinados a identificar propuestas para mitigar el impacto de los precios crecientes de los energéticos en los presupuestos familiares deben considerar la leña. No obstante, la falta de información precisa respecto de su consumo en algunas regiones o en sectores rurales, o incluso las dificultades para la obtención de series de precios, no permitieron un análisis similar al desarrollado para la electricidad y los combustibles. A diferencia de éstos, huelga decirlo, en el caso de la leña se trata de un mercado informal y en donde la información estadística es limitada y parcial.

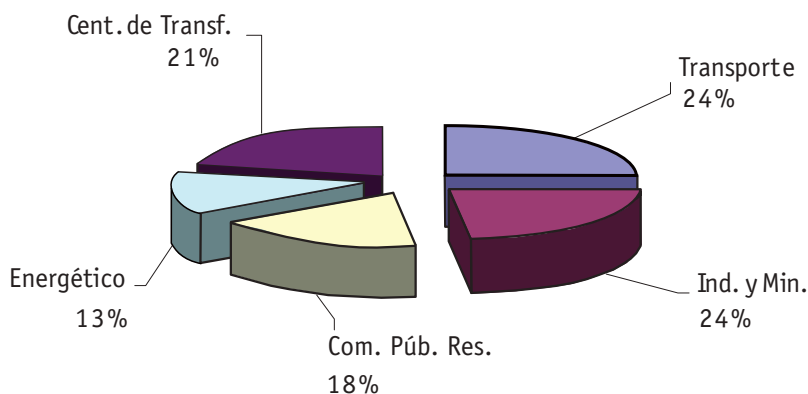
Los párrafos que se ofrecen a continuación pretenden reafirmar, a partir de un escrutinio riguroso de las fuentes más actuales y autorizadas especializadas en el tema, la elevada participación de la leña en los hogares chilenos.

En opinión de los autores de este estudio, es necesario señalar de entrada que si bien la leña hoy es vista como un problema, puede representar buena parte de la solución a los problemas de acceso a la energía (económicos y/o físicos), y constituirse en una fuente segura para disminuir la vulnerabilidad de nuestra matriz energética. En otras palabras, los problemas que parecieran derivar del uso de la leña, encuentran su solución en el uso de la leña, eso sí, bajo bases de mejor gestión del recurso y de tecnologías distintas.

De acuerdo a la CNE, en el porcentaje de consumo de energía por sectores (expuesto en la figura 1) el sector industrial y minero, junto al transporte, cuentan con un 24% respectivamente; los centros de transformación (considera el consumo de energía atribuido a centrales y refinerías fundamentalmente, para generar *otros* energéticos secundarios) con un 21%; el sector comercial, público y residencial con un 18%, y el propio sector energético, un 13% (corresponde a los consumos propios de los centros de transformación).

**Figura 1.** Consumo Total de Energía 2005 por Sectores

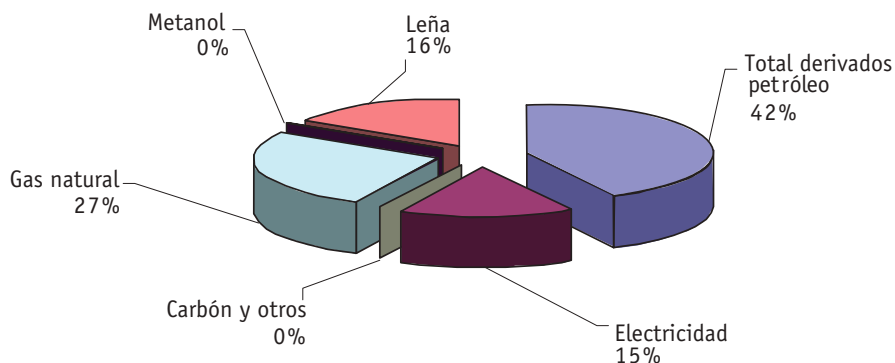
330.935 tcal: Fuente CNE



Por fuentes de energía (figura 2), los derivados del petróleo representan un 42%, el gas natural un 27%, la leña un 16% y la electricidad un 15%.

**Figura 2.** Consumo Total de Energía 2005, por Fuente

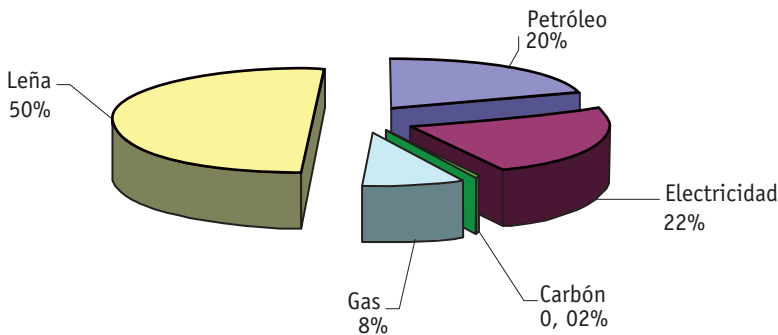
330.935 tcal: Fuente CNE





El consumo de energía en el sector comercial, público y residencial, por fuentes energéticas, es el expuesto en la figura 3. En él destaca la leña con 50%, la electricidad con 22%, los derivados del petróleo con 20% y el gas natural con 8%.

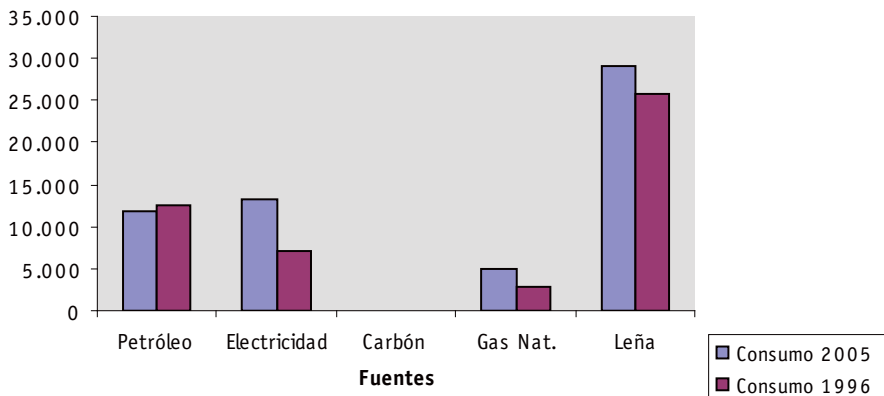
**Figura 3.** Consumo de Energía Sector Comercial, Residencial y Público, 2005  
Total País: Fuente CNE, 2006



Si bien el consumo de leña en el sector comercial, público y residencial aumentó levemente en el 2005 en casi diez años, pasando de 25.826 tcal a 29.067 tcal, su participación relativa disminuyó, al pasar del 53,5% a un 50% del consumo total del Sector (figura 4).

**Figura 4.** Consumo de Energía, Sector Comercial, Público y Residencial, 2005 - 1996 por fuentes de energía: Fuente CNE

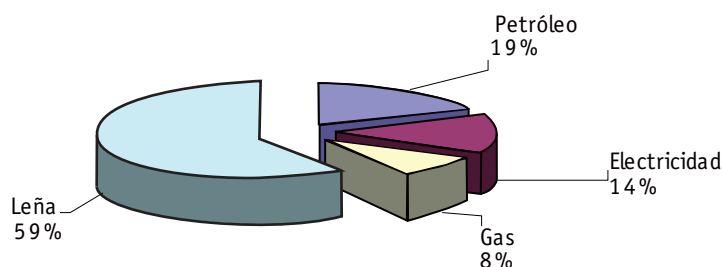
tcal



En el caso del sector residencial solamente (figura 5), esto es *excluyendo* el consumo del sector comercial y público, la participación de la leña en el consumo de energía de los hogares es preponderante, al alcanzar el 59% del total, muy por sobre los derivados del petróleo, con 19%, la electricidad con 14% y el gas natural con 8%.<sup>7</sup>

**Figura 5.** Consumo Energía Sector Residencial 2005

Fuente: CNE



Tales cifras sorprenden pero corresponden muy aproximadamente a la realidad.

En efecto, de acuerdo a los resultados del estudio «Diagnóstico del mercado de la leña» del Departamento de Economía de la Universidad de Chile, de enero de 2006, elaborado para la CNE, tales cifras no sólo se confirman sino que podrían ser aún mayores. El estudio realizó una estimación agregada del consumo de leña en Chile, diferenciando por región y entre los consumidores residenciales, rurales y los grandes consumidores; es decir, los mismos sectores que incluye la definición de la CNE en su Balance de Energía. Para estimar y proyectar el consumo de leña residencial a nivel regional, el estudio siguió una estrategia que agrupó las regiones según la disponibilidad de información reciente sobre el consumo de leña residencial<sup>8</sup> además de un conjunto de estudios incluidos en el análisis. Por falta de información, según señalan los propios autores del estudio citado, se omitieron las regiones I, II y III.

Similares ejercicios de proyección sobre bases metodológicas aceptables, se realizaron en el caso del consumo de leña en el sector comercial y público.

La suma de las estimaciones realizadas por el estudio de la Universidad de Chile respecto del consumo de leña y derivados en el balance energético, les permite afirmar que para el año 2003, la leña tiene una participación del orden del 17,5% del

<sup>7</sup> En las estadísticas se consignan además bajísimos consumos a partir de gas corriente (0,3%) y de carbón 0,02%. CNE, Balance de Energía, 2005.

<sup>8</sup> En particular, se utilizó la información de las siguientes encuestas: Ciudad de Rancagua (INFOR-CONAMA, 2005b), Ciudad de Chillán (INFOR-CONAMA, 2005a), Gran Concepción (Universidad de Concepción-CONAMA, 2005), Ciudad de Temuco y Padre Las Casas (VITAE, 2002), Valdivia, Osorno, La Unión y Río Negro en la X Región (DECON-CNE, 2005), y Coyhaique, Puerto Aysén y Puerto Chacabuco en la XI Región (INFOR-CONAMA, 2004b).

total del consumo de energía, superior al 15% estimado por la CNE para el mismo año 2003. Este resultado es interesante según los autores, ya que con una metodología distinta a la utilizada por la CNE para calcular la participación de la leña en la matriz energética se llega a un nivel algo similar y a reafirmar la elevada participación de la leña en el consumo energético nacional.

En relación al consumo de leña en el sector residencial solamente y para el mismo año 2003, es posible señalar que si bien las cifras divergen en cerca de un 17% según sea la fuente abordada: aproximadamente 12.650.000 m<sup>3</sup> (8.221 mil toneladas suponiendo una equivalencia de 0,65 m<sup>3</sup> por ton, según el Balance de Energía de la CNE, vs. los 10.393.908 m<sup>3</sup> obtenidos por el estudio de la Universidad de Chile (cuadro 2), continúan reflejando elevados consumos de leña en los hogares chilenos.

**Cuadro 2.** Proyección de consumo de leña y derivados para el 2003(en m<sup>3</sup> sólidos)

REGIÓN	URBANO	DESVEST	RURAL	DESVEST	TOTAL	DESVEST
I						
II						
III						
IV	24,735	1,344	134,025	3,672	158,76	3,910
V	13,356	444	55,775	2,656	69,131	2,693
VI	100,69	4,254	368,193	10,598	468,883	11,42
VII	433,309	9,509	1,303,929	25,558	1,737,238	27,27
VIII	798,465	23,305	1,542,549	53,312	2,341,014	58,183
IX	461,674	24,956	1,023,390	35,439	1,485,064	43,344
X	1,272,355	23,376	2,030,572	33,25	3,302,928	40,645
XI	356,234	9,689	103,045	2,870	459,280	10,105
XII	257,738	14,204	23,74	1,054	281,477	14,243
RM	82,47	1,65	7,663	384	90,133	1,694
Nacional	3,801,027	46,056	6,592,881	77,455	10,393,908	90,114

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, en el estudio «Información y Análisis para el manejo forestal sostenible: integrando esfuerzos nacionales e internacionales. Estudio de casos sobre combustibles forestales», se establece que para 1999, el consumo de leña en el sector residencial era de 11.670.00 m<sup>3</sup> (7.580 toneladas), cifra que nuevamente está en el rango y reitera el alto consumo de leña en las viviendas en Chile.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Marta Ábalos, actual Directora de INFOR, en la misma publicación señalaba: «...la realización de las actividades descritas (se refería al establecimiento de plantaciones dendroenergéticas, entre otras) requieren el establecimiento de una política dendroenergética nacional, que hasta ahora ha estado ausente, dado que el sector no es considerado en el marco de acciones llevadas a cabo por la

### 2.3 ¿Qué explica el elevado consumo de leña en Chile?

El elevado consumo de leña en Chile —además de aspectos culturales no despreciables— se explica, en términos objetivos, por el perfil de los usos finales, estrechamente relacionado con la mayor o menor facilidad de acceso —física y/o económica— a los energéticos modernos (electricidad, derivados del petróleo y gas natural) y del precio o costo de adquisición de aparatos, estufas y equipos que funcionan con tales energéticos.

En términos generales, en Chile, la casi totalidad de la leña es destinada a la cocción de alimentos, calefacción y al calentamiento de agua. Ello es especialmente cierto en los sectores bajos y medios. El gas licuado es usado preferentemente en la calefacción, cocción y calentamiento de agua, en los sectores medios y en menor medida en los sectores bajos. La electricidad tiene como destino fundamental la iluminación, uso de aparatos electrónicos y de comunicación, conservación de alimentos y artefactos eléctricos. Si bien la electricidad es utilizada en todos los sectores (iluminación, recreación, comunicación y aparatos eléctricos), su intensidad, número de piezas, capacidades y gamas está directamente relacionada con niveles de ingreso. Es posible afirmar, con ciertas reservas, que la electricidad es dedicada a la cocción y calefacción sólo en los sectores de altos ingresos.

Es, sin duda, la facilidad de acceso al recurso, la falta de alternativas energéticas (gas, derivados del petróleo, electricidad) y el menor costo económico, lo que explica la elevada participación de la leña en los hogares y en especial en los hogares más modestos de Chile. Su menor costo económico se debe al hecho de que en la gran mayoría de los casos las transacciones se realizan en un mercado informal, sin un resguardo de la legislación tributaria, técnica (planes de manejo) ni ambiental (Ábalos, 2001).

En suma, la fuentes consultadas coinciden en señalar que la presencia de la leña en los hogares es elevada, que mientras más al sur, mayor es su uso (tanto en el porcentaje de hogares que consumen leña, como en el consumo promedio anual de los hogares consumidores), que probablemente la mayor incidencia de la energía y por ende, de la leña en los presupuestos familiares en los hogares de las regiones VIII a XII, más que compensa el menor número que representan las viviendas que usan leña en el total de hogares del resto de las regiones. Por último, es necesario señalar que pese a la escasez de estudios y encuestas para el sector rural, es posible señalar, acorde a estimaciones y estudios parciales, que su consumo en leña es significativamente mayor que el urbano.<sup>10</sup>

---

Comisión Nacional de Energía, CNE, como tampoco forma parte de las políticas de CONAF, ni del Instituto Forestal (INFOR), ni tampoco de otros organismos del agro» (FAO, 2001: 25 y 26).

<sup>10</sup> Si en la ciudad de Rancagua es de 2,2m<sup>3</sup>/año en el sector rural de la VI Región es de 26 veces superior al urbano; si en el caso de Temuco es 5,8 m<sup>3</sup>/año en el sector rural de la IX es 61% superior; si en Osorno el consumo promedio es de 8m<sup>3</sup>/año (similar al de Valdivia) en el sector rural de la X Región es 49% veces superior. Universidad de Chile, enero 2006.

Las dificultades de acceso a energéticos modernos —física y económicamente—, especialmente en los sectores rurales, así como los precios de los equipos, constituye una seria barrera para la sustitución de la leña como principal energético en el sector residencial. Desde el punto de vista de la energía, sin embargo, la biomasa (o leña) constituye una de las más atractivas opciones para el país. La relación de precios con energéticos sustitutivos sigue siendo ventajosa, esto es, más barata a precios de mercado aunque no en términos de rendimientos (cuadro 3).<sup>11</sup>

El recurso no sólo es vasto, sino además renovable (Campino, 2006), y las tecnologías para su utilización bajo condiciones ambientales, más que aceptables. Sin embargo, la extracción histórica de recursos forestales, principalmente a partir del bosque nativo, ha significado un importante deterioro de esta riqueza forestal no registrada por balance alguno y que le permite continuar siendo la «alternativa» de los pobres ante el aumento de los precios de la energía.

La explotación excesiva —de la cual parcialmente es la leña la causa— supera la recuperación de los bosques, manifestándose en varios lugares del país problemas de deforestación y erosión de suelos, menoscabo en la fauna local y desbalances hídricos que afectan a los ecosistemas (Ábalos, 2001).

**Cuadro 3.** Relación costo - caloría de los principales energéticos de uso doméstico

ENERGÉTICO	RENDIMIENTO (kcal/ kg)	\$/UNIDAD (kg)	\$/Kcal
Kerosén	11,100	256	0,023
Gas Licuado	12,100	488	0,040
Leña	3,500	18	0,005

Fuente: Marta Ábalos, FAO, 2001.

En el punto 2.6, de síntesis y evaluación global preliminar, se muestra, a partir de la información parcial obtenida (consumos y precios), la participación de la leña en los presupuestos familiares y su incidencia en los gastos energéticos en la macro-rregión Sur.

Finalmente, es necesario señalar que el análisis estaría incompleto de no mencionarse los impactos ambientales que supone el uso de la leña, especialmente en el sector residencial, y los impactos en la calidad del aire, tanto intrahogar como en su exterior. En efecto, acorde al estudio de la Universidad de Chile citado en páginas previas, se ha estimado en US\$ 2, 2 a US\$ 10 millones el beneficio de reducir en 1 microgramo la concentración de MP 2,5 en la ciudad de Temuco y Padre Las Casas.

<sup>11</sup> Aun cuando los precios por unidad (\$/kg) han cambiado, la relación sigue siendo favorable para la leña —es decir más barata— en términos de precios de «mercado», manteniéndose por ende la relación costo/caloría.

De ampliarse las estimaciones para la población urbana de la zona centro del país, los beneficios podrían alcanzar sumas que van entre US\$ 11,2 y 51,3 millones.<sup>12</sup>

#### 2.4 *Estimación del gasto energético según macrorregiones y quintiles en 1996.*

Para el presente estudio se realizó una estimación especial a nivel de macrorregiones y grupos socioeconómicos para los años 1996 y 2006. Los detalles de fuentes y procesamiento de la información y aspectos metodológicos que permitieron los análisis propuestos se entregan en el «Anexo F» del estudio original.

La estimación realizada respecto de la incidencia del gasto energético a nivel de macrorregiones demuestra que para el año 1996, las fuertes diferencias entre grupos socioeconómicos altos y bajos observadas en la Encuesta de Presupuestos Familiares realizada para el Gran Santiago, se replican en las cuatro macrorregiones analizadas.

Es necesario destacar que los resultados pueden ser considerados sólo como parciales, en la medida que, por falta de información, la leña no es considerada en estas estimaciones.<sup>13</sup>

No obstante, a partir del cuadro 4, se pueden destacar las siguientes conclusiones preliminares:

- las macrorregiones norte y austral exhiben la mayor brecha entre el quintil más rico y el más pobre (Q5 vs. Q1) superando el porcentaje de gasto energético del más pobre en más de tres veces al quintil más rico;
- la mayor incidencia del gasto energético en el gasto total de los quintiles más pobres se produce en la macrorregión austral, donde supera el 10% del gasto total;
- en todas las macrorregiones la incidencia de los energéticos supera el 6% en el gasto total del quintil más pobre;
- la mayor incidencia en el gasto de la electricidad se produce en la macrorregión norte,
- la incidencia en el gasto de combustibles se incrementa en los quintiles más pobres en las macrorregiones sur y austral;
- la incidencia del gasto energético en el quintil más rico no supera el 3% en ninguna macrorregión;

<sup>12</sup> Universidad de Chile, Departamento de Economía. *Diagnóstico del Mercado de la Leña en Chile. Informe Final* (2006: p. xix). Las estimaciones consignan beneficios sociales de entre \$4.142 a \$18.703 por persona.

<sup>13</sup> Se carece de series de precios de la leña que posibiliten su consideración en los ejercicios realizados. Se dispuso de algunos datos obtenidos del estudio *Diagnóstico del Mercado de la Leña en Chile, Informe Final*, preparado por el Departamento de Industrias de la Universidad de Chile para la CNE. Enero del 2006, Santiago, y actualizados por los autores de este estudio, lo que permitió elaborar algunas estimaciones parciales incluyendo la leña.

- el incremento en las incidencias revela un encarecimiento relativo significativo de los energéticos en la canasta de consumo de los hogares.

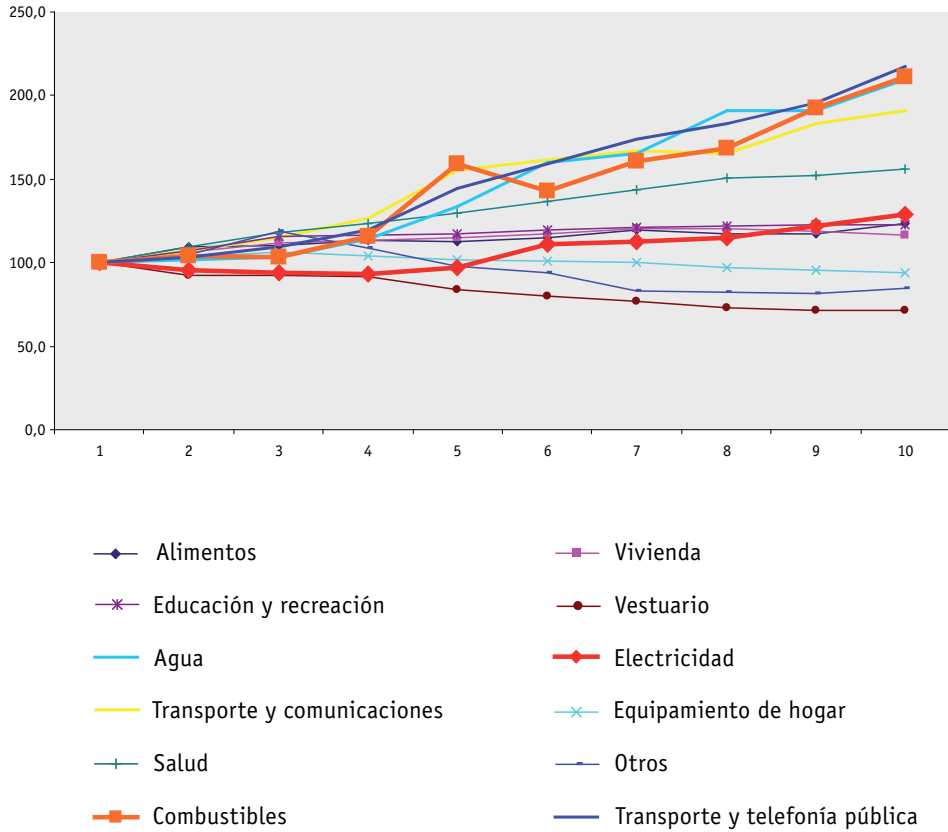
**Cuadro 4.** Incidencia del gasto energético en gasto total, 1996 (%)

Macrorregión	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Norte					
Electricidad	5,2	3,0	2,9	2,3	1,4
Combustibles	1,1	1,1	1,1	0,9	0,6
<b>Subtotal</b>	<b>6,3</b>	<b>4,2</b>	<b>3,9</b>	<b>3,2</b>	<b>1,9</b>
Centro					
Electricidad	3,7	2,9	2,5	2,0	1,3
Combustibles	3,1	2,3	2,1	1,9	1,5
<b>Subtotal</b>	<b>6,8</b>	<b>5,1</b>	<b>4,6</b>	<b>3,9</b>	<b>2,8</b>
Sur					
Electricidad	3,6	2,8	2,5	1,9	1,3
Combustibles	4,3	2,9	2,6	2,2	1,5
<b>Subtotal</b>	<b>7,9</b>	<b>5,7</b>	<b>5,0</b>	<b>4,0</b>	<b>2,8</b>
Austral					
Electricidad	3,9	2,7	2,7	1,8	1,4
Combustibles	6,5	4,1	3,6	2,8	1,5
<b>Subtotal</b>	<b>10,4</b>	<b>6,8</b>	<b>6,3</b>	<b>4,6</b>	<b>2,9</b>
País					
Electricidad	4,2	3,2	2,8	2,2	1,4
Combustibles	3,6	2,6	2,3	2	1,5
<b>Total</b>	<b>7,9</b>	<b>5,8</b>	<b>5,2</b>	<b>4,2</b>	<b>2,9</b>

*Fuente:* Elaboración propia.

- Los precios de productos regulados presentan una evolución por sobre la mayor parte de los productos relevantes en el gasto de los hogares, y entre ellos la electricidad se observa algo más rezagada.

**Gráfico 2.** Evolución de los Precios Medios de los Grupos de Gasto



Fuente: Elaboración propia en base a IPC publicado por el INE.

### 2.5 Actualización del gasto energético según macrorregiones y quintiles al 2006

La actualización del gasto realizada para el año 2006 permite concluir, en lo esencial, que los incrementos registrados en las tarifas de bienes y servicios energéticos continúan afectando en mayor medida a los quintiles más pobres, como se observa en los cuadros siguientes.



**Cuadro 5.** Incidencia de gasto energético en gasto total 2006 (porcentajes)

Macrorregión	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Norte					
Electricidad	3,1	1,9	2,9	1,4	0,9
Combustibles	1,7	1,7	1,1	1,3	0,9
<b>Subtotal</b>	<b>4,8</b>	<b>3,6</b>	<b>3,9</b>	<b>2,7</b>	<b>1,8</b>
Centro					
Electricidad	3,9	3,1	2,7	2,1	1,4
Combustibles	4,9	3,7	3,5	3,1	2,3
<b>Subtotal</b>	<b>8,9</b>	<b>6,8</b>	<b>6,2</b>	<b>5,2</b>	<b>3,7</b>
Sur					
Electricidad	3,8	3,0	2,6	2,0	1,4
Combustibles	6,3	4,4	4,2	3,7	2,4
<b>Subtotal</b>	<b>10,1</b>	<b>7,4</b>	<b>6,9</b>	<b>5,7</b>	<b>3,9</b>
Austral					
Electricidad	3,1	2,2	2,3	1,6	1,2
Combustibles	8,7	5,5	5,3	4,3	2,1
<b>Subtotal</b>	<b>11,8</b>	<b>7,7</b>	<b>7,5</b>	<b>5,8</b>	<b>3,3</b>
País					
Electricidad	4,7	3,6	3,1	2,3	1,5
Combustibles	6,1	4,5	4,2	3,5	2,4
<b>Total</b>	<b>10,8</b>	<b>8,1</b>	<b>7,3</b>	<b>5,8</b>	<b>3,9</b>

Fuente: Elaboración propia.

Otro elemento que se manifiesta con claridad es la heterogeneidad que se observa en el comportamiento de los precios relativos de la energía en los distintos subsistemas eléctricos que operan en el país.

En el gráfico que sigue se observa la evolución de los precios de nudo en los distintos subsistemas, y se distingue con claridad además, el cambio de política de regulación de un período tarifario a otro. Mientras a fines de los años 90 el precio de la electricidad se abarataba para la mayor parte del territorio nacional, con la sola excepción del sistema austral, en el inicio de la década del 2000 se ajustan los precios al alza.

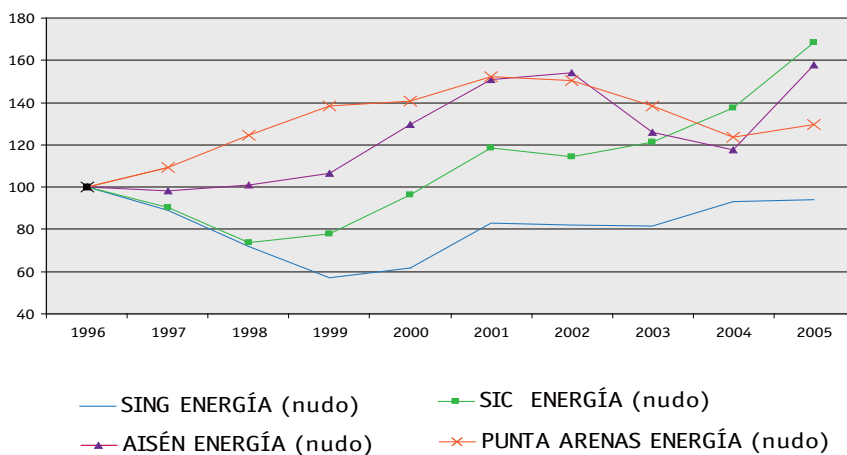
A partir de 2003 se nota una marcada tendencia alcista que se refleja incluso a nivel de cambio en el precio relativo de la electricidad en relación a otros grupos de

gasto de los hogares, quedando así la mayor parte de los servicios regulados en los segmentos de mayor variación de precios en la canasta de gasto de los hogares.

En el último proceso tarifario 2006, nuevamente se registra un incremento importante en el precio de nudo de todos los subsistemas, que supera con creces el incremento medio del IPC, generando un impacto no despreciable en el costo de la canasta de consumo de la mayor parte de los quintiles.

Como no se dispone de un sistema de monitoreo regionalizado de variación del precio para el hogar del servicio de suministro de electricidad, porque en el IPC se considera únicamente a Chilectra como informante hábil, se ha desarrollado una aproximación de variación del precio a hogares en función de la variación del precio relativo de nudo de los distintos subsistemas en relación al precio nudo del Sistema Integrado Central (SIC) que juega el rol de *benchmark*. En este ejercicio se asume, entonces, que el Valor Agregado de Distribución (VAD) no presenta diferenciales de evolución entre subsistemas, y que son similares entonces a los que recoge el IPC en función del ajuste del VAD de Chilectra. Así, la evolución del precio final a hogar depende de lo que acontezca con el precio de nudo.

**Gráfico 3.** Evolución de los precios de nudo por subsistema



Fuente: CNE. Elaboración propia.

Luego de pronunciadas bajas a fines de los 90, los precios se han ido ajustando al alza sistemática durante los años siguientes, en especial en el SIC, que presenta algún grado de estabilidad durante 2001 a 2003 únicamente. A fines de 2005, el precio de nudo se incrementó en más de 60% en relación al año 1996. En el SING, pese a observarse aún precios menores a 1996, también se han ajustado los precios y se ha retornado a precios cercanos al año inicial.

La aplicación de las variaciones de precios para actualizar el valor de la canasta de consumo asociada a un consumo no sustitutivo, genera algunos resultados interesan-

tes al momento de analizar la incidencia del gasto energético por quintil y macrorregión. Lo que se espera es que en aquellos segmentos con mayor incidencia del gasto energético, los encarecimientos relativos generen una profundización de las brechas, con el consiguiente impacto que ello tiene en el bienestar relativo de los hogares, así como en la conducta de los usuarios frente al alza de las tarifas.

En el cuadro 6, se aprecian las diferencias, medidas en puntos porcentuales entre 1996 y 2006, de la incidencia del gasto energético en el gasto total de los hogares según macrorregión y quintil de ingreso del hogar.

Cuadro 6. Cambio en la incidencia del gasto energético según macrorregión y quintil, años 1996-2006 (puntos porcentuales)

Macrorregión	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Norte					
Electricidad	-2,0	-1,2	0,0	-0,9	-0,5
Combustibles	0,6	0,6	0,0	0,5	0,4
<b>Subtotal</b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,6</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,1</b>
Centro					
Electricidad	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Combustibles	1,9	1,5	1,4	1,2	0,8
<b>Subtotal</b>	<b>2,1</b>	<b>1,7</b>	<b>1,6</b>	<b>1,4</b>	<b>0,9</b>
Sur					
Electricidad	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Combustibles	2,0	1,5	1,7	1,5	0,9
<b>Subtotal</b>	<b>2,2</b>	<b>1,7</b>	<b>1,8</b>	<b>1,6</b>	<b>1</b>
Austral					
Electricidad	-0,7	-0,5	-0,5	-0,3	-0,2
Combustibles	2,1	1,4	1,7	1,5	0,7
<b>Subtotal</b>	<b>1,4</b>	<b>0,9</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>0,4</b>
País					
Electricidad	0,5	0,4	0,3	0,2	0,1
Combustibles	2,5	1,9	1,9	1,5	0,9
<b>Total</b>	<b>2,9</b>	<b>2,3</b>	<b>2,2</b>	<b>1,7</b>	<b>1,0</b>

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados dan cuenta que, con la excepción de la macrorregión norte, los mayores impactos en el gasto energético se producen en el quintil más pobre.

Esta situación es más aguda en las macrorregiones centro y sur, donde el incremento alcanza a más de dos puntos porcentuales. En ambas macrorregiones el gasto energético supera el 10% del gasto total de los hogares.

En el quintil más rico el incremento no sobrepasa el punto porcentual en ninguna macrorregión.

Cabe señalar que para todas las macrorregiones y quintiles el mayor incremento se produce en combustibles.

Como conclusión principal a partir de las estimaciones realizadas, puede señalarse que el patrón de gasto seguido hasta ahora tiene serios y crecientes impactos sobre la equidad social, lo que obliga a la política pública a evaluar la adopción de medidas que permitan mitigar o limitar lo que refleja la tendencia expuesta.

Las estimaciones obtenidas y la mayor participación relativa del gasto energético en los presupuestos familiares presumiblemente podrían incrementarse si se incorporase la leña en tales análisis, y de manera especial, en la macrorregiones del sur y austral.

Tal como se mencionara con antelación, la leña no está considerada en las estimaciones de gasto en forma específica por cuanto no se conoce con precisión su incidencia en el gasto por quintiles y, adicionalmente, no hay un levantamiento sistemático de precios en las regiones de mayor consumo en los hogares. Al respecto, no hay que olvidar que el seguimiento del IPC se realiza sobre la base de la canasta de consumo de los hogares del Gran Santiago únicamente, y por ende no recoge las diferenciales que se producen con respecto a los hábitos de consumo en la zona sur y austral. En los vectores regionales de gasto de consumo de los hogares se incorpora la demanda de leña, pero no es posible su individualización específica ni menos su seguimiento.

Adicionalmente, la leña es un producto sustitutivo, total o parcial, frente al encarecimiento de otros combustibles de uso hogareño. En efecto, frente a restricciones agudas de presupuesto, en especial en los quintiles más pobres, se recurre a la leña para complementar los días del mes sin acceso a otras fuentes energéticas, con el consiguiente impacto en el medio ambiente (intrahogar y externo) cuando se recurre a recolección propia o de terceros.

A partir de información secundaria disponible se realizó una estimación tentativa sobre el impacto de la leña en el total del gasto de la macrorregión sur para el año 2004. Se contó con estimaciones sobre consumo promedio anual de hogares de la IX y X regiones y se calculó un gasto total en leña, el cual se agregó a los cálculos realizados anteriormente.

La incorporación de la estimación del gasto en leña en la macrorregión sur, para el año 2004 (cuadro 7), implica un incremento de 2 puntos porcentuales en el gasto energético en hogares, alcanzando en promedio, una participación superior al 11% en el presupuesto familiar.

La participación de la leña en el total de energéticos alcanza un 23,9% si no se considera la bencina y un 17% al considerarse ésta.

Cuadro 7. Estructura del gasto energético macrorregión sur 2004

Ítem	Gasto (pesos)	Estructura sobre gasto total (%)	Estructura sobre gasto energético (%)
Electricidad	46,868,315,246	2,2	28,1
Combustibles	120,154,196,223	5,7	71,9
Carbón de leña	4,801,503,383	0,2	2,9
Parafina	9,049,325,899	0,4	5,4
Gas licuado	66,425,414,748	3,2	39,8
<b>Leña</b>	<b>39,877,952,193</b>	<b>1,9</b>	<b>23,9</b>
Gasto total de hogares	2,107,040,878,576		
Gasto estimado 2004 regiones IX y X	13,329,352,764		
	26,548,599,429		

Fuente: Elaboración propia.

Con la información disponible no es posible estimar el impacto del gasto según quintiles. No obstante, una forma de analizar parcialmente la importancia de la leña en los estratos más bajos puede realizarse a partir de información censal sobre energía utilizada para cocinar.

Al considerar la información del Censo de Población y Vivienda 2002 sobre años de escolaridad de las jefaturas de hogar y el combustible utilizado para cocinar puede destacarse la profunda brecha entre estratos socioeconómicos (cuadro 8).

En el caso de la macrorregión sur, 72% de los hogares con jefaturas con nivel educacional básico utilizaban leña o carbón para cocinar. En tanto, sólo un 29% de los hogares con jefaturas con nivel educacional superior lo utilizaban.

Cuadro 8. Macrorregión sur: combustible utilizado para cocinar según nivel educacional 2002 (porcentaje de hogares)

2002	Gas	Parafina	Leña o carbón	Electricidad	Otro	No cocina	Total
Bajos	27,7	0,1	72,0	0,0	0,0	0,1	100,0
Medios	48,9	0,1	50,7	0,1	0,0	0,2	100,0
Altos	70,4	0,1	29,1	0,2	0,0	0,2	100,0

Fuente: Elaborado con base en Censo de Población y Vivienda 2002, INE.

La conclusión central es la necesidad de mejorar la información estadística oficial referida a consumos, gastos y precios de la leña, diferenciando según estratos socioeconómicos y regiones. Lo anterior debería ser abordado por instituciones públicas como el INE o INFOR.

## 2.6 Comparación de la evolución de ingresos y gastos en servicios energéticos 1996-2003, según macrorregión y quintil.

Cómo elemento de análisis final, se presenta la evolución de los ingresos nominales promedio, del gasto energético y del gasto total por macrorregión y quintiles (cuadro 9).

Cuadro 9. Evolución del ingreso monetario nominal, gasto energético y gasto total por macrorregión y quintil 1996-2003

Macrorregiones	Ingresos CASEN				Gasto energético				Gasto total			
	1996	1998	2000	2003	1996	1998	2000	2003	1996	1998	2000	2003
<b>Norte</b>	<b>1996</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>1996</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>1996</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>
Q1	100,0	109,7	109,6	143,1	100,0	92,9	80,0	94,4	100,0	109,6	115,8	124,5
Q2	100,0	112,1	124,3	140,1	100,0	94,1	88,9	102,6	100,0	110,0	117,1	124,0
Q3	100,0	107,6	113,4	129,2	100,0	94,2	89,6	103,7	100,0	109,6	118,4	125,4
Q4	100,0	113,5	122,5	125,2	100,0	94,3	89,8	103,9	100,0	110,0	119,1	125,9
Q5	100,0	118,6	143,1	123,4	100,0	94,7	91,9	105,8	100,0	110,1	116,0	120,2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>114,6</b>	<b>136,7</b>	<b>127,1</b>	<b>100,0</b>	<b>94,2</b>	<b>88,8</b>	<b>102,8</b>	<b>100,0</b>	<b>109,9</b>	<b>117,3</b>	<b>123,3</b>
<b>Centro</b>	<b>1996</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>1996</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>1996</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>
Q1	100,0	113,2	129,0	138,9	100,0	96,9	126,1	139,9	100,0	109,5	116,1	124,7
Q2	100,0	116,8	130,6	137,0	100,0	96,8	126,0	140,3	100,0	109,5	115,6	123,3
Q3	100,0	118,5	127,8	136,8	100,0	97,2	128,4	143,2	100,2	109,4	116,4	123,8
Q4	100,0	115,7	122,8	131,7	100,0	97,8	130,0	144,7	100,0	109,5	116,6	123,2
Q5	100,0	115,0	126,6	131,4	100,0	98,8	129,4	144,3	100,0	110,7	118,6	124,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>116,1</b>	<b>126,8</b>	<b>133,3</b>	<b>100,0</b>	<b>97,8</b>	<b>128,3</b>	<b>143,0</b>	<b>100,0</b>	<b>110,1</b>	<b>117,5</b>	<b>124,0</b>
<b>Sur</b>	<b>1996</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>1996</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>1996</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>
Q1	100,0	117,1	125,2	139,7	100,0	97,7	127,7	138,8	100,0	109,4	116,3	124,4
Q2	100,0	114,0	1135,6	145,3	100,0	97,5	126,9	138,6	100,0	109,4	115,8	123,3
Q3	100,0	114,3	130,1	138,3	100,0	98,0	132,7	146,6	100,0	109,3	116,9	123,9
Q4	100,0	123,9	138,2	151,7	100,0	98,3	134,7	148,3	100,0	109,2	116,5	122,5
Q5	100,0	124,4	134,8	148,2	100,0	98,4	133,2	146,7	100,0	110,6	118,6	124,2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>121,8</b>	<b>134,3</b>	<b>146,8</b>	<b>100,0</b>	<b>97,9</b>	<b>130,3</b>	<b>142,7</b>	<b>100,0</b>	<b>109,7</b>	<b>117,1</b>	<b>123,7</b>
<b>Austral</b>	<b>1996</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>1996</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>1996</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>
Q1	100,0	115,6	120,8	125,4	100,0	120,5	143,1	145,8	100,0	111,1	120,3	127,1
Q2	100,0	108,4	128,3	130,3	100,0	121,9	142,4	145,7	100,0	111,0	118,8	125,2
Q3	100,0	104,9	126,1	136,4	100,0	123,7	147,0	150,8	100,0	110,4	118,8	123,8
Q4	100,0	112,6	137,3	127,9	100,0	122,1	147,4	152,2	100,0	109,6	116,6	120,9
Q5	100,0	147,4	182,9	150,4	100,0	126,4	144,1	147,4	100,0	111,0	118,5	123,2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>129,8</b>	<b>158,3</b>	<b>141,7</b>	<b>100,0</b>	<b>123,1</b>	<b>144,9</b>	<b>148,5</b>	<b>100,0</b>	<b>110,6</b>	<b>118,2</b>	<b>123,3</b>

(índice base 1996 = 100)

Fuente: Elaboración propia.

Una primera gran conclusión, analizada con detalle en el punto anterior, es que en el período 1996-2003 el gasto energético, exceptuando la macrorregión norte, crece considerablemente por sobre el gasto total, lo que explica el incremento de su incidencia.

Al comparar la evolución del gasto energético con los ingresos, se obtiene que en dos macrorregiones, centro y austral, el primero crece por sobre los ingresos. Esto significa que las posibilidades de diversificación del consumo son restringidas en la medida que los precios relativos de productos de menor elasticidad se encarecen relativamente. En el caso de los hogares pobres, en los que el consumo energético tiene mayor incidencia, el efecto restrictivo sobre el ingreso real del incremento de las tarifas de electricidad y combustibles para el hogar compromete el acceso a otro tipo de bienes básicos.

En el caso de la macrorregión centro, el impacto es aún mayor, ya que en este caso, mientras los ingresos monetarios crecen en 33,3%, el gasto energético lo hace en 43%, en promedio. La concentración de la población en esta zona centro es un elemento a considerar, porque son más los hogares comprometidos en el proceso.

La diferencia más sustantiva entre ambas macrorregiones es en la brecha según quintiles. En efecto, en la macrorregión centro la mayor brecha entre gasto energético e ingresos se produce en los quintiles más altos, mientras que en la macrorregión austral se produce en los quintiles más bajos. Sin embargo, hay que tener muy presente que en la zona centro los ingresos de los quintiles más ricos están muy subestimados por cuanto concentran los ingresos provenientes de las rentas del capital del sector corporativo privado, que la CASEN prácticamente no considera en el ingreso de dichos hogares, a diferencia de lo que ocurre en otras zonas del país.

La mejor situación se observa en la macrorregión norte, donde el gasto energético sólo crece en 2,8% entre 1996 y 2003, comparado con la evolución del ingreso, que aumentó un 27,1%, y el gasto total que lo hizo en 23,3%.

## 2.7 *Síntesis y evaluación global preliminar.*

El proceso de actualización de los vectores de consumo de los hogares por quintil y macrorregión ha puesto en evidencia algunos elementos de interés.

Por un lado, se aprecia un cambio sustantivo de los precios relativos en la economía, y se verifica que los precios de servicios regulados han tenido un alza importante en los últimos años. En el rubro de los energéticos, los combustibles son los que más se han encarecido, y la electricidad ha presentado un rezago en el ajuste, pero éste se verifica con fuerza a fines de 2006, proceso iniciado a principios del 2000.

La incidencia de los energéticos en el gasto se ha incrementado con fuerza, en especial en las macrorregiones centro y sur, que dependen de las tarifas del SIC. Otro aspecto relacionado es que los subsistemas se mueven con autonomía en materia de precios y de ajustes tarifarios, dificultando la aplicación de políticas públicas más integrales. El impacto en los hogares entonces es también diferenciado.

Desde una perspectiva de equidad, se observa que la incidencia de los energéticos en el gasto de consumo de los hogares es mayor en los quintiles más pobres, los que quedan así más expuestos a los vaivenes de la política de precios.

Se ha detectado una falencia en materia de información disponible sobre precios de la energía representativos de la realidad del consumo de los hogares. En esencia, el IPC se construye en función del gasto de los hogares del Gran Santiago, y tal como queda en evidencia en el estudio, en materia de energía existe una gran diversidad regional.

Es importante consignar que la nueva metodología de levantamiento de las encuestas de presupuesto familiar llegará a las regiones, y por ende el IPC deberá incorporar aquellos aspectos que diferencian a una región de otra, en especial en energía. Es de esperar que la canasta final tome en cuenta los vectores de gasto ponderados de manera adecuada para conformar la canasta de seguimiento, situación no menor en materia de productos como energía y combustibles.

Se requiere de mayor transparencia en materia de información de precios de la electricidad para que ello permita apreciar cómo van variando los precios al consumidor final en función de precios de nudo y de los Valores Actualizados de Distribución (VAD). Las estimaciones realizadas consideraron el precio de nudo para estimar las diferencias entre macrorregiones y entre quintiles, y no el VAD, cuya inclusión arrojaría diferencias aún mayores.

La electricidad, los combustibles y los servicios de uso público presentan la particularidad de una baja elasticidad precio, por cuanto son de primera necesidad en el caso de los más pobres; en el caso de los hogares más acomodados su incidencia es mucho menor, y por ende, las variaciones en precios deberían ser muy altas para afectar conductas.

La existencia de procesos tarifarios diversos entre regiones, dificulta la percepción del problema país y, aparentemente, se minimizan las dificultades que ha experimentado el sector eléctrico en los últimos años. A diferencia del caso de otros productos energéticos, la electricidad es un producto no transable, y el modelo de equilibrio es autárquico incluso entre macrorregiones.

La diversidad de la evolución de los precios relativos entre regiones, dificulta el seguimiento en términos de disparidad de impacto en los ingresos y gastos de los hogares según quintil. Una visión de mediano plazo permite pensar que el proceso de encarecimiento de los energéticos proseguirá en el tiempo, y por ende, se requiere afrontar el problema desde una perspectiva más integrada nacionalmente, incorporando elementos de eficiencia energética en toda la gama de usuarios, especialmente en los hogares. Es indispensable reforzar la idea de buen uso del producto escaso, y no sólo preocuparse de restringir o castigar el uso indebido o excesivo.

Finalmente, es necesario consignar que la leña tiene una importancia elevada en el consumo energético de los hogares y en sus presupuestos. Su aún relativo bajo precio (de mercado), la hace la opción —obligada— frente al aumento sostenido de los precios de los derivados del petróleo.



### 3. Paradigmas y elementos de base en el diseño de una política energética para el sector residencial, atendiendo a factores de eficiencia energética y de equidad.

#### 3.1 ¿Por qué intervenir con políticas públicas de inclusión en los mercados energéticos?

Pese a la magra participación que las cuentas nacionales le conceden a la energía en el PIB, no superior al 4%, ésta se revela como esencial en los procesos de desarrollo. Su ausencia, dificultades de acceso o disponibilidad, marcan las posibilidades de superar situaciones de pobreza o de posibilidades de emprendimiento y emancipación de situaciones apremiantes. Es por ello que no constituye sorpresa alguna que para expertos y organismos nacionales e internacionales, el acceso a la energía constituya una de las dimensiones relevantes del desarrollo sustentable.<sup>14</sup>

En un primer nivel de análisis, tres son los puntos de partida que permiten examinar la relación entre energía y equidad: su dispar distribución o facilidad de acceso; las formas de abordar los problemas de energía y equidad a través de políticas públicas consistentes con un desarrollo ambientalmente sustentable, y los requerimientos y las carencias energéticas.

A lo largo del estudio se ha demostrado lo desigual del impacto provocado por el aumento de los precios de la energía en los presupuestos de las familias. Aparentemente, tal fenómeno persistirá. Esta situación y tendencia no se condice con las propuestas de inclusión hechas suyas por el actual gobierno. A la desigual distribución de los impactos según el sector socioeconómico se suma la desigual distribución geográfica: mientras más alejado del centro, mayor es el precio que sus habitantes han de pagar por los servicios energéticos. En ese contexto, las tendencias estimadas parecieran dar cuenta de una profundización de los problemas de integración.

Al breve contexto antes mencionado, se agregan las dificultades de acceso a la electricidad que persiste para ciertos sectores rurales, pobres y aislados, entre los que destacan las etnias y pueblos originarios.

Los precios y el marco regulatorio de los energéticos no consideran el breve listado de «desigualdades» establecido.

Por otro lado, el aumento de los precios para «sugerir» una mayor eficiencia en el consumo, frente a una ajustada oferta eléctrica, por ejemplo, no pareciera ser ilimitado dada la elasticidad/precio de la electricidad (véase el «Anexo C» del estudio matriz) y el «aporte» que los sectores medios y pobres están en condiciones de hacer en momentos de contingencia.

En efecto, acorde a estudios elaborados para la CNE (Santiago Consultores, 2005), sólo un gran aumento del precio de la energía, por ejemplo, del orden de un 50%, se traduciría en ahorros de energía del orden del 4 al 12%, por lo que el «aporte» de este sector, aparentemente no sólo sería modesto sino además costoso,

<sup>14</sup> *Energía y Desarrollo Sustentable en América Latina*. OLADE/CEPAL/GTZ, 1997.

dado el contexto de carencias y de dificultades de acceso a la electricidad de estos sectores.

El espacio para la adopción de políticas públicas y energéticas con objetivos de inclusión y equidad pareciera obedecer entonces no sólo a razones de equidad sino también de funcionamiento de mercados.

En efecto, la no *disputabilidad* en el mercado mayorista de los derivados del petróleo y la escasa verosimilitud de introducir competencia y disputabilidad en mercados de la talla del nuestro, hace más que necesaria la adopción de un marco regulatorio que asuma tales «deficiencias» y defienda el derecho de los consumidores frente a la amplitud de los poderes oligopólicos de las empresas del sector (OLADE/CEPAL/GTZ, 2003: 97 y 98). De tales afirmaciones no escapa el mercado del gas natural y del propano-butano (gas licuado), marcado por un entrecruzamiento de intereses, que sin duda mejora la eficiencia del negocio pero que, carente de reglas claras y un marco preciso en la determinación de precios y rentabilidades, permite traspasar costos a los usuarios y consolidar elevadas rentabilidades.

Al reconocimiento de la necesidad de intervención del Estado con fines de equidad y de mejoramiento de los mercados, se suma la necesidad de asumir una estrategia que apunte a satisfacer los requerimientos energéticos a partir de la sustentabilidad de los procesos de desarrollo en el largo plazo. En este contexto, es en el Estado en quien recae la responsabilidad de orientar e incentivar un necesario equilibrio entre las medidas destinadas a incrementar la oferta de energía y la orientación de los patrones de consumo o demanda, así como de velar porque el suministro de energía a los sectores medios y pobres les permita no sólo satisfacer sus requerimientos domésticos sino, además, aumentar su productividad, mejorar sus opciones de emprendimiento, incrementar el grado de elaboración de los productos agrícolas, y mejorar el almacenamiento y transporte de alimentos.

La tendencia general es a que al Estado le corresponda: promover la correcta asignación de los recursos; promover un uso racional de la energía; impedir prácticas que constituyan competencia desleal o abuso de posiciones dominantes en el mercado; regular los monopolios naturales; proteger los derechos de los usuarios; asegurar la incorporación de la variable ambiental en el planeamiento del desarrollo del sector; y asegurar una adecuada cobertura geográfica y social del suministro eléctrico. Aparentemente, acorde a las estimaciones y resultados de los análisis expuestos, ello no ocurre en la actualidad. Se requiere por ende una atención preferente de parte del Estado, que asuma las deficiencias y fallas de mercado, identificando las políticas energéticas con los parámetros esenciales de un desarrollo sustentable, con equidad, sin descuidar el medio ambiente.

Abordar los problemas de equidad en el campo de la energía requiere de opciones diseñadas desde el propio sector así como de la instrumentación de medidas externas al mismo.

La principal restricción para la satisfacción de las necesidades energéticas es de carácter presupuestario. Las formas que la intervención puede adquirir dependerán de las situaciones específicas y podrían ir desde medidas directas de intervención

en los precios de los energéticos y de los equipos o subsidios, hasta la adopción de medidas indirectas que inciden en los presupuestos familiares.

Las experiencias internacionales, incluso en su doble sello de éxitos y fracasos, dan cuenta que en el campo de la energía no sólo es necesario sino imprescindible adoptar políticas públicas globales, consistentes con el desarrollo sustentable y en el que al Estado le cabe un rol de liderazgo. El caso de California es ilustrativo y un ejemplo para el mundo, al ejecutar programas que permiten conciliar un uso racional de la energía con el desarrollo del sector y de los negocios. La exitosa apuesta a principios de este siglo por invertir en «negawatts» en lugar de «megawatts»<sup>15</sup> por parte del Estado de California, muestra que es posible conciliar desarrollo energético y sustentabilidad y ello a partir de la adopción de medidas conducentes a cambiar la expansión (cuantitativa) física del sistema por un uso racional (cualitativo) de la energía.<sup>16</sup>

El conjunto de comentarios y medidas que se sugiere en las páginas siguientes asume parcialmente el contexto de «desigualdad» derivado de los aumentos de costos en precios y tarifas, por un lado; y, por el otro, hace del uso eficiente de la energía el marco justo y apropiado para que las medidas de «inclusión» sugeridas sean consistentes con la situación de vulnerabilidad y dependencia de nuestra matriz energética.

Algunas de las medidas sugeridas no son de dominio público; otras ya han sido adoptadas, pero bajo criterios y parámetros distintos, y en algunos casos sólo se mencionan, como es el caso del transporte.

En suma, tanto los comentarios como las medidas incluidas en este capítulo pretenden formar parte de un debate que permita constituir las bases de una política energética que mejore y amplíe el acceso a la energía de los sectores carenciados y modestos, tanto urbanos como rurales.

### 3.2 Medidas de largo plazo

#### 3.2.1 POLÍTICA ENERGÉTICA EN UN CONTEXTO DE DESARROLLO SUSTENTABLE.

Uno de los pilares centrales de dicha política, asumiendo que ésta incluye los temas de la equidad e inclusión, es la adopción de un Programa de Uso Eficiente de la Energía que la considere, en una opción de inversión, al mismo nivel de la instalación de centrales, por ejemplo; esto significa considerar a lo menos tres elementos:

<sup>15</sup> El concepto alude al watt «evitado» o ahorrado en lugar del watt instalado o creado.

<sup>16</sup> John Wilson, Consejero al Comisionado Art Rosenfeld. Comisión de Energía del Estado de California. El uso eficiente de la energía en la política energética de California. Presentación en el Seminario: «Sin petróleo y sin gas pero con ideas», organizado por el Programa de Energía de la Universidad Austral de Chile y la Corporación Chile Ambiente, FAO/PNUD, Santiago de Chile, 26 y 27 de octubre. Véase además, «California Illuminates the World», de Craig Canine en <<http://www.nrdc.org/onearth/06spr/ca3.asp>>.

- i) adaptar el marco regulatorio que incluya y permita la penetración de esta opción;
- ii) la adopción de mecanismos institucionales que permitan evaluar entre opciones al momento de decidir la implantación de megaproyectos energéticos (cambios en el SEIA);  
y
- iii) establecer metas, indicadores y mecanismos de evaluación y control de medidas de UEE adoptadas.

### 3.2.2 A NIVEL INSTITUCIONAL: MAYOR COORDINACIÓN PARA INVERTIR MEJOR.

La propuesta previa exige considerar, como lo hacen los países integrantes de la OCDE, perfeccionar los instrumentos de programación y planificación en el uso de los recursos energéticos locales. Los esfuerzos establecidos por la CONAMA tendientes a adoptar una política nacional de cuencas, parecieran apuntar en este sentido. En ese contexto, instrumentos como el PIR (Planificación Integrada de Recursos) es de gran utilidad y proyección.

El desarrollo de programas específicos para los sectores rurales, aislados y pobres de las regiones que acusan falta de suministro eléctrico y dificultades de acceso a los combustibles, sugiere que la SUBDERE, la CNE y MIDEPLAN, fortalezcan la coordinación con el fin de adoptar e implementar un Programa de Energización Rural, en lugar del exitoso Programa de Electrificación Rural. Un programa de energización que asuma desde las nuevas realidades sociológicas y de emprendimiento detectadas en los sectores rurales y aislados las tareas relacionadas con el acceso a la energía. Es probable que este Programa deba depender de la SUBDERE o de MIDEPLAN y no de la CNE, privilegiando de esta forma, una visión más desde la región o localidad y más amplia e integral que desde la exclusiva mirada técnica de la energía.

### 3.2.3 POLÍTICAS SECTORIALES ESPECÍFICAS: VIVIENDA Y URBANISMO.

El mejoramiento del comportamiento térmico de las viviendas y la inclusión de éste en los parámetros de oferta de subsidios en las construcciones de viviendas sociales se imponen (véase «Anexo B» del estudio matriz). Paralelamente, es posible pensar preferentemente a nivel de las Municipalidades en la adopción de medidas de fomento y premio (impositivas) tanto para la construcción de viviendas nuevas que no gozan de subsidio como para renovar o mejorar el coeficiente térmico de edificios, por ejemplo.

La adopción de medidas que apunten al mejoramiento del comportamiento térmico de las viviendas, sociales y privadas, puede ser de enorme impacto para las familias, tanto a nivel ambiental —intrahogar y de la calidad del aire de la localidad— como de sus presupuestos familiares. En las macrorregiones sur y austral se sumará a ello la disminución en la presión a la masa

boscosa y la disminución del gasto en salud —pública y privada— derivada del mejoramiento del confort de las viviendas.

Resulta necesario también incorporar de manera explícita la dimensión energética en las políticas de desarrollo urbano, sobre todo en las nuevas formas de políticas urbanas vinculadas al mejoramiento de barrios que está llevando a cabo el MINVU y en particular el programa Chile Barrio. Al respecto, complementariamente a los programas de agua potable y alcantarillado, espacios públicos y recuperación de barrios, debería introducirse una dimensión de eficiencia energética y equidad.

#### 3.2.4 LA LEÑA: PROBLEMA Y ALTERNATIVA.

Si bien el uso de la leña constituye uno de los principales problemas ambientales y principal causa del deterioro de la calidad del aire en las ciudades del sur (véase además, «Anexo G» del estudio matriz), representa al mismo tiempo una de las principales opciones de suministro de energía para las viviendas.

Las propuestas son:

- Establecer prioridades programáticas que incluyan la identificación de opciones para usos energéticos de la biomasa. Se trata de fortalecer y potenciar un trabajo ya desarrollado por el INFOR.
- El fomento de plantaciones forestales para dendroenergía (de corta rotación), considerando las necesidades de las comunidades y el uso de la biomasa en algunas localidades.
- Es necesario evaluar la adopción de medidas que estimulen francamente el uso de artefactos eficientes y estufas de doble y triple cámara. Tal medida debe ser evaluada en función de la facilidad de acceso a un combustible adecuado a tales artefactos, estufas o calderas eficientes.

#### 3.2.5 SEGUIMIENTO DE PRECIOS (IPC) Y DE LEÑA POR REGIONES.

- Resulta de particular relevancia que el consumo de leña y la evolución de sus precios sea incorporado de forma sistemática en las mediciones de encuestas de Presupuestos Familiares e Índice de Precios al Consumidor.

### 3.3 *Medidas de corto y mediano plazos en un contexto de aumento de tarifas y de oferta limitada o restringida de electricidad.*

El tema de los subsidios continúa siendo polémico y las evaluaciones puntuales de medidas de este tipo varían, en directa relación al tipo de energético. A partir de diversas experiencias analizadas en América Latina, es posible afirmar que, desde el punto de vista de la equidad, resultan ineficaces las opciones de subsidiar la oferta,

ya sea porque no favorecen a los más necesitados (como ha ocurrido en Chile antaño con el desarrollo de sistemas de calefacción a kerosene, accesibles sólo para un sector de ingresos medios y altos) o porque la fuente subsidiada es consumida en otros sectores, por ejemplo, la industria y el transporte.

No obstante, a partir de adecuados estudios sobre el uso otorgado a los energéticos por sectores socioeconómicos, es posible, en aquellos casos en que sea necesario, dirigir subsidios al consumo, evitando de este modo la distorsión de los objetivos de equidad previstos por las políticas energéticas. La permanencia y focalización de las medidas propuestas está definida por el criterio que limita su aplicación a un consumo dado. En la medida que las condiciones económicas de los beneficiarios mejoren, dejarían de percibir el beneficio.

Ambos casos son compatibles, además, con la existencia de precios «reales» de la energía, dado que se trata de estratos de menores ingresos con escasa relevancia en el consumo global.

### 3.3.1 SUBSIDIO A LA DEMANDA ELÉCTRICA DE SECTORES MÁS POBRES CON LÍMITES AL CONSUMO (SANTIAGO CONSULTORES, 2005).

El ajustar la demanda mediante un alza de precios pareja, afecta fuertemente a los sectores más pobres de la población, según estudios realizados para la CNE por Santiago Consultores en 2005.

Como una forma de evitar tales impactos a partir de aumentos de precios parejos, la propuesta considera la aplicación de incrementos diferenciados de precio según la magnitud del consumo mensual del usuario. El cuadro 11 siguiente resume los valores base que se emplearon en el estudio citado y las referencias utilizadas.

Cuadro 11. Magnitud del gasto y elasticidad del consumo de electricidad según quintiles.

<b>AÑO 1997 Gasto Quintiles (1) \$/mes</b>	<b>AÑO 2000 Gasto Quintiles (2) \$/mes</b>	<b>AÑO 2000 Electricidad Porcentaje del ingreso (1) %</b>	<b>Cuenta mensual \$/ mes</b>	<b>Elasticidad (3)</b>
143644	153528	3,75	5862,1	-0,398
224669	247585	2,91	7194,9	-0,318
304270	344896	2,54	8764,9	-0,231
454363	455071	1,98	9026,8	-0,151
1101238	1191298	1,31	15651,3	-0,066

Fuente: (1) [INE, 1997] Instituto Nacional de Estadísticas INE: V Encuesta de Presupuestos Familiares 1996-1997, 1997.

(2) En base a crecimiento del gasto (Banco Central), distribuido por quintiles según distribución del ingreso estimado en la encuesta CASEN del año 2000 de MIDEPLAN, Departamento de Información Social.

(3) Cálculo en base a Chumacero, R.; Paredes, R.; Sánchez, J.: *Los costos de la crisis eléctrica en Chile: una propuesta para enfrentarla*. Departamento de Economía, Universidad de Chile, mayo 1999.

El cuadro anterior demuestra que la elasticidad/precio de la energía es muy diferente según el quintil de que se trate, es decir, un incremento del precio de la electricidad tendrá un efecto muy diferente según el estrato social al que se aplique.

Tomando estas consideraciones en cuenta, se propone la creación de un límite, igual a 120 kWh, a partir del cual se eleva el costo de la energía en forma sustancial. La tarificación propuesta provocaría una reducción del consumo residencial, con las siguientes características:

- No afectaría a los hogares con ingresos bajos, ya que este sector consume menos de 120 kWh/mes.
- Provocaría una reducción inmediata de los gastos superfluos de energía eléctrica.
- Provocaría un ahorro sustantivo del orden de un 7% (cuadro 12).

La fórmula tarifaria para el cálculo de los consumos inferiores a 120 kWh/mes (según tarifa correspondiente a noviembre del año 2000) sería:

$$\begin{aligned} \text{TARIFA NORMAL} &= \text{COSTO BASE} + \text{PRECIO DEL KWH} * \text{CONSUMO} \\ &= 736,9 + 43,9 * \text{CONSUMO} \end{aligned}$$

La fórmula tarifaria para el cálculo de la tarifa en emergencia empleada para consumos superiores a 120 kWh/mes sería:

$$\begin{aligned} \text{TARIFA EMERGENCIA} &= \text{COSTO BASE} + \text{PRECIO DEL KWH} * \text{CONSUMO} + \\ &+ 1,5 * \text{PRECIO DEL KWH} * (\text{CONSUMO} - 120) \\ &= 736,9 + 43,9 * \text{CONSUMO} + \\ &+ 1,5 * 43,9 * (\text{CONSUMO} - 120) \end{aligned}$$

Teóricamente, la diferente magnitud del ahorro que se deriva de un aumento del precio de la energía se expresa mediante diferentes valores de la elasticidad (relación entre la variación del precio de la energía y la variación de la magnitud del consumo). En el modelo desarrollado, se asume una elasticidad variable según el ingreso mensual familiar, siguiendo una función logarítmica. El cuadro 12 siguiente muestra la magnitud de los ahorros que realizarían los diversos usuarios considerados, al aplicar la fórmula tarifaria de emergencia propuesta.

Cuadro 12. Magnitud de los ahorros de usuarios de diversos ingresos: creación de un consumo límite de emergencia.

Quintil	Cuenta mensual \$/mes	Consumo Q sin multa (4) kWh/mes	Nueva cuenta (5) Sin ahorro \$/mes	Nuevo Consumo Q con ahorro kWh/mes	Nueva cuenta Con ahorro \$/mes
I	5862	116,8	5862	116,8	5862
II	7195	147,2	8997	135,6	7711
III	8765	183,0	12912	136	10715
IV	9027	189,0	13567	174,7	11998
V	15651	340,0	30128	319,2	27844
<b>Totales</b>		976,1 kWh/mes		909,3 kWh/mes	
<b>Ahorro</b>		66,8 kWh/mes		6,84 %	

(4) Calculada sobre la base de la tarifa BT1 de la Empresa Distribuidora Chilectra en noviembre del 2000. Esta tarifa era de 43,9 pesos/kWh más un costo fijo de 736,9 pesos.

Otra opción alternativa a esta propuesta consiste en fijar un límite de emergencia superior, por ejemplo 150 kWh/mes, pero con un recargo de 100%, como ocurre con el límite de invierno. En este caso, el ahorro que se obtendría es prácticamente el mismo (es decir del orden de un 6%), afectando solamente a los quintiles 3, 4 y 5 de la población.

Los cálculos realizados corresponden, en estricto rigor, sólo a la Región Metropolitana en razón de que las tarifas utilizadas en el cálculo corresponden a la *V Encuesta de Ingreso Familiar* del INE y las de Chilectra Metropolitana.

En el esquema propuesto es incluso posible prever un sistema que premie a quienes disminuyen el consumo por tramo o quintil.

### 3.3.2 SUBSIDIO LIGADO A LA ENTREGA DE UNA LÁMPARA EFICIENTE A CAMBIO DE UNA LÁMPARA INCANDESCENTE.

En lugar de que el Estado entregue subsidios monetarios, se propone que el monto del dicho subsidio sea entregado en su equivalente en lámparas eficientes. Esta forma de subsidio presenta la ventaja de tener implícito un efecto multiplicador, ya que durante la vida útil de la lámpara eficiente, se estará generando un ahorro de costos para el usuario que superará con creces el valor de dicho subsidio.

Ejemplo de cálculo suponiendo que se entrega un subsidio equivalente a 1 lámpara eficiente:

Valor de lámpara eficiente 15 W	: \$2.000 (valor actual de mercado)
Vida útil lámpara eficiente	: 6.000 horas
Lámpara tradicional reemplazada	: incandescente de 60 W
Tarifa BT1 Santiago Dic. 2006(\$/kWh)	: 68,139
Tarifa BT1 Hualqui Dic. 2006 (\$/kWh)	: 120,931

Ahorro usuario de Santiago = 0,045 kW x 6.000 hr x 68,139 \$/kWh = **\$18.398**

Ahorro usuario de Hualqui = 0,045 kW x 6.000 hr x 120,931 \$/kWh = **\$32.651**



La mayor dificultad de una medida como ésta, es la operacionalización de la misma y los resguardos para que la medida no se preste a abusos.

En el «Anexo D», «Subsidio a luminarias eficientes en todo el sector residencial chileno» del estudio matriz, se establecen los impactos positivos derivados de la aplicación de una medida similar a la expuesta, pero esta vez con estimaciones proyectadas para el país y el conjunto de las regiones.

### 3.3.3 COMBUSTIBLES

En el caso del transporte: subsidio a usuarios del transporte público

- Paneles solares térmicos:

Se propone la masificación en el uso de este tipo de paneles en las principales comunas de la Región Metropolitana, del centro y norte del país. Acorde a estimaciones preliminares, la aplicación masiva de paneles solares permitirían mejorar las condiciones de vida y de salud de las personas, disminuir el gasto en energía de los sectores pobres y descontaminar (de ciertas emisiones) la RM, en especial en las comunas pobres. La medida contribuye a la creación de empleos (la tecnología es sencilla) y de bajo costo.

Acorde a las fuentes consultadas, la instalación de paneles solares térmicos para el calentamiento de agua ha descendido dramáticamente en su precio por m<sup>2</sup> instalado. Se presume que su masificación y la consideración de los beneficios que derivan de ello, ambientales, económicos, sociales y de empleo, permitirían hacer descender aún más los precios de estos sistemas y, por ende, amortizar en plazos razonables las inversiones y subsidios asignados.

Un proyecto demostrativo en las comunas más contaminadas de la RM permitiría demostrar las ventajas del proyecto e incluso postular el proyecto a los mecanismos que prevé el Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) o de Implementación Conjunta (IC) al evitar o mitigar gases de efecto invernadero (GEI).

### 3.3.4 LEÑA

- Fomento y apoyo a las fuentes renovables de energía (paneles solares térmicos). Se recomienda su aplicación masiva en las macrorregiones norte y centro.
- Subsidio/premio (a evaluar) para la adquisición de aparatos, quemadores y estufas eficientes en detrimento de otras menos eficientes, o que dispongan de sello verde.
- Creación de espacios concesionados por parte de empresas forestales para extracción de leña y de centros de acopio en las cercanías de pequeñas ciudades y localidades del sur, los que podrían ser administrados por las Municipalidades<sup>17</sup> (responsabilidad social corporativa).

<sup>17</sup> Incluiría la creación de espacios recreativos.

3.3.5 DEL PROGRAMA DE ELECTRIFICACIÓN AL DE *ENERGIZACIÓN* RURAL

Chile ha experimentado notables avances en lo que se refiere al acceso físico a la energía de los sectores rurales y aislados. Ello se debe especialmente a la adopción del Programa de Electrificación Rural-PER a principios de los noventa (véase recuadro 2). Pese a estos avances, persisten importantes sectores sin acceso a la electricidad,<sup>18</sup> a los que se suman otros que sólo poseen electricidad algunas horas. A este breve panorama de dificultades de acceso a la electricidad se deben añadir los problemas ligados a la calidad del servicio tanto en el caso de la extensión de red como en los sistemas de autogeneración, y que, por ejemplo, impiden o inhiben el desarrollo de actividades productivas o de emprendimiento.

---

<sup>18</sup> Alrededor de 16.500 viviendas, según la CNE, que podrían ser objeto de una nueva propuesta para alcanzar el 96% de cobertura con un costo aproximado de US\$ 50 millones de dólares. Acorde a estudios realizados al respecto, la mayor parte de viviendas sin suministro corresponde a pobres rurales de la X, IX y VIII regiones y en éstas, preferentemente a poblaciones de las etnias, mapuche, pehuenche y huilliche. «Diseño de una propuesta preliminar para un Programa de Energización Rural para los sectores rurales aislados y pobres». Informe elaborado por Miguel Márquez, Javier Castillo y Eduardo Giesen para la CNE/PNUD, mayo del 2006.

Los sistemas de autogeneración, en particular los sistemas diesel, presentan dos grandes características desde el punto de vista de su operación técnica-comercial: en primer lugar algunos de ellos funcionan solamente una pocas horas al día, en promedio 4-5 horas, pues tienen un alto costo de operación y mantención, y son por regla general de administración municipal; en segundo término, las tarifas que deben pagar los usuarios son muy dispares a lo largo del país, en algunos casos son excesivamente altas, superando en ocasiones el 300% sobre el valor que se paga en áreas típicas de mayor ruralidad, y en otros casos el costo es absorbido por el Estado mediante subsidios a la inversión y también en la operación y mantención, y no necesariamente está relacionado el valor que paga cada familia con la variable socio económica (Área Electrificación Rural, CNE, *Documento de trabajo interno*, febrero 2006).

**RECUADRO 2**

El PER: antecedentes, objetivos y logros

**ANTECEDENTES**

El PER dio inicio a sus actividades en 1995 y es considerado uno de los programas exitosos del gobierno de Chile, según la bibliografía internacional. Es un programa descentralizado del gobierno dependiente de la CNE. Chile ostentaba, a principios de los 90, un 57% de viviendas rurales sin electricidad.

**OBJETIVO**

Aumentar la cobertura eléctrica, aplicando el rol subsidiario del Estado, debido principalmente a que los proyectos no poseen rentabilidad privada, por la lejanía de las viviendas, dispersión y bajo consumo energético.

**LOGROS**

- Alcanzó una cobertura del 92% de viviendas rurales electrificadas a nivel nacional y regional al año 2006.
- Mejoró la calidad del abastecimiento de energía en comunidades aisladas.
- Fomentó el uso de las energías renovables.

La experiencia del PER ha demostrado además que la tarifa que hace sostenible un sistema de autogeneración es varias veces mayor que la tarifa regulada, lo que implica una carga monetaria mayor para los usuarios de estos sistemas respecto de los usuarios de los grandes sistemas (SIC y SING).

Los primeros poseen objetivamente menores ingresos que los usuarios de los segundos. Es decir, pese a que el PER ha resuelto los problemas ligados al acceso físico a la energía de amplios sectores de la población, se plantea la dificultad del aumento creciente de las tarifas o costo de la electricidad derivado del aumento en las tarifas<sup>31</sup>. Las leyes Corta I y II, si bien parecen haber resuelto algunos problemas del sector eléctrico, afectarán negativamente a los sectores aislados y pobres (recuadro 3).

Es probable que en el caso de estos sectores, la alternativa tanto para el acceso a la energía de aquellos que aún carecen de electricidad como para los problemas derivados del aumento en las tarifas, deban ser abordados desde una perspectiva distinta al PER. Ello resultaría de dos aspectos centrales, estrechamente ligados entre sí: una nueva propuesta de *energización* que asuma el conjunto de los requerimientos energéticos de dichos sectores, esto es, no sólo las necesidades de electricidad sino también las necesidades de otros usos finales (frío/calor, fuerza motriz, etcétera), y la adopción de programas de intervención distintos al PER inicial en que el objetivo fundamental era el suministro de electricidad, para considerar esta vez las necesidades asistenciales y de emprendimiento que surgen en las nuevas realidades sociológicas, antropológicas, políticas y económicas de estas zonas rurales pobres y aisladas.

### RECUADRO 3. Leyes Cortas I y II y la equidad

Recientemente se han introducido modificaciones, mediante las denominadas Ley Corta I y II. La Ley Corta I se creó con el objetivo de mejorar el funcionamiento del sector, especialmente en cuanto a la actividad de transmisión y regulación de precios en sistemas medianos, a la vez que introdujo algunas mejoras para facilitar el acceso al mercado de proyectos de generación no convencionales y de pequeño tamaño (potencias menores a 20 MW).

La Ley Corta II, por su parte, pretende mejorar el mecanismo de traspaso de precios de la energía a los suministros finales sometidos a regulación de precios, los cuales serán el resultado de la aplicación de un proceso de licitación. Este proceso contempla un mecanismo de precios límite crecientes, en función de las sucesivas licitaciones que sea necesario realizar en el caso que no hubiera ofertas. Estos precios límite son obtenidos del precio del mercado (spot), el cual está gobernado principalmente por los precios de contrato de los grandes consumidores (suministros no sometidos a regulación de precios o clientes a precios libres).

En síntesis, el marco regulatorio del sector eléctrico reconoce en su esquema de precios al usuario final, los costos involucrados en la cadena generación - transmisión - distribución. Es así como parte importante de este precio depende de la distancia que el cliente tenga al Sistema de Transmisión Troncal (STT) y de las características de ruralidad que tenga cada comuna. En efecto, por una parte los costos de generación-transporte son crecientes a medida que aumente la distancia al STT y los costos de distribución son crecientes a medida que la comuna sea de mayor ruralidad.

Cuando en los planes de gobierno se pretende mejorar la equidad y aumentar la descentralización, claramente el esquema de traspaso de costos al usuario final contradice dichos objetivos, por cuanto aquellos que residen más lejos de los principales centros de consumo pagarán más cara la energía, al igual que aquellos que residen en comunas de menor densidad poblacional, las que frecuentemente tienen, además, índices de desarrollo menores que comunas más pobladas.

## Conclusiones

Los costos de la energía son y serán crecientes en el tiempo. Esto es un fenómeno universal y Chile no escapa a ello. Por el contrario, dada su elevada dependencia de los hidrocarburos, que casi en su totalidad se importan, el país enfrenta no sólo un costo creciente de su cuenta energética, sino que permanentemente, la incertidumbre prevaleciente en los mercados internacionales del crudo y del gas produce una persistente incertidumbre en el suministro energético nacional. En dicho contexto, el progresivo crecimiento de la demanda energética local —eléctrica, derivados del

petróleo y leña— agrega presiones suplementarias al rol del sector en el proceso de crecimiento y desarrollo nacionales.

En los tiempos actuales, el corte abrupto en el suministro de un energético parece ser la expresión más cruda de una crisis energética, pero resulta difícil encontrar ejemplos de ello en el mundo de hoy. Lo usual en estos tiempos es que ante la falta de un energético o fuente de aprovisionamiento, ocurra un severo aumento de precios y/o que aumente la presión sobre los recursos naturales locales y los ecosistemas. No obstante, ambas opciones tienen sus límites.

En efecto, diversos estudios demuestran que el gasto en energía acapara parte importante del presupuesto familiar, en particular de los sectores más pobres, tanto urbanos como rurales. Pero además es posible afirmar, a partir de las estimaciones y análisis de este estudio, algunas presunciones y análisis preliminares, en el sentido que los aumentos de costos de la energía se distribuyen de manera desigual, tanto social como geográficamente. Lo anterior debe ser considerado por las políticas públicas. No existen razones para pensar que tal tendencia pueda cambiar. Incluso con las Leyes Corta I y II, por el contrario, todo indica que éstas impactaran en las localidades menos densas poblacionalmente y más alejadas de la red.

A partir del 2000, se observa un aumento sostenido de los precios de la energía en el sector residencial y una participación relativa mayor del gasto en energía de los presupuestos familiares de los sectores más pobres. Se estableció, además, una brecha que se acrecienta entre el incremento en los precios de la energía y el aumento de los ingresos. Salvo en la macrorregión norte, en el resto del país la evolución del costo de la energía supera la variación de los ingresos medios de todos los grupos de hogares, situación que se observa con información macroeconómica hasta el 2003, y seguramente, al estar disponible la nueva CASEN para el 2006, tal brecha se verá acentuada.

De acuerdo a estimaciones parciales, en las que se consideraron consumos de leña promedio para los hogares sin distinción de nivel socioeconómico, la participación de la energía en los presupuestos familiares es elevada. En el caso de la macrorregión sur, por ejemplo, la participación de la energía en el gasto total se incrementa en casi dos puntos, llegando a un 7,9%, respecto del 6,2% sin incluir leña. En el caso de incluir la leña, la participación de la energía supera el 11% del total del gas. Considerando la elevada participación de la leña en los energéticos de los hogares, por sobre el 24% en promedio, y el alto número de los hogares que usan la leña en la macrorregión sur —por sobre el 90%—, y considerando por último que la leña es más usada en los hogares de los más pobres, es altamente probable que tal guarismo aumente.

Cabe agregar, además, que, no obstante que las familias destinan un elevado porcentaje de sus ingresos al consumo de energía, ellas, aparentemente, no satisfacen plenamente sus requerimientos de confort energético. Decimos aparentemente, pues el estudio excluyó las necesidades «energéticas» no colmadas o insatisfechas que derivan de la determinación de parámetros de confort energético en diversos usos finales de la energía a nivel de las familias chilenas.

Existen evidencias, pese al éxito del PER, de la persistencia de carencias en el caso de la electricidad de parte importante de la población, lo que incluye sectores

que sólo tienen acceso a la electricidad algunas horas al día y otros sectores, rurales y urbanos, con dificultades en el acceso —físico pero sobre todo económico— a los derivados del petróleo, incluyendo en éstos al gas licuado y kerosene doméstico.

El contexto previamente descrito pareciera sentenciar, con relativa claridad, el límite a los aumentos de precios y tarifas como opción única de política energética, por su impacto social, productivo y económico. Más aún, el estudio destaca que esta opción, en el caso de la electricidad sólo «aportaría» una disminución en la demanda eléctrica a partir de aumentos significativos en la tarifa, impactando severamente en su consumo a los quintiles medios y pobres.

El estudio reveló además que, pese a la focalización de la preocupación —legítima— de las autoridades y de la opinión pública por el suministro eléctrico y sus tarifas, más del 80% del consumo energético del sector residencial *no es eléctrico*, sino de derivados del petróleo y fundamentalmente leña. En esto incide un conjunto de factores que no es del caso analizar aquí y que tiene que ver con las condiciones geográficas, climáticas, sociológicas y de disponibilidad relativa del recurso en el país. Sin embargo, lo que resalta de esta constatación son dos aspectos centrales: que la leña es el energético más importante en el consumo de energía de los hogares, al alcanzar un 59,1% del total, y que las opciones para políticas energéticas que apunten a la equidad y la inclusión pasan por asumir tales cifras.

Dicho de otro modo, es muy probable que el desarrollo de estudios conducentes a conocer el recurso biomasa o leña —en cantidad y calidad— en las regiones del centro, sur y región austral, permita abordar eficazmente no sólo los problemas de contaminación asociados al uso del recurso, sino también develar las opciones que representa este recurso y de este modo cubrir las necesidades y carencias energéticas en un contexto de oferta limitada y de precios crecientes.

Las opciones de política pública surgen en buena medida del estudio realizado pero incluyen también propuestas elaboradas por estudios previos.

Las propuestas de corto y largo plazo tienen como punto de partida el desarrollo sustentable y como elemento clave de éste, el uso eficiente de la energía.

## Reflexiones finales

El desarrollo sustentable es implícitamente definido a partir de un conjunto de parámetros —por ende medibles— y tiene como pilares centrales: un abastecimiento energético oportuno, continuo y de calidad; reducción de la vulnerabilidad en el aprovisionamiento de energía; consideración de los impactos ambientales; contribución a la equidad y, finalmente, la estimulación y fomento de la participación informada de la gente.

El uso eficiente de la energía constituye una de las fuentes de energía más importantes en el mundo, luego del petróleo y del carbón. Prueba de ello es la experiencia de casi la totalidad de los países desarrollados, que han visto disminuir su consumo energético, por unidad de PIB o servicios generados, en más de un tercio, y ello en un par de decenios. Chile presenta un cuadro distinto. Requiere de igual o más

energía para crecer. Ello no es sustentable ni en el corto ni en el largo plazo. Nuestro país carece de política de Estado al respecto. El uso eficiente de energía requiere de inversiones, de largos plazos y del involucramiento decidido de los marcos regulatorios y mercados en tales empeños.

El caso de California es testigo de la importancia de adoptar una verdadera política respecto del uso eficiente de la energía (UEE). En pocos años, la aplicación de un programa de UEE: *Flex your Power*, 2000, impuso en dicho Estado el fomento de los «negawatt» en lugar de los megawatts. Los resultados están a la vista: se redujeron de manera dramática los consumos *per cápita* sin afectar el confort o la productividad; al 2004 el costo de la electricidad se situó en US\$ 32.000 millones y se evitaron costos por US\$12.000 millones; se logró un ahorro estimado en más de US\$ 1.000/por familia/año y la disminución de la contaminación fue equivalente a sacar del mercado más de 12 millones de autos de un parque actual de 25 millones.

Si bien parte de las propuestas tienen que ver con la problemática del propio sector energético, buena parte de ellas encuentran su solución en otros sectores. Dos de las propuestas destacan: el mejoramiento en el comportamiento térmico de las viviendas y la creación de espacios concesionados por parte de empresas forestales para la extracción de leña con formación de centros de acopio. En ambas, así como en las restantes medidas sugeridas, se requiere el liderazgo del Estado y la participación de los ciudadanos y de las empresas.

En las propuestas de corto plazo, en particular en condiciones de ajustada oferta y de dificultades en el suministro eléctrico, se han evaluado y sugerido medidas de subsidio con límites al consumo a las que se pueden agregar mecanismos de premios y castigos en períodos de crisis de abastecimiento.

Desde el punto de vista de la política pública —energética y ambiental— se advierte la necesidad de esfuerzos especiales en el transporte y la vivienda y urbanismo. En el caso del transporte, por razones de tiempo y recursos, el estudio no pudo ser abordarlo de manera adecuada.

Por el lado de las fuentes energéticas la leña debe atraer un mayor interés de parte de las políticas públicas. Esta fuente, en su doble condición, de desafío y como alternativa, en condiciones tecnológicas y de eficiencia mejores que las actuales, permitiría mejorar el acceso a la energía de sectores carenciados a la par de resolver o mitigar problemas ambientales y de seguridad y vulnerabilidad energética.

La relación entre energía y equidad es compleja. Más compleja aún se vuelve esta relación al tener que añadir el tema medioambiental. Las soluciones energéticas, en el mundo actual son tales, o sea viables, si lo son ambientalmente. Aquellas alternativas que descuidan o no incorporan adecuadamente las externalidades negativas y que no son consideradas por/en los precios, las termina asumiendo el país, y más precisamente los ecosistemas de nuestras regiones y el aire de nuestras ciudades. El caso de la leña es un ejemplo de ello.

Los aumentos de precios en la energía de los hogares en un contexto de carencias o de dificultades de acceso a la energía y de pobreza, conducen a una forzada sustitución por energéticos más contaminantes, frecuentemente utilizados en condiciones

ineficientes. En este sentido, el medio ambiente constituye el segundo límite al cual se hacía mención en líneas previas.

La consistencia de las políticas públicas en sus propósitos inclusivos exige incorporar la energía y el medio ambiente en sus propuestas, asegurando el acceso a un servicio público vital como éste, asegurando o mitigando el que los previsibles aumentos en los costos de la energía recaigan de manera preferente en los sectores medios y pobres del país. Los estudios realizados dan cuenta de elevados impactos ambientales relacionados con la energía y de manera flagrante en el caso de la leña, en las regiones del sur. De acuerdo a ciertas estimaciones el beneficio de reducir la concentración de MP<sub>2,5</sub> en un microgramo en la ciudad de Temuco y Padre Las Casas alcanzaría entre US\$2,2 a US\$10 millones. Si el ejercicio se amplía para todas la población urbana de la zona centro sur del país, los beneficios alcanzan entre US\$11,2 a US\$51,3 millones.

A la luz de la experiencia internacional, es también tarea de las políticas públicas el que los mayores costos involucrados por deficiencias de mercado no sean asumidos por el medio ambiente.

La ciudadanía, por su parte, debe asumir responsablemente las dificultades (y el costo económico y ambiental) que resulta de la paradoja de mantener patrones de consumo energéticos como los actuales y el frecuente rechazo a los megaproyectos energéticos que dan respuesta al voraz consumo desigual de energía.

Las opciones energéticas sustentables existen. Se requiere de un rol de liderazgo del Estado, promoviendo la participación informada de la ciudadanía y el compromiso de las empresas, especialmente las establecidas en el sector energético, a semejanza de lo acontecido en países desarrollados.

## Bibliografía

ÁBALOS, MARTA *Información y Análisis para el manejo forestal sostenible: integrando esfuerzos nacionales e internacionales en 123 países tropicales en América Latina. Estudio de casos sobre combustibles forestales.* FAO.

BANCO CENTRAL DE CHILE. <www.bcentral.cl>.

CAMPINO, JOSÉ RAFAEL. «Disponibilidad de Biomasa en Chile». Seminario Generación de Energía con Biomasa, Concepción, junio del 2006.

BENAVENTE, JOSÉ; ALEXANDER GALETOVIC, RICARDO SANHUEZA y PABLO SERRA (2004): «Estimando la demanda residencial en Chile: a Doña Juanita le importa el precio». Publicaciones del CEA Núm. 192, junio de 2004. Departamento de Ing. Industrial, Universidad de Chile.

CEPAL. *Herfindahl-Hirshman Index.*

CEPAL/OLADE/GTZ. *Energía y Desarrollo Sustentable en América Latina. Guía para la formulación de políticas energéticas.* Santiago, Chile, 2003.

CEPAL/PNUD. *Desarrollo sin Pobreza. Documento de trabajo. IIª Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe. Reunión Técnica Preparatoria, 17—19 de octubre, 1990, Santiago de Chile.*



- CHUMACERO, R.; R. PAREDES y J. SÁNCHEZ (1999). *Los costos de la crisis eléctrica en Chile: una propuesta para enfrentarla*. Mayo de 1999. Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA (CNE). Balance de Energía, Varios años, Santiago, Chile.
- . (2006). *Área electrificación rural*. Documento de trabajo interno, febrero 2006.
- CONVENIO SERNAC-CNE -GOBIERNO DE CHILE-PROGRAMA PAÍS DE EFICIENCIA ENERGÉTICA (2005). *Comportamiento de consumo energético en familias urbanas tipo del Gran Santiago*, agosto.
- UNIVERSIDAD DE CHILE. DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA (2006). *Diagnóstico del Mercado de la Leña en Chile, Informe Final*. Estudio preparado para la CNE, enero de 2006. Santiago.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (INE). *V Encuesta de Presupuestos Familiares 1996-1997, 1997*.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). (2006) *World Energy Outlook*.
- La Ley General de Servicios Eléctricos. Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 1982.
- La Ley N° 19.940, (Ley Corta), Ley que regula Sistemas de Transporte de Energía.
- MÁRQUEZ, Miguel; JAVIER CASTILLO y EDUARDO GIESEN (2006). *Diseño de una propuesta preliminar para un Programa de Energización Rural para los sectores rurales aislados y pobres*. Informe elaborado para la CNE/PNUD, mayo del 2006.
- MALDONADO, Pedro y Miguel MÁRQUEZ (2004). *Energía y equidad*. Santiago de Chile, octubre de 1994. División de Recursos Naturales y Energía, CEPAL.
- PRIEN, UNIVERSIDAD DE CHILE (1992). *Perfil del Consumo Energético Residencial de la Intercomuna Concepción-Talcahuano*, marzo 1992;
- O'RYAN, Raúl; DE MIGUEL, Carlos; MILLER, Sebastián. Documentos de trabajo. Serie Económica N° 73, marzo 2000, Centro de Economía Aplicada. DII. Universidad de Chile.
- Santiago Consultores. «Identificación, evaluación y propuesta de medidas e instrumentos de eficiencia energética, para los distintos sectores de consumo del país». Informe elaborado para la CNE, Santiago, marzo 2005.
- WILSON, John. *El uso eficiente de la energía en la política energética de California*. Presentación en el Seminario: «Sin petróleo y sin gas pero con ideas». Organizado por el Programa de Energía de la Universidad Austral de Chile y la Corporación Chile Ambiente, FAO/PNUD, Santiago de Chile, 26 y 27 de octubre. Consejero al Comisionado Art Rosenfeld. Comisión de Energía del Estado de California.

LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES:  
PRINCIPALES HITOS Y PERSPECTIVAS

**Jaime Ruiz-Tagle.** Doctor en Sociología de la Universidad Católica de Lovaina. Fue Director del Programa de Economía del Trabajo (PET), miembro del Equipo Técnico Multidisciplinario de la OIT para los países del Mercosur y Chile, Jefe de la Unidad de Estudios Prospectivos de Mideplan. Ha sido Profesor en las Universidades de Chile, Academia de Humanismo Cristiano y Alberto Hurtado. Formó parte de las Comisiones Asesoras Presidenciales para la Reforma de la Previsión y sobre Trabajo y Equidad. Actualmente se desempeña como Analista de la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia

# LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES: PRINCIPALES HITOS Y PERSPECTIVAS

Jaime Ruiz-Tagle P.

## Introducción

Durante la campaña presidencial desarrollada en 2005, la entonces candidata Michelle Bachelet manifestó su propósito de reformar el Sistema Previsional chileno, basado en la capitalización individual con administración privada.

En cuanto llegó a La Moneda, en marzo de 2006, la Jefa de Estado conformó un Consejo Asesor Presidencial, integrado por un grupo de especialistas de distintas orientaciones ideológicas, al que se encargó la misión de presentar propuestas de reformas. Este Consejo sesionó durante más de tres meses, realizando múltiples audiencias, en las que recibió a numerosos actores involucrados en el tema. Luego entregó su informe final, titulado «Derecho a una Vida Digna en la Vejez. Hacia un Contrato Social con la Previsión en Chile», que contenía las propuestas de reforma consensuadas entre sus miembros.

Según lo establecido en el mandato presidencial, el Consejo no planteó reformas a lo que aún permanecía bajo el antiguo sistema de reparto. Recuérdese que, además de los afiliados que optaron por no cambiarse, las Fuerzas Armadas y de Orden quedaron al margen de la reforma de 1981 (DL 3.500) que estableció el sistema de capitalización individual, manteniéndose en el sistema antiguo, adecuado a las características institucionales.

Basándose en el documento del Consejo Asesor, un Consejo de Ministros elaboró un proyecto de ley, que fue discutido y aprobado con modificaciones menores durante el año 2007. Finalmente, fue promulgado como la Ley 20.255, el 11 de marzo de 2008.

Se trata de un cambio fundamental, el más importante realizado desde 1981, en materia de pensiones. Más aun, puede sostenerse que constituye un cambio de modelo, ya que se pasa de un modelo fundado en la capitalización individual (con algunos elementos solidarios anexos, como las pensiones asistenciales y la garantía estatal para la pensión mínima legal) a un sistema mixto, en el que, junto al pilar contributivo, existe un sólido pilar solidario, que beneficiará al menos al 60% de la población de menores ingresos.

En este artículo presentaremos en forma sintética los antecedentes que explican el origen de la reforma; sus principales hitos, distinguiendo entre el Pilar Solidario y el sistema de capitalización individual; algunas perspectivas de ampliación y profundización para el futuro; y conclusiones generales.

## Antecedentes

La reforma de 1981, realizada bajo la dictadura militar, fue presentada como una respuesta frente a las deficiencias del antiguo sistema de reparto. Se consideraba que la principal deficiencia de este modelo era que no establecía una relación directa entre las contribuciones y los beneficios.

De hecho, en las antiguas Cajas se calculaba la pensión tomando como base las remuneraciones de los últimos 5 años, o menos, lo que se prestaba para fomentar la evasión o la elusión durante largos períodos de la vida laboral, hasta que se acercara la edad legal de la jubilación (60 años para las mujeres y 65 para los hombres). Esto no formaba parte de la esencia de un sistema de reparto, pero sí del modelo chileno, tanto respecto a los trabajadores del sector público como a los del sector privado. Se producía así no sólo un problema de falta de equidad, sino también de crisis financiera del sistema.

La principal ventaja del sistema de capitalización individual es que los beneficios se entregan en función de los aportes. Esto contribuye a que exista una mayor responsabilidad personal respecto a la futura jubilación, ya que no se puede confiar en que la intervención del Estado va a financiar los déficits.

Otra ventaja es que exista un sistema uniforme, en lugar de una gran diversidad de Cajas, con normas diferentes. Esto contribuye no sólo a la equidad, sino también a la movilidad laboral. Es importante que el sistema de pensiones no dificulte la movilidad de los trabajadores, de manera que, si alguien tiene la oportunidad de un mejor empleo, lo tome, y no se quede pegado en una ocupación de menor calidad para no perder beneficios previsionales.

En tercer lugar, el sistema de capitalización individual ha logrado rentabilidades aceptables de los Fondos de Pensiones, gracias a inversiones estrictamente controladas por la Superintendencia. Así, por ejemplo, el Fondo C, que reúne el mayor volumen de recursos, tuvo una rentabilidad bruta anual de 5,8% entre septiembre de 2002 y agosto de 2009, lo que corresponde a una rentabilidad neta de aproximadamente 4,8% de las cuentas individuales.

Tal como lo reconoció el Consejo Asesor, el sistema de capitalización individual chileno no estaba en crisis, si por crisis se entiende su viabilidad, su capacidad de pagar las pensiones en función de los aportes recibidos. Sin embargo, se estimaba que, sin una reforma profunda, una alta proporción de los afiliados, cercana al 50%, sólo alcanzaría la Pensión Mínima Legal, garantizada por el Estado.

Esto se debía a las deficiencias del nuevo sistema, entre las que destacan las siguientes: la cobertura efectiva era muy limitada; los costos de administración seguían siendo altos, sobre todo para los trabajadores de bajos ingresos; se había acentuado el proceso de concentración de esta industria, cuya propiedad pertenece a grandes consorcios nacionales y extranjeros, lo que les entrega un enorme poder económico y político; no se había logrado establecer medidas de solidaridad intra e inter generacional, excepto en lo que respecta a la pensión mínima garantizada por el Estado.

Sin embargo, conviene recordar que, antes de la última reforma, se habían establecido cambios importantes al sistema de capitalización individual<sup>1</sup>. Pueden destacarse los siguientes: la creación de los multifondos; el nuevo ahorro previsional voluntario; y las mayores exigencias para las jubilaciones anticipadas.

Los multifondos (5 en total), iniciados en 2002, permiten a los trabajadores invertir sus ahorros previsionales en fondos de mayor o menor riesgo, según la lejanía o cercanía a la edad de jubilación, o según su grado de aversión al riesgo. Gracias a esto pueden lograr eventuales mayores ganancias invirtiendo en fondos más riesgosos cuando son jóvenes y, sobre todo, estar más protegidos frente a las fluctuaciones de los instrumentos de renta variable cuando se acerca la jubilación.

Por otra parte, el nuevo Ahorro Previsional Voluntario (APV) no sólo está exento de tributación, sino que permite retirar estos aportes en circunstancias especiales, pagando los impuestos correspondientes. Esto constituye un incentivo eficiente para los sectores medio-altos y altos, que pueden asumir mejor su responsabilidad personal frente a los riesgos de la vejez y disminuir las diferencias de sus ingresos entre la vida activa y la pasiva. Sin embargo, los trabajadores de remuneraciones medias y bajas, que no pagan impuestos, quedaban excluidos de estos incentivos tributarios.

En cuanto a las jubilaciones anticipadas, se legisló estableciendo exigencias más estrictas, para limitar la difundida práctica de jubilar a una edad muy temprana, lo que reduce mucho el monto de la jubilación. Se estableció que, para poder jubilar antes de la edad legal, la jubilación deberá representar al menos un 70% de los sueldos brutos promedio de los últimos 10 años, en lugar de un 50%, como era anteriormente.

Ahora bien, estos y otros cambios de comienzos de la presente década permitieron mejorar el sistema de capitalización individual, pero no alteraron sus deficiencias más profundas.

<sup>1</sup> Ver Ruiz-Tagle, J. (2005), «El sistema previsional chileno. Propuestas básicas de reforma», en «Chile 21 reflexiona al Chile del XXI», Chile 21, Santiago.

## La construcción del Pilar Solidario

Uno de los principales propósitos de la reforma de 1981 fue sustituir el antiguo sistema de reparto, que incluía beneficios definidos, por uno de capitalización, que sólo incluye contribuciones definidas, para resolver o prevenir los desequilibrios financieros y fiscales en el sistema de pensiones.

Ahora bien, según el estudio de Arenas y Gana<sup>2</sup>, el máximo gasto fiscal en Bonos de Reconocimiento tuvo lugar en 2004, con una suma de 39.052.088 UF, equivalentes a 1,3% del PIB. Este gasto debería bajar progresivamente, a 1,1% del PIB en 2009 y a 1,0% en 2011. Por otro lado, el déficit operacional se reduciría de 2,4% del PIB en 2005 a 1,8% del PIB en 2010, suponiendo un crecimiento económico promedio de 4,5% anual. De manera que, en un quinquenio, el menor gasto por estos conceptos bordearía el 0,6% del PIB, cifra superior a los 900 millones de dólares.

Estas consideraciones sobre las finanzas públicas son importantes porque ellas estuvieron en el trasfondo de la reforma. Se tenía clara conciencia de que era posible construir un modelo previsional más solidario, marcado por un importante rol del Estado, sin tener que recurrir a nuevos impuestos ni a reasignaciones de fondos públicos.

Con estos antecedentes, se diseñó *un robusto Pilar Solidario*, para extender a los adultos mayores el sistema de protección social. Tiene cuatro componentes: la Pensión Básica Solidaria (PBS); el Aporte Previsional Solidario (APS); el Bono por Hijo para las madres; y el subsidio previsional para trabajadores jóvenes. *Se estima que a fines de 2009 se llegará a 1.100.000 beneficiarios directos, que con su grupo familiar alcanzan a más de 4 millones de personas.*

La PBS, que se financia con recursos del Estado, viene a reemplazar a la Pensión Asistencial (PASIS), aumentando su cobertura y su monto. Mientras la PASIS oscilaba en torno a \$50.000 mensuales, la PBS tuvo un valor de \$60.000 a partir de julio de 2008 y subió a \$75.000 desde julio de 2009. Posteriormente se reajustará cada 12 meses, conforme al IPC.

Mientras la PASIS beneficiaba al 20% de la población de menores ingresos, la PBS cubrió al 40% más pobre desde julio de 2008; al 45% desde julio de 2009; al 50% (adelantada) desde septiembre de 2009; y cubrirá al 55% desde julio de 2010 y al 60% desde julio de 2011. La PBS tiende a reconocer un derecho social de las ciudadanas y ciudadanos a tener una vejez digna, por su aporte al país a lo largo de su vida. A diferencia de la PASIS, puede asignarse a cada uno de los miembros de una pareja de ancianos.

Para determinar si una persona integra un grupo familiar perteneciente a la población más pobre, se utiliza la Ficha de Protección Social, diseñada por Mideplan y administrada por los Municipios.

<sup>2</sup> Ver Arenas, A. y P. Gana (2005), «Proyecciones del Gasto Fiscal Previsional en Chile. Bonos de Reconocimiento 2005-2038», DIPRES, Santiago.

Tienen derecho a la PBS de vejez las personas de 65 años que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional, entre los que se incluyen los beneficiarios de las PASIS. También tienen derecho a ella, en términos complementarios, los pensionados por gracia, los exonerados políticos, etc., en la medida en que sus beneficios sean inferiores a la PBS.

Como regla general, se exige una residencia en el territorio chileno, por un lapso de 20 años, a partir de los 20 años de edad del peticionario. Además, éste debe haber residido en Chile al menos 4 de los últimos 5 años anteriores a la solicitud. Esta regla se aplica también al APS.

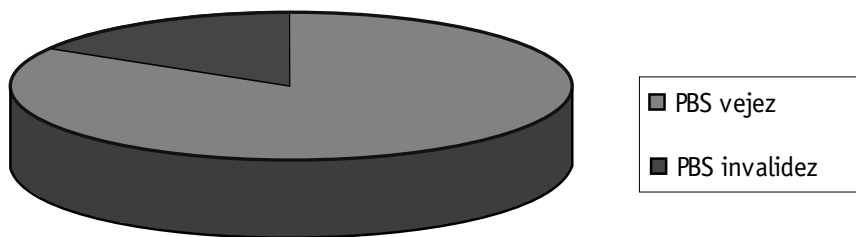
Beneficiarios de la PBS: segundo semestre 2009

	PBS vejez	PBS invalidez	PBS total
Ex PASIS	231.917	255.305	487.223
Nuevos (al 31/08)	110.344	22.238	132.582
En trámite (31/08)	1.203	20.343	21.546
Total	351.101	298.887	649.988

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social.

Como puede observarse, a diferencia de lo que sucedía con las PASIS, la gran mayoría de las nuevas PBS están destinadas a las personas de edad avanzada.

Nuevas PBS



Por otra parte, el APS permitirá integrar el Pilar Solidario con el sistema contributivo. Cuando el sistema esté en régimen, complementará las pensiones básicas hasta un tope de \$255.000. El aumento de la cobertura ha sido y será gradual, según



las mismas fechas señaladas para la PBS. En cuanto a los montos máximos, el calendario es el siguiente:

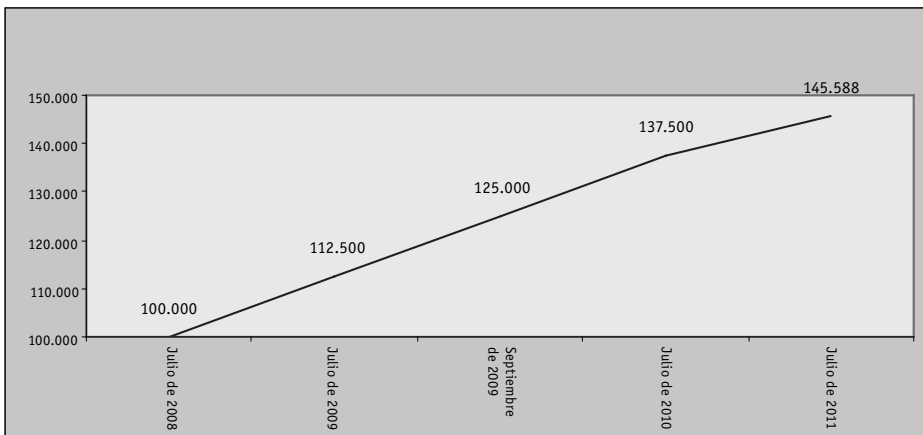
- julio 2008 \$ 70.000
- julio 2009 \$ 120.000
- sept. 2009 \$ 150.000
- julio 2010 \$ 200.000
- julio 2011 \$ 255.000

El monto de \$ 255.000 se reajustará conforme al IPC desde julio de 2012.

El APS, que también se financia con recursos del Estado, tiene por objeto premiar a los que han contribuido al sistema previsional, pero reciben pensiones de bajo monto, siempre que pertenezcan a los sectores de escasos ingresos y que hayan cumplido 65 años. En el caso de una persona que tuviera una pensión de \$100.000, los montos finales con el APS serían los siguientes, en moneda constante:

- julio 2008 \$ 100.000
- julio 2009 \$ 112.500
- sept. 2009 \$ 125.000
- julio 2010 \$ 137.500
- julio 2011 \$ 145.588

Reajuste a pensión de \$100.000



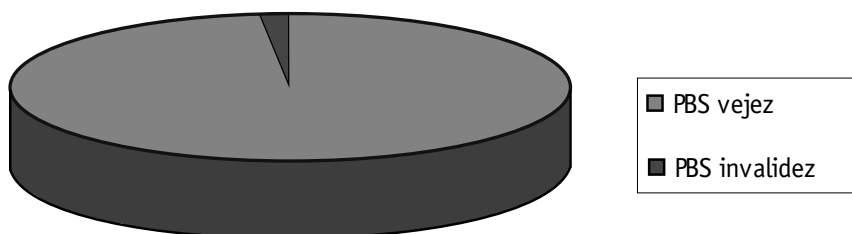
De manera que, en régimen, esa persona tendrá *un incremento de su pensión básica de 46%, en sólo tres años*. Cuanto más baja sea la pensión básica, mayor será el aumento proporcional; así, el que recibía sólo \$50.000 tendrá un incremento de 120,6%, llegando a \$110.294 en julio de 2011. Se cumple así el principio de favorecer proporcionalmente más a los más pobres.

En cuanto a los que reciben el APS, la enorme mayoría corresponde a personas de edad avanzada.

Beneficiarios del APS: segundo semestre 2009

	APS vejez	APS invalidez	APS total
Al 31/08	82.346	5.073	87.419
En trámite	55.346	733	56.079
Desde 01/09	129.000	2.000	131.000
Total	266.692	7.806	274.418

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social



Se estima que a fines de 2009 los beneficiarios del Aporte Previsional Solidario llegarán a 274 mil. *En consecuencia, entre APS y PBS se llegará a 924 mil beneficiarios directos, duplicando el número de los que recibían las antiguas pensiones asistenciales. Del total, se estima que un 69,5% son mujeres y sólo un 30,5% hombres; de manera que, en la práctica, esta reforma tiene una orientación favorable al sexo femenino.*

En lo que respecta al Bono por Hijo nacido vivo para las madres, se trata de un beneficio universal (que no considera el estrato socioeconómico) para todas las mujeres, hayan o no contribuido al sistema de pensiones durante su vida activa. El Bono será el equivalente al 10% de 18 ingresos mínimos mensuales (\$297 mil en la actualidad). Tendrá rentabilidad desde el 1 de julio de 2009 para los niños ya nacidos, o a partir de la fecha de nacimiento para los demás, según el promedio de los Fondos tipo C. Cuando la madre cumple 65 años, la suma total se acredita en su cuenta de capitalización individual, para mejorar su jubilación o pensión.

Conviene destacar que, cuanto mayor sea la edad de la madre, mayor será el incremento mensual de su jubilación, ya que el monto del Bono se distribuirá en un período de sobrevivencia más corto.

Las madres deberán tener 20 años de residencia en Chile. Sin embargo, no tendrán derecho al Bono las mujeres pensionadas con anterioridad al 1 de julio de 2009, ni las que perciben una pensión del INP (ya que en el sistema de reparto existe otro beneficio para las madres).

*Se estima que unas 300 mil mujeres que no recibían pensión al 1 de julio de 2009 tienen derecho al Bono por Hijo, y que unas 180 mil lo harán efectivo en el segundo semestre de 2009.* De esta manera, los beneficiarios directos del sistema solidario llegarían a 1.100.000 a fines de este año. Considerando un promedio de cuatro personas por familia, el total de beneficiarios alcanzaría a 4.400.000.

En cuanto al subsidio previsional para los trabajadores jóvenes, tiene como objetivo fomentar el empleo juvenil y el trabajo formal. Consta de dos componentes. El primero, que partió en octubre de 2008, es un subsidio a la contratación, que se entrega a los empleadores. Equivale a la mitad de la cotización previsional de un ingreso mínimo (\$8.250 en la actualidad). Se aplica cuando los empleadores contratan a jóvenes de entre 18 y 35 años, si es que les pagan una remuneración igual o inferior a 1,5 ingresos mínimos mensuales. Se entregará durante las primeras 24 cotizaciones, continuas o discontinuas. Si la remuneración aumenta desde el mes 13 y sólo hasta 2 ingresos mínimos, se mantiene el beneficio.

El segundo componente es el subsidio a la cotización, del mismo monto que el anterior, que entrará en vigencia en julio de 2011. Se depositará en la cuenta de capitalización individual del trabajador. El límite superior del sueldo será también de 1,5 veces el ingreso mínimo mensual, con posibilidad de llegar a 2 veces a partir del mes 13. También se entregará durante las primeras 24 cotizaciones.

Estos subsidios son importantes para las futuras jubilaciones, porque los aportes tempranos acumulan una mayor rentabilidad. Además, contribuyen a generar desde la juventud una cultura previsional.

Sin embargo, existe el riesgo de que se postule al subsidio declarando remuneraciones que están dentro de los límites permitidos, pero pagando el resto de manera informal, para no perder el subsidio. Si esto sucediera, no se estaría cumpliendo el objetivo de favorecer a los jóvenes trabajadores de ingresos más bajos.

## Reformas al sistema de capitalización individual

Hasta aquí nos hemos referido a las normas que constituyen el sistema de pensiones solidario. Ahora vamos a analizar las principales disposiciones que conciernen al sistema de capitalización individual: la incorporación de los trabajadores independientes; el aporte previsional voluntario; el aporte patronal; y las medidas tendientes a aumentar la competencia y disminuir los costos.

Uno de los mayores déficits de cobertura del actual sistema concierne a los trabajadores independientes, que no están obligados a cotizar. Por eso, la reforma es-

tablece la afiliación obligatoria de los independientes al sistema de pensiones (así como al de salud y al de accidentes laborales), desde enero de 2015. Para facilitar la transición, se han fijado fechas intermedias en que los trabajadores deberán cotizar por un porcentaje de su renta imponible, a no ser que manifiesten expresamente lo contrario, desde enero de:

- 2012, por el 40%
- 2013, por el 70%
- 2014, por el 100%

La obligación de cotizar tendrá un carácter anual, por un monto que será determinado por el Servicio de Impuestos Internos. Este traspasará a la Tesorería las cantidades retenidas, para que sean depositadas en la AFP del trabajador.

Además, la afiliación de los independientes tendrá diversas ventajas, entre las que se destaca el derecho a recibir asignaciones familiares por sus cargas, financiadas por el Estado, desde enero de 2012.

En el caso de los trabajadores que entregan boletas de honorarios, el control del Servicio de Impuestos Internos será fácil y hará que la norma se cumpla. Sin embargo, es probable que muchos tiendan a eludir los pagos, cotizando por el mínimo, para acceder a las asignaciones familiares de mayor monto.

Respecto a los Aportes Previsionales Voluntarios (APV), individuales o colectivos, que permiten mejorar el monto final de las jubilaciones, se establecen bonificaciones tributarias. Los APV pueden descontarse de la base imponible para el cálculo del impuesto a la renta. Otra alternativa es no hacer uso de este beneficio tributario y recibir un 15% de bonificación estatal por el monto aportado para incrementar la jubilación. Esta alternativa es conveniente para los que no pagan impuestos o están sometidos a una tasa tributaria inferior al 15%. La bonificación anual tendrá un tope de 6 UTM mensuales.

Es importante destacar que estos fondos se pueden retirar. En este caso, la AFP (o la institución de ahorro previsional correspondiente) retendrá el 15% de los fondos y los girará a la Tesorería.

Como puede observarse, la reforma extiende los aportes estatales al APV a sectores medio-bajos y bajos, que pagan pocos impuestos a la renta o no pagan. Anteriormente, sólo se beneficiaban los sectores medios o altos, que pagan un porcentaje de impuestos relativamente elevado.

Sin embargo, debe recordarse que, al retirar lo aportado por medio de jubilaciones, los ahorrantes deberán pagar impuesto a la renta, en el tramo que les corresponda. De manera que la ventaja tributaria para los de ingresos más altos no constituye una exención de impuestos, sino una postergación, que les permite «suavizar» la diferencia de sus ingresos entre su vida activa y su vida pasiva.

En lo que respecta al aporte patronal, la reforma establece un beneficio dirigido a los trabajadores dependientes, ya que los empleadores deberán pagar las cotizaciones para el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS), que ya no se descontarán de las remuneraciones de los asalariados. Esto empezó a regir gradualmente, desde julio

de 2009. Desde esa fecha y hasta junio de 2011, la cotización para el SIS sólo será obligatoria para los empleadores que realicen imposiciones por 100 trabajadores o más. Los organismos del Estado, independientemente del número de trabajadores que tengan, deberán hacerse cargo del SIS. *Este beneficio implicará un incremento de las remuneraciones reales del orden de 1,3%. Se estima que 2,7 millones de trabajadores (de empresas grandes y del Estado) se han visto beneficiados con esta medida.* Como es evidente, las autoridades deberán velar para que los empleadores no dividan artificialmente sus empresas, con el objeto de eludir el pago del SIS hasta el año 2011.

En cuanto a las medidas tendientes a bajar los costos, aumentar la competencia y mejorar la rentabilidad del sistema de capitalización individual, son básicamente dos: la eliminación de la comisión fija y la licitación de cartera. Al eliminar la comisión fija, que afecta proporcionalmente más a los trabajadores de bajos ingresos, tienden a aumentar los ahorros previsionales y por lo tanto las futuras pensiones. Además, esto permite a los afiliados comparar mejor las comisiones que cobran las AFP y hacer una mejor elección.

La licitación de cartera responde a la necesidad de introducir más competencia en el sistema, que está muy concentrado. Llegó a tener 22 Administradores y actualmente sólo quedan 5, y las 3 mayores concentran más del 75% de los fondos.

Dado que la participación de un gran número de afiliados es un requisito para que una Administradora sea rentable, se afiliará a la AFP que ofrezca las comisiones más bajas a todos los trabajadores que inicien sus labores durante un período de 24 meses. Estos nuevos afiliados, que se estiman en 300 mil, deberán permanecer en esta AFP por al menos 24 meses, a no ser que opten por otra AFP que ofrezca comisiones más bajas (lo que es muy poco probable).

La Administradora que se adjudique a estos nuevos afiliados deberá extender el mismo nivel de comisiones a todos sus afiliados antiguos. Por esto, se considera más probable que una AFP nueva gane la licitación, que está en curso, ya que no tendría gastos comerciales para captar a sus adherentes. Esos gastos representan alrededor de un 30% de los costos de una AFP.

Los detractores de esta medida han argumentado que no se tiene en cuenta la rentabilidad de las AFP, al obligar a los nuevos afiliados a quedarse en la de menor costo. Pero a esto se ha respondido que los nuevos afiliados no tienen fondos acumulados, de manera que para ellos la variable esencial es el bajo monto de las comisiones.

### Perspectivas de ampliación y de profundización<sup>3</sup>

Durante los debates del Consejo Asesor y del Parlamento surgieron ideas relevantes que conviene rescatar, en lo sustantivo, para tenerlas en cuenta en posibles amplia-

<sup>3</sup> Ver Ruiz-Tagle, J. (2007) «Hacia una reforma previsional solidaria. Propuestas alternativas» en «Estado, Gobierno, Gestión Pública», Universidad de Chile, Santiago, junio.

ciones y profundizaciones de la actual reforma previsional, sin cambiarla radicalmente.

Un tema debatido fue el límite que se estableció como tope para recibir los beneficios del sistema solidario: pertenecer a las familias del 60% de menores ingresos de la población. La reforma consideró necesario ir más allá del 40% de menores ingresos, en el que se focalizan normalmente las políticas de Mideplan, dado que a partir de los 65 años es difícil que las personas generen nuevos ingresos y más bien tienden a consumir sus ahorros.

Sin embargo, algunos analistas plantearon que, asumiendo una perspectiva de derechos sociales, podría adoptarse una política de orientación universalista, que cubriera paulatinamente al cuarto quintil, llegando así al 80% de menores ingresos. Es probable que, en este quintil, no sean tantas las personas que carecen de pensiones contributivas, de manera que el costo para el Estado no sería tan alto. Como alternativa, se planteó la posibilidad de ampliar el sistema solidario al cuarto quintil sólo para personas de 75 años y más, considerando que a esta edad se dificulta todavía mucho la obtención de ingresos propios, se van agotando los ahorros y aumentan los gastos en salud.

Debe tenerse en cuenta que el ingreso por persona mínimo con que comienza el cuarto quintil es de sólo \$166.000. De manera que si una pareja de ancianos tuviera ingresos por \$332.000, incluyendo el alquiler imputado, ninguno calificaría para recibir la pensión básica solidaria. Esto ocurriría, por ejemplo, si tuvieran un alquiler imputado de \$150.000 y una jubilación del jefe de hogar de sólo \$182.000. Si se considera el tercer quintil de ingresos como la clase «media baja», el cuarto quintil sería la clase «media media», la que siempre reclama por sentirse excluida de las políticas públicas.

Otro tema de debate se refirió a la garantía estatal. En el Consejo Asesor se planteó como propuesta de minoría otorgar una garantía estatal de rentabilidad a los fondos acumulados por las personas que participan del sistema solidario. Se propuso una rentabilidad garantizada del 4%, como la que existe desde 1981 para los Bonos de Reconocimiento. Ella se justificaría porque los trabajadores son obligados a colocar sus ahorros previsionales en instrumentos financieros inseguros, lo que parece un contrasentido. Ni siquiera el Fondo E, constituido casi únicamente por instrumentos de renta fija, está libre del riesgo de tener rentabilidades negativas.

Por otra parte, la garantía podría generar en los trabajadores de bajos ingresos mayor confianza en el sistema contributivo, lo que contribuiría a evitar la evasión y la elusión de las cotizaciones. El 4% propuesto corresponde a la estimación del crecimiento del PIB por habitante en el largo plazo; pero si esta estimación bajara, por ejemplo al 3%, la rentabilidad garantizada podría bajar de la misma manera.

Por lo demás, es probable que el Estado no deba hacer grandes desembolsos, porque es difícil que la rentabilidad real sea inferior al PIB por habitante, en el largo plazo, como lo ha mostrado el Fondo C desde 2002. Y si llegaran a realizarse desembolsos, se necesitarían menos recursos estatales para el Aporte Previsional Solidario.

Otro ámbito de propuestas alternativas se refiere al Bono por Hijo para las madres. Como lo hemos señalado más arriba, la reforma excluyó a las que todavía están

bajo las normas de las Cajas del antiguo sistema de reparto, porque ellas gozan de un beneficio especial, equivalente a un año de cotizaciones por cada hijo. Esto no ha sido objetado. En cambio, sí lo ha sido que se excluya a las mujeres pensionadas con anterioridad a julio de 2009. Al parecer, la razón para ello sería la limitación de recursos. Esta exclusión podría reconsiderarse, desde la perspectiva de la tendencia a la universalidad de los derechos sociales. Además, muchas madres acomodadas recibirán el beneficio, mientras que muchas mujeres pobres o vulnerables quedarán excluidas, lo que parece poco equitativo.

En otro ámbito, el Consejo Asesor no se pronunció directamente sobre la conveniencia de crear una AFP de propiedad pública, por ejemplo, como filial del BancoEstado. Sin embargo, habiendo constatado que ya existen Administradoras dependientes de Bancos internacionales, planteó los requisitos que deberían cumplirse para que los ahorros previsionales no sean perjudicados. Estos son los siguientes: a) Establecer un giro único, para evitar las ventas atadas (que normalmente privilegian el corto plazo) o las inversiones basadas en razones extra previsionales. b) Reforzar las normas que previenen los conflictos de interés en la gestión de los fondos.

Ahora bien, frente a la crisis reciente de los Fondos de Pensiones, se ha planteado la conveniencia de profundizar los cambios al sistema de capitalización individual, que sólo fue marginalmente afectado por la reforma. Más concretamente, se ha vuelto a plantear la posibilidad de crear una AFP estatal, de propiedad pública, con autonomía relativa, generada como filial del BancoEstado<sup>4</sup>.

Las principales ventajas de una Administradora de este tipo serían las siguientes:

- Dada la amplia presencia nacional del BancoEstado, podría más fácilmente incorporar a los trabajadores que actualmente no cotizan. Se ampliaría así la cobertura, contribuyendo a superar una de las principales deficiencias del actual sistema.
- Podría contribuir a que los servicios previsionales lleguen en mayor medida a los sectores de ingresos más modestos, como ya ha sucedido con los créditos hipotecarios, los seguros y los microcréditos.
- Disminuirían los costos de comercialización para captar nuevos afiliados, dada la gran confianza que inspira el BancoEstado.
- Se limitaría la creciente concentración del poder económico en manos de unos pocos capitalistas privados, que ya controlan fondos por más de 100.000 millones de dólares.
- Podría garantizar una rentabilidad real mínima, mediante un Fondo de Compensación.
- Frente a la propuesta de crear una AFP estatal, han surgido diversas críticas, de izquierda y de derecha. Las principales son las siguientes:

<sup>4</sup> Ver Ruiz-Tagle, J. (2009), «Crisis y Recuperación de los Fondos de Pensiones. ¿Hacia una AFP estatal?», Foro Chile 21, Santiago, septiembre.

- Se ha sostenido que la participación del Estado en esta industria tendría altos costos de puesta en marcha y no cambiaría la esencia del sistema de capitalización individual. Pero a esto puede replicarse que, en el largo plazo, una Administradora de propiedad pública no tiene por qué no ser rentable, dado el carácter obligatorio de las cotizaciones y las ventajas que tendría para captar afiliados. Por otra parte, la garantía de rentabilidad constituiría un cambio importante, que sin duda sería atractiva para los que prefieren no correr riesgos.
- Se ha planteado que podrían existir influencias político-partidistas en el nombramiento de los Directores, lo que perjudicaría a los afiliados. Pero este riesgo también existe en el sector privado. En ambos sectores podría superarse mediante un estatuto que fijara normas estrictas para el nombramiento de los Directores más calificados.
- Se ha afirmado que una AFP del BancoEstado podría realizar inversiones en instrumentos estatales, aunque no fueran los más rentables, lo que perjudicaría a los afiliados. Pero debe tenerse en cuenta que la Superintendencia de Pensiones controla estrictamente las inversiones. Por lo demás, si la rentabilidad tendiera a bajar con respecto a las AFP privadas, los afiliados comenzarían a trasladarse a ellas, ya que la posibilidad de elección permanecería abierta.

En síntesis, la propuesta de crear una AFP estatal debería ser discutida, con tal que cumpla algunos roles al menos parcialmente diferentes de los que cumplen las AFP privadas, como los siguientes: contribuir a ampliar la cobertura, atender especialmente a los sectores marginados y garantizar una rentabilidad mínima a los ahorros previsionales.

Otra propuesta alternativa que surgió en el Consejo Asesor se refirió a las cotizaciones de los empresarios. Como hemos señalado más arriba, la reciente reforma estableció que los empleadores deberán hacerse cargo del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, pero no incluyó ningún incremento del porcentaje a cotizar. Ahora bien, es sabido que una de las principales razones de que las tasas de reemplazo de las jubilaciones en Chile sean tan bajas, además de las lagunas previsionales y de la longevidad creciente, es que sólo se aporta un 10% de las remuneraciones. En los países desarrollados, las contribuciones previsionales son cercanas al 20% de las remuneraciones, y las del antiguo sistema de reparto en Chile bordeaban el 22%.

Diversas instituciones, así como muchas organizaciones sindicales, propusieron enfrentar este problema mediante un aumento de las cotizaciones, con cargo a los empleadores. Se propuso, por ejemplo, aumentar las cotizaciones en un 0,5% anual, durante cuatro años, hasta completar un 2%. Así, en el largo plazo, todas las jubilaciones aumentarían en un 20%, como promedio. Además, el Estado gastaría menos en Aporte Previsional Solidario.

La contribución directa de los empleadores, promovida desde siempre por la Organización Internacional del Trabajo, se justifica también por razones socio-políticas, ya que hace más explícita la responsabilidad de los empresarios respecto a la jubila-



ción de sus trabajadores. Además, las empresas tienen interés en que sus trabajadores tengan un buen nivel de ingresos al retirarse, porque esto facilita la renovación del personal.

Frente a esta propuesta, se ha sostenido que el aumento de los aportes patronales, al subir el costo de la contratación, tendería a disminuir la creación de empleos y a fomentar la informalidad. Esta medida afectaría especialmente a las micro y pequeñas empresas (MYPES), cuyos trabajadores suelen recibir sueldos cercanos al mínimo legal, el que aumenta por ley cada año, limitando el margen de maniobra.

Sin embargo, es poco probable que un aumento paulatino de las cotizaciones previsionales, hasta llegar a 12%, influya significativamente en una menor creación de empleos. De hecho, las remuneraciones reales han aumentado en un 20% durante el último decenio, lo que revela que las empresas podrían absorber el alza de las cotizaciones, aunque fuera a costa de mejorías salariales más lentas.

En cuanto a las MYPES, debe tenerse en cuenta que la proporción de trabajadores que gana el mínimo legal es muy baja y que muchos de los que aparecen en las estadísticas ganando el mínimo reciben de hecho remuneraciones mayores. En síntesis, esta propuesta apunta a destacar que, sin un aumento significativo de las cotizaciones, es muy difícil que las jubilaciones logren una adecuada tasa de reemplazo, dadas las características del mercado laboral chileno y la creciente longevidad.

Por último, conviene referirse a las propuestas que se presentaron en el Consejo Asesor orientadas a avanzar hacia una solidaridad intra sistema. La Central Unitaria de Trabajadores (CUT) propuso aumentar las actuales contribuciones en un tercio (aproximadamente 3,3%) con cargo a los empleadores; la mitad de este aporte iría a las cuentas individuales y la otra mitad a un Fondo Solidario. Pero se objetó que, con esta medida, los trabajadores de bajos ingresos estarían contribuyendo a financiar las pensiones de los más pobres.

Otra propuesta consistió en establecer una contribución obligatoria a cargo de los trabajadores de altos ingresos, como se ha hecho en otros países. Más concretamente, se propuso que, en lugar de mantener un tope máximo imponible de 60 UF, los que reciban remuneraciones superiores a este monto contribuyan con un 2% de este excedente al Fondo Solidario. Así, los que ganan 120 UF, aportarían un 1% de sus remuneraciones al Fondo Solidario de las jubilaciones.

Frente a esta propuesta se ha replicado que la mejor redistribución de los ingresos es la que se hace a través de los fondos generales de la nación, vía impuestos. Sin embargo, debe considerarse que los asalariados de altos ingresos se benefician en diversas formas de la capitalización individual. En primer lugar, porque las tablas de mortalidad los favorecen, ya que se calcula un promedio de sobrevivencia, siendo así que los más ricos tienen una mayor esperanza de vida. En segundo lugar, porque pueden utilizar el Ahorro Previsional Voluntario, que implica ventajas tributarias, tanto mayores cuanto más altos son los ingresos. En tercer lugar, porque reciben mejores servicios del sistema.

Al introducir una forma de solidaridad intra sistema, que ya existía de otra manera en el antiguo modelo de reparto, no sólo se contribuye a la redistribución de ingresos, sino también a la construcción de una cultura de la solidaridad, muy nece-

saría para la cohesión social y para la profundización de la democracia. Además, el caso del Seguro de Cesantía, en el que existe un Fondo Solidario financiado principalmente por los empresarios, muestra que una reforma de este tipo no carecería de viabilidad política.

### Algunas conclusiones

El trabajo del Consejo Asesor Presidencial para la reforma del sistema de pensiones permitió aproximar los puntos de vista de las diversas orientaciones y buscar consensos amplios, lo que facilitó la discusión posterior a nivel parlamentario. Por otra parte, la experiencia de este Consejo, que escuchó a todo tipo de representantes de instituciones y de organizaciones sociales, constituyó una valiosa experiencia de democracia participativa.

En otro plano, la disminución del déficit fiscal que provocó la reforma de 1981 generó un espacio político para propiciar una mayor intervención del Estado, sin tener que recurrir a nuevos impuestos ni a reasignaciones presupuestarias. Esto facilitó la construcción de un sólido Pilar Solidario, destinado a entregar protección social a los adultos mayores de bajos ingresos.

La Pensión Básica Solidaria, que se funda en derechos sociales, no sólo aumentó significativamente la cobertura de las Pensiones Asistenciales, sino que incrementó en alrededor de un 50% el monto del beneficio. Además, el Aporte Previsional Solidario permite integrar los aportes del Estado con la capitalización individual; así, no sólo se premia el esfuerzo de los que cotizan, sino que se evita que dejen de hacerlo cuando cumplen un requisito básico, como sucedía con la garantía estatal para la pensión mínima legal.

El monto destinado al Bono por Hijo para las madres es modesto, pero constituye un reconocimiento social importante a la labor que cumplen las mujeres en la procreación y en el cuidado de los niños pequeños. Con todo, es lamentable que no hayan quedado incluidas las mujeres que recibían una pensión antes de julio de 2009. Probablemente esto pueda revisarse en los próximos años, cuando dejen de incrementarse los aportes estatales incorporados en la actual reforma.

Las normas para integrar a los trabajadores independientes son sin duda positivas, sobre todo en los casos en que se cuente con el apoyo institucional del Servicio de Impuestos Internos. Tal vez puedan acortarse los plazos, ya que la cotización obligatoria en 2015 parece muy lejana. Sin embargo, es posible que el otorgamiento de asignaciones familiares desde el año 2012 sea un estímulo eficaz para que los trabajadores independientes empiecen a cotizar.

Será necesario esperar los resultados de la licitación de los nuevos afiliados para evaluar si ella hace posible una reducción significativa de los costos. Pero, en todo caso, la licitación parece un buen mecanismo para que nuevas Administradoras superen la barrera de entrada e introduzcan más competencia al sistema.

Como es evidente, esta trascendental reforma social puede ampliarse y perfeccionarse. El Pilar Solidario podría llegar más allá del 60% más pobre a partir de julio

de 2012, extendiéndose paulatinamente hacia los estratos medio-medios. Esto, porque se supone que la economía crecerá al menos un 3% anual por habitante, lo que permitirá disponer de nuevos fondos públicos. Por otra parte, la incorporación de la solidaridad intra sistema permitiría allegar más recursos para un Fondo Solidario de pensiones.

En síntesis, gracias a la reciente reforma, los adultos mayores de bajos ingresos pueden gozar de una protección social básica, que les asegure una vida digna en la vejez. Sin embargo, para evitar el asistencialismo, es importante que, junto a los aportes del Estado, ellos hagan importantes esfuerzos personales para cotizar. El Aporte Previsional Solidario está bien concebido como estímulo al ahorro responsable para la vejez, que será sin duda muy larga en la sociedad chilena del siglo XXI.

ANEXO: DATOS BÁSICOS DE DESARROLLO SOCIAL:  
CHILE, 1990-2009



# ANEXO

## DATOS BÁSICOS DE DESARROLLO SOCIAL: CHILE, 1990-2009<sup>1</sup>

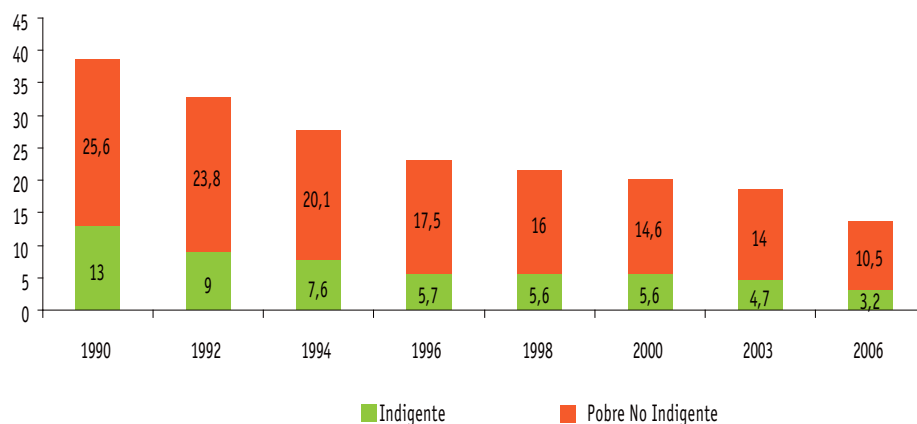
Jaime Ruiz-Tagle P.

En esta sección presentamos los datos más importantes respecto a la evolución social del país, en materias tales como pobreza, salud, vivienda, trabajo, previsión social y educación, durante los dos últimos decenios.

### 1. Reducción de la pobreza y la indigencia. Menor desigualdad

La combinación de adecuadas políticas económicas y sociales ha permitido una sostenida reducción de la pobreza y la indigencia desde 1990. Puede esperarse que, gracias al aumento del empleo, del ingreso mínimo legal y sobre todo de las pensiones solidarias, la tasa de pobreza se reducirá todavía más en el período 2006-2009 (noviembre).

Reducción de la pobreza 1990-2006

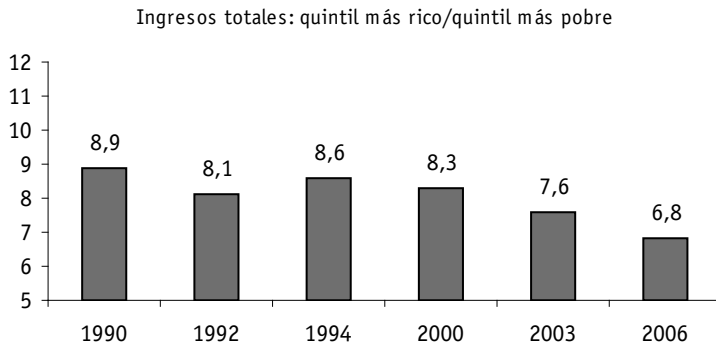


Fuente: CASEN

<sup>1</sup> Este anexo es una versión compendiada y actualizada de un trabajo realizado por los profesionales de la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia titulado «Contigo Chile mejor país. Transformaciones de Chile 1990-2008». Un especial agradecimiento a Jaime Ruiz-Tagle, que preparó el trabajo y Ana Luz Zurita, por su eficaz colaboración.

Por otra parte, gracias a las políticas sociales, que están muy focalizadas, la desigualdad de los ingresos totales ha disminuido significativamente, sobre todo en la década del 2000.

### Distribución de ingresos



Fuente: CASEN

El gasto público social, sobre todo en salud y educación, ha crecido mucho más que el PIB por habitante, contribuyendo a un mayor bienestar y a la disminución de las desigualdades.

### Índices reales del PIB y del gasto público en salud y educación, por habitante

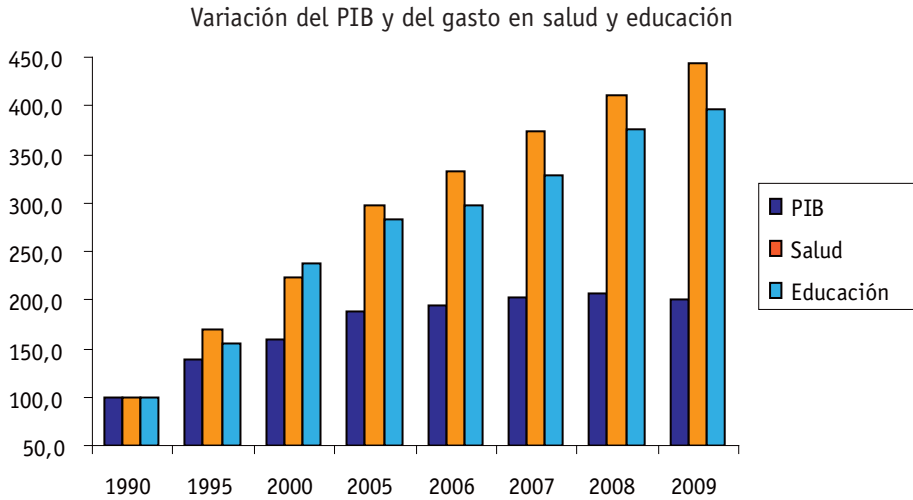
1990	100,0	100,0	100,0
1995	137,8	170,6	154,6
2000	159,4	222,8	238,6
2005	187,6	296,8	282,9
2006	193,8	333,0	297,6
2007	201,7	373,3	328,3
2008	206,5	411,7 <sup>(2)</sup>	375,2 <sup>(2)</sup>
2009	200,3 <sup>(1)</sup>	443,5 <sup>(2)</sup>	396,6 <sup>(2)</sup>

Fuentes: Banco Central, INE, DIPRES

(1) Estimando una caída del PIB de 2%.

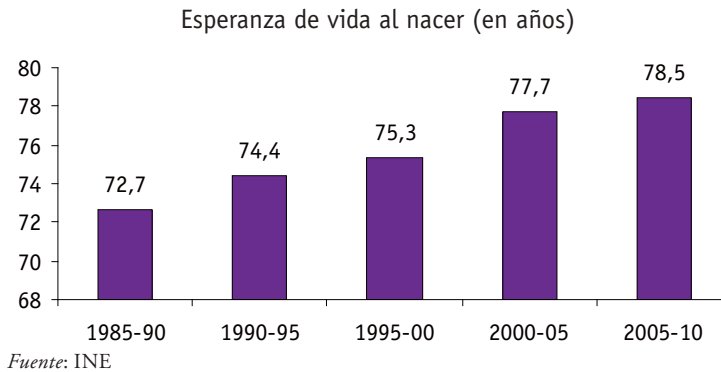
(2) Según la Ley de Presupuestos.

En menos de 20 años, mientras el PIB por habitante se ha duplicado, el gasto en salud y educación por habitante se ha cuadruplicado.



## 2. Salud

Los principales indicadores de salud son la esperanza de vida al nacer y las tasas de mortalidad. En ambos casos el progreso de Chile ha sido notable.

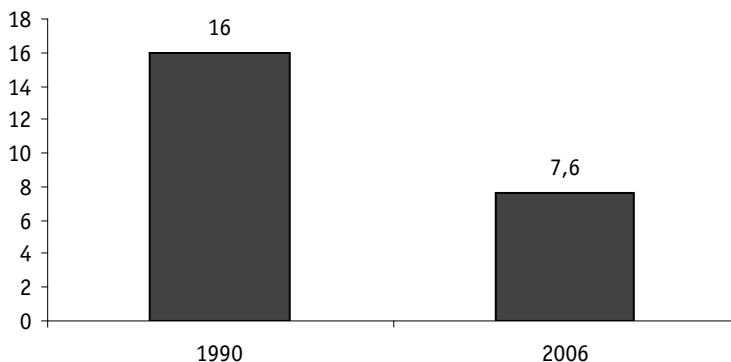


En los últimos dos decenios la esperanza de vida al nacer ha aumentado en 6 años, llegando al primer lugar de América Latina.



Paralelamente, la mortalidad infantil ha continuado su disminución histórica, gracias sobre todo a las políticas públicas de salud.

Mortalidad infantil. Por cada 1.000 nacidos vivos



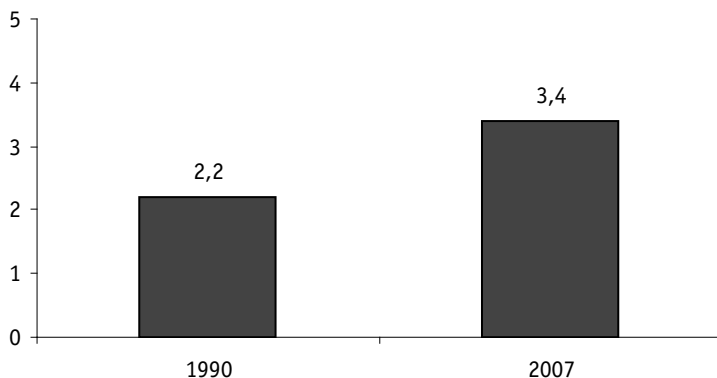
Fuente: MINSAL

El Fondo Nacional de Salud (FONASA), institución pública de carácter solidario, atiende aproximadamente al 70% de la población, sobre todo a los de menores ingresos.

Entre las políticas públicas cabe destacar el Plan AUGE (Acceso Universal con Garantías Explícitas) que se inició en 2005 y desde 2007 cubre, con costo nulo o mínimo, las 56 patologías más críticas desde el punto de vista médico y más costosas en lo económico. En 2008, luego de 3 años de funcionamiento, el Plan AUGE registraba más de 5 millones de atenciones.

Por otra parte, la preocupación por las patologías más críticas no ha impedido seguir mejorando las otras atenciones médicas, como las consultas.

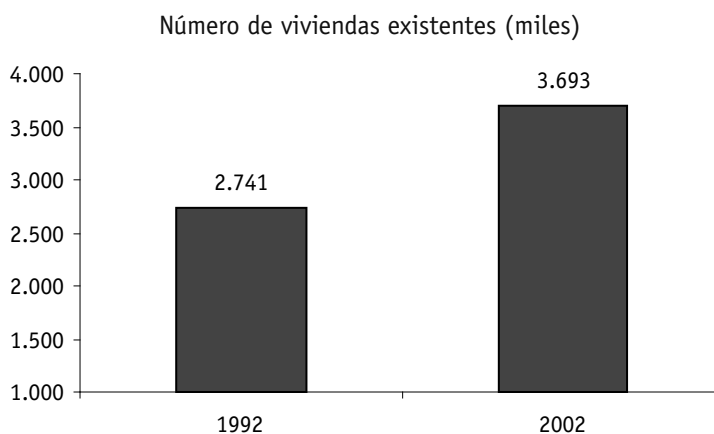
Tasa de consultas médicas (por habitante al año)



Fuente: MINSAL

### 3. Vivienda y equipamiento del hogar

Durante la década 1992-2002, según datos de los respectivos Censos Nacionales, se produjo un gran incremento de las viviendas (casas y departamentos): aumentaron en un 34,8%, mucho más que el crecimiento poblacional (13,3%).



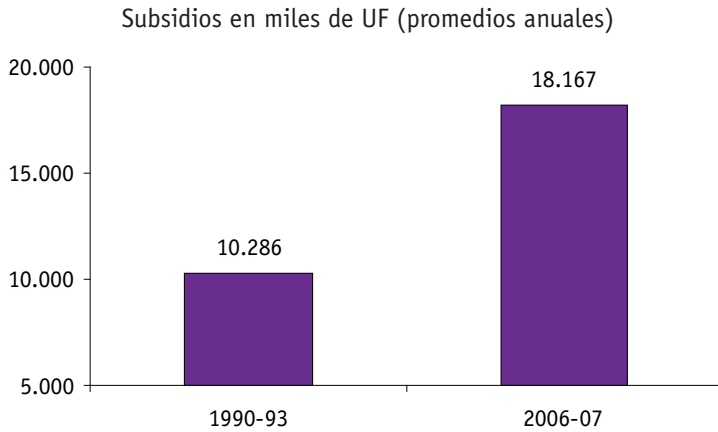
Fuente: INE

- En el período 2003-2008 se autorizaron 871.060 viviendas nuevas, lo que implica un incremento de 23,6% sobre las existentes en 2002 (frente a un crecimiento demográfico de sólo 6,5%).
- Ha aumentado también la dimensión de las viviendas: de 61,2 m<sup>2</sup> en 2003 a 68,2 m<sup>2</sup> promedio en 2008.
- La mayor parte de las viviendas se construyen con subsidios del Estado. El número de subsidios pagados, como promedio anual, y su monto en UF, han aumentado enormemente.

#### Subsidios pagados para viviendas (promedios anuales)

	Número	Miles de UF
1990-93	73.645	10.286
2006-07	96.328	18.167

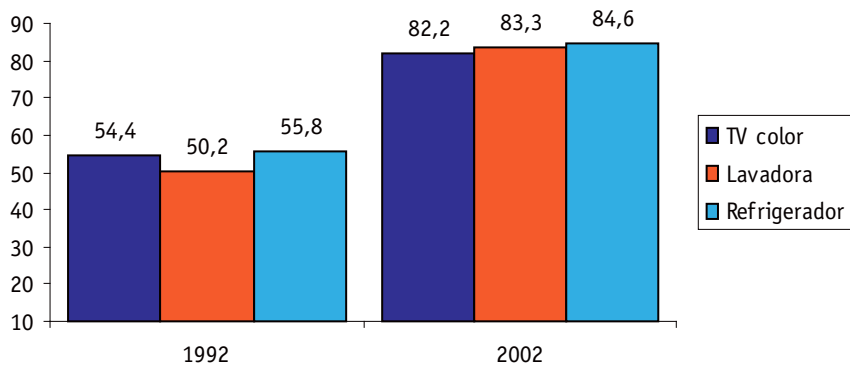
- Cerca del 60% de los subsidios se entregan al 40% más pobre de la población.



Fuente: MINVU

Los datos de los Censos Nacionales muestran también un gran aumento del acceso a bienes durables, lo que implica la inclusión de los estratos medio-bajos y bajos.

Porcentaje de personas que viven en hogares con acceso a bienes durables



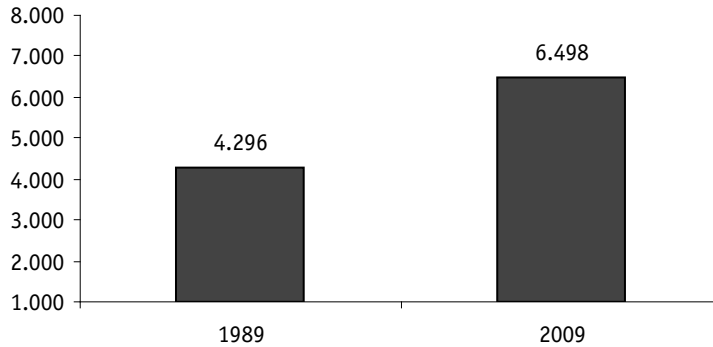
Fuente: INE

No hay duda de que en el período 2002-2009 la disponibilidad de los bienes durables básicos del hogar ha seguido extendiéndose hacia los sectores de menores ingresos.

#### 4. Empleo y remuneraciones

En los últimos 20 años, de 1989 a 2009, se crearon 2.202.000 empleos adicionales (incremento de 59,3%). La mayor parte de ellos correspondió a mujeres (1.202.000, con un incremento de 97,6%).

Ocupados a nivel nacional: mayo-julio 1989 y 2009 (miles)

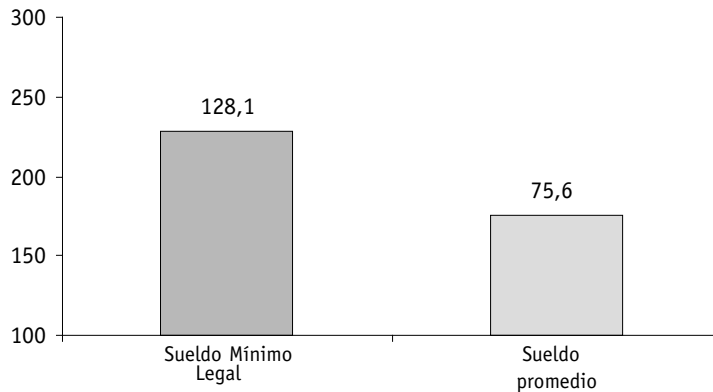


Fuente: INE

Es necesario destacar que, en el segundo trimestre de 2009, los Programas de Empleo con Apoyo Fiscal beneficiaron a 125.908 trabajadores.

Las remuneraciones reales (en poder de compra) tuvieron un incremento de 75,6% en 20 años. Pero el Sueldo Mínimo Legal subió mucho más: 128,1%.

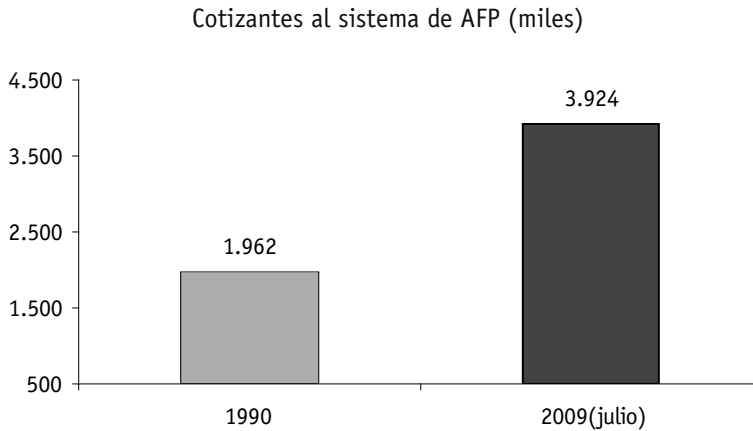
Variación de los salarios reales: 1989-2009 (julio) (en %)



Fuente: INE

## 5. Previsión Social

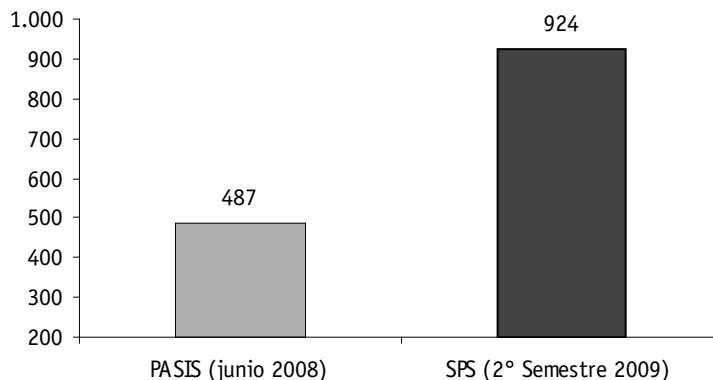
El número total de cotizantes a los sistemas de pensiones tuvo un incremento de aproximadamente 74,5% entre 1990 y 2009, lo que implica una cobertura mucho mayor. En el sistema de capitalización individual (AFP) los trabajadores que cotizan mensualmente aumentaron en un 100%.



*Fuente:* Superintendencia de AFP

Por otra parte, al aplicarse la Reforma Previsional, los que reciben la Pensión Básica Solidaria han aumentado en un 33,5% con respecto a los que recibían las antiguas Pensiones Asistenciales (PASIS); además de un incremento del monto que bordea el 50% real. Adicionalmente, si se considera a los que reciben el Aporte Previsional Solidario, prácticamente se ha duplicado el número de beneficiarios, que pertenecen al 50% de menores ingresos de la población.

Beneficiarios de las PASIS y del Sistema de Pensiones Solidario (SPS) (en miles)



Fuente: Subsecretaría de Previsión Social

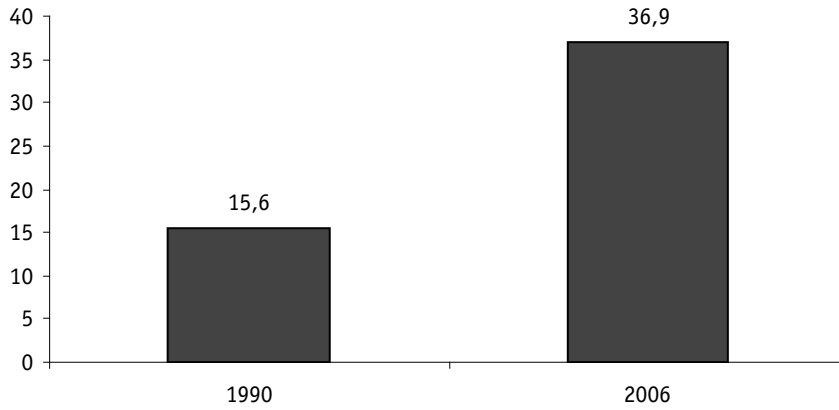
Se estima que el 69,5% de los beneficiarios de la PBS son mujeres.

Gracias a la Reforma Previsional, una pareja de ancianos que recibía una Pensión Asistencial de \$50.000 hoy puede recibir dos Pensiones Básicas Solidarias, por un total de \$150.000.

## 6. Acceso a la Educación, de la Preescolar a la Superior

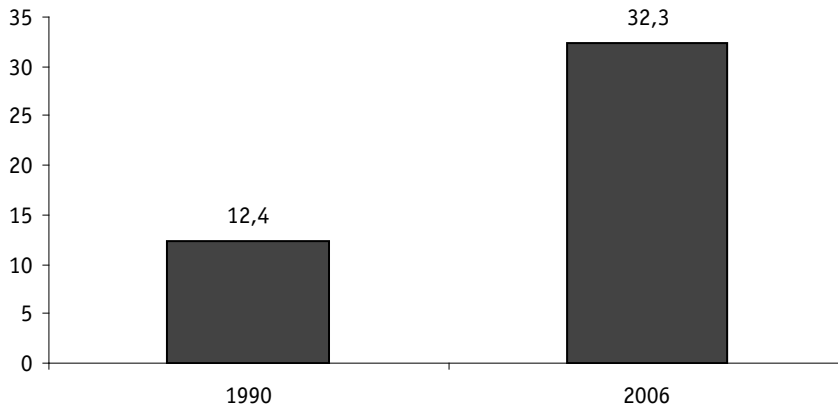
- La protección a la primera infancia se ha convertido en una política prioritaria del Estado, por su importancia para el desarrollo de los niños.
- Entre 1990 y 2009 aumentó fuertemente el acceso de niños de 0 a 5 años a la Educación Parvularia, sobre todo en los quintiles más pobres.

Educación Preescolar: tasa de asistencia neta (%) 1990-2006



Fuente: CASEN

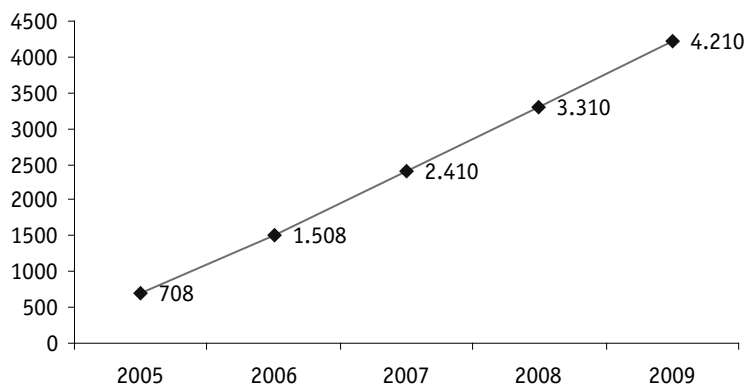
Educación preescolar: tasa de asistencia neta en quintiles más pobres (%)



Fuente: CASEN

- El 85% de las instituciones de educación preescolar recibe recursos del Estado.
- La oferta pública de salas cuna para los menores de 2 años ha tenido un desarrollo espectacular a partir de 2006.

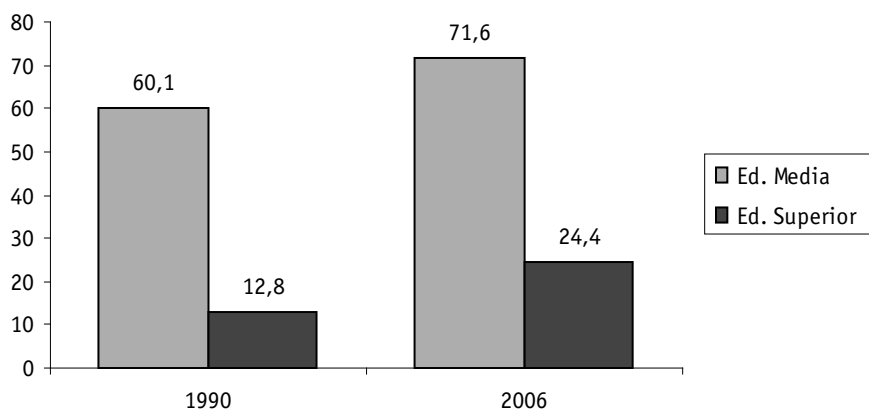
Oferta pública de salas cuna



Fuente: JUNJI

- La disponibilidad ha subido de 14.400 matrículas en 2005 a 85.000 en 2009.
- La tasa de asistencia a la Educación Básica es cercana al 100%. Entre 1990 y 2006 la tasa de asistencia neta a la Educación Media tuvo un aumento significativo y la de Educación Superior tuvo un crecimiento espectacular.

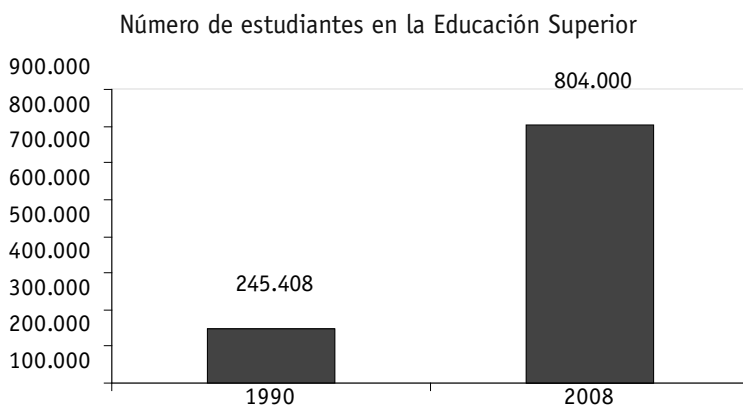
Tasa de asistencia neta (%) Educación Media y Superior 1990-2007



Fuente: CASEN

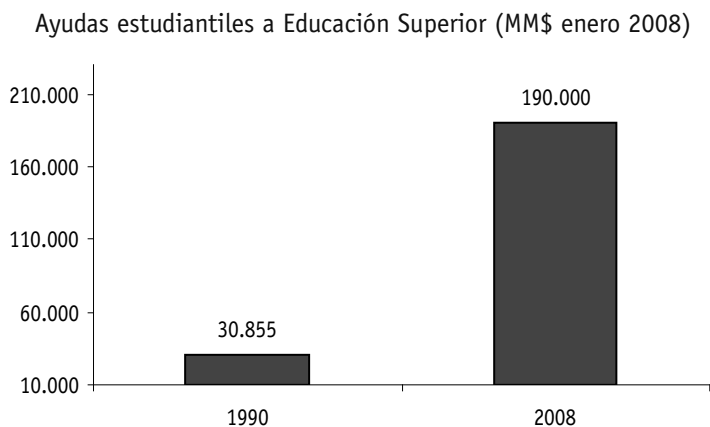


- Entre 1990 y 2007 la cantidad de alumnos en la Educación superior se triplicó.
- Más de siete de cada diez alumnos que ingresan a la universidad, instituto profesional o centro de formación técnica, forman parte de la primera generación de cada familia que accede a la educación superior.



Fuente: MINEDUC

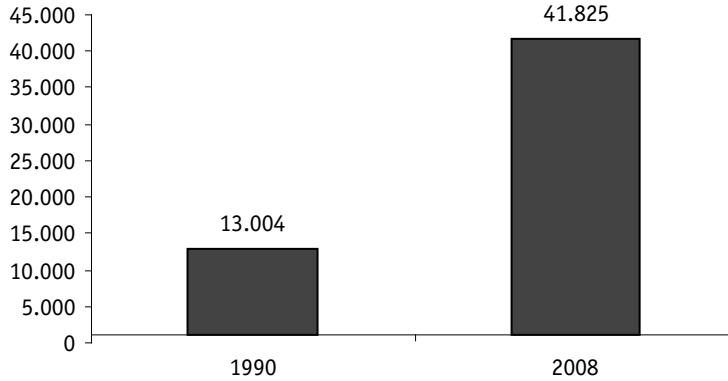
- Los recursos para ayudas estudiantiles subieron de 30 mil millones en 1990 a 190 mil millones de pesos durante el 2008.



Fuente: MINEDUC

- El enorme aumento del monto de las subvenciones por alumno, en la educación básica y media constituye un aporte fundamental para avanzar hacia una educación de mayor calidad.

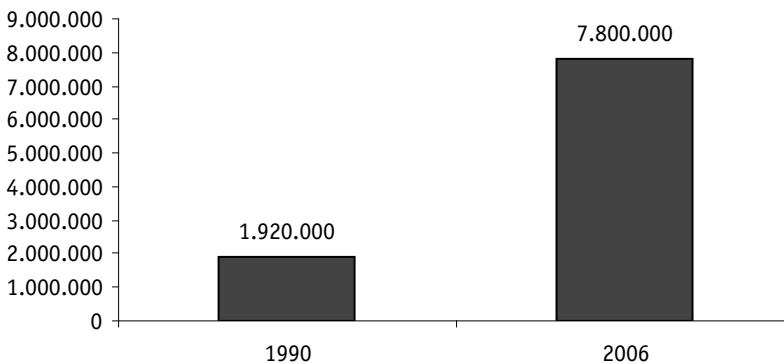
**Evolución de la subvención mensual por alumno en jornada completa**  
(\$ enero 2008)



Fuente: MINEDUC

- La mayor disponibilidad de recursos ha permitido multiplicar por cuatro los textos entregados gratuitamente.

**Textos entregados para Educación Básica y Media**

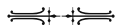


Fuente: MINEDUC

- La facilidad de acceso a los libros constituye también un requisito para una educación de mayor calidad.



*Este libro fue impreso en los talleres de Gráfica Lom,  
Concha y Toro 25, Santiago, Chile,  
en el mes de octubre de 2009,  
en una tirada de 1.200 ejemplares.*





## SERIE ESTUDIOS

### • VOLUMEN I

Calidad de la Democracia,  
Transparencia e Instituciones  
Públicas

### • VOLUMEN II

Estrategias de Desarrollo y  
Protección Social

### • VOLUMEN III

Participación y Nuevos Desafíos  
Político-institucionales

### • VOLUMEN IV

Economía, Instituciones y Política  
en Chile

Este segundo volumen de la Serie Estudios, titulado *Estrategias de Desarrollo y Protección Social* entrega al lector un enfoque multidisciplinario sobre el proceso de reformulación del pacto social que se ha iniciado en Chile, sin dejar de ofrecer una mirada a la forma en que este proceso se está desarrollando en otros países latinoamericanos.

Antes de la realización de sendos análisis de los principales sectores en los que se expresa la estrategia de la creación de una red de protección social en Chile, el texto expone- en artículos al mismo tiempo rigurosos e innovadores- los aspectos generales que debería tener un nuevo pacto social integral en el país y la cobertura jurídica nacional e internacional que posibilitaría la consolidación de dicho pacto.

La parte medular del presente libro está constituida por estudios de las políticas públicas ya puestas en ejecución o diseñadas para ello por el Estado de Chile en las áreas de educación, institucionalidad ambiental, energía y previsión social. Se trata de trabajos académicos muy bien fundamentados y que se caracterizan por compatibilizar en cada caso el ejercicio de la crítica documentada con propuestas concretas encaminadas a perfeccionar los instrumentos y los procesos creados para otorgar a la población chilena una completa protección social. El texto finaliza con una mirada global a los sustanciales avances realizados por el país en la incorporación de los sectores mayoritarios a los beneficios del desarrollo y el mejoramiento de su calidad de vida durante la década de los 90 del siglo anterior y la primera del siglo XXI.



ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y PROTECCIÓN SOCIAL

# ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y PROTECCIÓN SOCIAL



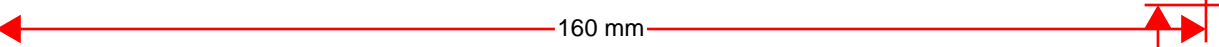
Serie  
Estudios  
**Volumen II**  
División de Estudios




GOBIERNO DE CHILE  
Ministerio Secretaría General de la Presidencia

Los profesionales que integran o integraron la División de Estudios que actuaron como contraparte de la totalidad de los trabajos del período 2006-2009 son:

Ernesto Águila, Ignacio Balbontín, José Miguel Cabezas, Viviana Cáceres, Sergio Contreras, Mireya Dávila, Gloria de la Fuente, Eolo Díaz-Tendero, Fernando Estenssoro, Hernán Frigolett, Marcela Fuentes, Carolina Garrido, Paulo Hidalgo, Daniela Moreno, Jaime Ruiz-Tagle y Julio Sau.



160 mm



230 mm





GLORIA DE LA FUENTE · SERGIO CONTRERAS  
PAULO HIDALGO · JULIO SAU  
(EDITORES)

# PARTICIPACIÓN Y NUEVOS DESAFÍOS POLÍTICO- INSTITUCIONALES

Gonzalo de la Maza • Pablo Monje-Reyes • Victoria Hurtado  
• Lorena Fries • Cynthia Amigo • Raúl Zarzuri • Tamara  
Contreras • Gonzalo Aguilar • Sandra Lafosse • Hugo  
Rojas • Rébecca Steward • Juan Carlos Scapini

Serie Estudios  
Volumen 3



GOBIERNO DE CHILE  
Ministerio Secretaría General  
de la Presidencia



PARTICIPACIÓN Y NUEVOS DESAFÍOS POLÍTICO-INSTITUCIONALES  
© *Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2009*

ISBN: 978-956-8824-02-0  
RPI: 184.181

EDICIÓN:  
Gloria de la Fuente  
Sergio Contreras  
Paulo Hidalgo  
Julio Sau

[www.minsepres.gob.cl](http://www.minsepres.gob.cl)

DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN:  
LOM EDICIONES  
Concha y Toro 25  
Santiago, Chile

IMPRESO EN CHILE / *Printed in Chile*

# ÍNDICE

<b>Agradecimientos</b>	7
<b>Presentación</b>	9
<i>José Antonio Viera-Gallo Quesney, Ministro Secretario General de la Presidencia Edgardo Riveros Marín, Subsecretario General de la Presidencia</i>	
<b>Prólogo</b>	11
<i>Paulo Hidalgo Aramburu, Jefe de la División de Estudios Ministerio Secretaría General de la Presidencia</i>	
<b>La institucionalización de la participación en las políticas públicas en Chile. Estado actual y desafíos</b>	13
<i>Gonzalo de la Maza</i>	
<b>Los partidos políticos ante la descentralización en Chile</b>	53
<i>Pablo Monje-Reyes</i>	
<b>Estructura normativa en materia de equidad de género</b>	75
<i>Victoria Hurtado, Lorena Fries y Cynthia Amigo</i>	
<b>Jóvenes y violencia. Los usos de la violencia y la construcción de la participación juvenil</b>	111
<i>Raúl Zarzurí y Tamara Contreras</i>	
<b>Modelos de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en América Latina</b>	149
<i>Gonzalo Aguilar, Sandra Lafosse, Hugo Rojas y Rébecca Steward</i>	
<b>El nuevo dirigente empresarial chileno, las relaciones laborales y la subcontratación</b>	207
<i>Juan Carlos Scapini</i>	



## AGRADECIMIENTOS

La publicación de estos volúmenes ha sido posible gracias a la colaboración de quienes trabajan y han trabajado en la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, tanto en aspectos administrativos como de asesoría e investigación, en el período 2006-2009.

El aporte de los profesionales que estuvieron o están vinculados laboralmente a la División de Estudios ha sido esencial en el desarrollo de este esfuerzo editorial. Sus nombres son los siguientes: Ernesto Águila, Ignacio Balbontín, José Miguel Cabezas, Viviana Cáceres, Sergio Contreras, Mireya Dávila, Gloria de la Fuente, Eolo Díaz-Tendero, Mario Drago, Fernando Estenssoro, Jorge Fábrega, Hernán Frigolett, Marcela Fuentes, Carolina Garrido, Manuel Hadjiconstantis, Paulo Hidalgo, René Jofré, Christian Luco, Fernando Mercado, Daniela Moreno, Diego Núñez, Eugenio Ortega, Marcela Palacios, Jaime Ruiz-Tagle y Julio Sau.

Agradecemos en forma especial los aportes de Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL; de Felipe del Solar, secretario ejecutivo de la Comisión de Probidad y Transparencia y del académico Hernán Frigolett Córdova, así como la participación de Danae Mlynarz, presidenta de la Comisión Asesora Presidencial para la Protección de los Derechos de las Personas, como contraparte de uno de los trabajos publicados.

Nuestro especial reconocimiento a Clara Luengo, Pablo Oyarce, Ivanka Pausic y Ana Luz Zurita, por la responsabilidad y compromiso asumidos en el cumplimiento de esta tarea colectiva.



# PRESENTACIÓN

El Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en su tarea de coordinar el desarrollo y cumplimiento de la agenda programática y legislativa del Gobierno, realiza permanentemente análisis y estudios externos destinados a obtener información relevante para la toma de decisiones.

Considerando el aporte que han efectuado diversas instituciones y profesionales durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, así como la decisión del Gobierno de avanzar en transparencia activa, hemos decidido poner a disposición de la comunidad académica, los centros de pensamiento e investigación, los medios de comunicación, los partidos políticos y la comunidad en general, un conjunto de volúmenes que contiene una selección de dichos estudios. Las opiniones expresadas en ellos corresponden solamente a los puntos de vista de sus respectivos autores, incluso cuando éstos son profesionales que trabajan en el propio Ministerio Secretaría General de la Presidencia, y no representan en ningún caso la posición oficial de dicha institución.

Los textos escogidos para integrar los volúmenes de esta Serie Estudios se agrupan en cuatro ejes temáticos, que corresponden a los títulos de cada libro, a saber: *Calidad de la Democracia, Transparencia e Instituciones Públicas; Estrategias de Desarrollo y Protección Social; Participación y Nuevos Desafíos Político-institucionales; y Economía, Instituciones y Política en Chile*. Los artículos que componen el corpus editorial de cada uno de los tres primeros volúmenes constituyen el producto de licitaciones públicas realizadas ya sea en forma directa por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia o por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mediante un convenio de cooperación suscrito por dicha organización internacional con el Ministerio. El cuarto volumen incluye ponencias presentadas por distintos autores al Seminario «Pensando Chile en el Bicentenario», efectuado en forma conjunta con el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, además del aporte que ha realizado la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, y de artículos escritos para este volumen por profesionales de la División de Estudios.

No tenemos duda que este esfuerzo constituirá una contribución al debate nacional que se produce en ocasión del Bicentenario de nuestra vida como nación y será un aporte significativo a las reflexiones sobre la calidad de nuestra democracia.

JOSÉ ANTONIO VIERA-GALLO QUESNEY  
*Ministro Secretario General de la Presidencia*

EDGARDO RIVEROS MARÍN  
*Subsecretario General de la Presidencia*





## PRÓLOGO

El título de este libro, «Participación y Nuevos Desafíos Político-institucionales», es particularmente certero ya que entrega al lector, desde el comienzo del ejercicio intelectual que implica su lectura, el enunciado de la idea matriz que posteriormente desarrolla cada uno de los artículos que lo integran.

El texto se inicia con un análisis y evaluación de las experiencias de participación en políticas públicas conocidas en Chile y en algunos países latinoamericanos. La sistematización de las fuentes utilizadas por el autor lleva a la conclusión de que los logros que se alcancen en este campo no dependerán solamente de la mera existencia de mecanismos participativos y de su institucionalización, sino que principalmente de la capacidad existente, por un lado, de los funcionarios públicos para generar compromisos participativos reales y, por otro lado, de la mayor o menor capacidad que tengan las contrapartes de la sociedad civil para hacerlos exigibles. El desafío que existe en nuestro país a este respecto es, de acuerdo a este análisis, tanto de tipo político-institucional como cultural. Enfrentarlo con éxito, en su doble acepción, resulta esencial para el perfeccionamiento y profundización de nuestra democracia.

Una de las condiciones básicas para incentivar la participación ciudadana en el diseño y gestión de las políticas públicas es el avance que pueda lograrse en el proceso de descentralización. Y como para ello resulta indispensable contar con el concurso de los partidos políticos, el segundo artículo de este volumen III de la Serie Estudios divide la descentralización como proceso en varios ejes temáticos —tales como la elección y atribuciones de los Consejos Regionales y de los Gobiernos Metropolitanos y los Convenios de Programación, entre otros—. Durante la investigación realizada en este estudio, se efectuaron una serie de entrevistas a los dirigentes más importantes de cada partido, de manera de obtener una serie de elementos relevantes respecto a la disposición de estos actores que permitan la viabilidad de las reformas legales que son necesarias para profundizar la descentralización. El resultado de este trabajo abre buenas perspectivas para acelerar este dicho proceso en el país en un futuro cercano.

La protección jurídica nacional e internacional de los derechos de las mujeres es un pilar básico para avanzar en más democracia y vigorizar las políticas públicas en el país. Por tal motivo, el siguiente artículo, dedicado al estudio de la normativa de género, realiza una revisión exhaustiva de la normativa nacional e internacional vigente en Chile y aquella sobre la cual aún falta por avanzar para alcanzar mayores niveles de equidad.

La situación de los jóvenes, y en especial de los que pertenecen a los sectores más vulnerables de la sociedad, sus relaciones con las instituciones políticas y cómo

ellos entienden la participación y sus vínculos con las políticas públicas es el tema del cuarto trabajo del libro. Mediante el procesamiento de fuentes bibliográficas y de interesantes trabajos de campo, los autores nos entregan una visión de aquellos temas centrales, así como de la utilización periódica de la violencia de parte de los jóvenes, lo que permite al lector un acercamiento informado a ese complejo tema de la sociedad actual.

Los modelos de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas de algunos países de América Latina como antecedentes útiles para el debate nacional, constituye el objeto de estudio del siguiente trabajo. Su inclusión en este libro dedicado a la participación resulta especialmente relevante, frente al compromiso que ha asumido el Gobierno con el tratamiento del tema indígena.

El libro finaliza con el análisis de la posición de los actuales dirigentes empresariales ante el nuevo tipo de relaciones laborales que ha empezado a plasmarse con la aprobación de la normativa sobre la subcontratación.

PAULO HIDALGO ARAMBURU  
*Jefe de la División de Estudios*  
*Ministerio Secretaría General de la Presidencia*

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN LAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS EN CHILE.  
ESTADO ACTUAL Y DESAFÍOS

**Gonzalo de la Maza.** Sociólogo, D.E.A. por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París, y estudios doctorales en la Universidad de Leiden, Holanda. Investigador de la Universidad de Los Lagos, Director del Programa Ciudadanía y Gestión Pública.

Con la colaboración de **Felipe Viveros**, como asesor jurídico del estudio, y **Daniella Gac**, como asistente de investigación.

# LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN CHILE. ESTADO ACTUAL Y DESAFÍOS<sup>1</sup>

Gonzalo de la Maza

## El debate sobre participación ciudadana

Durante los años noventa la participación ciudadana parecía ser una idea «políticamente correcta»: todos parecían apoyarla y nombrarla como algo positivo. Como ocurre con este tipo de conceptos, nadie se ocupaba de aclarar bien su significado, de tal manera que la participación daba «para un barrido y un fregado». Pero, más importante aún, el supuesto implícito de ese amplio consenso era que su afirmación no comprometía ningún cambio concreto en las orientaciones y prácticas del proceso político e institucional. Estar de acuerdo no tenía consecuencias prácticas.

La situación cambió en 2006, con la apertura —y rápida clausura— del debate sobre «gobierno ciudadano», realizado con la «revolución de los pingüinos» como telón de fondo. Ese debate permitió ver que el consenso no era tal cuando se trataba de poner en práctica transformaciones concretas. Sin duda este es un paso adelante, necesario para abordar los desafíos de la profundización democrática, en los cuales evidentemente no todos están de acuerdo. En el entrecruce entre el debate conceptual y la opinión política, es posible atender a diversos argumentos críticos respecto de la posibilidad de introducir mecanismos institucionales de participación ciudadana.

---

<sup>1</sup> Este trabajo es una versión compendiada y actualizada del Estudio titulado «Mecanismos de Participación Ciudadana en el Diseño, Implementación y Evaluación de Políticas Públicas» que fue realizado por el Programa Ciudadanía y Gestión Pública de la Universidad de los Lagos, sede Santiago, para la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Actuó como contraparte por dicha División Eolo Díaz-Tendero.

Las principales vertientes de crítica pueden sistematizarse en tres: a) Las *limitaciones propias de los espacios de participación*. Se cuestiona la formación de «élites participativas» en el nivel local, las que hacen predominar finalmente los intereses de los grupos organizados por sobre los no organizados, y por tanto situaciones de «captura de los espacios públicos»; b) Las exigencias de *racionalidad de las políticas públicas, frente a la «racionalidad limitada» de la ciudadanía*. Se cuestiona la falta de conocimiento técnico de los ciudadanos/as, la dispersión de sus demandas, las dificultades de gestión y la pérdida de eficiencia y mayor gasto de recursos en la obtención de soluciones; c) El *debilitamiento de la democracia representativa*. Se cuestiona que la participación ciudadana directa pueda provocar un proceso de *informalización de la política*, al establecer canales alternos no institucionalizados de mediación, con el consecuente debilitamiento de los partidos políticos, y conflictos con las instancias surgidas desde elecciones populares<sup>2</sup>.

El propio Estado, frente al tema de la participación, no tiene una posición homogénea. Diferentes «capas geológicas» del Estado y centros de iniciativa política pertenecientes a él, expresan distintas orientaciones, programas, objetivos y estrategias, que muchas veces se contraponen entre sí (de la Maza, 2005; Dowbor, 2000). En el Ejecutivo, por ejemplo, es necesario diferenciar los núcleos estratégicos (Presidencia, Interior y Hacienda), de los de la sectorialidad social tradicional (Ministerios sociales) y los programas innovadores (MIDEPLAN principalmente), que no mantienen iniciativas coherentes entre sí. Tampoco se da una situación articulada entre los niveles de la institucionalidad, siendo especialmente débil el nivel regional (no cuenta con estructuras de participación) y con un diseño muy limitado el ámbito municipal, como lo muestran las escasas evaluaciones al respecto (SUBDERE, 2004; Más Voces, 2005)<sup>3</sup>.

Incluso las políticas de modernización del Estado aplicadas en Chile, resultan poco claras al respecto, pues si bien sus objetivos centrales fueron desde el inicio «hacer más eficientes los servicios públicos y fortalecer la democracia por medio de una gestión pública participativa» (Comité Interministerial de Modernización, 2000:16), en la práctica, el énfasis ha sido dado a la eficiencia y no a la participación, asumiendo la modernización del Estado un enfoque «gerencialista», a la par de los altos rangos de discrecionalidad y de autonomía que han ganado sus élites tecnoburocráticas<sup>4</sup>. Esta situación recién comienza a cambiar, y a girar hacia la participación, aunque en forma muy paulatina y con alcances aún incipientes, a partir del año 2002 (Montecinos, 2007: 329).

<sup>2</sup> Ver, entre otros, los siguientes trabajos: Canto, 2005; Bebbington, de la Maza y Villar, 2005; Peña, 2006; Arriagada, 2007. Una sistematización de los argumentos en pro y contra la participación en: de la Maza y Lauzán, 2008. Un debate sobre lo que está en juego en Fernández, 2007.

<sup>3</sup> Un análisis de las diferentes políticas y orientaciones hacia la participación de la sociedad civil entre las agencias de política social desde 1990, distingue entre agencias y políticas tradicionales (salud, educación, vivienda); innovadoras (SERNAM, MIDEPLAN, CONADI) y responsables directas de la política de fortalecimiento de la sociedad civil (DOS) (de la Maza, 2005).

<sup>4</sup> Sobre tecnocracia y política, ver Silva, 2006. También, BID, 2006.

La tradición histórica chilena, su cultura política y sus prácticas estatales, tampoco ofrecen modelos útiles a los desafíos actuales de la participación ciudadana. El Estado unitario, centralizado y dividido sectorialmente, el sistema político presidencialista (reforzado por el binominalismo), junto al impacto de las reformas institucionales neoliberales (muchas de las cuales no han sido modificadas con posterioridad a 1990), crean condiciones desfavorables para la participación. La tradición de «iluminismo democrático» del Estado chileno hace que privilegie el cambio y las reformas «desde arriba» y con «sentido nacional», antes que aquellas dirigidas «desde abajo» y que contengan algún tipo de «ethos local» (Salazar y Pinto, 2000).

Sin embargo, y más allá del debate teórico e histórico-cultural, han surgido en Chile y Latinoamérica una multitud de experiencias que permiten realizar también un debate empírico sobre democracia participativa, directa y sus instrumentos de gestión. Entre estas experiencias podemos contar: el reconocimiento constitucional a los mecanismos de democracia directa (iniciativa popular de ley, revocatoria de mandato y plebiscitos); diversas reformas legales y administrativas; diseños de política y de programas (PNUD, 2004 Payne y otros, 2003; Hevia, 2005; de la Maza, 2006); presupuestos municipales participativos; Consejos Gestores; Mesas de Concertación; órganos de contraloría social; e instrumentos y normativas de planificación participativa<sup>5</sup>. En este artículo no abordaremos lo referido a las necesarias reformas del sistema político, sino sólo aquello referido al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

Los diversos trabajos que sistematizan la experiencia latinoamericana arrojan varias conclusiones en común. En general, coinciden en señalar que el éxito en la transformación de los métodos y los objetivos de gestión de las políticas públicas no depende de la mera existencia de mecanismos participativos, sino que fundamentalmente de la capacidad existente en las contrapartes de la sociedad civil para hacerlos exigibles. Lo mismo ocurre del lado del sector público, pues el éxito de la nueva gestión pública participativa dependería fundamentalmente de la capacidad de los funcionarios públicos de aprehender y de generar compromisos con estos nuevos enfoques. Vale decir que la mera promulgación legal o instalación administrativa de la democracia participativa no resulta en sí misma suficiente<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> La bibliografía es extensa aunque poco difundida. Mencionemos, sin exhaustividad, los trabajos de Panfichi, Remy, Henríquez y Tanaka sobre Perú; Dagnino, Avritzer, Navarro, Abers, Tatagiba, Baiocchi, Fuks y Monseff, Filgueiras, Lubambo, Coelho y Melo en Brasil; Velásquez, González y Sudarsky en Colombia; Canto, Olvera, San Juan, Ramírez Saiz y Hevia en México; Blanco, Gomá, Font e Ibarra en Cataluña; Abal Medina, González y Cravacuore en Argentina; Verdesoto, Oxhorn, Gray, Mayorga, PNUD y Tapia en Bolivia; Fung y Wright, De Souza Santos, Bebbington, de la Maza y Villar, Font, Cunill, Guiza, Sintomer, Recondo, Subirats y otros en contextos comparativos. En Chile ver los trabajos de: Espinoza, Mujica, Montecinos, Pagliai, Ochsenius, Fernández y Ordóñez, PARTICIPA, Soto, los Informes de Desarrollo Humano del PNUD, los estudios de caso publicados por el Programa Ciudadanía y Gestión Pública, entre otros.

<sup>6</sup> Ver al respecto los trabajos de Bebbington, de la Maza y Villar, 2005; Canto, 2005, y Velásquez y González, 2003. También: López y Pacheco (2006), Márquez *et al.* (2001) y Remy (2005).

Se trata entonces de dotar a los tomadores de decisiones de elementos de análisis sistemáticos sobre las opciones, proyecciones e implicancias de introducir mecanismos institucionales de participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, entendiéndolos como parte de la modernización democrática del Estado y no como un elemento aislado del conjunto de la gestión pública, sus características y dinámica. Se asume como supuesto la existencia de voluntad político-institucional de fortalecer la dimensión deliberativa y acrecentar la legitimidad de las políticas públicas, sin afectar negativamente su calidad técnica y su eficacia en relación a los objetivos sociales y políticos.

### **Categorías para clasificar las formas de participación ciudadana**

A partir de las diversas experiencias sistematizadas por varios autores, también han sido diversas las formas de categorizar y definir la participación ciudadana. Cuatro formas aparecen como las más relevantes:

#### ***a. Participación según la institucionalidad y la capacidad para incidir***

No toda participación se ejerce por la vía institucional, ni tampoco toda participación incidente en las políticas y la gestión pública se realiza por vías institucionales. De hecho, la relevancia de las vías institucionales tiene relación con su capacidad de canalizar efectivamente las demandas existentes en la sociedad, reduciendo los costos de transacción implicados y con una expectativa razonable de obtener resultados positivos. En la relación entre el Estado y la sociedad en América Latina esos elementos no han estado tradicionalmente presentes, predominando relaciones de cooptación e incorporación subordinada (populismo, clientelismo, caudillismo) o la confrontación, sea por la vía de formas más o menos violentas o por la vía de los movimientos sociales y de protesta organizada, que realizan presión por obtener sus demandas, buscando impactar las políticas por fuera de la institucionalidad (BID, 2006).

Un intento por clasificar las formas de participación según su relación con la institucionalidad y su capacidad de incidir es el propuesto por María Isabel Remy. El caso peruano, analizado por la autora, muestra que la efectividad política de los mecanismos no institucionalizados, particularmente la protesta pública, resulta mayor que la que se obtiene a través de los mecanismos institucionalizados, en especial los de «diálogo con la autoridad». Estos últimos, aunque establecidos por la ley y formalmente operativos, no operan para materias significativas ni cuentan con gran legitimidad entre la población peruana. De tal manera que el desafío no consiste solamente en institucionalizar, sino dotar a este nuevo tipo de instituciones de atribuciones y consecuencias prácticas que las hagan relevantes a los ojos de la población y los ciudadanos.



**Cuadro 1.** Tipos de Participación según Institucionalización y Relación con la Autoridad

	Institucionalizada	No Institucionalizada
Exige a la Autoridad	Mecanismos de Democracia Directa	Protesta Movimientos Sociales
Diálogo con la Autoridad	Consejos Mesas de Concertación	Propuesta Incidencia

Fuente: Remy, 2005: 16.

### *b. Participación desde el punto de vista de quiénes, cómo y para qué se involucran*

Este punto de vista permite una apreciación de los mecanismos institucionales y las operativas que existen en el proceso, más allá del nivel que las personas puedan alcanzar. Los tipos de participación son clasificados en *asociativos* y *personales*. En los primeros la participación se realiza en nombre de organizaciones o asociaciones, mientras en los segundos se participa de manera individual, en tanto ciudadano/a. A su vez la participación asociativa puede ser relativa a temas *sectoriales*, o bien ejercerse en el plano *territorial*. Y la personal puede ser *intensiva*, es decir, que requiere de mayor dedicación de tiempo y recursos, así como un proceso de acciones sucesivas a realizar (como ocurre con el presupuesto participativo y con la participación en las instancias contempladas en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, por ejemplo), o bien *extensiva*, que alcanza a muchas personas, pero a través de actos simples y fáciles de realizar (como una consulta electrónica o una encuesta de satisfacción de usuario). Las formas intensivas son mejores para deliberar, pero involucran a un activo más pequeño de personas, normalmente líderes. Las extensivas no permiten la deliberación, pero ayudan a tomar decisiones con mayor legitimidad y pueden involucrar grandes cantidades de personas.

Si relacionamos las categorías anteriores con las fases de la política pública, tendremos la siguiente matriz para clasificar formas de participación en política pública:

**Cuadro 2.** Matriz de Clasificación de la Participación Ciudadana por Fases de la Política y Tipo de Participación

PARTICIPACIÓN	Asociativa	Asociativa	Mixta	Personal	Personal
	SECTORIAL	TERRITORIAL		INTENSIVA	EXTENSIVA
<b>En diagnóstico y formación de agenda</b>	Foros y Mesas Sectoriales	Consejos consultivos sectoriales en localidades	Planes Estratégicos Participación Temática	Foros Temáticos Círculos de Estudio Conferencias de Consenso	Asambleas Audiencias Teledemocracia local
<b>En formulación de Políticas y Adopción de Decisiones</b>	Consejos de Entidades Sectoriales	Consejos municipales con presencia asociativa  Planes Integrales	Consejos territoriales mixtos Jurados ciudadanos mixtos	Presupuesto participativo Jurados Ciudadanos Paneles Ciudadanos Encuestas Deliberativa	Referéndum Consultas populares Teledemocracia Local
<b>En Gestión</b>	Gestión Asociación de Servicios Municipales	Gestión Asociativa de Centros Comunitarios	Gestión Compartida de Servicios	Gestión voluntaria de servicios y programas municipales	Coproducción personalizada de servicios

Fuente: Font y Gomá, 1999.

En la experiencia catalana, que originó esta clasificación, se verifica que todos los casilleros de la matriz cuentan con ejemplos empíricos de participación, lo que despeja el problema de la viabilidad de establecer mecanismos concretos. La pregunta es entonces qué se busca, qué alcance tiene la participación que se desarrolla y cuáles son las modalidades más adecuadas a diferentes realidades y propósitos.

### *c. Participación según su impacto en la ciudadanía*

Son varios los trabajos que intentan vincular la participación con el nivel que alcanza y las fases de la política donde se utiliza (MIDEPLAN, 2005; Serrano, 1998; Espinoza 2004). En un trabajo reciente, Fernández y Ordóñez revisan las distintas categorías utilizadas y proponen una clasificación que evite algunas duplicaciones e inconsistencias de las clasificaciones anteriores. Las etapas o fases de la política se clasifican en Información, Diagnóstico y Decisión, Implementación, Evaluación y Re-orientación. Éstas se cruzan con los niveles que puede alcanzar la participación y su impacto concreto en la ciudadanía. La escala aquí va desde la no participación (pero que muchas veces es presentada como tal), hasta la participación empoderadora, pasando por las modalidades instrumentales (Fernández y Ordóñez, 2007).

**Cuadro 3.** Matriz de Clasificación de la Participación Ciudadana. Tipos de Participación y Fase Asociada de la Política

NO PARTICIPACIÓN		TIPO DE PARTICIPACIÓN			FASE ASOCIADA
Uso de TI	Campañas	Difusión de información			Información
		Consulta no vinculante	Consulta vinculante	Participación deliberativa	Diagnóstico y decisión
Gestión interna, mejora de atención al usuario		Ejecución delegada	Co-ejecución, supervisión		Implementación
		Evaluación pasiva: consulta, quejas y reclamos	Reformulación deliberativa (Control social)		Evaluación y reformulación



*Fuente:* Fernández y Ordóñez, 2007: 33.

En el caso de la participación empoderadora, resulta indispensable precisar el alcance real del poder que se otorga a la ciudadanía. Desde el punto de vista de la gestión pública, que estamos analizando prioritariamente aquí, el poder se puede clasificar en diferentes categorías: poder de denuncia, de certificación, de asignación, de deliberación y de escrutinio (Cunill, 2007). Estas categorías permiten una mayor precisión al momento de planificar o de evaluar los mecanismos de participación concretos y los espacios que se abren a la ciudadanía participante.

#### *d. Ventajas y desventajas de los instrumentos de participación*

Por último, veremos que los distintos mecanismos de participación tienen diferentes ventajas y desventajas, las que son importantes de considerar a la hora de promoverlos. De tal manera que se requerirá un diagnóstico de la situación en la que se pretende poner en práctica el proceso, así como los objetivos prioritarios que se persiguen con la participación, los que difieren según casos y lugares. De este modo, podemos proponer una última manera de clasificar la participación ciudadana, esta vez según diferentes criterios, que nos permitirá evaluar potencialidades y limitaciones de acuerdo a los objetivos perseguidos.

**Cuadro 4.** Clasificación de Instrumentos de Participación según Características Relevantes

<b>Criterios</b>	<b>Aconsejable</b>	<b>Deficitario</b>
Representatividad	Encuesta Deliberativa	Consejo Consultivo
Grado de información / Deliberación	Consejo Consultivo	Plebiscito Encuestas
Capacidad Educativa	Presupuesto Participativo Planes Estratégicos	Consejo Consultivo
Extensión	Plebiscito Presupuesto Participativo	Consejo Consultivo
Costo / Dificultad Organizativa	Consejo Consultivo	Encuesta Deliberativa Presupuesto Participativo
Impacto en Políticas	Plebiscito Presupuesto Participativo	Encuesta Deliberativa

Fuente: Font, 2004.

### La participación en Chile: Políticas Públicas

Se ha afirmado precedentemente que los avances en la materia en el país son aún escasos y acusan múltiples deficiencias, existiendo un amplio campo de avance posible para los efectos de contar con una gestión pública participativa con mayores grados de involucramiento de la ciudadanía y con una mayor eficiencia y eficacia en la gestión. En este apartado examinamos algunos de los datos que existen sobre este tema, considerando, sin embargo, que los estudios empíricos son escasos en nuestro país en comparación con otros países de América Latina. La agenda de participación está relativamente ausente de la investigación académica en Chile y no existen centros especializados en esta materia<sup>7</sup>.

Al analizar el ordenamiento constitucional y legal chileno, es posible observar la existencia de normativas para el ejercicio de la participación ciudadana en Chile. Lo cual no significa que exista una disposición referida específicamente a participación ciudadana, es decir, no existe explícitamente un conjunto sistemático de normas e instituciones que reconocen derechos y establecen órganos, mecanismos e instrumentos de valor jurídico que orienten la participación ciudadana, pero sí se men-

<sup>7</sup> Un relevamiento del conocimiento producido a través de encuestas sobre este tema en el país, desde 1990 hasta 2006, indica que sólo se cuenta con series de datos sobre la participación electoral y la participación en organizaciones (en términos cuantitativos), mientras que la gran cantidad de estudios de opinión no incorporan esta temática en sus preguntas, ni hay encuestas específicas sobre este tema (Gerber, 2007).

cionan instancias que, dependiendo de voluntades y orientaciones políticas, la están llevando a la práctica en la actualidad.

Esta revisión nos entrega un panorama de las reales posibilidades que otorga el actual ordenamiento jurídico chileno con respecto a la participación ciudadana, el cual puede ser matizado por medio de la reconstrucción de una variada gama de elementos normativos que se encuentran presentes de forma dispersa dentro de la legislación. Ello a su vez le confiere reconocimiento a la participación ciudadana, transformándola en un componente válido y operativo del sistema democrático chileno.

Hecha las aclaraciones precedentes, expondremos sucintamente algunos de los datos relevantes, obtenidos de fuentes muy diversas y en diferentes ámbitos.

### **La diversidad e informalidad de las fórmulas institucionales: los Consejos Mixtos**

Una primera modalidad de participación institucional se ha establecido a través de lo que llamaremos Consejos Mixtos, es decir entidades conformadas por representantes gubernamentales en conjunto con otros provenientes de la sociedad civil, que conducen o asesoran políticas y programas públicos. Una revisión de los estatutos y características de dichos Consejos revela una enorme variedad de criterios para su conformación, así como en el alcance y atribuciones que se les entregan.

Mencionemos las principales categorías que hemos podido identificar.

A. **CONSEJOS DIRECTIVOS:** Diversas agencias cuentan con estos Consejos, entre los cuales pueden distinguirse diversos modos de conformación: i. A través de mecanismos de cooptación selectiva (el Presidente designa a los miembros, considerando diferentes sectores de procedencia) (FOSIS y CONICYT, por ejemplo); ii. De acuerdo a la propuesta hecha por organizaciones del sector involucrado (Consejo Nacional de la Cultura); iii. Los conformados por representantes del Presidente de la República y miembros electos del sector involucrado (CONADI)<sup>8</sup>; iv. Los conformados por representantes ministeriales y representantes electos de la sociedad civil involucrada (Consejo de las Américas)<sup>9</sup>.

B. **CONSEJOS CONSULTIVOS:** Modalidad ampliamente utilizada. Como ejemplos se pueden mencionar el de la CONAMA, el del Fondo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil y los Consejos del sector salud (Consejos de Hospitales, Consejos Comu-

---

<sup>8</sup> Los sucesivos conflictos institucionales sufridos por esa organización sugieren que dicha combinación de consejeros no ha tenido los resultados que se esperaron.

<sup>9</sup> El Consejo de las Américas se completaba con un representante de la entidad financista (Gobierno de los Estados Unidos) y era presidido por un representante de la sociedad civil, que constituía la mayoría del Consejo.

nales de Salud y Consejos Integrados de la Red Asistencial (CIRA). Normalmente se ha utilizado la participación «por invitación», es decir su nombramiento corresponde a la autoridad.

C. COMISIONES Y CONSEJOS ASESORES PRESIDENCIALES TRANSITORIOS: Éstos se han establecido como forma de ampliar el debate y los criterios a utilizar en la toma de decisiones y en la conformación de políticas públicas. Dichas comisiones han sido publicitadas como un mecanismo de participación, pero su conformación ha sido muy heterogénea y en su accionar tienden a sobrevalorar el papel de los técnicos y especialistas sectoriales por sobre el de la sociedad civil o las organizaciones sociales vinculadas al tema<sup>10</sup>. La limitación principal de dichos consejos es su falta de articulación con las instancias de formulación y decisión de las políticas públicas, por lo cual sus resultados son extremadamente disímiles<sup>11</sup>.

D. EL CONSEJO DE LA TRANSPARENCIA: Una institucionalidad mixta con un estatuto de amplia autonomía y capacidad resolutoria es el Consejo de la Transparencia, el cual se constituye como un órgano autónomo de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. La tarea encomendada a esta corporación es la de promover el ejercicio de la transparencia dentro de los organismos públicos, fiscalizar el cumplimiento de esta ley y aplicar sanciones en casos de incumplimiento. Vale decir tiene tuición sobre los organismos del Estado y cautela su apego a la ley. El rol de esta institución es garantizar a la ciudadanía el acceso a la información, siempre que no vaya en desmedro ni amenace la seguridad de personas o de la nación. Cuenta con un Consejo Directivo, constituido por cuatro consejeros designados por el Presidente de la República, con acuerdo de dos tercios del Senado (Chile Transparente, 2008)<sup>12</sup>.

En síntesis, al revisar la conformación de estos consejos no encontramos criterios comunes en cuanto a alcances, conformación, estándares para estas modalidades mixtas de administración y/o consulta respecto de temas de política pública.

Estos órganos de «interfaz» entre Estado y sociedad civil además han experimentado una lenta evolución. Ya que es posible caracterizar a algunos de éstos como entes colegiados controlados por el Poder Ejecutivo (FONDECYT, FOSIS), y por

<sup>10</sup> De hecho sólo el Consejo Asesor Presidencial de Educación —el más numeroso y diverso de todos— incorporó a personas a nombre de organizaciones estudiantiles y al Colegio de Profesores, quienes se retiraron antes de firmar el documento final. No ocurrió lo mismo con las referidas a Infancia, Previsión Social, Sistema Binominal y Trabajo y Equidad, que no incorporaron organizaciones sociales.

<sup>11</sup> Un análisis pormenorizado de dichas Comisiones Asesoras bajo el gobierno de Bachelet, en Aguilera (2007).

<sup>12</sup> El Consejo Nacional de Televisión tienen modalidades de composición parecida. En él cuatro consejeros son propuestos por el/la Presidente/a de la República al Senado y la presidencia es designada por el Ejecutivo. La práctica de ambos consejos muestra que se tiende a designar consejeros/as «cuoteados políticamente» entre gobierno y oposición, sin que tengan necesariamente vinculación profesional o experiencia en el ámbito de acción del Consejo respectivo.

otro lado surgen en los últimos años propuestas de estructuras mucho más abiertas, las cuales sitúan en posiciones de mayor decisión a los representantes de la comunidad (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y las de sus Consejos Regionales). Consideramos que la conformación de consejos administradores de fondos públicos concursables debería avanzar en esta tendencia.

### **Los esfuerzos normativos en revisión<sup>13</sup>**

Como ya se señaló, no se cuenta con cuerpos normativos estructurados y coherentes para canalizar la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas. Son aislados los esfuerzos en este sentido que aquí analizaremos en cuanto representan a la vez avances concretos y, al mismo tiempo, demandan una mayor profundización.

Uno de los pocos ámbitos del quehacer nacional que ha creado por ley un cierto sistema de participación ciudadana es el medioambiental, por medio de la Ley de Bases Generales de Medio Ambiente.

La participación ciudadana se plantea en este sector en los siguientes casos:

1. Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental.
2. Elaboración y aplicación de normas de calidad ambiental y emisión.
3. Elaboración y aplicación de planes de descontaminación y prevención.
4. Acceso a la justicia ambiental, en especial, la acción por daño ambiental.
5. Participación en el Fondo de Protección Ambiental.
6. Opción de integrar los consejos consultivos de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) y de las Comisiones Regionales de Medio Ambiente (COREMA).

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) es un sistema al cual sólo algunos proyectos de inversión del país deben someterse<sup>14</sup>. La participación ciudadana se manifiesta en diversos niveles. En primer lugar, el derecho a la información, por la obligación del proponente de publicar un extracto del proyecto o actividad sometida a una evaluación de impacto ambiental. Las organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica y las personas naturales directamente afectadas pueden imponerse del contenido del estudio y de los documentos acompañados.

Las personas y organizaciones habilitadas pueden ejercer el derecho a opinar, mediante las observaciones fundadas que pueden hacer al proyecto o actividad, las que deben hacerse llegar a la CONAMA o a la COREMA respectiva, según corresponda, en el plazo de sesenta días contados desde la publicación del extracto del

---

<sup>13</sup> Este acápite se basa principalmente en el Informe sobre Marco Normativo de la Participación Ciudadana en Chile, elaborado por el abogado Felipe Viveros para este estudio.

<sup>14</sup> La ley distingue entre proyectos que deben someterse a un estudio de impacto ambiental (EIA), que cuentan con una instancia de participación, de aquellos que simplemente deben entregar una declaración de impacto ambiental. En términos generales, los primeros son los más grandes, complejos y con mayor riesgo de afectar el medioambiente.

proyecto del caso. El reglamento de la ley establece las formalidades mínimas que deben cumplir las observaciones. La autoridad administrativa tiene la obligación de ponderar, en los fundamentos de su resolución, las observaciones formuladas y notificar a quienes las hubieren hecho. Consecuentemente, las observaciones que formule la comunidad no son vinculantes para la autoridad, que cumple con sólo tenerlas en cuenta al dictar su resolución.

Luego de diez años de vigencia del SEIA, la evaluación dominante de los mecanismos de participación establecidos en la ley permite concluir que ellos presentan múltiples limitaciones, lo que los hace poco efectivos desde el punto de vista de las comunidades afectadas, así como también desde el punto de vista de su legitimidad política. Vale decir, las limitaciones se traducen en que los actores principales involucrados en los conflictos ambientales —empresas, organizaciones ambientalistas, organizaciones comunitarias— tienden a utilizar otros mecanismos que consideran más efectivos que el sistema establecido<sup>15</sup>.

La opción de presentar una Declaración, en vez de un Estudio de Impacto Ambiental, permite prescindir del proceso participativo. Por otra parte, las observaciones realizadas por la comunidad tienen demasiadas restricciones: no se presentan con anterioridad a la integración del proyecto en el sistema (con lo que se pierde un enorme campo de negociación, relacionado sobre todo con la ubicación física de los proyectos); sólo pueden referirse a materias ambientales (aun cuando los proyectos producen muchos otros efectos); sólo se cuenta con sesenta días para hacerlo (lo que supone una comunidad organizada previamente y que cuenta con la información y competencias técnicas requeridas para ello); y, finalmente, no son vinculantes para la decisión de la autoridad. Adicionalmente, las observaciones se refieren solamente al proyecto ingresado al SEIA, pero los proponentes tienen la opción de realizar *adendas* al proyecto con posterioridad. Ello ha producido la tendencia a presentar proyectos que omiten los aspectos más conflictivos, incorporándolos luego en las *adendas*, que no pasan por el proceso de participación ciudadana.

También ha sido criticada la ubicación institucional de la CONAMA y la composición de las COREMAS. Básicamente el problema consiste en la pertenencia a un ministerio político como el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y la falta de autonomía de las instancias regionales con respecto a autoridades sectoriales cuyas prioridades no son la preservación y cuidado del medioambiente. La discusión ha llevado a la presentación de un proyecto de ley para la creación del Ministerio del Medioambiente y la Superintendencia Ambiental, estando pendiente la modificación del SEIA<sup>16</sup>.

De forma paralela, el Ministerio de Obras Públicas adaptó el sistema puesto en práctica para los proyectos ingresados al SEIA, aun cuando los proyectos públicos no tenían la obligatoriedad de presentar estudios de impacto ambiental. Para ello creó

<sup>15</sup> Entrevista a Rodrigo Egaña, ex director de CONAMA, en junio de 2008.

<sup>16</sup> Análisis sobre el SEIA y la institucionalidad ambiental en Filgueiras (2002) y en la serie de Documentos En Foco N° 91 al 95, de Expansiva, citados en la bibliografía y disponibles en [www.expansiva.cl](http://www.expansiva.cl).



una unidad dedicada al tema (hoy Secretaría Ejecutiva de Medioambiente y Gestión Territorial (SEMAT)) en la Dirección de Obras Públicas. El trabajo desarrollado en obras públicas considera algunas de las limitaciones del SEIA, pues introduce de modo sistemático la participación anticipada, lo que evita algunos de los principales conflictos relacionados con la ubicación de los proyectos (trazado de los caminos, por ejemplo). También introdujo criterios de participación ciudadana en las bases de licitación de obras viales y otras, extendiendo así el alcance institucional de la participación. Desarrolló, además, manuales, tanto para los proyectos de infraestructura como para proyectos enfocados al mundo indígena. Los manuales son instrumentos destinados a fortalecer la capacidad de las comunidades para realizar el proceso de participación de manera más informada, consistente y productiva. Como se verá luego, el MOP ha participado junto a MIDEPLAN en la incorporación de los criterios de participación en el Sistema de Inversión Pública, sobre la base de su experiencia previa y el carácter pionero de su trabajo dentro de la administración pública. No existen, sin embargo, evaluaciones disponibles sobre el funcionamiento de estos procesos en base a estándares de participación que permitieran perfeccionarlos o replicarlos en otras reparticiones.

Otro factor importante a considerar en relación con la promoción legal de la participación ciudadana lo constituye la dictación de la Ley sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública, promulgada el 11 de agosto de 2008 y que entró en vigencia en abril del 2009. Esta vino a resolver un vacío importante y una cierta contradicción en la aplicación de la legislación referida a la probidad y la transparencia pública, además de influir en la libertad de opinión e información. Ésta regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio de los derechos y las excepciones a la publicidad de información.

Desde el punto de vista orgánico, se crea el Consejo de la Transparencia, el cual como se describió anteriormente, tendrá por función promover la transparencia de los servicios públicos y la publicidad de sus actuaciones, fiscalizar el cumplimiento de la ley y garantizar su acceso, siempre y cuando no vaya en desmedro ni amenace la seguridad de las personas o de la nación. El rol de este Consejo es fundamental en la promoción de la transparencia y el resguardo de los derechos para acceder expeditamente a la información, lo que se complementa con su rol de difusión y entrega de lineamientos a la administración pública con respecto a estas temáticas. La implementación de esta organización además se ha propuesto considerar los principios fundamentales asociados a la transparencia, tales como la libertad de información, de no discriminación, oportunidad, responsabilidad, gratuidad y control, siendo este último el que se presenta como un desafío para la sociedad civil, debido a que por medio de su ejercicio se favorecen los procesos participativos.

Por otra parte, desde 2002 se tramita en el Parlamento un proyecto de ley sobre participación ciudadana, que aborda de manera más sistemática el tema. Su versión actual (2008) proviene de un veto sustitutivo presentado por el gobierno de Michelle Bachelet, en orden a contemplar la participación ciudadana en la gestión pública, junto al fortalecimiento de la sociedad civil.

Este esfuerzo, además, forma parte a su vez de una Agenda Pro Participación Ciudadana 2006-2010, que impulsa otras medidas<sup>17</sup>. El proyecto supone reformar la Ley de Bases de Administración del Estado y modificar la Ley Municipal, entre otras. Se propone que los organismos públicos deban definir normas y políticas de participación, establece la obligatoriedad de contar con Consejos Consultivos de Organizaciones de la Sociedad Civil en todos los niveles de la administración, formula un Estatuto del Voluntariado y crea por ley un Fondo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, que actualmente sólo existe como un programa dentro de la División de Organizaciones Sociales. El proyecto fue aprobado en las comisiones legislativas y en la sala de la Cámara, pero rechazado por la sala del Senado, debido a la oposición de derecha, por lo cual durante 2009 será procesado por una Comisión Mixta.

Frente a este proyecto, la Coalición de Organizaciones por la Participación Ciudadana ha planteado indicaciones, las cuales tienen el propósito de profundizar los mecanismos y conceptos que contiene esta propuesta, tales como un Fondo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil con carácter autónomo y descentralizado; un Consejo coordinador de políticas de desarrollo de la sociedad civil y facilitador de la participación en la gestión pública; Cuentas Públicas con carácter vinculante y un Consejo Comunal de OSC con más atribuciones, entre otros.<sup>18</sup>

En el ámbito territorial, la situación de la participación no cuenta con una adecuada regulación. El ámbito regional carece de instancias más allá de los Consejos Regionales (de elección indirecta). El Provincial y Comunal cuentan con sus respectivos Consejos Económicos y Sociales, los cuales, cuando existen, tienen baja legitimidad y su alcance es muy restringido, pues poseen funciones sólo consultivas o de opinión, su convocatoria y funcionamiento quedan entregados al jefe político de la respectiva provincia o comuna y su composición no es verdaderamente representativa. Desde la reforma de la Ley Municipal en 1999, los Municipios deben contar con una Ordenanza Comunal de Participación. Si bien la mayoría de ellos la ha dictado, en muy pocos casos ha sido discutida con la comunidad y menos aún evaluada luego de su puesta en práctica. Antes bien, la mayor parte de los Municipios dictó las ordenanzas, ya que son obligatorias, pero ateniéndose al «formulario-tipo» proporcionado por la Asociación Chilena de Municipalidades, sin potenciar la participación local.

Existe además una variada cantidad de leyes en cuyos lineamientos es posible encontrar referencia a la participación ciudadana, entre las que podemos mencionar la *Ley sobre Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo (Ley 19.733 de*

<sup>17</sup> El contenido del conjunto de la Agenda Pro Participación Ciudadana del gobierno Bachelet en: [http://www.participemos.cl/docs/agenda\\_participativa.pdf](http://www.participemos.cl/docs/agenda_participativa.pdf). Consultado el 10 de enero de 2009.

<sup>18</sup> Más allá de las indicaciones que la Coalición hace al proyecto en particular, esta señala además un conjunto de reformas que no fueron incluidas en él y que vendrían a ser una propuesta complementaria y necesaria de considerarse en conjunto con esta propuesta de Ley, como se visualizará dentro de las propuestas de este estudio. Texto completo de indicaciones en: <http://www.elciudadano.cl/2007/03/21/indicaciones-al-proyecto-de-ley-sobre-asociaciones-y-participacion-ciudadana-en-la-gestion-publica/> Consultado el 15 de agosto de 2008.

2001); *Ley de Protección y Desarrollo Indígena* (Ley N° 19.253, de 1993), la cual considera un Título especial referido a la participación, en la que se señala el deber de escuchar y considerar la opinión de las organizaciones indígenas<sup>19</sup>; la *Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores* (Ley 19.496 de 1997), que reconoce al consumidor como un sujeto específico titular de derechos y obligaciones especiales, lo que significa un reconocimiento de los ciudadanos y su participación legalmente reconocida; la *Ley de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias* (Ley 19.418 de 1995 y modificaciones posteriores), donde existe una estructura vinculada a la participación ciudadana, aunque con notables insuficiencias; la *Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza* (Ley 18.962, de 1989 y sus modificaciones). Otras leyes que es posible mencionar en relación a la incorporación de lineamientos de participación ciudadana son la *Ley de Protección a Personas con Discapacidad*; *Ley de Prevención del Virus de Inmunodeficiencia Humana*; *Ley Orgánica del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS* (Ley 18.989, de 1990); *Ley del Instituto Nacional de la Juventud* (Ley 19.042); *Consejo Nacional de la Cultura y las Artes* (Ley N° 19.891 de 2003); *Ley de Pesca y Acuicultura* (Ley 18.892 y modificaciones posteriores)<sup>20</sup>, entre otras.

A partir de esta revisión, es posible apreciar que dentro del ordenamiento jurídico chileno la participación, en tanto derecho fundamental, tiene sólidos fundamentos constitucionales de fácil identificación, lo que no significa que ésta se encuentre regulada de forma sistemática, ni menos que esté arraigada en las prácticas de los organismos a cargo de implementar estos lineamientos.

Por parte de organismos del Estado y expertos de diversos sectores existe un consenso en relación a que los lineamientos legales de participación no impactan en la gestión participativa, reflejándose una baja valoración de los mismos como instancias efectivas de encuentro con los ciudadanos, el alto costo organizacional o financiero que ellos implican y el escaso interés de base por participar. Este es un nudo difícil de resolver en el que el impulso debería estar dado por autoridades políticas y jefes funcionarios que respeten y promuevan con honestidad el derecho a participar.

A partir de los datos descritos anteriormente, es posible señalar que las exigencias de la participación de la vida colectiva nacional no pueden circunscribirse solamente a una norma, ni sólo una institución puede hacerse cargo de sus disposiciones. Sus fundamentos no deben radicar en la mera dimensión jurídica o normativa, sino que, además, se requiere de una «cultura jurídica y política de derechos ciudadanos» y de participación democrática, la cual se espera se presente de manera multidimensional y facilite la incorporación de estos mecanismos dentro del sistema jurídico.

<sup>19</sup> La ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre derechos de los pueblos indígenas por parte del Congreso chileno en 2008, abre un período de readecuación de la legislación en materia de participación dados los criterios del convenio en la materia, mucho más avanzados que la legislación chilena.

<sup>20</sup> Véase Decreto Supremo N° 430 de la Subsecretaría de Pesca del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, publicado en el Diario Oficial de 21 de enero de 1992, que contiene el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley de Pesca y Acuicultura.

Además, la gran dispersión jurídico-constitucional y legal y la falta de una comprensión cultural en lo que respecta a la participación ciudadana, hace que los mecanismos que se crean, más que contribuir con prácticas de participación, se entrapen en acciones ineficientes por parte de los encargados de implementarlas. La forma de contrarrestar esta situación es articulando estas iniciativas y normas por medio de un *bloque normativo e institucional*, el que debe estar encargado de la contextualización de la participación con otros principios y ejes (transparencia, igualdad social, responsabilidad, etc.), necesarios para la implementación de un régimen democrático, lo que implica llevar adelante un conjunto amplio y diverso de iniciativas y reformas al sistema constitucional y legal chileno.

### **Los débiles resultados del Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana**

A partir del año 2000 se comenzaron a implementar acciones tendientes a la incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública, proceso que se expresó en la convocatoria al Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, que emitió un Informe que fue recogido a través de diversos instrumentos por parte del gobierno. Los principales de ellos fueron el proyecto de Ley de Asociatividad y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que se comenta más adelante, la creación del Fondo para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil y el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana. A través de este último, se instruyó a los Ministerios y servicios públicos para incorporar medidas y compromisos concretos en esta materia en las diferentes políticas y actividades que realizan, los que se integran en un sistema de seguimiento que realiza la División de Organizaciones Sociales (DOS) (DOS, 2007). El gobierno no ha realizado evaluación alguna de los resultados de este instructivo, pero durante el período se han publicado dos estudios independientes al respecto. Ambos arrojan resultados que indican avances muy escasos en la incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública (Espinoza, 2004, y Fernández y Ordóñez, 2007).

**Cuadro 5.** Mecanismos de Participación incorporados a la Gestión Pública según Tipos de Participación

NO PARTICIPACIÓN		TIPO DE PARTICIPACIÓN		FASE ASOCIADA
NO PARTICIPACIÓN ENCUBIERTA		INSTRUMENTAL	EMPODERADORA	
Uso de Tecnologías de Información 3,3%	Campanñas 9,2%	Difusión de la información 26,2%		Información
		Consulta no vinculante 8,9%	Participación deliberativa 9,8%	<i>Diagnóstico y decisión</i>
Gestión interna, mejora de atención al usuario 24,9%		Ejecución delegada 3,0%	Co-ejecución, supervisión 5,9%	<i>Implementación</i>
		Evaluación pasiva: consultas, quejas, reclamos 5,6%	Reformulación deliberativa (Control social) 3,3%	<i>Evaluación y reformulación</i>

N = 305 (mecanismos institucionalizados de participación informados en DOS, 2007)

Fuente: Fernández y Ordóñez, 2007: 47

En agosto de 2008 se publicó un nuevo Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana, referido a cuatro mandatos válidos para todos los Ministerios: establecer una normativa general sobre participación ciudadana; rendir una cuenta anual de gestión y ejecución presupuestaria; diseñar mecanismos para establecer Consejos Consultivos de la Sociedad Civil y poner a disposición de la ciudadanía sus planes, programa y proyectos<sup>21</sup>.

### La crisis de la institucionalidad local

Gran parte de los mecanismos de participación existentes, así como de los propuestos, se ejercen en el nivel local, siendo frecuente la afirmación de que es en ese ámbito donde ésta se puede ejercer de mejor manera. Sin embargo, los estudios existentes sobre la normativa jurídica indican serios problemas y déficit en la institucionalidad existente. Sobre todo en lo referido a la valoración y utilización de los instrumentos por parte de los propios Municipios (SUBDERE, 2004). En el cuadro siguiente se resumen las valoraciones de los instrumentos legales existentes: CESCOS, Audiencias, Plebiscitos Comunales, Ordenanzas de Participación, según la clasificación de municipios de acuerdo a su capacidad que utiliza la SUBDERE (siendo el Tipo 1 la menor capacidad financiera e institucional y el tipo 8 la más alta).

<sup>21</sup> [http://www.participemos.cl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=897&Itemid=1](http://www.participemos.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=897&Itemid=1)  
Consultado el 16 de agosto de 2008.

**Cuadro 6.** Valoración de los Instrumentos Legales de Participación en el Ámbito Local según Tipo de Municipio

Tipo de Municipio	Valoración de los Instrumentos Legales
Tipos 1, 2, 3 (149 municipios)	Baja representatividad de CESCOS Falta capacitación de funcionarios en gestión participativa Municipios rurales: cercanía en vez de instrumentos formales Faltan recursos para plebiscitos Falta compromiso e interés ciudadano para participar Dispersión geográfica y principal preocupación por fuentes laborales Algunos sistemas alternativos de participación: consejos territoriales, organizaciones funcionales
Tipos 4, 5, 6 (166 municipios)	Alto costo de plebiscitos Falta de interés de las personas por participar en CESCOS Formas alternativas: talleres territoriales, encuestas
Tipos 7, 8 (20 municipios)	Cuentan con los 5 instrumentos legales Interés de desarrollar metodologías participativas Instrumentos legales no impactan en la gestión participativa: baja valoración, alto costo, escaso interés de personas en ellos Iniciativas adecuadas a la propia realidad comunal.

*Fuente:* Elaboración propia sobre la base de SUBDERE (2004).

A lo anterior se debe sumar el dato que dice que sólo el 19% de la población conoce la existencia de los CESCOS (Más Voces, 2005), lo que llevó a la SUBDERE a promover la realización de presupuestos participativos y cartas ciudadanas. Mediante los primeros los municipios están incorporando a la población a la decisión sobre algunas partidas presupuestarias (generalmente pequeñas) y a través de las cartas se establecen compromisos de gestión (y también cogestión) entre Municipio y comunidad respecto a temas de interés. Las más interesantes de ellas incluyen mecanismos de control y evaluación de lo comprometido. El programa de presupuestos participativos está en plena ejecución, el de cartas ciudadanas ya se realizó sin que exista evaluación conocida de sus resultados.

### La innovación local en busca de institucionalidad

Más allá de los instrumentos establecidos por ley para la participación local, existe una gran cantidad y variedad de formas mediante las cuales diferentes grupos organizados, en conjunto con Municipios y organismos públicos sectoriales, han desarrollado acciones participativas en distintos ámbitos. Dicha creatividad, sin embargo, no resulta adecuadamente recogida por los instrumentos legales y de política pública que existen. Más bien se trata de innovaciones poco conocidas y producto de la iniciativa local o de la reformulación local de algunos programas públicos, pero que no se generaliza más allá de algunas comunas.

Una muestra de innovaciones locales la constituyen las iniciativas presentadas al Premio Innovación y Ciudadanía en sus cinco versiones desde el año 2000 en adelante, provenientes tanto de la sociedad civil como del Estado (en proporciones similares), que muestra la existencia de un conjunto vasto y diverso de iniciativas que vinculan proactivamente a la sociedad civil y al Estado, principalmente en el ámbito subnacional.

**Cuadro 7.** Premio a la Innovación en Ciudadanía.  
Postulaciones por Tipo de Institución

Institución /Año	2000	2001	2002	2004	2006	Total	%
Estado	280	203	147	197	129	956	51,6
Sociedad Civil	192	173	202	182	121	870	46,9
Mixtas	--	--	--	--	29	29	1,5
<b>Total</b>	<b>472</b>	<b>376</b>	<b>349</b>	<b>379</b>	<b>279</b>	<b>1.855</b>	<b>100,0</b>

Fuente: de la Maza y Fernández, 2008: 20

Las innovaciones que provienen del sector público son normalmente procesos relativamente recientes, que surgen desde agencias específicas y no de las líneas centrales de la política, por lo que su camino de institucionalización es aún incierto. En el caso de los programas más institucionalizados percibimos más bien una concepción de «participación» que de consagración y ejercicio de derechos ciudadanos, como es particularmente el caso de las experiencias de salud (aunque ello ha comenzado a cambiar) y gran parte de las iniciativas municipales. Está más extendida la idea de innovación asociada a los cambios en los estilos de gestión, que a la introducción de prácticas radicalmente nuevas orientadas al fortalecimiento de la ciudadanía social<sup>22</sup>.

Más allá del «primer impacto» de las innovaciones se observa la falta de mecanismos de aprendizaje y acumulación de conocimiento en el sector público. Son experiencias aún precarias, que dependen del apoyo político del alcalde, la disponibilidad de recursos financieros, el apoyo del nivel central, etc. La dificultad para producir cambio institucional a partir de la innovación exitosa es un rasgo altamente negativo en las políticas públicas. No parece haber instrumentos que les permitan una evaluación del impacto real de las acciones y en función de ella organizar la replicabilidad,

<sup>22</sup> Debe considerarse que también hay iniciativas de la sociedad civil que surgieron de programas públicos o de cooperación entre ambos sectores. «Ubicar el asunto de la acción colectiva a nivel local como un problema de ciudadanos contra gobiernos o a pesar de los gobiernos o más allá de los gobiernos, es perder de vista el hecho de que muchas historias exitosas de la acción colectiva son fundamentadas sobre interacciones fuertes entre las instituciones sociales y públicas, tanto a nivel local como nacional». (Berdegué, 2000:12).

transferencia o modificación de lo realizado. Todavía parece ser más determinante la estructura sectorial de las decisiones programáticas y el control político de los recursos institucionales.

Los principales asuntos pendientes en estas innovaciones son el control ciudadano y la deliberación. La incorporación de un enfoque de «ciudadanía deliberante» en la gestión pública debe distinguirse claramente del acceso a la información, la participación en la ejecución de programas y las consultas a la gente. Pareciera ser que la facultad de deliberar con consecuencias vinculantes para la política pública está restringida a autoridades, técnicos y «poderes fácticos», pero tiende a dejar fuera a las expresiones propias de la ciudadanía<sup>23</sup>.

Las experiencias innovadoras están transformando las figuras típicas de la organización social e institucional, de acuerdo al escenario de transformaciones en el que los actores están moviéndose. Lo que surge no responde a modelos puros, sino a una suerte de mestizaje en varios planos: entre los niveles de la acción, entre los tipos de instituciones, en los mecanismos de representación, en las identidades de cada uno. A su vez la innovación supone una cierta continuidad de la acción durante un tiempo. Es un problema para los programas así llamados innovadores: trabajan con plazos muy breves y metas muy acotadas y específicas. El problema no es sólo de la continuidad política en sí misma, sino también el origen de los cambios y el poder relativo de las agencias que pueden construir gobernabilidad «desde abajo». Las decisiones de interrumpir un programa o bien provienen de una decisión de política general, originada en La Moneda, o bien a partir del control de los recursos y creciente orientación programática del Ministerio de Hacienda<sup>24</sup>.

En general las iniciativas innovadoras se proyectan cuando involucran una acción reflexiva sobre sí mismas. Pueden ser pequeñas comunidades que a través de un proceso participativo se han planteado «hacia donde quieren ir», en una lógica de acción proyectiva. Se registran resultados interesantes en términos de orientar la inversión de agencias sectoriales, movilizar a la comunidad y sus propios recursos, generar planificaciones plurianuales, etc. La proyección y *scaling up* de esas experiencias depende directamente de avances sostenidos en el proceso de descentralización, del apoyo que reciban desde los niveles superiores de la acción pública y de la mantención de su

<sup>23</sup> En Chile no hay Consejos Locales en torno a las áreas de acción comunal (como los que existen en Brasil, Bolivia o Colombia); los CESCOS sólo tienen facultades consultivas y no funcionan casi en ningún lugar; y las experiencias de presupuesto participativo aún no se generalizan; entre otras falencias.

<sup>24</sup> De hecho el Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales no depende de MIDEPLAN, sino de la Dirección de Presupuesto, organismo del Ministerio de Hacienda, lo que significa que esta repartición negocia tanto las orientaciones como el financiamiento de los programas sectoriales, los que luego evalúa según sus propios criterios, sin atenerse ni a los planes sectoriales ni a metas de gestión social más amplias. Sobre este «modelo presupuesto» de gestión pública y sus diferencias con el «modelo plan», ver Saz-Carranza (2006) y CLAD / BID (2007: 11 – 12).



autonomía de decisiones. Es en ese plano donde se verifican hasta ahora los mayores problemas para la incorporación de la participación en el sistema público<sup>25</sup>.

### Avances sectoriales y regionales

En este último acápite consignaremos avances que se han venido realizando en diferentes ámbitos y que resultan ejemplos interesantes de tomar en cuenta para la formulación de un nuevo ciclo de reformas tendientes a fortalecer la participación ciudadana en políticas públicas.

a. **SECTOR SALUD.** El Ministerio de Salud asumió la incorporación de la participación ciudadana como parte del proceso de modernización de la gestión pública, apuntando a la democratización y descentralización en la entrega de su servicio. Los objetivos fueron coordinar las acciones de los equipos técnicos con la ciudadanía con el propósito de influir en la mejora de la salud, calidad de vida y calidad del servicio. Estos objetivos surgen en relación a un nuevo tipo de gestión plasmado en la Reforma de Salud, la cual se orienta principalmente a la prestación de servicios públicos y privados, con el fin de incorporar la noción de derechos universales a partir de la cual «define políticas de acceso, oportunidad y financiamiento». Por otro lado, esta propuesta intenta promover la gestación y consolidación de redes de salud estableciendo «estándares nacionales de calidad» (Fernández y Ochsenius, 2006). En diciembre de 2008 se publicó un documento preliminar sobre política de participación en el sector<sup>26</sup>.

b. **PLANES DE DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL.** En el ámbito territorial destacan las experiencias de planificación. Si bien es cierto que en el ámbito municipal se establece que la formulación de los Planes de Desarrollo Local (PLADECO) debe asegurar la participación de la comunidad, la práctica corriente es que ésta consista en talleres consultivos organizados por consultoras externas, donde se recogen opiniones de quienes asisten. Pero no están definidos los estándares que esa participación debe cumplir (ni por parte de la SUBDERE que ha normado la elaboración de los PLADECO, ni por parte de los propios municipios que los encargan), ni tampoco el modo de incorporación de los resultados de dicha participación en el propio plan. Sin embargo, lo que limita más severamente el alcance y relevancia de la participación en los PLADECO es el hecho de que no existan instancias evaluativas, de

<sup>25</sup> Un contraejemplo de continuidad es Bogotá, donde a través de cuatro administraciones de diferentes tendencias, se ha perfeccionado un sistema de planeación participativa como parte de un diseño de gobernabilidad democrática (Velásquez y González, 2003).

<sup>26</sup> El proceso del sector salud ha pasado por varias etapas y programas diferentes, mayoritariamente orientados según una modalidad instrumental, pero crecientemente vinculado a las metas de ciudadanía «neo-universalista» que plantea la Reforma de Salud y el Sistema de Garantías Explícitas (Fernández y Ochsenius, 2006).

control de gestión y ejecución del plan, ni que se puedan impugnar decisiones o acciones que no resulten consistentes con el plan elaborado. Por último, la modalidad ocasional que asume la participación en los PLADECO hace que no se produzca un proceso en la ciudadanía, sino que la opinión de los dirigentes se utilice apenas como un insumo en la elaboración del plan (Montecinos, 2006).

Desde 2007 la SUBDERE está desarrollando un programa de trabajo de fomento de la participación ciudadana orientado a que los ciudadanos puedan influir en las decisiones de las políticas públicas a nivel regional y local, generando instancias de participación vinculante para mejorar la eficiencia y la eficacia de éstas. Los principios asociados a esta estrategia son los denominados *mínimos universales*, orientados principalmente a mecanismos de información, reclamos y sugerencias; y *los máximos*, los cuales son instancias pilotos asociadas al control social y a la rendición de cuentas (cartas ciudadanas, presupuestos participativos). Las iniciativas concretas son el Programa de Apoyo a los Presupuestos Participativos, los acuerdos con Gobiernos Regionales para la implementación de Planes Regionales de Participación Ciudadana y la actualización de las Estrategias de Desarrollo Regional con enfoque participativo<sup>27</sup>.

En el ámbito regional durante los años 2005 y 2006 se realizaron interesantes ejercicios de planificación regional. Una de las experiencias pilotos implementadas es el Proceso de Discusión Presupuestaria Territorial en la Región del Bío – Bío, la cual tiene como objetivo coordinar a los diversos actores (públicos, privados y sociedad civil), promoviendo la participación ciudadana local a través de todos sus niveles de decisión (diagnóstico, discusión, decisión y control). Los criterios con los que se implementa esta iniciativa son la participación, la organización (a nivel comunal o territorial) y su continuidad en el tiempo, teniendo siempre como finalidad la profundización del Modelo de Gestión Pública Territorial.

Las fortalezas que se mencionan dentro del desarrollo de este proceso están en la posibilidad de generar compromisos de inversión verificables, lo cual se transforma en precedente para asentar un cambio cultural en relación a la participación de diversos actores en la formulación y desarrollo de las políticas públicas, con el propósito de legitimar un modelo de planificación territorial con base ciudadana. A partir de la evaluación realizada se señala que el éxito o fracaso en la implementación tiene relación con las particularidades territoriales y las bases asentadas para que se instale un proceso de gestión participativa. Además de la comprensión de que éste es un proceso de largo plazo, que no sólo debe tener en cuenta las capacidades participativas de la ciudadanía, sino además de las autoridades e instituciones convocadas a participar<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Más información en <http://www.subdere.gov.cl/1510/propertyvalue-29064.html> Consultado el 14 de agosto de 2008.

<sup>28</sup> En 2008 el Sistema de Gestión del Conocimiento sobre Desarrollo de los Territorios seleccionó 20 experiencias destacadas en la materia, la mayor parte de las cuales tiene un componente de participación ciudadana. Ver al respecto [www.territoriochile.cl](http://www.territoriochile.cl)

c. SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA. Otro avance sectorial es el de incorporación de la participación ciudadana en el Sistema Nacional de Inversiones, como iniciativa de MIDEPLAN, incluyéndola como una iniciativa integrada a los requisitos de admisibilidad de proyectos, seleccionando programas piloto donde se incorporara el requerimiento en sus etapas de diseño y de ejecución. El propósito de esta iniciativa es sumar a los diferentes sectores de forma gradual y paulatina, con el objetivo de que en el año 2010 la participación ciudadana sea exigida dentro de todas las iniciativas de inversión. Esta propuesta considera la importancia de generar un proceso regulado que aclare a la ciudadanía la forma en que se implementarán los procesos participativos en cada uno de los sectores, de modo que las demandas sectoriales sean consideradas tanto para la mejora de los proyectos como para otorgarles una mayor legitimidad pública. Dentro del proceso presupuestario 2008, considerado como año piloto, se estableció un análisis del cumplimiento de los requerimientos anteriormente señalados, pero sin emitir juicios con respecto a si los procesos participativos son o no pertinentes, o si se acogen pertinentemente las iniciativas de la ciudadanía vinculada. Para el año presupuestario 2009 estas exigencias debieran ampliarse a otras iniciativas dentro de las que se incluyen diversos sectores, especialmente proyectos del MOP<sup>29</sup>.

d. MESA REGIONAL DE DESARROLLO RURAL Y CAMPESINO DE COQUIMBO. Una última experiencia, de gran importancia por las proyecciones que puede tener y la solidez del proceso previo, es la constitución de la Mesa Regional de Desarrollo Rural de la Región de Coquimbo. La Mesa se constituyó en marzo de 2008, como resultado de un proceso de más de dos años de demanda campesina y negociaciones entre diversas instituciones de la región. Tiene como contexto el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), la Asociación de Municipalidades Rurales del Norte Chico<sup>30</sup>, el Gobierno Regional (la Mesa la preside el Intendente Regional) y el conjunto de organizaciones campesinas de la Región de Coquimbo. Es una experiencia de modernización institucional de los órganos de Gobierno y Municipalidades y de desarrollo de la capacidad organizativa de los campesinos para incidir en la construcción de políticas regionales de desarrollo rural, que se manifiesta en un acuerdo entre las partes para instalar una institucionalidad cuya misión es elaborar y ejecutar un Plan de Desarrollo, con la concurrencia de una amplia gama de entidades públicas y de la sociedad civil (Ríos, 2008).

Lo más relevante del proceso es la construcción de capacidades organizativas de los campesinos, que elaboran sus propias definiciones de desarrollo, estructuran un discurso inclusivo y despliegan una estrategia de posicionamiento en el ámbito político que es compartida por los Municipios rurales. Todo esto en el marco de los espacios de acción que se generaron con la implementación de los Consejos de

<sup>29</sup> <http://sni.mideplan.cl/> Consultado el 12 de agosto de 2008.

<sup>30</sup> Institución creada en junio del año 2000, que reúne a las Municipalidades rurales de la Región de Coquimbo.

Desarrollo Local (CDL), instrumento de concertación entre el Estado y la sociedad civil que crea el INDAP para dar viabilidad al «Proyecto de Desarrollo Rural de Comunidades Campesinas y Pequeños Productores Agropecuarios (PRODECOP)», de modernización de la agricultura campesina.

El caso de la Mesa Regional se diferencia de las múltiples Mesas Territoriales que se han implementado para abordar diferentes temáticas en su grado de institucionalización y formalización, en el alcance de sus objetivos y en la amplitud de la representación que incluye. De hecho, en Coquimbo existía una decena de Mesas relativas a temas que ahora están incluidos y articulados en esta instancia, por lo cual aquéllas han sido desactivadas<sup>31</sup>.

### Desafíos para la participación ciudadana en las políticas públicas

Si se pretende que la participación ciudadana deje de ser una expresión sin contenido claro, utilizada como legitimación política sin mayores consecuencias para el desarrollo de la democracia, debe cumplir con ciertas condiciones y criterios básicos. Más que una fórmula mecánica, aquellos criterios emanan de la evolución concreta que la participación ha tenido en cada contexto y eso la hace particular para cada sociedad. En el caso de nuestro país, es posible formular algunos criterios normativos que se ven como necesarios para dar un paso hacia adelante:

a. **FUNDARLA EN DERECHOS.** La participación es un derecho humano exigible, parte de los derechos humanos integrales. La perspectiva de derechos implica la protección y exigibilidad de los mismos, o sea, de todos y cada uno de los derechos, pero especialmente de aquellos que no cuentan con mecanismos de tutela, como lo son los derechos económicos, sociales y culturales. De esta consideración nace la necesidad de establecer estándares públicos y claros respecto de la participación a la que los ciudadanos/as tenemos derecho y no entenderla como una facultad discrecional de la autoridad. De este modo, las instancias a crear deben explicitar e incrementar sus atribuciones para otorgarle a los ciudadanos/as mayor responsabilidad en la producción y desarrollo de las políticas o medidas de gestión pública. Ello lleva a plantear nuevos desafíos que inciden en los criterios normativos.

b. **CREAR ESPACIOS DELIBERATIVOS Y METODOLOGÍAS *ad hoc*** para facilitar su imbricación a instancias de toma de decisiones. Una metodología para la deliberación

<sup>31</sup> Existen algunas instancias que han alcanzado un grado interesante de institucionalización en el ámbito regional, como la Comisión Regional de la Pesca Artesanal de Maule (COREDEPA) y el consorcio Araucanía Andina (Programa Ciudadanía y Gestión Pública, 2006). Pero la experiencia más extendida es de instancias *ad hoc*, sin criterios claros de integración y cuya sostenibilidad es baja, pues está asociada a determinadas orientaciones de la autoridad. Las mesas generadas por el Programa Chile Emprende en diferentes territorios, podrían dar lugar a formas nuevas de institucionalización si resuelven esas limitaciones (Gómez, *et al.*, 2006).

debe incluir aspectos ligados a la explicitación y resolución de conflictos de intereses, propios de la concurrencia de actores diversos; y, en segundo lugar, articularlos a los cursos y cadena de mando de la gestión pública. Esto es, los espacios a crear deben tener consecuencias en términos de mejorar la pertinencia y eficacia de la gestión gubernamental y no quedarse sólo en la deliberación. Otros desafíos en ese sentido son los relacionados con:

- Incrementar la *incidencia* y el *carácter vinculante* de los espacios creados, respaldando con hechos la expectativa ciudadana respecto a la relevancia de incluirse en este proceso participativo.
- *Anticipar* la participación, incluyendo en ella las fases de creación y diseño y no sólo las de implementación o funcionamiento contingente.

c. CONVERTIR LA PARTICIPACIÓN EN ORIENTACIÓN DE POLÍTICA. La participación es «objeto de políticas», en el sentido de que el Estado debe emprender políticas «de» o «sobre» participación ciudadana, favoreciéndola explícitamente como una finalidad o criterio transversal en las acciones que planifica y ejecuta. También es importante otra dimensión que considera a la participación como principio inspirador, componente o método deseable de cualquier política pública, referida a diferentes objetos (vivienda, salud, seguridad, transporte, desarrollo rural, defensa, etcétera).

d. INSTITUCIONALIZAR CON FLEXIBILIDAD DE DISEÑO Y PERTINENCIA TEMÁTICA. Un buen ejemplo de institucionalización con apoyo de la sociedad civil es la Ley de Transparencia. Ésta fue impulsada por la sociedad civil organizada (si bien por grupos con alta influencia y mayor capital social y político); fue tramitada con una alta prioridad política, por parte de gobierno y oposición, contando con suficiente exposición pública (por la adhesión de los medios) y suscitando un consenso transversal; se expresa en una ley; contempla un Consejo Autónomo que vela por sus orientaciones e implementación y cuenta con mecanismos de financiamiento. La política de participación ciudadana debe reforzar los objetivos de inclusión social y acción contra la inequidad, vale decir debe operar de modo similar a la Ley de Transparencia, pero orientada a los grupos pobres, locales, excluidos y no organizados de la sociedad. La participación debe adecuarse y diferenciarse según los niveles en que se ejerce y el sector de política de que se trate. Eso define también los participantes y sus formas de representación. En este punto es necesario enfrentar la tensión entre el excesivo sectorialismo del Estado chileno, que tiende a funcionalizar las instancias que crea a sus metas sectoriales, y la integralidad (o multisectorialidad) de los problemas y soluciones a que aspiran la sociedad y sus expresiones asociativas.

e. VINCULARLA A LAS METAS DE INCLUSIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL. La participación resulta difícil en una sociedad marcada por la desigualdad estructural, que no iguala en ciudadanía a los participantes. Eso le resta relevancia al proceso participativo, desestimula a las personas con menor poder y genera desconfianza. Deben buscarse

las vinculaciones efectivas entre los mecanismos de participación y las estrategias de superación de la pobreza, construcción de un sistema de protección social y acción contra la desigualdad, con especial énfasis en asegurar la provisión equitativa de los servicios sociales básicos por el Estado<sup>32</sup>.

f. **CONSTRUIR LA REPRESENTATIVIDAD PARTICIPATIVA.** La participación involucra también resolver temas de representación, pues gran parte de ella no se ejerce de modo directo, lo que normalmente resulta difícil de enfrentar para los responsables públicos (¿con quién me entiendo?, ¿a quienes convocar, para que sea representativo?). Apertura, publicidad e incrementalidad son los criterios que se proponen.

- La *apertura* significa que no es responsabilidad del organismo público determinar a los representantes, sino definir mecanismos mediante los cuales éstos puedan determinarse. En este campo debe pasarse desde la «participación por invitación», que no cuenta con un fundamento público y transparente, a la metodología de determinar un universo de involucrados (*stakeholders*) y a partir de ello «convocar públicamente a los interesados» y constituir así un registro público que permite luego elegir representantes.
- Como el proceso de apertura siempre será incompleto, es indispensable la *publicidad* de dichos actos, vale decir darlos a conocer, pero también explicitar los criterios que fundamentan la determinación de quienes deberán participar (o elegir representantes). El logro nunca será completo, pues siempre un espacio de participación así como incluye a algunos, excluye a otros.
- Por lo anterior debe considerarse un criterio de *incrementalidad* en las sucesivas convocatorias o ciclos de participación. Vale decir, se debe evaluar el alcance obtenido por una convocatoria y orientar nuevos esfuerzos para incluir a quienes no están participando, manteniendo abiertas las instancias. Como se trata de instancias que cuentan con algún poder (de asignación de recursos, de orientación de políticas, de veto, etcétera) es necesario definir inhabilidades y conflictos de intereses, reglamentando su adecuado funcionamiento (junto a mantener la publicidad y la apertura de la instancia)<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Un contraejemplo lo representa el Programa Puente, utilizado para ingresar al Sistema Chile Solidario. En ese programa, focalizado en la extrema pobreza, se tomó como unidad de intervención la familia (en la práctica la mujer jefa de hogar) prescindiendo de cualquier consideración de la sociedad civil y las redes locales que pueden sustentar una estrategia de superación de la pobreza a largo plazo. Se redujo el enfoque de intervención en pobreza, al tiempo que se desperdició una oportunidad para estimular la participación social. Paradójicamente un programa que buscó otorgar garantías de ejercicio de ciudadanía se realizó sin la necesaria participación ciudadana.

<sup>33</sup> Por ejemplo los Consejos del Fondo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil establecieron inhabilidad absoluta entre el rol de consejero/a y la presentación de proyectos al Fondo desde el 2007. Ello no sólo incrementa la legitimidad de la instancia –como participación pública y no corporativa– sino que además incentiva a la renovación de los representantes, combatiendo la tendencia a la constitución de «élites participativas».

g. RESPETAR LA AUTONOMÍA SOCIAL. La institucionalización de la participación no puede coartar la expresión autónoma de los movimientos sociales y la sociedad en general. La literatura interpreta las crisis de gobernabilidad como una de las que han producido ampliación del sistema de participación (Colombia, Bolivia), confundiendo allí los intentos por cooptar y controlar los movimientos sociales contestatarios, con la de proporcionar canales legítimos a la acción social<sup>34</sup>. El criterio que debe adoptarse es que la acción del Estado siempre tiene consecuencias sobre el tejido social, la asociatividad y la convivencia. De tal manera que esos resultados deben ser conocidos y evaluados como parte de las políticas, cuestión que hasta ahora no se realiza. Las relaciones entre el Estado y los movimientos sociales deben contemplar tanto la cooperación, como la confrontación y la autonomía mutuas.

h. DISEÑAR UNA INSTITUCIONALIDAD COHERENTE. Es fundamental mantener la coherencia en los diseños institucionales de la participación en políticas públicas. Sólo así puede cumplir con el criterio de tener consecuencias vinculantes, resultar oportuna y pertinente y ejercerse en las diferentes fases de la política<sup>35</sup>. La SUBDERE está promoviendo la participación como criterio para la planificación del desarrollo territorial, pero eso es todavía más bien un criterio de iniciativa y voluntad política, que no cuenta con mecanismos institucionalizados.

### Desafíos según etapas de la política y modalidades de la participación

Los criterios recién enunciados pueden aplicarse concretamente según las fases del ciclo de política pública de que se trate, así como de la naturaleza de la modalidad utilizada. Vale decir no existen fórmulas universales que atiendan a todas las necesidades. Reseñamos aquí algunos desafíos que se han identificado como de amplia aplicación relativos a algunos de los aspectos claves o etapas de la política pública, así como a las diferentes modalidades de la participación.

Sobre la institucionalidad participativa de los *Consejos Mixtos* los desafíos son: establecer públicamente los criterios de su conformación, una mejor regulación de su funcionamiento (publicidad de las actas, evaluación de sus resultados), favorecer su descentralización y dotarlos de más soporte, pues muchos de ellos cumplen más un rol decorativo que efectivo. Similares desafíos se presentan para las Mesas Terri-

<sup>34</sup> A modo de ejemplo puede citarse el ya mencionado Consejo Asesor Presidencial de Educación que evidentemente tenía como una de sus motivaciones políticas el constituir una respuesta que desactivara el movimiento estudiantil secundario.

<sup>35</sup> Un contraejemplo lo muestra la Mesa Rural de Coquimbo, pues el plan que debe formular no tiene hasta el momento una adecuada contraparte en el financiamiento, ya que éste no está definido para «inversión rural», sino sólo para lo sectorial. Algo similar ocurre con el criterio ya adoptado de que la inversión pública en territorio indígena se debe hacer de modo participativo y pertinente, pero no se han establecido los instrumentos concretos que podrían ponerlo en práctica.

toriales, que reúnen una diversidad excesiva de funciones en relación a los recursos y soporte institucional con que cuentan.

Con respecto al *fortalecimiento de la sociedad civil*, los desafíos de apoyo son: capacitación, legitimidad, autonomía y recursos. La orientación debe ser pasar de lo particular/corporativo que predomina actualmente a favorecer orientaciones hacia lo público/participativo. La experiencia demuestra que esto sucede con el tiempo y a través de procesos sostenidos de participación y no a través de eventos desconectados entre sí o meramente episódicos. El caso de movimientos urbanos que nacieron por demandas muy específicas producto del interés de personas o grupos afectados y que derivaron hacia organizaciones propositivas y articuladoras de intereses más amplios es un buen ejemplo de ello. Los casos de Ciudad Viva en el Barrio La Chimba en Santiago y Acción por los Cisnes en Valdivia son buenos referentes de aplicación de metodologías de trabajo que apuntan a la construcción de acción pública en interlocución crítica con las autoridades, con alta capacidad de propuestas, desarrollo de proyectos y contribución a la política pública.

La modalidad de participación de tipo consultivo, es, como hemos visto, la más utilizada por el sector público y se está proyectando hoy en Consejos de la Sociedad Civil con ese mismo carácter. Es necesario producir un salto de calidad en relación a esta modalidad, consistente en volverla un instrumento de deliberación pública, fijarle estándares y establecer garantías a los actores. Las *garantías* se refieren a la determinación previa y no *ad hoc* de: a) ámbitos y materias en los cuales se establece la necesidad y oportunidad de realizar consultas, b) quiénes deben participar en ellas, y c) cuáles serán las consecuencias de dichas consultas (quiénes deben considerarlas y de qué manera). Los *estándares* se refieren a los requisitos que las consultas deben cumplir para ser válidas, la periodicidad de las mismas, el modo de certificarlo, etcétera. Finalmente, la *deliberación pública* se promueve mediante el carácter público que deben tener los resultados de las consultas y la promoción de debates, aprendizaje y generación de conocimiento a partir de ellos.

En cuanto a la participación *vinculante o decisoria*, los desafíos son de ampliación de los mecanismos existentes, que aún son muy limitados; la regulación normativa y el establecimiento de criterios de reglamentación. La meta sería establecer estándares certificados para un nuevo ciclo de políticas públicas. El ejemplo de la Mesa de Desarrollo Rural y Campesino de Coquimbo apunta en esa dirección y debiera ser materia de evaluación y análisis de las consecuencias y requerimientos de operación para instancias como esa.

En lo que refiere a la fase de *gestión o implementación* de políticas, se verifica un conjunto de desafíos específicos. En primer término la fijación de estándares de acceso y disponibilidad de información para los participantes. Hasta ahora sólo se está intentando la fijación de estándares para la rendición de cuentas públicas, lo que sin duda es un avance. Pero la información es más crítica aún durante la gestión de los proyectos que con posterioridad a ella. Por otra parte se enfatiza en la necesidad de capacitación de funcionarios y participantes, para lo cual se podrían incorporar dichas materias a los sistemas actualmente accesibles de capacitación del sector público y mediante el incremento de la partida para capacitación del Fondo de Fortaleci-



miento de la Sociedad Civil. También podrían establecerse criterios de transferencia y asignación de recursos a las experiencias de concertación entre el sector público y la sociedad civil, con el fin de estimularla y promoverla. La coherencia del diseño e instrumentos programáticos debe expresarse en adecuadas reglamentaciones («letra chica») de lo que la ley sancione en general. Es recomendable establecer propuestas programáticas para facilitar la implementación de estas orientaciones.

Finalmente debe asegurarse la *evaluación, control y retroalimentación* participativa, que hoy día están prácticamente ausentes de los diseños programáticos, más centrados en implementación de proyectos y asignación de pequeños montos de recursos. Podría tomarse como experiencia orientadora la Contraloría Social, incorporada a los programas públicos que se practican en México, la que ha sido ya evaluada y sistematizada (Hevia, 2007).

Como puede advertirse en la enumeración anterior, muchos de los desafíos y líneas de propuesta no requieren modificaciones legales para implementarse. Algunas de hecho ya están incipientemente siendo puestas en práctica en algunos lugares o regiones y lo que se requiere es incrementar su escala, sistematizar sus resultados y analizar las condiciones para su generalización o replicabilidad. Vale decir, entonces, que ponen en juego la voluntad política de avanzar en el tema, más que su dificultad jurídica.

### Propuestas para fortalecer la participación ciudadana

A partir de los antecedentes recopilados anteriormente descritos se formulan *11 propuestas específicas que dan cuenta de la creación de mecanismos de participación ciudadana para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas*, con diferente alcance y dificultad de implementación, las cuales son:

- I. FORMULAR UN RELATO POLÍTICO GENERAL QUE LEGITIME LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Se busca que éste articule los esfuerzos sectoriales, les dé sustentabilidad y favorezca su apropiación social, para lo cual se requiere de señales políticas claras, definiciones y conceptos más precisos y estrategias continuas. Es necesario desarrollar una «cultura de participación», que trascienda los aspectos institucionales. Aquí se considera clave el rol que puede cumplir el sistema escolar, el que hasta ahora ha estado ausente de aportes sustantivos en la materia. También se propone una política comunicacional activa, que incluya los medios masivos, así como la promoción de la comunicación directamente en manos de la ciudadanía: medios comunitarios, escolares, redes virtuales, medios regionales, diarios ciudadanos, etc. Especial énfasis debe tener la participación de niñas, niños y jóvenes, quienes se han ido separando de las formas institucionales existentes pero que manifiestan altas tasas de participación orientadas hacia ellos mismos. Se sugiere un levantamiento sistemático de experiencias juveniles y con jóvenes, para formular luego propuestas específicas adecuadas a esa realidad.

2. **INTRODUCIR LA INICIATIVA POPULAR DE LEY.** Luego de haberse presentado una reforma constitucional que consagra el derecho a presentar iniciativas legislativas por parte de grupos ciudadanos, lo que se requiere ahora es normar y dar perfil específico a un proyecto de ley en la materia. A partir de lo anterior se han generado propuestas<sup>36</sup> que contienen criterios normativos, como el que sea una iniciativa indirecta (es decir dirigida a la consideración del Parlamento y no para plebiscitar); que promueva un trabajo previo, suficiente apoyo de organizaciones y cierta cantidad —no excesiva— de firmas; que sea de aplicación amplia en materias de ley, así como en los ámbitos regional y comunal, potenciando mecanismos ya existentes en el ámbito local; que se asegure un apoyo económico, en difusión y el apoyo técnico desde el Estado a los ciudadanos que promuevan iniciativas.
3. **PROFUNDIZAR EL ACTUAL PROYECTO DE LEY DE ASOCIACIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA.** Esta propuesta viene a ser una respuesta al actual proyecto de ley, al que se le han planteado un conjunto de indicaciones tendientes a profundizar los conceptos y mecanismos establecidos en él. Algunas de estas propuestas se refieren a reformas políticas que se consideran prioritarias para avanzar en esta materia. En lo relativo a las materias específicas que se incluyeron en el proyecto sería necesario profundizar en la creación de un fondo de la sociedad civil autónomo y descentralizado; un consejo coordinador de políticas de desarrollo de la sociedad civil; establecer cuentas públicas con respuesta vinculante y finalmente un Consejo Comunal con más atribuciones frente al Alcalde.
4. **MODIFICAR LA LEY GENERAL DE BASES DEL MEDIOAMBIENTE.** Las modificaciones están referidas a la extensión del plazo para la participación ciudadana en el SEIA, además de establecer un proceso vinculante y permanente; dentro de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), realizar estudios de pre factibilidad y reforzar la importancia de variables sociales; eliminar las solicitudes de aprobación provisoria y considerar los impactos agregados de varios proyectos en un mismo territorio; contar con asesoría técnica financiada por el Estado y normar la existencia de una Unidad Ambiental dentro de los municipios, además de la creación de un fondo estatal para las comunidades afectadas, entre otras.
5. **REFORMAS RELATIVAS A LA DESCENTRALIZACIÓN Y MUNICIPALIDADES.** Dentro de ellas se debe considerar la ampliación de los Concejos Municipales; la reformulación de la relación entre Alcalde y Concejo (para reducir la «alcaldización» del Municipio); estimular la asociatividad municipal para abordar problemas del territorio: fijar estándares o funcionalidad a la ordenanza de participación, ligándola a la asignación de recursos, igual cosa con los presupuestos participativos, que deben permitir incidir en el conjunto de la ges-

---

<sup>36</sup> Una de los organismos que ha trabajado en el diseño de orientaciones y propuestas a la Iniciativa Popular de Ley es Chile XXI. <http://www.chile21.cl/chile21/archivos/propuestas/Pp8.pdf>

tión en el territorio y no sólo actuar como un pequeño fondo de proyectos. En lo que respecta a las reformas políticas, se deben limitar las posibilidades de reelección de los Alcaldes, determinar el número de Concejales proporcionalmente a la cantidad de votantes de la comuna; analizar la conveniencia de elegir a los Concejales por unidades territoriales; dotar al Concejo de atribuciones legislativas; instaurar un sistema de formación y nivelación de competencias de Concejales/as electos. Se recoge también la propuesta de establecer un pequeño porcentaje de los fondos del FNDR y Fondo Común Municipal asociado a indicadores de «calidad democrática», de tal modo de estimular la gestión municipal participativa.

6. INTEGRAR LOS NIVELES LOCAL Y SECTORIAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: Se trata de valorar y revitalizar al mismo tiempo el espacio local. En primer lugar considerando a lo local como un ámbito donde se producen y se desarrollan políticas públicas, y que es, además, el espacio donde la incidencia de la ciudadanía es mayor. Para alcanzar este objetivo se requiere en primera instancia de un proceso descentralizador asociado a equidad y democratización de los espacios locales. El desafío que implica a esta propuesta es el ampliar los interlocutores, formalizar las instancias y dotar de carácter público a los procesos participativos. Además, la participación no debe restringirse a los espacios locales, sino debe apuntar hacia la integración de los niveles territoriales, para lo cual en el diseño de las políticas se debe incorporar los niveles de decisión asociados, los actores a los que se deben vincular y los mecanismos de control necesarios para su implementación. Lo anterior obliga a definir mejor los criterios de representación para las instancias participativas.
7. CHILE PARTICIPA: UN PROGRAMA PARA FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN Y LA CIUDADANÍA ACTIVA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. Esta propuesta considera el desarrollo de un instrumento programático al interior del aparato público. Este programa debiera permitir a las autoridades y funcionarios poner en práctica acciones que favorezcan el desarrollo de la participación ciudadana y convertir esos avances en transformaciones más permanentes, además de crear condiciones institucionales, prácticas y de adhesión. Se trata de un programa multisectorial que tiene como objeto potenciar los instrumentos y canales de participación que existen en diversos programas y servicios públicos, evaluarlos y generalizarlos, ampliando su impacto.
8. FORTALECER EL PAPEL DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS Y LAS JUNTAS DE VECINOS. Las Juntas de Vecinos son las instancias territoriales de mayor legitimidad, legalidad y alcance en el país. En el caso de los *Consejos Consultivos*, algunos han ido más allá de sus propósitos originales, generando buenas prácticas de gestión participativa. Por ello se hace necesario extraer parte de estas lecciones que surgen de las buenas prácticas y replicarlas. Se trata de desarrollar metodologías e instrumentos para hacerlos más efectivos y contribuyentes a la implicación ciudadana en la política. En el caso de las *Juntas de Vecinos* a pesar de que muchas carecen de participación efectiva, otras re-

presentan un canal de interlocución interesante para la comunidad. Dentro del contexto territorial y como parte de la evolución de esta institución han surgido además los Consejos de Desarrollo Local, los cuales, dependiendo de la experiencia, han utilizado estrategias inclusivas con respecto a las Juntas de Vecinos o han sido excluyentes, lo que ha causado más de un conflicto, por lo que se requiere para su renovación de estrategias incluyentes e innovadoras que le devuelvan a estas organizaciones territoriales su capacidad de interlocución en el nivel microlocal. En ambos casos (Consejos Consultivos y Juntas de Vecinos) las demandas más recurrentes son el financiamiento de su labor, además de recibir más y mejor soporte en asesorías y en general de recursos técnicos.

9. REFORMULAR EL ROL DE LA DOS Y CREAR UNA INSTITUCIONALIDAD COORDINADORA. Existe la necesidad de contar con una institucionalidad pública diferente a la actual para promover participación ciudadana, capaz de ejercer un rol coordinador de las políticas, y de evaluación de su impacto sobre el fortalecimiento o debilitamiento de la sociedad civil. La DOS no puede cumplir el rol de liderar esta política pues no cuenta con atribuciones para coordinar a Ministerios y servicios con mucho más poder, legitimidad y presupuesto. Si se vincula esta propuesta con la necesidad de una institucionalidad de nuevo tipo, podría constituirse un Consejo Coordinador, como los que existen actualmente para la Cultura y las Artes y para la Transparencia, de composición mixta y con autonomía para formular programas y políticas. Ese Consejo sería el encargado de administrar también el Fondo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil.
10. DESARROLLAR UN SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA QUE INCORPORA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Ello permitiría analizar en términos sistémicos las consecuencias de introducir mecanismos de participación, en términos de impacto, en el ciclo de gestión (planificación / asignación presupuestaria; metas de gestión / mecanismos de corresponsabilidad). También es necesario revisar las características del sistema de control administrativo y otras normas del sector público, con el fin de adecuar las funciones de la Contraloría General de la República, controlar los impactos negativos hacia las concertaciones locales de mecanismos como Chilecompra y la generalización excesiva de los concursos de proyectos, revisar el sistema de evaluación de proyectos públicos de la Dirección de Presupuestos, entre otros. Se requiere mayor estudio sobre modificaciones procedimentales, de gestión y control del sector público, desde el ángulo de la participación. Se debe incrementar el control ciudadano que permita fijar estándares y procedimientos para la evaluación y fiscalización de proyectos. También incorporar el criterio y resultados del proceso participativo en los sistemas de aprobación y financiamiento de los proyectos públicos, asimismo con los PLADECOS en las comunas. La propuesta no se debiera expresar en un Programa de Mejoramiento de la Gestión en la materia, metodología que tiende a estandarizar y fijar criterios de cumplimiento de actividades, más que de impacto de las

medidas y programas. Se propone trabajar en la formulación de indicadores de gestión pertinentes en la materia, que puedan ir siendo incorporados en un Sistema de Evaluación de Programas Públicos, que no debiera residir en la Dirección de Presupuesto, sino en el Ministerio de Planificación o en una instancia independiente.

- II. ACENTUAR EL CARÁCTER PÚBLICO, NORMAR, AMPLIAR Y FORTALECER EL PROCESO DE AUDIENCIAS LEGISLATIVAS. Las limitaciones de la modalidad actual de las Audiencias Públicas que sostienen las Comisiones Permanentes del Parlamento, llevan a proponer el estudio de formas mediante las cuales este mecanismo acentúe su carácter público, amplíe y diversifique la participación (controlando la tendencia al predominio de intereses corporativos de sectores privilegiados), fije con claridad en qué materias y proyectos se requiere participación ciudadana, incorpore nuevas metodologías para la realización de audiencias y establezca sus efectos concretos en la labor legislativa.

Por último, el análisis de la factibilidad de las iniciativas propuestas indica que solamente algunas requieren cambios legales, mientras que otras suponen principalmente el ejercicio de una voluntad política clara al respecto. En el ámbito legal varias de las propuestas formuladas en este Informe pueden requerir una modificación legislativa y, en algunos casos, de iniciativa del Ejecutivo, como en la creación de orgánica estatal, al ser ella materia privativa del Ejecutivo.

Sin embargo, también hay materias en las que se requiere una reformulación «política» por parte de la autoridad que la convoca y un nuevo «uso» social de las instancias respectivas, lo cual no requeriría necesariamente modificación legal, sin perjuicio de cambiar potencialmente el contexto en que se da la deliberación. Muchas iniciativas pueden gestarse, implementarse y desarrollarse sin necesidad de la dictación de nuevas normativas legales, dentro de las propias competencias de las autoridades administrativas centrales y descentralizadas. De hecho, algunas ya están siendo puestas en práctica en algunos lugares o regiones y lo que se requiere es incrementar su escala, sistematizar sus resultados y analizar las condiciones para su generalización o replicabilidad.

## Bibliografía

- AGUILERA, Carolina (2007). *Participación ciudadana: los consejos asesores presidenciales del Gobierno de Bachelet*. Montreal. Ponencia presentada al Congreso de LASA, 5 – 8 de septiembre.
- ASENJO, Rafael (2006). *Institucionalidad pública y gestión ambiental en Chile*. Serie en Foco, Núm. 91. Santiago: Expansiva.
- AVRITZER, Leonardo (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: University Press.
- BEBBINGTON, Anthony; Gonzalo DE LA MAZA y Rodrigo VILLAR (2005). *El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América*

- Latina*. Disponible en <[www.innovacionciudadana.cl/portal/despliegue.php?ID\\_SECCION=1&ID\\_CONTENIDO=14](http://www.innovacionciudadana.cl/portal/despliegue.php?ID_SECCION=1&ID_CONTENIDO=14)>. Consultado el 13 de agosto de 2008.
- BERDEGUÉ, Julio (2000). *Cooperando para competir. Factores de éxito de las empresas asociativas campesinas*. Mimeo. Red Internacional de Metodologías de Investigación.
- BID (2006). *La política de las políticas públicas*. Washington: BID / DRCLAS.
- CANTO, Manuel (2005). *Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local*. Disponible en <[www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/canto.pdf](http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/canto.pdf)>. Consultado el 20 de junio de 2008.
- CHILE TRANSPARENTE (2008). *Ley de transparencia de la función pública: garantizando el acceso de la información*. Documento de Trabajo N° 5. Santiago: Capítulo chileno de Transparencia Internacional.
- CLAD / BID (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. CLAD / BID.
- COMITÉ INTERMINISTERIAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA (2000). *El Estado al servicio de la gente. Balance 1994 – 2000*. Santiago de Chile.
- CUNILL, Nuria (2005). «La transparencia en la gestión pública. ¿Cómo construirle viabilidad?». En MEZONES, Francisco (ed.). *Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias de su viabilidad* (pp. 25- 57). Guatemala: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social; Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala; Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.
- . (2007). *Políticas públicas y participación ciudadana en América Latina*. Conferencia Inaugural Seminario Internacional «Participación ciudadana en las políticas públicas». 18 y 19 de octubre 2007. Santiago de Chile
- DE LA MAZA, Gonzalo (2003). «Espacios locales e innovación ciudadana en Chile». En *Reforma y Democracia*, 26 (137 – 164). Caracas: CLAD. .
- . (2005). *Tan lejos; tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago: LOM Ediciones.
- . (2006). *Concertación, sociedad civil y políticas públicas en América Latina*. INDES / BID.
- DE LA MAZA, Gonzalo y Margarita FERNÁNDEZ (2008). «¿Por qué premiar la gestión pública innovadora con enfoque ciudadano?» En *Programa Ciudadanía y Gestión Pública: Premio Innovación y Ciudadanía. 20 experiencias destacadas 2006* (5 – 20). Santiago: Universidad de Los Lagos.
- DE LA MAZA, Gonzalo y Silvana LAUZÁN (2008). *(Re) pensando la participación ciudadana en Chile*. Documento de Trabajo del proyecto INCIDE. Inédito.
- DINAMARCA, Jaime (2006). «Contaminación en Chile: ¿Fallas de la institucionalidad o problemas de gestión?» Serie en Foco, Núm. 94. Santiago: Expansiva.

- DOS (2007). *Agenda pro participación*. Santiago.
- DOWBOR, Ladislau (2000). *La reproducción social. Propuestas para una gestión des-centralizada*. México/Madrid: Siglo XXI.
- ESPINOZA, Vicente (2004). «De la política social a la participación en un nuevo contrato de ciudadanía». En *Política*, 43 (Primavera 2004). Disponible en <[www.inap.uchile.cl/cienciapolitica/rev-politica/43/art-espinoza.pdf](http://www.inap.uchile.cl/cienciapolitica/rev-politica/43/art-espinoza.pdf)>. Consultado el 10 de julio de 2008.
- FERNÁNDEZ, Margarita (ed.) (2007). *Participación ciudadana y política democrática*. Documento de Trabajo, núm. 17. Santiago: Programa Ciudadanía y Gestión Pública/Universidad de Los Lagos.
- FERNÁNDEZ, Margarita y Carlos OCHSENIUS (2006). *Contribuciones a la Reforma de Salud*. Santiago: Programa Ciudadanía y Gestión Pública/Universidad de los Lagos.
- FERNÁNDEZ, Matías y Martín ORDÓÑEZ (2007). *Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007. Caracterización de los compromisos*. Disponible en <[www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/barometro/Informe%20final%20S.E..pdf](http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/barometro/Informe%20final%20S.E..pdf)>. Consultado el 15 de agosto de 2008. Santiago: Programa Ciudadanía y Gestión Pública/Universidad de los Lagos.
- FILGUEIRAS, Cristina (2002). «Relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil». En TOMASSINI, Luciano y Marianela ARMIJO. *Reforma y modernización del Estado. Experiencias y desafíos*. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos/LOM Ediciones.
- FONT, Joan (2004). «Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías». En: Ziccardi, A. *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. México* (23-41). México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- FONT, Joan y Enrique GOMÁ (1999). *La participación ciudadana en política local*. Caracas: CLAD.
- GENTES, Ingo (2004). *Estado de arte de los mecanismos de participación en Chile y sus perspectivas de desarrollo*. Mimeo. Santiago de Chile.
- GERBER, Mónica (2007). *¿Cuánto sabemos de participación ciudadana?* Disponible en <[www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/barometro/segundo\\_informe\\_barometro\\_de\\_la\\_ciudadania.pdf](http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/barometro/segundo_informe_barometro_de_la_ciudadania.pdf)>. Consultado el 10 de julio de 2008.
- GÓMEZ, Francisca, Claudia LANZAROTTI y Angelina VÁSQUEZ (2006). *Gestión pública privada del desarrollo territorial y empleo*. Santiago: Instituto de Desarrollo Regional - IDER.
- GORE - Bío-Bío (2006). *Sistematización discusión presupuestaria territorial con participación ciudadana*.
- HEVIA, Felipe (2005). «Institucionalização da participação cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina». En: DAGNINO, E.; A.

- PANFICHI y OLVERA, A. (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. Sao Paulo: Paz e Terra.
- . (2007). *La iniciativa legislativa popular en América Latina*. Santiago: Chile XXI.
- . (2008). *¿Qué es la contraloría social? ¿Qué se puede hacer en Chile? Aclaración conceptual para iniciar la discusión*. Documento Exposición en Diálogos Participación Ciudadana y Contraloría Social realizado por ONG Genera. Santiago de Chile.
- LARRAÍN, Sara (2006). *Desafíos ambientales del desarrollo nacional. Evaluación de desempeño 1997 – 2006 y propuesta institucional*. Serie en Foco, Núm. 92. Santiago: Expansiva.
- LAVÍN, Julio (2006). *El SEIA: Visión crítica a 10 años de su vigencia*. Serie en Foco, núm 95. Disponible en <[www.expansiva.cl/media/en\\_foco/documentos/03102006113639.pdf](http://www.expansiva.cl/media/en_foco/documentos/03102006113639.pdf)>. Consultado el 8 de junio de 2008. Santiago de Chile.
- LÓPEZ, Juan y Paula PACHECO (2006). *Participación ciudadana y calidad de las políticas sociales*. Serie en Foco, núm. 88. Disponible en <[www.expansiva.cl/media/en\\_foco/documentos/23082006113005.pdf](http://www.expansiva.cl/media/en_foco/documentos/23082006113005.pdf)>. Consultado el 8 de junio de 2008. Santiago: Expansiva.
- MÁRQUEZ, Francisca y otros (2001). «Participación ciudadana en la gestión pública». En *Revista Temas Sociales*, Vol. 41 (octubre). Primera edición. Disponible en <[www.sitiosur.cl/r.php?id=84](http://www.sitiosur.cl/r.php?id=84)>. Consultado el 9 de junio de 2008. Santiago: Ediciones SUR.
- MÁS VOCES (2005). *Más democracia. Propuestas para la participación ciudadana*. Santiago: Más Voces.
- MIDEPLAN (2005). *Participación ciudadana, planificación y gestión territorial: análisis teórico conceptual, revisión de experiencias y propuestas de participación para instrumentos específicos*. Documento de Trabajo.
- MONTECINOS, Egon (2006). «Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal». En *Revista de Ciencia Política*, 26 (191-208). Santiago.
- . (2007). «Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile. ¿Es la gobernanza de proximidad una alternativa?». En *Gestión y Política Pública*. Vol. XVI (2: 319 – 351). Segundo semestre. D.F. México. Centro de Investigación y Docencia Económica.
- MOP (2004). *Informe de Gestión Ambiental, Territorial y Participativa. 1994- 2004*. Santiago, Chile.
- NUN, José (2002). *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* México: Fondo de Cultura Económica.
- PAYNE, Mark y otros (2003). *La política importa. Democracia y desarrollo en América*. Washington DC: Latina BID / IDEA.



- PIZARRO, Rodrigo (2006). *Los cinco problemas de la institucionalidad ambiental en Chile*. Serie en Foco, Núm. 91 Santiago: Expansiva.
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: PNUD.
- PROGRAMA CIUDADANÍA Y GESTIÓN PÚBLICA (2006). *Nuevas experiencias de gestión pública ciudadana*. Santiago: Universidad de Los Lagos.
- REMY, Isabel (2005). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Perú?* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- RÍOS, Sergio (2008). *Consejo de Desarrollo Local (CDL): una experiencia de participación campesina en la Región de Coquimbo, Chile*. Encuentro Innovación Local en América Latina. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE).
- SALAZAR, Gabriel y Julio PINTO (2000). *Historia contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad, ciudadanía*. Santiago: LOM Ediciones.
- SAZ-CARRANZA, Antonio (2006). *Monitoreo y Evaluación para la Gestión por Resultados*. Presentación Taller BID / PRODEV.
- SERRANO, Claudia (1998). *Participación Social y Ciudadanía*. Disponible en <www.asesoriasparaeldesarrollo.cl>. Consultado el 30 de mayo de 2008.
- . (2002). *Participación social y ciudadanía, un debate de Chile contemporáneo*. Informe final. MIDEPLAN.
- SILVA, Patricio (2006). «Los tecnócratas y la política en Chile. Pasado y presente». En *Revista de Ciencia Política* 26 (2: 175 – 190). Disponible en <www.scielo.cl/pdf/revcipol/v26n2/art10.pdf>. Consultado el 30 de mayo de 2008.
- SOTO, Francisco (2006). *El derecho de la participación ciudadana*. Colección Pensamiento Social. Santiago: Editorial Universidad Bolivariana.
- SUBDERE (2004). *Valoración de los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito municipal*. Santiago: SUBDERE.
- VELÁSQUEZ, Fabio y Esperanza GONZÁLEZ (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.



LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE LA  
DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE

**Pablo Monje-Reyes.** Administrador Público por la Universidad de Los Lagos, Chile; Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como Director de la Escuela Latinoamericana de Estudios de Postgrado y Políticas Públicas de la Universidad de Arte y Ciencias Sociales de Chile.

# LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE LA DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE<sup>1</sup>

Pablo Monje-Reyes

## Presentación

En el año 2005 el Ejecutivo inició la tramitación de una serie de proyectos de ley orientados a avanzar en el proceso de regionalización y descentralización del país, en el marco de un Programa de Reforma Constitucional para la Descentralización. Estos proyectos contemplaron diversas materias y algunos de ellos lograron convertirse en leyes de la República: la flexibilización de la cantidad de regiones del país y luego la creación de dos nuevas regiones, la de Arica y Parinacota y la de Los Ríos; la elección por sufragio universal de los Consejeros Regionales; el traspaso de competencias nacionales a los gobiernos regionales; el reconocimiento del rango constitucional a las atribuciones de áreas metropolitanas; el otorgamiento de potestad reglamentaria regional a los Intendentes y el establecimiento de un estatuto especial para la Isla de Pascua y Juan Fernández, por su condición de territorios insulares aislados<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Este trabajo es una versión compendiada y actualizada del estudio titulado «La nueva agenda legislativa de regionalización y sus desafíos estratégicos para los gobiernos regionales», que fue realizado por el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile para la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Actuó como contraparte por dicha División Sergio Contreras.

<sup>2</sup> Véase: *Mensaje de S.E. el Presidente de la República por el cual inicia un Proyecto de Reforma Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Regional* del 11 de diciembre del 2003. En cuanto a su tramitación se encuentra en discusión en Comisión Mixta (octubre 2009). Véase en <[http://sil.senado.cl/cgi-bin/index\\_eleg.pl?3436-07](http://sil.senado.cl/cgi-bin/index_eleg.pl?3436-07)>.

Forma parte de este Paquete de Reformas, igualmente, la ampliación de los Convenios de Programación, como figura de concertación formal entre distintos niveles de la administración del Estado, en materias de inversiones públicas. Por último, es materia de estudio por parte del Ejecutivo la eventual inclusión, en esta agenda legislativa, de la creación de servicios públicos regionales en el campo del fomento productivo, la lucha contra la extrema pobreza y la exclusión social.

La relevancia de estas transformaciones para el proceso de profundización de la democracia y la descentralización es indiscutible. Lograr su aprobación e implementación requeriría responder a una pregunta clave: *¿Cuáles son las materias de consenso y disenso que acompañarán el debate legislativo de la agenda regional gubernamental?* Este artículo presenta los resultados de una investigación realizada precisamente para responder a esa pregunta, encargada al autor por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, y la Secretaría General de la Presidencia, SEGPRES, en el año 2007<sup>3</sup>. En términos específicos, el estudio pretendió conocer el posicionamiento de los partidos políticos chilenos, con o sin representación parlamentaria, respecto de los siguientes tópicos<sup>4</sup>:

1. Proceso de descentralización en Chile desde 1992;
2. Elección de Consejeros Regionales mediante sufragio universal;
3. Creación de Servicios Públicos Regionales;
4. Condiciones de implementación del Estatuto de Territorios Especiales y sus modalidades de gobierno y administración;
5. Potestad reglamentaria del Intendente Regional;
6. Impuestos regionales;
7. Rol del Intendente como actor del Desarrollo Regional;
8. Constitución de Gobiernos Metropolitanos;
9. Ampliación de los Convenios de Programación.

Para conocer la visión —o *visiones*— de los partidos políticos respecto de estas temáticas, se realizó un conjunto de entrevistas semi-estructuradas a militantes<sup>5</sup> y/o investigadores de los institutos o centros de investigación vinculados a los partidos.<sup>6</sup> Las entrevistas fueron realizadas en mayo y junio del año 2007, es decir, en el mo-

<sup>3</sup> El equipo de Investigación estuvo dirigido por Pablo Monje-Reyes e integrado por los Asistentes de Investigación Bárbara Acuña (Socióloga), Eduardo Saavedra (Administrador Público) y Giovana Morales (Administradora Pública).

<sup>4</sup> La definición conceptual de cada uno de estos ejes se presenta en el Cuadro 1.

<sup>5</sup> Se realizó un total de 22 entrevistas, 14 de ellas a militantes de partidos políticos y 8 a investigadores(as) de Centros de Investigación.

<sup>6</sup> Los Institutos y Centros de Investigación entrevistados y su filiación política son los siguientes: i) Instituto Libertad y Desarrollo – UDI; ii) Instituto Libertad – RN; iii) Centro de Estudios Públicos – (Liberal Centro – Derecha); iv) Instituto Chileno de Estudios Humanísticos – PDC; v) Chile 21 – PPD y PS; vi) Instituto Igualdad – PS; vii) Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz – PC.

mento en que varios de los proyectos que ahora son Ley estaban siendo sometidos a discusión<sup>7</sup>.

Los resultados que se presentan a continuación corresponden a una síntesis de las posiciones relevantes de cada uno de los partidos respecto de los nueve tópicos investigados, expresadas en el momento de realización del estudio. Por razones de espacio, las citas que respaldan dichas posiciones han sido omitidas<sup>8</sup>. El orden de presentación corresponde a la ubicación política de los partidos, comenzando por la derecha y terminando en la izquierda. Los partidos políticos analizados son los siguientes: i) Unión Demócrata Independiente (UDI); ii) Renovación Nacional (RN); iii) Partido Demócrata Cristiano (PDC); iv) Partido Radical Social Demócrata (PRSD); v) Partido por la Democracia (PPD); vi) Partido Socialista (PS) y vii) Partido Comunista (PC). Si bien la posición de los partidos emerge de las opiniones de los actores entrevistados, el análisis hace referencia a la posición del partido correspondiente.

## 1. El proceso de descentralización chileno

Una de las preocupaciones de los gobiernos post dictadura fue avanzar en la descentralización del país, como mecanismo de profundización de la democracia. El primer hito es el proceso de democratización de las Municipalidades, que comenzó en 1992. Bajo este marco, los partidos fueron consultados sobre los avances y retrocesos que reconocen en el proceso de descentralización que ha implementado el Estado chileno desde ese año, como también sus proyecciones.

Con distintos matices, en todos los partidos predominan las críticas al proceso de descentralización. No obstante, la naturaleza y alcance de los cambios propuestos varía según los partidos, lo que evidentemente responde a sus propias concepciones ideológicas.

La UDI reconoce avances en la descentralización del Estado, los que se relacionan principalmente con el desarrollo de una nueva institucionalidad, inédita en nuestro sistema político, como son los Gobiernos Regionales y la desconcentración político-administrativa de los municipios. También destaca avances en el proceso de democratización de los municipios. Este reconocimiento se explicaría por su posición ideológica de corte liberal, como también por la herencia dejada por su participación en los diseños institucionales de la década de los ochenta.

Los aspectos críticos del proceso de descentralización planteados por la UDI son los siguientes: i) la vinculación directa de la política de descentralización con los tiempos electorales; ii) la inexistencia de una política de descentralización con rango

<sup>7</sup> El análisis de las posiciones detectadas en los partidos y las leyes resultantes no forma parte de los objetivos de este trabajo.

<sup>8</sup> El análisis en profundidad se encuentra en el informe final de este estudio, titulado «La nueva agenda legislativa de regionalización y sus desafíos estratégicos para los Gobiernos Regionales» (PNUD-SEGPRES, 2008: 22-157).

de política de Estado (consecuencia del primer punto); y iii) las debilidades y falencias de las misiones de los gobiernos subnacionales para cumplir realmente con la descentralización de las decisiones. En esto destaca la falta de congruencia entre las necesidades de los Gobiernos Regionales y los lineamientos del Gobierno Central.

Respecto de la definición política prospectiva de la descentralización, la posición de la UDI puede sintetizarse en la necesidad de realizar las siguientes acciones: i) formular una política de Estado respecto de la descentralización; ii) realizar un rediseño institucional del sistema político y de gobierno, con el objetivo de profundizar el proceso de descentralización; iii) elaborar una agenda de profundización y avance del proceso de descentralización, con hitos y metas claras; y iv) fortalecer los gobiernos subnacionales, en particular los municipios, por ser considerados como los más cercanos a la ciudadanía.

Por su parte, RN visualiza avances en el proceso de descentralización chileno en dos períodos. El primero se sitúa en la década de los ochenta, con la creación de las bases institucionales del actual modelo de descentralización. El segundo ocurre en la década de los noventa, en donde se democratizan los Gobiernos Comunes, se crean los Gobiernos Regionales y, por último, se desarrolla el paulatino aumento de la inversión de decisión regional, a cargo de los Gobiernos Regionales.

Las críticas al proceso de descentralización se centran en los siguientes puntos: i) la Concertación ha sido lenta en el proceso de profundización; ii) las políticas de descentralización se han preocupado sólo de la asignación del gasto, y aunque RN considera que el incremento del gasto es un logro, destaca que también se está retrocediendo en los porcentajes de asignación); iii) el alto nivel de control político de las asignaciones de recursos por parte del gobierno central, por medio de la figura del Intendente como ejecutivo del Gobierno Regional; y iv) la ausencia de abordaje de los problemas de diseño institucional de los Gobiernos Regionales, en particular, la dualidad de funciones de la figura del Intendente, y las mínimas competencias de los Consejeros Regionales.

Desde el punto de vista de las proyecciones del proceso de descentralización, RN formula una gama de propuestas para perfeccionar la institucionalidad regional y local descentralizada. Como es esperable, los elementos en los cuales se centran sus propuestas se relacionan con sus críticas: i) abordar los temas de la institucionalidad regional y la democratización de los procesos de designación de las autoridades regionales; ii) profundizar las atribuciones, funciones y financiamiento de los municipios, como también sus recursos humanos; iii) clarificar las funciones de los Gobiernos Regionales; y iv) dar lugar a un debate que defina hasta dónde queremos descentralizar el Estado chileno, sobre todo considerando la cultura centralista de la sociedad chilena.

En contraste con la UDI y RN, que sí reconocen avances en el proceso de descentralización chileno, el PDC reconoce avances menores en el proceso de descentralización política. Esta lentitud, destacada también por RN, es visualizada como producto de una falta de voluntad política de los gobiernos de la Concertación. Incluso, algunas posiciones al interior del PDC plantean que es un problema de la



*élite política*, entendiendo por esto que el problema de la falta de descentralización no está sólo en el gobierno, sino también en la derecha.

Respecto de las perspectivas de la descentralización, el PDC instala temas de debate que otros partidos tocan someramente: i) la fuerte tradición centralista de nuestro sistema político; ii) la desconfianza del Estado central de las instancias de los gobiernos subnacionales, en particular en los municipios; iii) el peso del Ministerio de Hacienda en el manejo de la finanzas públicas, que potencia la centralización de la administración financiera, lo que impide que los gobiernos subnacionales tengan una verdadera descentralización fiscal; y iv) la crisis del Estado centralizado, que sólo ha permitido dar pasos incipientes en el proceso de descentralización. Destaca en particular el PDC que se debe trabajar en la generación de una mayor confianza desde el Gobierno Central hacia los gobiernos subnacionales.

El PRSD evalúa positivamente el proceso de descentralización desarrollado en los últimos Gobiernos de la Concertación. No obstante, plantea temas pendientes que ayudarían a perfeccionar este proceso: i) incrementar los procesos de desconcentración de los servicios públicos; ii) aprobar la elección popular de los Consejeros Regionales; iii) terminar con la dualidad de funciones del Intendente Regional; iv) formular un acuerdo nacional para la descentralización; v) definir las competencias institucionales; y vi) mejorar los planos competenciales de los gobiernos subnacionales, buscando sinergias y coordinaciones entre los Gobiernos Regionales y Comunales. Cabe destacar que el PRSD reconoce que la democratización de la figura del Intendente, o la creación del Presidente del Consejo Regional, es un discurso «en verde», es decir, poco viable en el corto plazo.

Por su parte, y coincidentemente con el PDC, el PPD considera que el proceso de descentralización ha avanzado poco. Reconoce que se ha ido desarrollando una política de fortalecimiento de los gobiernos subnacionales, en aspectos de gestión y financiamiento. En esto destaca la desconcentración de los recursos hacia los gobiernos subnacionales.

En términos prospectivos, el PPD plantea que el proceso debe seguir desarrollándose con importantes cambios en su orientación política e institucional: i) modificar al sistema binominal, permitiendo recrear una verdadera representación parlamentaria; y ii) asumir con mayor decisión la necesidad de cambiar una cultura centralista, en donde está claro que algunos actores van a perder poder e influencia en las decisiones del Estado.

A diferencia del resto de los partidos de la Concertación, el PS considera que el proceso de descentralización ha tenido avances sustantivos desde el retorno de la democracia. Entre ellos destacan la legitimación del proceso de descentralización y el avance en la institucionalidad del proceso, por medio de la creación de los Gobiernos Regionales y el incremento de los recursos de inversión de decisión regional. Esto no implica que no se planteen críticas, siendo las más importantes: i) el proceso de descentralización ha sido dirigido centralmente, sin mayor participación de las regiones; y ii) carencia de participación ciudadana expresada en una mayor demanda de descentralización. En términos de proyecciones del proceso, los socialistas plantean la necesidad de desarrollo de una ciudadanía activa, que demande más descen-

tralización, y la necesidad de incrementar los recursos económicos para el desarrollo de las regiones.

Por último, el PC considera que el proceso de descentralización del Estado ha avanzado lentamente. Reconoce ciertos avances en el desarrollo de las regiones, por medio de la infraestructura vial y de servicios de comunicación. Identifica que el municipio ha pasado a ser un actor institucional de relevancia en el desarrollo de las comunidades locales. En cuanto a sus críticas, plantea centralmente que: i) el proceso de descentralización se encuentra trastocado, puesto que mayormente ha existido una desconcentración de los recursos y no una descentralización del poder; ii) destaca la falta de discusión ciudadana respecto de lo que debiese ser la descentralización, lo que obedecería principalmente a una falta de voluntad política para crear instancias de discusión; iii) el alto nivel de concentración de la riqueza que genera el modelo de desarrollo en términos sociales y productivos, lo cual afecta directamente cualquier política de descentralización; y iv) la falta de espacios políticos de participación para la democratización y descentralización del Estado chileno, graficando esto en el exacerbado rol de la figura del Presidente de la República en la institucionalidad chilena.

En términos de propuestas, el PC plantea: i) el proceso de descentralización debe fomentar los espacios de participación democrática de la ciudadanía en los gobiernos subnacionales; y ii) se debe entregar roles más efectivos a los Gobiernos Regionales y Locales en la regulación económica de los territorios, pero también en la capacidad de fomentar e inclusive participar de actividades productivas estratégicas para el desarrollo de una región.

En síntesis, aunque el avance en la descentralización del país fue una de las preocupaciones centrales de los gobiernos post dictadura, la evaluación de todos los partidos coincide en destacar más retrocesos que avances. Destaca en particular el reconocimiento de la falta de voluntad política para conducir el proceso y fomentar la participación ciudadana y local, crítica que emana de los propios partidos de gobierno. Si bien se reconocen avances, éstos son más bien débiles o formales, pues no han logrado permear la estructura institucional ni sociocultural del país. Por ello, las proyecciones apuntan a la necesidad de cambios más estructurales como condición básica para una profundización del proceso de descentralización. Desde esta perspectiva, la descentralización es una tarea pendiente.

## 2. Elección de Consejeros Regionales mediante sufragio universal

Una demanda presente durante varios años fue la elección directa de los Consejeros Regionales, encontrándose el proyecto de ley en el Senado en su segundo trámite constitucional<sup>9</sup>. Esta aprobación es consistente con la aprobación general de los partidos que, con distintos matices, se describe a continuación.

<sup>9</sup> Véase: <[http://sil.senado.cl/cgi-bin/index\\_eleg.pl?3436-07](http://sil.senado.cl/cgi-bin/index_eleg.pl?3436-07)>.

La UDI está de acuerdo con la elección directa de los Consejeros Regionales en el sentido de fortalecimiento de la democracia. Sin embargo, plantea reparos de fondo al proyecto de elección directa de los Consejeros Regionales, los que se pueden enunciar de la siguiente manera: i) no está de acuerdo con seguir fortaleciendo los Gobiernos Regionales, si no se fortalecen los gobiernos municipales; ii) le parece inaceptable la inhabilidad de presentación a otro tipo de elecciones de quienes fueran Consejeros Regionales; iii) se muestra disponible a discutir un proyecto de mayor alcance en la redefinición institucional de los gobiernos subnacionales, tanto en competencias como en sus funciones; iv) las escasas funciones de los Consejeros cuestionan el sentido de su elección directa; v) pueden producirse problemas al interior de las regiones como efecto de rencillas Consejeros-Parlamentarios.

Por su parte, RN: i) está de acuerdo con la elección de los Consejeros Regionales, ii) presenta disposición para avanzar en la democratización de la institucionalidad de los Gobiernos Regionales, y en particular en la forma de elección del Ejecutivo Regional o presidente regional, iii) esboza que estaría más de acuerdo con la figura de un Parlamento Regional en vez de un Consejo Regional, y iv) las dos últimas propuestas deberían ir acompañadas con un rediseño competencial de los Gobiernos Regionales.

El PDC plantea con claridad que: i) los Consejeros deben ser elegidos democráticamente en cada una de las regiones; y ii) es necesario un rediseño de las funciones y atribuciones de los Consejeros Regionales, para ejercer sus cargos democráticamente elegidos.

A su vez, el PRSD plantea explícitamente estar de acuerdo con la elección directa de los Consejeros Regionales. Además, refiere a la necesidad de profesionalizar la función de Consejero Regional y entregar a cada Consejo el financiamiento necesario para contar con equipos de apoyo permanentes, que les permita informarse mejor para la toma de decisiones.

Al igual que en los casos anteriores, el PPD está de acuerdo con la elección directa de los Consejeros Regionales. Sin embargo, existen dos posturas que parecen interesantes y que podrían traer tropiezos al proyecto actual, a saber, i) se propone que no sólo se debe democratizar la elección de los Consejeros Regionales, sino también la del Intendente; y ii) existe oposición si el proyecto contempla la inhabilidad de los Consejeros para presentarse a otro tipo de elecciones populares, lo que es coincidente con la posición de la UDI.

En la misma línea, el PS tiene un discurso claro e imperativo que aprueba la elección directa de los Consejeros Regionales por parte de la ciudadanía regional. Es más, esboza la idea de que esta instancia debiera ser un antecedente para la creación de un Parlamento Regional.

Finalmente, el PC plantea su claro apoyo a la iniciativa, puesto que profundiza la participación ciudadana respecto de la toma de decisiones que le competen. Sin embargo, destaca que es necesario entregar más atribuciones a estos órganos regionales, y también generar un cambio estructural en el Estado chileno, especialmente al sistema binominal.

### 3. Creación de Servicios Públicos Regionales

La idea de crear Servicios Públicos Regionales se expresa como la instalación de entidades autónomas, con patrimonio y presupuesto propios. De esta forma, se entienden como cuerpos distintos e independientes de las carteras sectoriales. En general, todos los partidos están de acuerdo con su creación, pues es vista como una profundización de la democracia. Algunas diferencias surgen en el enfoque, requerimientos y funciones que cada uno le atribuye a tales Servicios, en el sentido del grado de independencia del gobierno central y las consecuencias que eso tiene para el Estado nacional.

Frente a esta idea, la UDI visualiza dos elementos que se deben tener en cuenta: i) el proyecto debe proponer una clara diferenciación entre las competencias de los Servicios Nacionales y los posibles Servicios Regionales, y ii) que la creación de los Servicios Regionales se realice en el marco de un rediseño institucional de la estructura de los gobiernos subnacionales. Se hace notar también que puede ser una medida contraproducente, puesto que involucra un alto costo y tiende a incrementar la burocracia de la administración regional.

Por contraste, para RN la creación de Servicios Públicos no tiene inconvenientes. Más aún, la concibe como una forma de avanzar en el proceso de descentralización actual. Es importante destacar que propone realizar un diagnóstico sobre los Servicios y los requerimientos de las regiones, con el objetivo de que se entreguen las competencias adecuadas para que su trabajo sea realmente descentralizado.

En el caso del PDC, se plantean dos elementos que se deben considerar a la hora de presentar proyectos en esta área: i) la diferenciación de los Servicios Públicos Regionales debe estar determinada por las características y necesidades de cada región en particular; y ii) la dependencia de los futuros Servicios Regionales debe estar en manos del Ejecutivo Regional, y no del representante de la Presidencia de la República en la región. Además, se señala que, debido a la naturaleza distinta de las regiones, ésta es una muy buena medida. Sin embargo, es una meta difícil de lograr, puesto que hoy día existen muchas desconfianzas desde el nivel central hacia las capacidades del nivel regional.

Para el PRSD, la creación de Servicios Públicos Regionales es un requerimiento necesario para modernizar el Estado. Por contraste, en el PPD se observan opiniones divididas. Una de ellas es favorable, bajo el argumento de que esto permitiría avanzar en la descentralización del Estado, y que se requiere entender que cada región puede tener una red distinta de Servicios, adecuados a su realidad regional. La posición contraria argumenta que esto significaría sólo mayor burocracia, como también podría poner en peligro al Estado unitario.

El PS, por su parte, se muestra de acuerdo con la instalación de Servicios Regionales, entendiéndola como una consecuencia lógica y deseable del proceso de descentralización. Su línea argumental es consistente: su creación permitiría profundizar el proceso de descentralización, siempre y cuando estos organismos dependan directamente de las instancias de gobierno en la región. No obstante, también se señala que tal vez las condiciones actuales del proceso de descentralización no están

listas para dar este paso, puesto que, a su parecer, Chile se encuentra en un proceso de descentralización política, que es el paso previo a la descentralización administrativa, escenario en el cual se debe implementar la medida propuesta.

El PC también se muestra de acuerdo con la creación de Servicios Públicos Regionales. No obstante, manifiesta su preocupación por las formas de integración y articulación de una política pública nacional con la descentralización de los servicios.

En síntesis, la creación de Servicios Públicos Regionales, vale decir, la instalación, en cada una de las regiones, de entidades autónomas, con patrimonio y presupuestos propios, es una idea aceptada por los partidos. De una u otra forma se visualiza como una profundización de la democracia y la descentralización. No obstante, algunas diferencias surgen en el enfoque, requerimientos y funciones que cada uno le atribuye a tales servicios, teniendo como elemento central la necesidad de definir claramente sus funciones, atribuciones y límites con el Estado nacional, los Servicios Sectoriales y los Gobiernos Regionales.

#### **4. Condiciones de implementación de Estatutos de Territorios Especiales y sus modalidades de gobierno y administración**

La definición de Estatutos para Territorios Especiales implica la creación de una normativa especial para territorios que, por sus características culturales, geográficas y/o geo-políticas, requieren de competencias y prerrogativas especiales que permitan su desarrollo. En general, los partidos presentan opiniones diversas no sólo respecto de la creación de Estatutos, sino también respecto de lo que se considera un «territorio especial». Esto sugiere escasa discusión y sensibilización respecto de este tema al interior de los partidos, con distintos grados en cada uno de ellos.

Respecto de esta propuesta, la UDI pareciera no haber madurado una postura única. No obstante, de sus posturas se deducen dos elementos importantes: i) si se procede a un rediseño institucional de los gobiernos subnacionales, sería posible contemplar territorios especiales; y ii) en el caso del fortalecimiento de las instancias locales de gobierno, la temática de territorios especiales quedaría inmersa en la reestructuración competencial de los municipios.

La idea de crear Estatutos para Territorios Especiales es aceptada por RN. No obstante, manifiesta tres preocupaciones: i) la cantidad de territorios que se pueden definir podría dañar la concepción de Estado unitario, ii) vinculado al punto anterior, cómo va a quedar plasmado en el ordenamiento jurídico, respetando las bases institucionales de nuestro Estado, y iii) que la definición de territorios especiales les otorgue autonomía para el diseño institucional de su forma de gobierno.

Tanto para la UDI como para RN, la solución de las problemáticas vividas por los territorios considerados como especiales debe ser asumida por las autoridades locales y elegidas, que manejan en profundidad cuáles son las particularidades del territorio.

Por contraste, el PDC va mucho más lejos. Plantea que cada región debe tener un Estatuto, porque las regiones en sí mismas constituyen un territorio especial. Se puede decir que esta opinión escapa al alcance de lo que se conceptualiza como territorio especial. Por ello, es posible que no haya sido un tema de debate al interior del Partido, y por lo tanto no existe una opinión técnico-política que circunscriba con mayor claridad lo que es un territorio especial.

El PRSD está de acuerdo con formular Estatutos para Territorios Especiales. No obstante, hace referencia a Estatutos que viabilicen la inversión económica. En alguna medida, esto no se coteja con la idea de Estatutos de Territorios Especiales, desde la perspectiva cultural y de administración territorial, como lo han tratado otros partidos.

En el PPD se observan opiniones divididas. La posición a favor sustenta dos ideas centrales: i) la importancia del componente étnico-cultural para definir los territorios especiales; y ii) la necesidad de que estos territorios y sus habitantes tengan mecanismos que les permitan tener una relación más directa con la administración pública y el Gobierno de turno. En cambio, la posición contraria plantea sólo un tema: la idea de no incrementar la burocracia en estos territorios, sino que mejorar la gestión de los gobiernos subnacionales, con lo cual no se requeriría ningún tipo de estatuto especial. Por tanto, se puede afirmar que este es un tema no zanjado en el PPD. No obstante, es posible conseguir un acuerdo, si se garantiza que no se desarrollará más burocracia para los territorios y sus comunidades.

Por contraste, el PS apoya la creación de Estatutos para Territorios Especiales. Considera como estratégico apurar la definición de territorios especiales para el desarrollo de las zonas aisladas, o definidas por el interés de la región como estratégicas para su desarrollo.

Finalmente, en el PC se observan diferentes opiniones frente a los Estatutos para Territorios Especiales, lo que sugiere que tal vez el tema nunca ha sido analizado con detalle al interior del partido. No obstante, es probable que un proyecto bien fundamentado, que entregue espacio a la representación social y política de las comunidades de los territorios especiales, obtenga el apoyo del PC.

En síntesis, la definición de Estatutos para Territorios Especiales presenta en los partidos posiciones diversas. Más que opiniones contrarias, dichas posiciones sugieren que el tema ha sido escasamente debatido al interior de los partidos, partiendo incluso por la definición de lo que se considera un «territorio especial».

## 5. Potestad reglamentaria del Intendente Regional

La idea de potestad reglamentaria del Intendente Regional consiste en otorgarle atribución y competencias para formular reglamentos y ordenanzas regionales. En general, los partidos se muestran favorables a esta idea, existiendo ciertas diferencias respecto de las autoridades y competencias que esto implica, como también respecto de la relación Estado unitario–región.

Para la UDI, la propuesta de potestad reglamentaria para el Intendente plantea dos ejes de debate: i) la democratización de las autoridades unipersonales y cuerpos colegiados es requisito para entregar potestad reglamentaria; y ii) es necesaria una distribución adecuada de la potestad reglamentaria entre las estructuras de gobiernos subnacionales, potenciando fundamentalmente al municipio y sus órganos de gobierno.

Para RN existen dos tensiones, referidas a que se puede otorgar potestad reglamentaria siempre y cuando: i) se produzca la democratización del Ejecutivo Regional, y ii) la potestad reglamentaria de la autoridad regional no menoscabe el principio de Estado unitario. Estas dos tensiones podrían proyectarse en una posible tensión parlamentaria de la misma bancada, lo que hace que no se pueda dilucidar con claridad si existirá un verdadero apoyo a esta iniciativa.

Para el PDC la potestad reglamentaria es necesaria siempre y cuando se avance en mayor medida en la descentralización de la toma de decisiones. Por su parte, el PRSD plantea su acuerdo explícito con la entrega de potestad reglamentaria al Intendente.

El PPD plantea que la potestad reglamentaria debe estar en manos del Presidente del Gobierno Regional, el cual debiera ser elegido democráticamente.

El PS también está de acuerdo con entregar potestad reglamentaria a las autoridades regionales, pero no define expresamente a cuáles autoridades. Sin embargo, es posible suponer que si proponen un Parlamento Regional, la potestad debería apuntar a las instancias elegidas democráticamente. Señala además que la discusión sobre otorgar o no potestad reglamentaria al Intendente es una discusión posterior a la definición del rol del Intendente. Esto significa que primero se debe definir al Intendente como representante del poder central en la región, o como presidente del Gobierno Regional, y sobre la base del rol definido se debe revisar el tema de si le corresponde o no la potestad reglamentaria.

Finalmente, para el PC la potestad reglamentaria del cuerpo ejecutivo regional es clave, sobre todo en el diseño y desarrollo de las políticas regionales. También la considera necesaria para la adecuación de las políticas nacionales, en las regiones y comunas del país. La salvedad más importante que plantea se refiere a que está de acuerdo en otorgar potestad reglamentaria a los cuerpos ejecutivos de la región, siempre y cuando la institucionalidad regional se haya democratizado en su totalidad.

En síntesis, la idea de potestad reglamentaria del Intendente Regional es vista de un modo favorable por los partidos. Se visualizan diferencias respecto de las autoridades y competencias que esto implica, destacando la preocupación de RN respecto de las consecuencias negativas que podría tener para el Estado unitario.

## 6. Impuestos regionales

La idea de instalar impuestos regionales consiste en definir una carga tributaria a las actividades productivas de clara identificación regional, destinando una parte

de ella a la región respectiva. Si bien la tendencia es apoyar esta idea, se observan ciertas diferencias en las posiciones de los partidos respecto de la forma en que debe implementarse, aunque prima la idea de visualizar en esto un mecanismo de redistribución de los recursos entre las regiones, lo que potenciaría el desarrollo regional y por ende la descentralización.

La UDI se manifiesta favorable a la generación de impuestos regionales. Cabe advertir que por la consistencia de su discurso, cualquier propuesta como ésta debe estar contenida en una reforma mayor de las competencias y funciones de los Gobiernos Regionales y comunales, e inclusive con mayor preponderancia hacia el municipio.

En el caso de RN, la propuesta no está claramente consensuada. Lo interesante es que la postura favorable tiene una argumentación muy adecuada para una propuesta de impuestos regionales. Por contraste, los argumentos en contra sólo se fundamentan en una experiencia fracasada de descentralización fiscal. Por tanto, es posible que una propuesta bien argumentada y técnicamente factible pueda ser aceptada por este partido.

Por su parte, el PDC está de acuerdo con la creación de impuestos regionales como un mecanismo para entregarle recursos propios a los gobiernos subnacionales, requisito que consideran básico para una descentralización efectiva. Para ello destaca que se debe asegurar un marco regulatorio adecuado.

Por contraste, el PRSD está en desacuerdo con los impuestos regionales, basándose en la desigual dinámica productiva del país, ya que existen regiones altamente productivas, como las mineras, y otras con un bajo nivel de producción, como las del extremo sur austral del país. Considerando este argumento, es posible que este partido cambie de parecer si se le presenta un proyecto de impuestos regionales que busque la compensación territorial.

En el PPD se observa acuerdo frente al tema. En particular plantean tres ideas que debieran ser incorporadas en el proyecto: i) los impuestos deben ser un gravamen sobre las actividades productivas de clara identificación regional e inclusive local; ii) deben definirse mecanismos de redistribución territorial, tanto al interior de país como al interior de las regiones; y iii) deben definirse mecanismos de disciplina fiscal y control social de los recursos.

El PS se muestra abiertamente de acuerdo con la generación de impuestos regionales. Plantea: i) ampliar la cobertura del royalty actual en términos de nichos productivos; y ii) modificar los mecanismos de redistribución de los impuestos, tomando en consideración la participación de las regiones en el Producto Interno Bruto nacional.

Finalmente, el PC considera que el tema de los impuestos regionales es gravitante para el fortalecimiento de las regiones en sus políticas de desarrollo. Centralmente, propone cuatro tópicos: i) no están de acuerdo con que se realice una modificación a la carga tributaria de los consumidores que viven en regiones; ii) están de acuerdo con generar exenciones tributarias para fomentar actividades productivas en zonas claramente deprimidas económicamente; iii) proponen analizar el incremento del royalty al cobre, como también extenderlo a otras explotaciones de materias primas



no renovables; y iv) plantean modificar el sistema de tributación, de modo tal que sincere la participación de las regiones en la actividad económica nacional.

En síntesis, la idea de instalar impuestos regionales, es decir, definir una carga tributaria a las actividades productivas de clara identificación regional es, en general, apoyada por los partidos. Se observan ciertas diferencias en las posiciones respecto de la forma en que debe implementarse, aunque prima la idea de visualizar en esto un mecanismo de redistribución de los recursos entre las regiones, lo que permitiría potenciar el desarrollo regional y el proceso de descentralización en su conjunto.

## 7. Intendente como actor del desarrollo regional

La idea de definir el rol del Intendente como promotor del desarrollo regional consiste en definirlo como actor clave y guía de los procesos de desarrollo en las regiones. Esto incluye también el mecanismo de legitimación democrática de esta figura, por la vía de su elección directa. Los partidos tienden a coincidir en que el Intendente debe ser el promotor del desarrollo regional. Sin embargo, difieren en la definición precisa de ese rol y en la necesidad de redefinir o no su mecanismo de designación.

Respecto de este tema, la UDI plantea tres consideraciones claves: i) existe un acuerdo en que el Intendente debe ser un promotor de desarrollo regional; ii) se propone que esto ocurra con mayor pertinencia política, por lo cual el Intendente debe ser elegido democráticamente por los ciudadanos de la región, y iii) se debe modificar el actual diseño institucional de la figura del Intendente, eliminando la dualidad de funciones (Gobierno Interior vs. Ejecutivo Regional) y concentrándolo en las funciones de Ejecutivo del Gobierno Regional.

Por su parte, RN consistentemente plantea condiciones para que el Intendente pueda ser promotor del desarrollo regional: i) instalar un proceso de democratización de los Gobiernos Regionales y la elección directa del Presidente del Gobierno Regional, y ii) la figura del Presidente del Gobierno Regional elegido democráticamente tiene la legitimidad para ser un promotor del desarrollo regional y le otorga la estabilidad en el tiempo para generar las propuestas de desarrollo que sean más adecuadas a las capacidades institucionales de las sociedades regionales y de sus actores.

En el PDC no se observa una posición común sobre el rol del Intendente. En cierta medida, los argumentos se cruzan con el proceso de democratización de los gobiernos subnacionales. Se visualizan dos posiciones: i) es necesario democratizar y reestructurar los Gobiernos Regionales, para que los actores que asuman sus responsabilidades tengan como objetivo el desarrollo regional; y ii) se debe mantener la figura del Intendente designado, pero con mayores competencias para realizar la función de desarrollo regional en forma más adecuada, vinculada a los actores regionales.

Teniendo claras las dicotomías que presenta el cargo de Intendente y el rol que debe cumplir en pro del desarrollo regional, el PRSD plantea la necesidad de definir las competencias ejecutivas regionales y las competencias de Gobierno Interior en la región, proponiendo dividir las y asignarlas a cargos de distinto origen institucional.

En el PPD no existe un consenso sobre la figura del Intendente como actor de desarrollo regional. Las posturas van desde: i) modificar el actual estatuto del cargo de Intendente, para terminar con la dualidad de funciones que cumple; ii) la elección democrática del representante de la región que debe asumir el cargo; y iii) la idoneidad de la persona en términos de liderazgo, en consonancia con el perfil del cargo de Intendente. Sobre esta base se concluye que cualquier propuesta en este tema requiere primero rediseñar las funciones del cargo de Intendente, como también proponer una forma de designación. Ambas propuestas deberán ser sometidas al consenso al interior de este partido.

El PS también muestra una falta de consenso sobre el rol del Intendente. Sin embargo, esboza dos propuestas interesantes: i) resolver la dualidad de funciones de la actual figura del Intendente; y ii) entregar las funciones de seguridad pública al Intendente, dejando las funciones de Ejecutivo Regional en manos del Gobierno Regional.

Finalmente, el PC plantea una única idea: la figura del Intendente como actor de desarrollo es clave, siempre y cuando éste sea elegido democráticamente por los ciudadanos de la región. Esto demuestra la consistencia del discurso democratizador de los comunistas, el cual ha sido planteado en cada uno de los temas tratados en este estudio.

En síntesis, la idea de definir el rol del Intendente como promotor del desarrollo regional y su legitimación democrática es objeto de distintas opiniones. Aunque pareciera existir consenso respecto de su rol como promotor del desarrollo, se reconoce también la necesidad de definir con mayor claridad sus funciones. Respecto de la posibilidad de su elección directa, las opiniones están divididas, siendo la UDI, RN y el PC quienes se muestran más explícitamente favorables a la elección directa del Intendente o de otra figura que encabece los Gobiernos Regionales.

## 8. Gobiernos Metropolitanos

Los Gobiernos Metropolitanos se entienden como una entidad de gobierno y administración de nivel meso, para aquellas ciudades metropolitanas cuyas actuales necesidades de coordinación de bienes y servicios públicos sobrepasa a los municipios, pero no abarca la dimensión regional en su conjunto. En general, todos los partidos, con excepción del PC, tienden a reconocer que algunas ciudades metropolitanas tienen problemas que traspasan el ámbito de los municipios. Sin embargo, no todos los partidos concuerdan en que la solución sea la creación de Gobiernos Metropolitanos. Para la UDI y RN la solución estaría más cercana a una coordinación inter-institucional (municipios, sectores). El PDC también se muestra favorable a la idea de coordinación inter-municipal, pero plantea la necesidad de tener una cabeza o «Alcalde Mayor», posición que estaría cercana al PS. El PPD tiene opiniones divididas, mientras que el PC no tiene postura clara. Sólo el PRSD se manifiesta abiertamente favorable a la creación de Gobiernos Metropolitanos.

Los Gobiernos Metropolitanos representan para la UDI un tema de competencias institucionales. Por ello, cualquier propuesta de este partido estará en el marco del rediseño competencial de las instancias de gobiernos subnacionales. Frente a esto, ha manifestado consistentemente la necesidad de entregar mayores competencias a los municipios por sobre los Gobiernos Regionales, lo que se puede traducir en que podrían entender una propuesta de Gobierno Metropolitano como una forma de coordinación entre municipios o alcaldías mayores, en las cuales los municipios asociados delegan la coordinación de los temas del área metropolitana que abarcan.

En el caso de RN, el tema de Gobiernos Metropolitanos no es admisible, por dos razones claras: i) no crear más organismos intermedios que incrementen la burocracia; ii) es mejor apuntar al desarrollo de coordinaciones interinstitucionales entre los municipios y los Gobiernos Regionales, en donde se presenta este fenómeno de metropolización de la gran ciudad.

Por contraste, el PDC considera favorable la creación de Gobiernos Metropolitanos. Además, propone la fórmula del Alcalde Mayor, lo que quiere decir, en términos centrales, potenciar el asociativismo político a nivel de los municipios.

Al igual que en el PDC, el PRSD está de acuerdo con la creación de Gobiernos Metropolitanos. Lo interesante es que se apoya en la creación de una autoridad metropolitana, a diferencia de otras posiciones, que más bien plantean una idea de alcaldía mayor que coordine a los municipios del área metropolitana de la región.

Por contraste, en el caso del PPD existe acuerdo entre los entrevistados respecto de la necesidad de enfrentar la problemática de las ciudades metropolitanas con alguna forma de organización de gobierno. Sin embargo, existe discrepancia en el tipo de Gobierno Metropolitano que se quiere. Por un lado, se plantea la idea de crear una Alcaldía Mayor. Por otro, se propone entregar mayores competencias en el ámbito de coordinación de las ciudades metropolitanas a los Gobiernos Regionales.

El PS comparte la idea de la necesidad de crear una forma de gobierno para las grandes urbes de nuestro país. Avanza en una definición que al parecer no está consensuada, pero que es interesante recogerla, en la cual se plantea crear un Alcalde Mayor que tenga la responsabilidad político-administrativa de gestionar los problemas de la metrópolis.

Finalmente, el PC no tiene una propuesta clara respecto de la creación de los Gobiernos Metropolitanos.

En síntesis, los partidos tienden a reconocer que algunas ciudades metropolitanas tienen problemas que traspasan el ámbito de los municipios pero no alcanzan el regional. Sin embargo, no todos los partidos concuerdan en que la solución sea la creación de Gobiernos Metropolitanos. La idea predominante, tanto en partidos de derecha como de la Concertación, es la instalación de una coordinación intermunicipal, que podría además tener la figura de un «Alcalde Mayor». Esto no significa consensos, pues el PPD tiene posiciones divididas, el PRSD se muestra abiertamente favorable, mientras que el PC no tiene postura al respecto.

## 9. Convenios de Programación

La idea de reforma respecto de los Convenios de Programación es definir una ampliación o disminución de los convenios sectoriales de programación, sobre la base de una postura crítica a su actual funcionamiento. En general se observa en los partidos un reconocimiento de la importancia de los Convenios de Programación como instrumentos de inversión regional, al mismo tiempo que ciertas críticas a su funcionamiento actual. No se observa una propuesta clara para su reemplazo por otro instrumento.

Los Convenios de Programación representan un tema pendiente en el debate político de la UDI. No obstante, se puede deducir que su discurso sobre profundización del proceso de descentralización puede contemplar una nueva forma de Convenio de Programación que entregue, por medio de algún mecanismo de compensación, mayores capacidades de negociación a los gobiernos subnacionales y, en particular, a los municipios.

Para RN, en cambio, los Convenios de Programación son instrumentos que claramente quitan libertad a los Gobiernos Regionales respecto de la disposición de sus fondos. No obstante, consideran que corresponden a un instrumento que permite avanzar en la inversión nacional en las regiones. De su discurso se subentiende que los Convenios de Programación pueden ser perfeccionados, con el objetivo de que los gobiernos subnacionales no pierdan capacidad de inversión mientras se ejecuta el Convenio.

En el caso del PDC, el tema no está zanjado. Aunque existen críticas veladas no se propone un modelo alternativo, ni tampoco se rechazan de plano los Convenios de Programación.

Por contraste, el PRSD apoya estos instrumentos y su ampliación. Destaca algunas características de los Convenios de Programación que son importantes para la gestión de los Gobiernos Regionales: la idea del asociativismo municipal y la posibilidad que tienen los gobiernos regionales de planificar recursos.

Al igual que en el caso anterior, el PPD se plantea a favor de la ampliación de los Convenios de Programación, sin mostrar absolutamente ningún planteamiento crítico sobre su gestión actual.

En forma similar al PRSD y PPD, el PS está de acuerdo con los Convenios de Programación y propone profundizarlos.

Finalmente, el PC se plantea desde una perspectiva general en la cual concibe que el Estado central debe ser un facilitador de recursos para las regiones. Además, asigna al Estado central la responsabilidad de controlar y evaluar los resultados de las inversiones que las regiones realicen con tales recursos.

En síntesis, la idea de definir una ampliación o disminución de los Convenios Sectoriales de Programación, sobre la base de una postura crítica a su actual funcionamiento es aceptada por los partidos. Se reconoce la importancia de contar con un instrumento de inversión regional y la necesidad de profundizar o mejorar los Convenios. No se plantean propuestas claras para su reemplazo por otro instrumento.

## Conclusiones generales

En el marco de este artículo han sido expuestas cada una de las posturas de los partidos políticos consultados por los temas de la agenda legislativa del período 2007 - 2008. Cabe destacar la percepción crítica que plantean estos actores respecto al proceso de descentralización que se ha llevado a cabo hasta hoy. Destaca en particular el reconocimiento de la falta de voluntad política para conducir el proceso y fomentar la participación ciudadana y local, crítica que emana de los propios partidos de gobierno. Si bien se reconocen avances, éstos se consideran más bien débiles o formales, pues no han logrado permear la estructura institucional ni sociocultural del país. Por ello, las proyecciones apuntan a la necesidad de cambios más estructurales como condición básica para una profundización del proceso de descentralización. No obstante, la naturaleza y alcance de los cambios propuestos varía según los partidos, lo que evidentemente responde a sus propias concepciones ideológicas.

En síntesis, aunque el avance en la descentralización del país fue una de las preocupaciones centrales de los gobiernos post dictadura, la evaluación de todos los partidos coincide en destacar más retrocesos que avances. Desde esta perspectiva, la descentralización es una tarea pendiente.

Por último, para tener un cuadro analítico claro de quiénes y cuánto están dispuestos a avanzar en la profundización de la descentralización del Estado chileno, se presentan dos cuadros sintéticos que permiten tener una mirada general de las posiciones de los actores analizados en el estudio.

Las posiciones de los Partidos Políticos y Centros de Estudio respecto a cada eje temático se presentan en dos cuadros resumen (Cuadros 2 y 3). La posición frente a cada tópico se califica como «Acuerdo Explícito», «Acuerdo Implícito», «Acuerdo Condicionado», «Desacuerdo», «Discrepancia», «Sin referencia», los que se entienden de la siguiente manera:

**Cuadro 1.** Conceptualización funcional de los temas claves en la Agenda Gubernamental de Descentralización

	Eje Temático	Conceptualización Funcional
1	Proceso de descentralización	Evaluar los avances y retrocesos que reconocen los actores entrevistados sobre el proceso de descentralización que ha llevado el Estado chileno desde 1992.
2	Elección directa de los Consejeros Regionales	Elección democrática, por parte de la ciudadanía regional, de cada uno de los Consejeros Regionales.
3	Servicios Públicos Regionales	Definir la creación de servicios públicos regionales con autonomía, patrimonio y presupuestos propios, distintos de las carteras sectoriales.
4	Estatutos para Territorios Especiales	Definir una normativa especial para territorios que por sus características culturales, geográficas y/o geo-políticas, requieren de competencias y prerrogativas especiales que permitan su desarrollo.
5	Potestad Reglamentaria del Intendente	Otorgar al Intendente la atribución y competencias para formular reglamentos y ordenanzas regionales.
6	Impuestos Regionales	Definir una carga tributaria a las actividades productivas de clara identificación regional, destinando una parte a la región respectiva.
7	Intendente como actor del Desarrollo Regional	Definir el rol del Intendente como promotor del desarrollo regional. Incluye también el mecanismo de legitimación democrática de esta figura.
8	Gobiernos Metropolitanos	Definir una estructura de gobierno y administración de nivel meso, para aquellas ciudades metropolitanas cuyas actuales necesidades de coordinación de bienes y servicios públicos sobrepasa a los municipios, pero no abarca la dimensión regional en su conjunto.
9	Convenios de Programación	Definir una ampliación o disminución de los convenios sectoriales de programación, sobre la base de una postura crítica a su actual funcionamiento.

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 2.** Definición de Categorías de Análisis

Posición	Definición	Sigla
Acuerdo Explícito	El Partido o Centro de Estudio se manifiesta explícitamente de acuerdo con el eje temático.	AE
Acuerdo Implícito	El Partido o Centro de Estudio no se manifiesta explícitamente respecto del eje temático, pero sobre la base de otras propuestas se puede suponer que está de acuerdo con la iniciativa.	AI
Acuerdo Condicionado	El Partido o Centro de Estudio está de acuerdo con el eje temático sólo si se cumple con determinada condición.	AC
Desacuerdo	El Partido o Centro de Estudio no está de acuerdo con el eje temático.	De
Discrepancia	El Partido o Centro de Estudio muestra entre los entrevistados diferencias de opinión.	Di
Sin referencia	El Partido o Centro de Estudio no hace referencia alguna, ni directa ni indirectamente, al eje temático o muestra desconocimiento del mismo.	SR

**Cuadro 3.** Posición de los Partidos Políticos y Centros de Estudios frente a los ejes temáticos de análisis

	Elección directa de Consejeros Regionales	Servicios Públicos Regionales	Estatutos de Territorios Especiales	Potestad Reglamentaria del Intendente	Impuestos Regionales	Intendente promotor del desarrollo regional	Gobiernos Metropolitanos	Convenios de Programación
UDI	AC	AC	Di	AC	AE	AC	AC	Di
RN	AC	AE	AC	Di	Di	AC	De	AC
DC	AC	AC	SR	AC	AE	Di	AE	Di
PRSD	AE	AE	AE	AE	De	SR	AE	AE
PPD	AC	Di	Di	AC	AC	Di	AC	AE
PS	AE	AC	AE	AI	AC	Di	AE	AE
PC	AE	AE	Di	AC	AC	AC	SR	SR

Fuente: Elaboración propia.

## Bibliografía

- BOISIER, Sergio (1995). «En la búsqueda del esquivo desarrollo regional: entre la caja negra y el proyecto político». *Serie de Ensayos, Dirección de Políticas y Planificación Regional*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CASTELLS, Manuel (1999). *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura. La sociedad red*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- CUNILL, Nuria (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de Gestión Pública y Representación Social*. CLAD. Caracas: Nueva Sociedad.
- Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades* (2008). Santiago: SUBDERE.
- Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional* (2008). Santiago: SUBDERE.
- MARINI, Caio y Humberto MARTINS (2004). «Um governo matricial: estruturas em rede para gereção de resultados de desenvolvimento». IX Congreso Internacional del CLAD. Madrid.
- MARTINS, Humberto (2004). «Introdução ao governo matricial: o problema da fragmentação». IX Congreso Internacional del CLAD. Madrid.
- PALMA, Diego (1997). «Las dificultades y desafíos de la descentralización». En SALAZAR, Gabriel y Jorge BENÍTEZ (compiladores). *Autonomía, Espacio y Gestión. El municipio cercenado*. Colección Sin Norte, Serie Punto de Fuga. Santiago: Universidad ARCIS-LOM Ediciones.
- PUTNAM, Robert (1994). *Para hacer que la democracia funcione: la experiencia italiana en descentralización administrativa*. Caracas: Editorial Galac.
- RACZYNSKI, Dagmar y Claudia SERRANO (2001). «Descentralización: nudos críticos». Santiago: CIEPLAN, Asesorías para el Desarrollo S.A.
- ROVERSI-MONACO, Fabio (1998). «Descentralización». En BOBBIO, Norberto, Nicola MATTEUCCI, y Gianfranco PASQUINO (1998). *Diccionario de Política*. 11ª Edición, Coyoacán: Siglo XXI Editores.
- SUBDERE (2001). «El Chile Descentralizado que queremos. Un proyecto de todos». Santiago: Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- . (2003). «Algunos criterios para la definición de las competencias de los niveles nacional, regional y local de la Administración del Estado». *Serie de Estudios* N° 4. Santiago: Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- . (2004). «Fuentes de Recursos para el Desarrollo Regional y Local». Documento de Trabajo N° 30. Santiago: Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.



ESTRUCTURA NORMATIVA EN MATERIA DE EQUIDAD  
DE GÉNERO

**Victoria Hurtado Pinochet.** Psicóloga, Profesional del Área de Derechos Humanos de Corporación Humanas.

**Lorena Fries Monleón.** Abogada, Directora de Corporación Humanas.

**Cynthia Amigo Díaz.** Cientista Política.

# ESTRUCTURA NORMATIVA EN MATERIA DE EQUIDAD DE GÉNERO<sup>1</sup>

Victoria Hurtado, Lorena Fries y Cynthia Amigo

El interés por esta temática responde a que el Estado de Chile ha contraído un conjunto de obligaciones jurídicas que nacen de la ratificación de tratados internacionales en materia de derechos humanos, en particular, de derechos humanos de las mujeres, los cuales le obligan a adoptar las medidas de carácter legislativo, administrativo y judicial que son indispensables para darles cumplimiento.

Estos tratados han surgido luego de décadas de esfuerzos por incluir los derechos humanos de las mujeres en un nivel de relevancia en el concierto internacional.

## **¿Por qué derechos humanos de las mujeres?**

Si los derechos humanos ya son universales, es decir, aplicables a todos sin discriminación alguna, ¿por qué se requiere especificar los derechos humanos de las mujeres? Diferenciarlos se hace necesario debido a que la historia de los derechos humanos de las mujeres es la historia del proceso de universalización de los derechos humanos, entendida la universalización como punto de llegada, la que en su devenir da cuenta

---

<sup>1</sup> Este trabajo es una versión compendiada y actualizada del estudio titulado «Análisis de la estructura normativa de equidad de género» que fue realizado por la Corporación Humanas para la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Actuó como contraparte por dicha División Viviana Cáceres

de la apropiación y reconocimiento de derechos por parte de diversos colectivos y también de minorías postergadas.

En el caso de las mujeres se pueden distinguir cuatro grandes períodos. El primero, en el cual se encuentran sus orígenes y que transcurre entre 1945-1962, es un período en el cual, gracias a la acción de las pocas mujeres que acceden a instancias de discusión y toma de decisiones, se logra comenzar a reemplazar la acepción de hombre, como término universal e inclusivo de toda la humanidad, por la distinción de hombres y mujeres como sujetos a proteger por las normativas internacionales. Asimismo, se conforman en Naciones Unidas las subcomisiones primero, y comisiones después, para el adelanto de la mujer, las que comienzan a elaborar estándares en derechos de las mujeres. Considerando que hasta 1945 el derecho a voto de las mujeres no se encontraba garantizado en los países miembros de Naciones Unidas<sup>2</sup>, la Comisión impulsa un trabajo que pone como prioridad los derechos políticos, logrando que en 1952 se adopte la Convención sobre Derechos Políticos de las Mujeres, primer instrumento internacional específico que consagra el derecho de las mujeres a voto, a ser elegidas y a participar de los asuntos públicos. En 1957 se aprueba la Convención sobre Nacionalidad de la Mujer Casada y en 1962 la Convención sobre el Consentimiento, Edad Mínima y el Registro del Matrimonio.

Un segundo período puede ser definido como el de la participación de las mujeres en el desarrollo (1963-1975), y en el que operan profundos cambios en Naciones Unidas. La emergencia de nuevos Estados, producto de los procesos de independencia, imponen en la agenda una preocupación por el desarrollo y por los intereses de los países en este proceso. Esto trae aparejado también un aumento de la preocupación por el rol de la mujer en el desarrollo, como beneficiarias pero también como agentes de cambio de las desigualdades existentes. Los estudios empiezan a evidenciar el impacto desproporcionado que tiene la pobreza en ellas, y Naciones Unidas centra, durante la década de los 60, sus esfuerzos en las necesidades de las mujeres en la comunidad, en el ámbito rural, y en la planificación familiar, entre otras. Se incorpora, además, la categoría de género<sup>3</sup> en el campo de las ciencias sociales, categoría que comienza a permear los trabajos que se hacen desde los órganos específicos de Naciones Unidas.

Todos estos adelantos parcializados y fragmentados llegan a su fin, en esta etapa, con la primera codificación de estándares en materia de derechos de las mujeres: la Declaración para la Eliminación de la Discriminación hacia la Mujer, la que es aprobada en el año 1967 por la Asamblea General de Naciones Unidas, y que surge paralelamente a la adopción de los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Esto último

<sup>2</sup> Sólo 25 de los 50 países miembros lo tenían consagrado.

<sup>3</sup> «Género» se refiere a los roles, derechos y responsabilidades diferentes de los hombres y las mujeres, y a la relación entre ellos. Se asocia a la desigualdad tanto en el poder como en el acceso a las decisiones y los recursos. Las posiciones diferentes de las mujeres y los hombres se encuentran influenciadas por realidades históricas, religiosas, económicas y culturales.

es relevante porque la declaración constituye un instrumento sin fuerza vinculante —y, por tanto, sin muchas posibilidades de seguimiento—, mientras que los pactos generan obligaciones jurídicas para los Estados que los ratifican.

El tercer período se ha denominado la Década de la Mujer (1975-1985) y se inicia con el establecimiento del Año Internacional de la Mujer, fijado con el objeto de llamar la atención de los Estados sobre su discriminación en el mundo. Junto a los temas de igualdad y de desarrollo se ubica el del aporte de las mujeres a la paz mundial, conformándose una agenda sustantiva en torno a estos tres puntos.

Durante la primera Conferencia Mundial de la Mujer en México (1975), la Comisión para el Adelanto de la Mujer —que iba cobrando fuerza y prestigio— logra que la Asamblea de Naciones Unidas apruebe la Década de la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz. Uno de los aspectos que se debate en dicha Conferencia es la falta de eficacia de un instrumento como la Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer para lograr la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Surge así, como una de las recomendaciones del Plan de Acción de México, la elaboración de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación hacia las Mujeres (CEDAW), cuyo soporte se encuentra en un movimiento mundial de mujeres que hace de ésta su prioridad y, por lo tanto, que logra llevar a los Estados a su adopción en 1979.<sup>4</sup>

Los aportes fundamentales de la CEDAW a la igualdad de derechos son:

a) Poner de manifiesto que las mujeres bajo instrumentos internacionales de carácter universal se encuentran invisibilizadas y subsumidas en una generalización masculina de la realidad. Es esta constatación la que lleva a incluir en la propia Convención una disposición dirigida a las mujeres en el ámbito rural, abriendo la reflexión sobre la necesidad de contextualizar la discriminación y de hablar de mujeres (no de «La Mujer» sino de la diversidad de las mujeres).

b) Definir la discriminación. Si bien la definición de discriminación que adopta la CEDAW tiene su origen en la Convención Internacional sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación Racial, es una definición que incluye la discriminación por intención y por resultado, considerando el ámbito público y el ámbito privado.

c) Considerar el espacio privado como un ámbito de regulación de los derechos humanos.

d) Incluir medidas especiales para acelerar la igualdad. La CEDAW incorpora la obligación para los Estados de incluir medidas especiales de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer, las que si bien constituyen un trato diferenciado, no son consideradas una discriminación.

e) Explicitar la necesidad de modificar los patrones culturales. El artículo 5 de la CEDAW refiere al ámbito de la cultura y sus representaciones y prácticas como una esfera que debe ser considerada por el Estado en su labor de respetar, garantizar

<sup>4</sup> 130 Estados votaron a favor y 10 se abstuvieron.

y proteger los derechos de las mujeres, ya que a través de la cultura se generan y reproducen estereotipos que ubican a las mujeres y a lo femenino en una relación de subordinación y desvalorización en relación a los hombres.

Entre los aspectos negativos de la CEDAW se cuenta el hecho de que no haya considerado en su texto, explícitamente, la violencia contra las mujeres como un tema de derechos humanos, situación que es subsanada posteriormente con la Recomendación General N° 19. No obstante, esta última no tiene —a diferencia de la Convención— un carácter vinculante. Un segundo aspecto crítico refiere al concepto de igualdad. ¿Iguales a quién? ¿Cuál es el parámetro en relación al que se verifica el ejercicio o la violación de un derecho? La inclusión de un concepto de igualdad en el que el parámetro de comparación es el hombre, resulta nocivo y evade, además, que dentro del colectivo de mujeres las situaciones también son distintas, dependiendo de la etnia, edad, nacionalidad, etc. Otro de sus problemas, que por cierto se ha superado en parte, ha sido la falta de un procedimiento de denuncias o peticiones para los casos de violación de los derechos reconocidos en ella. Si bien los Pactos Internacionales, así como otras convenciones que lidian con temas de discriminación hacia grupos o colectivos específicos, se adoptan con la inclusión de procedimientos de investigación y/o de denuncia, en el caso de la CEDAW esto recién se logra 20 años después de su promulgación. Así, durante ese lapso de tiempo, tanto la CEDAW como su comité gozan de un prestigio menor que el de otras convenciones y comités de supervisión, lo que se refleja en el comportamiento de los Estados y sus respuestas en materia de cumplimiento de la Convención.

En términos analíticos, la CEDAW es el Estatuto universal de derechos de las mujeres. Visibiliza a las mujeres como sujetos de derechos humanos particulares. Se contrapone, así, a una visión de universalidad predominantemente asimilada a lo masculino y a sus intereses, los que asume como intereses de toda la humanidad. Sin embargo, esta misma especificidad lleva a una paradoja en el tratamiento práctico de los derechos humanos de las mujeres: ellas son o invisibilizadas en la universalidad señalada o marginalizadas en la especificidad. Esta paradoja es la que conduce finalmente a la idea de transversalización del género. Así, el período llega a su fin el año 1985 con la realización de la Conferencia Mundial para la Revisión y Evaluación de los Logros alcanzados durante la Década de la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, en Nairobi. De esta conferencia emana un documento de Estrategias para el Adelanto de la Mujer, documento que pretende proyectarse al año 2000 y en el que se incorporan un conjunto de medidas que debieran implementarse a nivel nacional para lograr la igualdad entre hombres y mujeres y para promover la participación de las mujeres en la paz. Un dato interesante a rescatar de esta Conferencia es que se señala, en el documento final, que la igualdad sólo podría conseguirse a partir de la aplicación del principio de no discriminación, de tratados especializados, de políticas y de programas.

El cuarto y último período es aquel que puede entenderse como el de transversalización de género en el sistema de Naciones Unidas (1985- 2008), en el cual ya no se trata sólo de que las mujeres participen en el proceso, ni de asumir la inclusión de

sus derechos en tratados generales, o promover la adopción de tratados específicos o especializados, sino que se trata de superar la paradoja y que, por tanto, junto con los derechos humanos de las mujeres se incorpore un enfoque de género en la labor de Naciones Unidas<sup>5</sup>.

La IV Conferencia de la Mujer en Beijing es clave por la adopción en su Plataforma de Acción de la estrategia de Gender Mainstreaming. Esta estrategia apunta a «obtener mayor impacto en relación al objetivo de superar las discriminaciones sociales de género y lograr mayores niveles de igualdad» (Rigat-Pflaum, 2007: 1). Se trata de un enfoque transformador, con cuerpo teórico propio, que permite analizar los impactos diferenciales del sistema de género en los hombres y las mujeres, para implementar las medidas que permitan corregir dichas desigualdades.<sup>6</sup>

Las dos posiciones que dan cuenta de la diversidad de concepciones y aplicaciones que esta estrategia ha tenido son, por una parte, aquella que la considera el único enfoque capaz de transformar las estructuras que provocan resultados desiguales entre los géneros, y por otra, aquella que sostiene que, a la larga, la transversalización del género servirá para «consolidar las estructuras existentes, ya que se corre el riesgo de perder tanto la institucionalidad de género como las políticas de promoción de mujeres y de igualdad de oportunidades que desde dicha institucionalidad se habían logrado hasta ahora» (Rigat-Pflaum, 2007: 6-7). Entre ambas posiciones existe un enorme espacio de posibilidades que dicen relación con una multiplicidad de herramientas ya incorporadas al sistema, como lo son las medidas de acción afirmativa, acciones legales y de política pública de compatibilización entre la vida pública y la vida en familia, y otras nuevas como son la elaboración de estadísticas desagregadas por sexo, el monitoreo de género, los presupuestos con enfoque de género, etc.

En el marco de dicha estrategia el concepto de género empieza a ser incorporado en los tratados internacionales, entre los que se encuentra inicialmente la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, en las Observaciones/Recomendaciones Generales de los Comités que velan

<sup>5</sup> El enfoque de género o la perspectiva de género, es una herramienta o mecanismo de análisis, que busca explicar el fenómeno de la desigualdad y de la inequidad entre hombres y mujeres, que consiste en el enfoque de las situaciones o problemas tomando en consideración la diversidad en los modos en que se presentan las relaciones de género en la sociedad. Esta perspectiva permite el diseño de políticas que contribuyan a generar acciones a favor de la mujer, a cambiar los estereotipos de género y a definir un nuevo concepto de justicia para tratar igual a los y las iguales.

<sup>6</sup> «Gender mainstreaming» se ha traducido como transversalización de género. En julio de 1997 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) definió el concepto de la transversalización de la perspectiva de género como «el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros.» (extraído de <<http://www.undp.org/spanish/temas/mujer.shtml/>>. visitado en abril de 2009).

por el cumplimiento de las Convenciones y, finalmente, su definición en el Estatuto de Roma (1998) y la creación del Special Advisor on Gender Issues, dependiente del Secretario General de Naciones Unidas (1997).

La transversalización del género en el sistema de Naciones Unidas ha dado sus frutos, en el sentido de que los asuntos de género hoy forman parte de los análisis y evaluación de cumplimiento de derechos por parte de todos los órganos de supervisión de tratados.

### ¿Cómo se reflejan estos avances a nivel nacional?

En términos sustantivos, el principio de igualdad y no discriminación que consagran todos los tratados internacionales de derechos humanos tiene su correlato a nivel nacional en el Artículo 5 y el Artículo 19 N° 27 de la Constitución Política de Chile. En efecto, el Artículo 5 establece la limitación que encuentra el ejercicio del poder político frente a los derechos humanos, los que se plasman en tratados internacionales que hacen parte de la legislación nacional, y en el Artículo 19 se establece el conjunto de libertades y garantías fundamentales que tienen los/las ciudadanos/as chilenos/as.

El lugar particular que tienen los tratados internacionales vigentes en Chile es aún un debate interno. Sin embargo, y de acuerdo a los principios de Derecho Internacional, en especial la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la legislación interna no puede ser una justificación para no aplicar disposiciones del Derecho Internacional convencional, y por tanto se asume que los tratados de derechos humanos tienen rango constitucional y prevalecen sobre las leyes nacionales.

La traducción de estos principios a políticas públicas ha dado lugar al diseño de mecanismos de igualdad de oportunidades para los sectores más postergados. En particular, el SERNAM ha elaborado Planes de Igualdad de Oportunidades (1994-1999; 2000-2010) y una Agenda de Género, que constituye una operacionalización del último plan y que da cuenta de la agenda en materia de género de la Presidenta Bachelet (2006-2010). Es en estos instrumentos donde se plasma la voluntad política del gobierno en materia de igualdad y derechos humanos de las mujeres, y es desde donde se espera se guíe la agenda legislativa en esta materia. Estas herramientas implican, también, un cambio sustancial en la forma en que el Estado ha de elaborar sus políticas públicas, ya que a través de ellas se intenta avanzar en la transversalización de género en dichas políticas.

El fundamento normativo internacional se encuentra básicamente en la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación hacia las Mujeres

<sup>7</sup> Constitución Política de Chile: Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas: 2º.- La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley. Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias.



(CEDAW).<sup>8</sup> Su adopción es un hito en materia de derechos humanos y, específicamente, de derechos humanos de las mujeres.

## La igualdad de hombres y mujeres ante la ley

Las políticas públicas de género pueden abordarse desde distintas estrategias, una de las cuales es la igualdad ante la ley. Esta estrategia está destinada a generar cambios legislativos dirigidos al reconocimiento y ejercicio de igualdad de derechos de hombres y mujeres. Es precisamente el espacio normativo el lugar en que la política pública se plasma, se manifiesta y adquiere vida y cuerpo propio. Los actos normativos del Estado, en la medida en que afectan las condiciones de vida y desarrollo de ciudadanos y ciudadanas, se convierten en el medio a través del cual es posible propiciar cambios o perpetuar inequidades. Leyes, decretos, resoluciones, circulares e incluso simples actos administrativos pueden y deben ser escrutados desde esta perspectiva, ya que afectan *erga omnes*, es decir, a todos los habitantes en el territorio nacional. Aunque en sentido estricto debiera agregarse la anterior a la expresión *erga feminas* para denotar generalidad de la población.

En las últimas dos décadas el proceso legislativo chileno ha sido fructífero, sin embargo son pocas las normativas que incluyen en su formulación la idea del cambio cultural en pos del fin real de las inequidades de género existentes. La mayoría de las legislaciones en el país buscan solucionar necesidades cotidianas —hecho que ciertamente se considera un avance— pero tienden a mantenerse completamente ciegas de género<sup>9</sup>, su análisis no alcanza a comprender que las medidas propuestas e impuestas a través de ellas, mantienen y perpetúan roles y estereotipos<sup>10</sup> que extienden en el tiempo situaciones de subordinación de las mujeres.

Muchas leyes, aunque contienen un objetivo específicamente relacionado con la igualdad de género, ignoran precisamente la discriminación hacia las mujeres existente en las problemáticas que tratan de enfrentar. Así por ejemplo, la Ley de Filia-

<sup>8</sup> Adoptada por la Asamblea General de Derechos Humanos en 1979 y ratificada por el Estado de Chile en 1989.

<sup>9</sup> El término «ceguera de género» se ha utilizado para señalar la tendencia a ignorar los papeles, las responsabilidades y las capacidades socialmente determinados de hombres y mujeres. Políticas «ciegas al género» se basan en información derivada de las actividades de los hombres y asumen que todos los afectados por ellas tienen las mismas necesidades e intereses que los hombres.

<sup>10</sup> El «rol de género» es el conjunto de deberes, aprobaciones, prohibiciones y expectativas acerca de los comportamientos sociales apropiados para las personas que poseen un sexo determinado. La tipificación del ideal masculino o femenino es normativizada hasta el estereotipo, aunque en el desarrollo individual la futura mujer u hombre haga una elección personal dentro del conjunto de valores considerados propios de su género. No obstante, los roles y estereotipos de género —tanto femenino como masculino— están tan hondamente arraigados, que son considerados como la expresión de los fundamentos biológicos del género (Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, visitado en abril de 2009 en <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/108>).

ción, N° 19.585, determinante en el avance en cuanto a la igualdad ante la ley y el reconocimiento de los principios universales de identidad e interés superior del niño, mantiene el cuidado personal de los niños y niñas en la persona de la madre y la patria potestad en la persona del padre, reforzando las ideas de «maternidad natural», «mujer-rol-reproductivo» y «control de lo económico en lo masculino», «hombre-rol productivo». Como señalan Bartlett y Kennedy (1991), al examinar las bases legales de la ley es posible encontrarse, en general, con que los mecanismos de la reforma legal son auto-limitantes, permitiendo sólo el cambio hasta cierto punto y fortaleciendo las raíces de la jerarquía de género que se pretendía alterar. Siguiendo a estas autoras, una de estas limitaciones es el respeto a la ley precedente. Así, señalan, se puede cambiar la ley, pero debido a que la ley pretende preservar la estabilidad y continuidad institucional, la reforma se debe llevar a cabo desde los precedentes y doctrinas legales ya existentes, lo que presentaría dos problemas: los precedentes son con frecuencia androcéntricos, y los argumentos que se desvían de ellos son frecuentemente considerados extremos. Así, el respeto por ciertas y determinadas instituciones que son valoradas como fundamentales para nuestra sociedad y que son asociadas, en lo simbólico, a la estabilidad y continuidad de la institucionalidad nacional misma, como por ejemplo la familia y/o el matrimonio, se van constituyendo en estructuras difíciles de transformar.

La profundidad y el alcance de las evoluciones necesarias para poner fin a la discriminación de las mujeres, requiere de transformaciones culturales que atraviesen el conjunto de los discursos, de las normas y de las instituciones que construyen y moldean nuestra sociedad, entre las cuales se encuentran los cuerpos legales. El poder legitimado de la norma (la voz del Estado legitimada por la ciudadanía) y su función de regular la convivencia con base en un modelo específico, puede apuntar estratégicamente a establecer nuevas formas de relaciones entre hombres y mujeres. Ello es lo que se evalúa en términos generales en este estudio exploratorio: cuánto se ha avanzado desde el retorno a la democracia y cuáles son aún los principales déficit, lo que se realiza a través de la revisión y cuantificación de los proyectos legislativos presentados durante el período y del análisis más detallado de cuatro proyectos legislativos actualmente en trámite en el Congreso.

### Principales resultados cuantitativos

Se considera como universo de este estudio los proyectos de ley presentados durante el período que va desde el 11 de marzo de 1990 y hasta el 31 de diciembre de 2008, que refieren a derechos humanos de las mujeres o bien que impactan en su goce y ejercicio. Para su identificación se considera aquellos que refieran en su título a las mujeres y aquellos referidos a familia y matrimonio, ya que es allí donde mayoritariamente tiende a pensarse a las mujeres. Se incluyen además, por su importancia

en materia de derechos humanos, los proyectos de defensor del pueblo, contra la discriminación, y del Instituto de Derechos Humanos, por su eventual relevancia en materias de género. Adicionalmente, se incorporan los proyectos de ley presentados durante el mismo período, relativos a ciudadanía, entendiéndose en este grupo al conjunto de proyectos legales que refieren al reconocimiento, regulación y protección de los derechos de las personas, o bien aquellas iniciativas que impulsan cambios y reformas políticas/institucionales que permiten ampliar la base de participación ciudadana. Esta última incorporación se realiza para evaluar la existencia de diferencias significativas en los procesos de tramitación de estos proyectos en relación a los de género.

### *a) Proyectos de género*

Entre el 11 de marzo de 1990 y el 31 de diciembre de 2008 sólo el 4,3% de los proyectos de ley presentados —que constituyen un total de 264 proyectos— apunta al reconocimiento, regulación y/o protección de los derechos humanos de las mujeres, o bien tienen un impacto desproporcionadamente mayor en ellas que en los hombres. Al considerar los diferentes períodos gubernamentales, la tendencia es similar, salvo por la caída en un punto porcentual en el gobierno del Presidente Lagos.

Se observa que de los proyectos de ley que refieren a derechos humanos de las mujeres que han sido ingresados, un 27,3% (72 proyectos) se encuentra publicado, casi la mitad (128) se encuentran en alguna de sus fases de tramitación (48,5%) y un 21,6% (57 proyectos) se encuentra archivado. Sólo 5 proyectos han sido rechazados (1,9%) y 2 retirados.

En esta materia, hay 55 proyectos iniciados en Mensajes Presidenciales, de los cuales 46 ya se han convertido en leyes y están publicados (un 83,6%), mientras que sólo un 12,4% de las Mociones Parlamentarias se encuentran aprobadas y publicadas.

Un 41,3% del total de los proyectos que refieren a derechos humanos de las mujeres tienen como origen político la coalición de gobierno (Ejecutivo más Concertación), frente a un 17% de la oposición (sin considerar en ninguno de los casos aquellos proyectos de presentación conjunta).

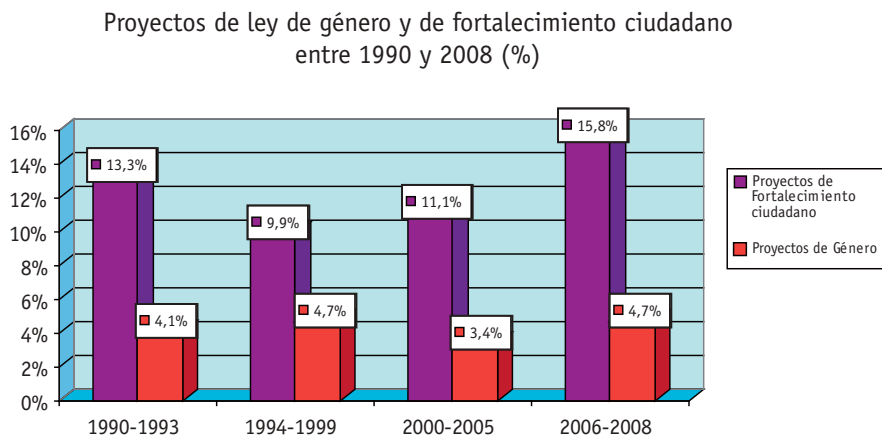
Del total de proyectos sobre derechos humanos de las mujeres, 53% se refieren a derechos civiles y políticos, 36,4% a derechos económicos sociales y culturales y sólo un 3,8% a institucionalidad y protección de los derechos humanos. El 6,8% restante versa sobre reconocimiento público a mujeres, en particular a través, por ejemplo, de monumentos o nombres de calles.

Por último, en términos de si existe relación entre el sexo de quienes impulsan las mociones parlamentarias y el contenido de las mismas, es decir, si se encuen-

tran mayoritariamente las parlamentarias en las mociones de derechos humanos de las mujeres, se constata que ello no es así, y que la subrepresentación femenina en el Congreso es acorde con su baja representación en *este tipo de iniciativas legislativas*.

### b) Comparación de proyectos en materia de fortalecimiento ciudadano y derechos humanos de las mujeres

Entre 1990 y 2008 fueron presentados ante el Congreso Nacional 6183 proyectos de ley, de los cuales 801 versan sobre fortalecimiento ciudadano y 264 dan cuenta, en alguna medida, de los derechos humanos de las mujeres.



Fuente: Elaboración propia en base a datos disponibles en <<http://sil.congreso.cl/pags/index.html>>.

En gran medida, los proyectos de ley de fortalecimiento ciudadano han sido propuestos por el bloque oficialista (27%), mientras que los proyectos de género han sido propuestos principalmente (27%) de manera conjunta con la oposición.

La comparación de estos dos ámbitos de propuestas legales no arroja, aparentemente, diferencias significativas. Ambos ámbitos responden con mayor eficacia a propuestas surgidas del Ejecutivo que aquellas surgidas de Parlamentarios. Ello da cuenta de que en el país son los proyectos que emanan del Ejecutivo los que, en mayor proporción, llegan a ser aprobados. También se observa que tanto los proyectos de ciudadanía como los proyectos legales que impactan a las mujeres son levantados principalmente por la Concertación de Partidos por la Democracia, ya sea a través del Ejecutivo o de sus Parlamentarios.

## Derechos de las mujeres: normativa en materia de equidad de género

El estudio sobre la estructura normativa en materia de equidad de género, se realiza en base a la siguiente información: la legislación nacional que comprende el conjunto de leyes clasificadas como de género presentadas, tramitadas, aprobadas o rechazadas entre 1990 y 2008; los Planes de Igualdad de Oportunidades de 1994-1999, 2000-2010 y la Agenda de Género 2006-2010; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), y las recomendaciones particulares realizadas por los órganos de supervisión de aquellos tratados relevantes en materia de derechos humanos de las mujeres (tales como el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

A continuación se da cuenta de los principales *avances y desafíos en materia de discriminaciones de género*.

1. *Reconocimiento de Institucionalidad*: Las iniciativas aquí consideradas están orientadas hacia la ratificación de distintos Instrumentos Internacionales que buscan mejorar la condición de los derechos humanos de las mujeres. En esta categoría se encuentran seis iniciativas (cuatro Mensajes y dos Mociones): una ya ha sido retirada, otra archivada, tres se encuentran en trámite y sólo una —la aprobación de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará)— ha sido publicada. Está pendiente la Ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW, hecho relevante pues este Protocolo constituye la única forma de sancionar el incumplimiento de los compromisos contraídos por el Estado.

2. *Protección interna*: Se ha orientado en torno a crear instituciones de alcance nacional que protejan los derechos humanos de las mujeres, poniendo énfasis en la igualdad y en la no discriminación en todas las esferas. Las cinco propuestas incluidas en esta categoría responden a mensajes presidenciales. Destacan dos propuestas del Ejecutivo: por una parte, la creación del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y, por otra, la creación del Instituto de la Mujer. Ambas fueron propuestas impulsadas tras el retorno a la Democracia, por el Presidente Patricio Aylwin. Queda pendiente la creación del Instituto de Derechos Humanos y del Defensor del Ciudadano.

3. *Discriminación*: El principal objetivo es alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres mediante distintos mecanismos jurídicos. De las nueve propuestas en esta categoría —de las que siete corresponden a Mociones Parlamentarias y dos a Mensajes Presidenciales—, tres han sido archivadas, cinco se encuentran en trámite (una de ellas desde 1990) y una ha sido publicada. Destaca la presentación de dos propuestas por parte del Ejecutivo, una de las cuales, la Reforma Constitucional que establece la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, fue publicada. No obstante, es preciso señalar que la problemática de discriminación ha sido abordada, principalmente, por los/las parlamentarios/as —no por el Ejecutivo—, y dichas iniciativas no se han traducido en leyes, siendo un gran desafío pendiente la abolición de todas las leyes que discriminan, así como aumentar los mecanismos jurídicos que garanticen la igualdad.

4. *Familia*: Esta temática es la que concentra el mayor número de propuestas legislativas, ochenta y ocho Mociones y ocho Mensajes. Considera el matrimonio, la sociedad conyugal, el divorcio, las uniones de hecho, la paternidad y maternidad y las pensiones alimenticias, por lo que abarca tanto el ámbito de los derechos civiles y políticos así como el de los derechos económicos, sociales y culturales. En la mayoría de las iniciativas que se encuentran en esta categoría se refuerzan los roles tradicionales, en términos de ubicar a las mujeres como las principales —si no únicas— responsables del cuidado de hijos e hijas. Los principales avances en esta materia lo constituyen la creación de los Tribunales de Familia, la Ley de Filiación y la Ley de Divorcio. Los desafíos pendientes se refieren a eliminar profundas discriminaciones que persisten en la legislación de familia. Se requiere, entre otras, igualar los derechos de hombres y mujeres en la administración de los bienes durante el matrimonio así como considerar en la formulación de leyes la noción de corresponsabilidad.

5. *Violencia*: Esta temática agrupa todas aquellas iniciativas tendientes a sancionar diversos tipos de agresiones de las que son víctimas las mujeres. Se enfoca en la violencia intrafamiliar, sexual, en el acoso sexual y en la violencia transmitida a través de los medios de comunicación. Aquí se encuentran veintitrés Mociones y un Mensaje. Destaca la publicación de leyes que apuntan a sancionar la violencia intrafamiliar y las propuestas de ley que buscan tipificar como delito el acoso sexual, así como también la propuesta legislativa que persigue tipificar y sancionar el femicidio. No obstante, llama poderosamente la atención el hecho de que una de cada tres propuestas de ley haya sido archivada y trece permanezcan aún en tramitación luego de muchos años.

6. *Participación*: El principal objetivo de esta temática es lograr que las mujeres sean incorporadas a la esfera política en igualdad de condiciones con los hombres. Lo anterior implica avanzar en la representación del Estado en instancias internacionales, en la igualdad de oportunidades y en las medidas afirmativas de carácter temporal que pongan fin a la subrepresentación de las mujeres en política. En esta categoría se encuentran nueve Mociones y un Mensaje, de los cuales seis se encuentran en trámite, dos archivados, uno rechazado y uno publicado. En esta materia no hay avances relevantes y los principales desafíos pendientes apuntan a la aprobación de la ley de representación equilibrada de hombres y mujeres, así como la igualdad de hombres y mujeres en la esfera pública.

7. *Derechos Sexuales y Reproductivos*: Esta temática se centra en el campo de la sexualidad y la reproducción, principalmente el enfoque se ha puesto en tres áreas: mejorar el acceso a la salud sexual y reproductiva, aborto y embarazo adolescente. Se han presentado doce Mociones y ningún Mensaje Presidencial en esta materia. Durante los últimos 18 años no se ha conseguido una ley que permita a las mujeres abortar, ni se ha logrado reponer la legislación sobre aborto terapéutico, violándose el derecho de las mujeres a decidir libremente sobre su sexualidad y su cuerpo. El principal avance que se ha logrado ha sido la legislación que permite a las estudiantes embarazadas continuar con sus estudios.

8. *Trata de personas y prostitución*: Esta temática busca poner fin a la trata y explotación sexual, principalmente de mujeres, niños y niñas, básicamente a través del

aumento de pena y la firma de instrumentos internacionales. Se ha presentado una Moción y un Mensaje, y ambos han sido publicados, los que constituyen avances por la tipificación y delito de trata de blancas y la aprobación del protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

9. *Nacionalidad y libre circulación*: Esta temática tiene por objetivo garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en lo que refiere a la nacionalidad y libre circulación. Es preciso destacar que entre 1990 y 2008 no se presentaron iniciativas al respecto, por lo que sigue pendiente el garantizar la inexistencia de niños y niñas apátridas.

10. *Trabajo*: Esta temática concentra todos aquellos aspectos que buscan poner fin a la desigualdad en el empleo; se persigue, además, mejorar las condiciones laborales y la igualdad de remuneraciones, así como también compatibilizar la maternidad y paternidad con el ámbito laboral. No obstante, la mayoría de las propuestas que provienen tanto del Ejecutivo (5 Mensajes) como de los Parlamentarios (34 Mociones) refuerzan permanentemente el rol de la maternidad. Dicha situación se aprecia en 24 de los 39 proyectos de ley considerados en esta temática, donde sólo 5 iniciativas apuntan a terminar con la discriminación en el empleo y la igualdad de remuneraciones. Los principales avances los constituyen las tres siguientes leyes: la que evita la discriminación por sexo y edad para acceder a un empleo; la que regula el trabajo de trabajadores del comercio en festividades; y la que concede derechos a padres trabajadores. Como desafíos pendientes se encuentran la ley que garantice igualdad de remuneraciones para hombres y mujeres; mejorar las condiciones laborales; y eliminar las barreras que dificultan el acceso de las mujeres al trabajo.

11. *Educación*: En esta temática —en la cual se han presentado sólo dos Mociones— existen, principalmente, tres objetivos: en primer lugar, terminar con las desigualdades en el acceso a la educación de niños y niñas; en segundo lugar, erradicar estereotipos sexistas que refuerzan prejuicios como la inferioridad de las mujeres; y, en tercer lugar, educar de manera de adquirir conciencia de la responsabilidad compartida de hombres y mujeres en la familia. Llama profundamente la atención el hecho de que sólo ha sido aprobada la propuesta legislativa que garantiza la educación de jóvenes embarazadas y preocupa que no hayan sido publicadas medidas que terminen con la discriminación, con estereotipos sexistas, ni tampoco medidas que promuevan la corresponsabilidad de mujeres y hombres.

12. *Salud*: Esta temática considera todos aquellos aspectos que persiguen terminar con las discriminaciones en salud, garantizando con ello su acceso. Abarca además regulaciones a los planes de las Isapres para eliminar discriminaciones que afectan principalmente a mujeres. Es fundamental precisar que no existe ninguna propuesta legislativa del Ejecutivo en ninguno de los ámbitos señalados; pero sí se encuentran siete Mociones. Sólo se tradujo en ley una Moción Parlamentaria que busca eliminar las penas de los delitos de suposición de parto y, aun cuando existen propuestas para terminar con las discriminaciones en los planes de las Isapres, ninguna de éstas se ha traducido en ley.

13. *Medios de Comunicación*: En esta temática se busca impulsar el principio de Igualdad, así como eliminar prejuicios y contenidos sexistas. Resulta preocupante que no haya ninguna propuesta legislativa al respecto.

14. *Económicas y financieras*: En esta temática está presente la idea de eliminar la discriminación que afecta a las mujeres en la esfera económica. Al igual que en la temática anterior, no existen propuestas al respecto ni de los Parlamentarios ni del Ejecutivo.

15. *Seguridad social*: Esta temática se centra en lograr una distribución más equitativa de los recursos del Estado a través de diversos subsidios. Se ocupa, además, de mejorar las condiciones de pobreza en la que viven un importante sector de mujeres jefas de hogar. Además, considera la protección de salud y social a sectores vulnerables. Las iniciativas legislativas del Ejecutivo (26 Mensajes) se han orientado a aumentar paulatinamente diversos subsidios, así como asignaciones maternas y familiares.

16. *Previsional y AFP*: Esta temática se ha concentrado en poner fin a discriminaciones en el sistema de AFP y modificar la legislación del sistema previsional. Destaca el Mensaje Presidencial que fue publicado y que buscaba perfeccionar el sistema previsional, en el cual se hace un especial reconocimiento al trabajo de las mujeres.

Ciertamente, tras 18 años de Democracia podemos decir que ha mejorado la condición de las mujeres y se ha adquirido una mayor conciencia respecto de sus derechos humanos. A pesar de lo anterior, existe la necesidad de impulsar una serie de reformas que permitan consolidar el principio de Igualdad y no discriminación en nuestra sociedad.

Resulta interesante constatar que los proyectos de ley que abordan los temas más conflictivos sean presentados mayoritariamente por Parlamentarios.

## Seguimiento de casos emblemáticos: eficacia y contenido

A continuación, se realiza un análisis de lo acontecido durante el proceso de tramitación, así como de la situación internacional, de proyectos legislativos emblemáticos, que corresponden a las iniciativas de sociedad conyugal, ley de cuotas, femicidio e igualdad salarial. En este apartado se revisará lo acontecido con estos cuatro proyectos de ley que están actualmente en trámite en el Parlamento<sup>11</sup>.

### 1. Participación de las mujeres en la vida pública nacional

La instauración de medidas de acción positiva destinadas a asegurar el derecho de las mujeres a ser elegidas en cargos de elección popular responde tanto a la necesidad

<sup>11</sup> La selección de estos proyectos fue realizada por la contraparte de la Secretaría General de la Presidencia.



de corregir el déficit de participación política de las mismas, como a la obligación de cumplir con compromisos internacionales suscritos por el país.

La promoción de las mujeres en la vida pública nacional está normada en, al menos, dos artículos de la CEDAW. En el artículo 3, en el cual se señala que:

«Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.»

Y en el artículo 7 en el cual se puntualiza que los Estados Partes «tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país (...)»

Además, en el artículo 4 se señala que:

«(...) la adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.»

La preocupación sobre la falta de normativa en esta materia en el país, ha sido refrendada por el Comité de la CEDAW<sup>12</sup> en 1999, al recomendar al país la necesidad de implementar medidas para fomentar la mayor participación de la mujer en la vida pública, y en 2006, cuando manifiesta su preocupación por el lento progreso de nuevas reformas legales, en particular, el del «proyecto de ley de cuotas presentado en 1997, destinado a promover el derecho de la mujer a participar en la vida pública nacional». Asimismo, insta al Estado de Chile:

«a que intensifique sus esfuerzos encaminados a reformar el sistema electoral binominal, que es desfavorable para la representación política de la mujer, y a que adopte medidas, en particular medidas especiales de carácter temporal, destinadas a acelerar la igualdad de facto entre la mujer y el hombre a fin de incrementar la participación de la mujer en la vida política, particularmente en el Parlamento y los municipios, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la recomendación general 25 del Comité, sobre las medidas especiales de carácter temporal, y la recomendación general 23 sobre la mujer en la vida pública.»

---

<sup>12</sup> Este Comité es establecido por el artículo 17 de la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, con el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de sus disposiciones.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos<sup>13</sup> (1999) recomienda al Estado de Chile tomar «medidas para mejorar la participación de las mujeres, si es preciso mediante la adopción de programas de acción afirmativa».

Paralelo a las obligaciones internacionales, el Servicio Nacional de la Mujer se hace cargo de esta obligación en el primer Plan de Igualdad de Oportunidades 1994-1999, señalando que se debe estudiar y proponer modificaciones a la Ley Electoral y a las modalidades de designación de candidatas/as a elección popular, para asegurar una mayor participación de las mujeres. El segundo Plan de Igualdad 2000-2010 es más explícito al señalar que se deben desarrollar mecanismos de acción positiva que incrementen la participación efectiva de las mujeres en los cargos de elección popular y, en la misma línea, en la Agenda de Género 2006-2010 se plantea la necesidad de generar proyectos de ley que incentiven y refuercen la participación política de las mujeres desde un punto de vista paritario, así como la necesidad de reformar la Ley Electoral e instalar una ley de cuotas. Es a partir de esta última inclusión que surge, en 2007, el cuarto intento de legislar sobre la materia y el primero originado en un Mensaje Presidencial.

La primera Moción presentada en esta materia corresponde a aquella que «Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de promover el derecho de las mujeres a participar en la vida pública nacional»,<sup>14</sup> la cual propone que en las elecciones populares ninguno de los sexos debe superar el 60% de las candidaturas presentadas por cada partido o pacto. Lo mismo debe ocurrir en los órganos colegiados internos de los partidos políticos. Dicho proyecto es archivado en agosto del 2002, sin haber tenido jamás urgencia para su discusión ni haber contado con el apoyo del Ejecutivo.

Pocos días antes que fuera archivado el proyecto anterior, ingresa una nueva Moción<sup>15</sup> que «Establece discriminación positiva a favor de las mujeres y modifica las leyes N°18.700<sup>16</sup> y N°18695<sup>17</sup>», la cual plantea la incorporación de un 30% de candidatas mujeres, a lo menos, en los pactos y subpactos de todas las elecciones populares. Este proyecto es archivado en junio de 2005 aduciendo el artículo 17 del reglamento<sup>18</sup>, es decir, porque el proyecto queda detenido en la comisión respectiva y no continúa su discusión. Además, se aduce en el oficio que se encuentra en la Comisión otra Moción de alcances muy similares. Ella es la presentada en marzo de

<sup>13</sup> El Comité de Derechos Humanos es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* por sus Estados Partes. Todos los Estados Partes deben presentar al Comité informes periódicos sobre la manera en que se ejercitan los derechos.

<sup>14</sup> Moción de los diputados Escalona, Estévez, Barrueto y Andrés Palma y de las diputadas Pollarolo, Saa, Wörner, Allende, Aylwin y Rebolledo. Boletín Legislativo N° 1994-07.

<sup>15</sup> Moción de los diputados Rossi, Jarpa, Juan Pablo Letelier, Aníbal Pérez, Riveros y de las diputadas Tohá, Allende, Ibáñez y Vidal. Boletín Legislativo N°3020-06.

<sup>16</sup> Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios.

<sup>17</sup> Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

<sup>18</sup> «Transcurrido el plazo de dos años sin que la Comisión respectiva se pronuncie sobre los proyectos de ley y demás asuntos que se tramiten como tales, cualquiera que sea el trámite constitucional o reglamentario en que se encuentren, aquella deberá solicitar su archivo a la Sala», Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 17.

2003, que constituye la reposición de la ingresada en 1997.<sup>19</sup> El proyecto es remitido a la Comisión de Familia, en la cual permanece tres años sin ser debatido, iniciando recién su estudio en diciembre de 2006.

Al ser sometido en enero de 2007 a votación general en la Comisión, la Moción es rechazada, por lo que debe pasar a Sala de la Cámara de Diputados, lo que, a la fecha, no ha ocurrido.

En diciembre de 2007 la Presidenta Bachelet ingresa un nuevo Proyecto de Ley que establece participación política equilibrada de hombres y mujeres, cuyas normas están destinadas a garantizar este equilibrio tanto en los cargos de representación popular como al interior de los partidos políticos. Define, además, un mayor aporte fiscal a las candidatas mujeres que resulten electas. El proyecto plantea modificar las siguientes leyes: de Partidos Políticos, de Votaciones Populares y Escrutinios, de Municipalidades y de Gasto Electoral. Dicho proyecto se encuentra con suma urgencia desde septiembre de 2009.

Los principales argumentos esgrimidos en contra de las cuotas apuntan a que éstas:<sup>20</sup> combaten una discriminación con otra discriminación, poniendo a las mujeres en una situación de privilegio; refuerzan el estereotipo de menores capacidades en las mujeres y desvalorizan a aquellas que por sus propios méritos acceden a sus cargos; dan pie para que otros sectores de la sociedad (como minorías étnicas, culturales o religiosas, jóvenes, tercera edad, etc.) puedan también pedir cuotas; favorecen la inscripción de candidatas por cumplir con la ley y no por sus méritos; y, por último, no han demostrado su utilidad.

Como contrapartida a estos argumentos es posible señalar que discriminación, según la CEDAW, es la restricción de derechos y lo que se busca a través de los mecanismos de acción positiva es justamente hacer efectivos derechos a aquellas que los estaban viendo conculcados. Pasa a ser un asunto de justicia compensar a las mujeres por su exclusión histórica del espacio público. Asimismo, estas medidas no cuestionan la idoneidad de las mujeres, sino que discuten un acervo cultural que ha relegado a las mismas al espacio de lo privado y que niega muchas veces sus propios méritos. Una ley de representación equilibrada está orientada a establecer mínimos

<sup>19</sup> Moción presentada por las diputadas Allende, Rosa González, Mella, Ibáñez, Adriana Muñoz, Saa, Alejandra Sepúlveda y Tohá, y por los diputados Girardi y Rossi. Boletín Legislativo N° 3206-18.

<sup>20</sup> En el Informe realizado por la Comisión de Familia con respecto al proyecto de 2007 se consigna la opinión de los y las expertas consultadas, quienes fueron: Laura Albornoz, Ministra Directora del Servicio Nacional de la Mujer; Sonia Montaña, Jefa de la Unidad Mujer y Desarrollo de la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL); Carolina Carrera, Vicepresidenta de la Corporación Humanas, y Camila Maturana, de esa misma organización; Tomás Duval y Pablo Lira, asesores del Instituto Libertad; Ignacio Illanes, asesor del Instituto Libertad y Desarrollo; Beatriz Corbo, asesora de la Fundación Jaime Guzmán, y Marcela Ríos, investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Chile. En contra de legislar sobre cuotas se manifestaron los asesores del Instituto Libertad, la asesora de la Fundación Jaime Guzmán, el asesor del Instituto Libertad y Desarrollo. El resto de las expertas consultadas se manifestaron favorables a una legislación en esta materia. De allí han sido extraídos los argumentos arriba señalados.

en las candidaturas y no en los cargos. Durante las campañas, serán las propias candidatas quienes tendrán la posibilidad de demostrar sus méritos para ser elegidas. En efecto, seguirá siendo la población quien escoja, eventualmente, entre los y las mejores.

Las mujeres no son una minoría, por tanto no son comparables a otros grupos como minorías étnicas, religiosas y culturales, y el ser mujer no es un estado transitorio como la juventud o la tercera edad. La representación equilibrada se refiere a hombres y mujeres que en conjunto constituyen la sociedad.

En relación al efecto de las cuotas en otros países, la siguiente tabla da cuenta del avance que ellas representan para la participación de las mujeres en aquellos países donde se han aplicado. Los países con menor representación de mujeres —Chile y Uruguay— son aquellos en los cuales no se ha adoptado una normativa al respecto.

Participación de mujeres en algunos Parlamentos latinoamericanos<sup>21</sup>

Países seleccionados	Cámara Alta		Cámara Baja		Cámara Única	
	Total Senadores/as	Mujeres %	Total Diputados/as	Mujeres %	Total Congressistas	Mujeres %
Argentina	72	38,9%	256	40,6%	-	-
Chile	38	5,3%	120	15,8%	-	-
Costa Rica	-	-	-	-	57	35,1%
México	128	19,5%	500	23,8%	-	-
Perú	-	-	-	-	120	27,5%
Uruguay	31	12,9%	99	12,1%	-	-

En la base de toda la argumentación contraria a legislar se encuentra la ceguera frente a la situación de discriminación que viven las mujeres en nuestra cultura y a la necesidad de provocar transformaciones que permitan que toda la ciudadanía goce de iguales oportunidades para incidir en los destinos del país.

En este sentido, es interesante el análisis realizado por Marx y otras (2006: 77) al comparar la experiencia de legislación en esta materia en Brasil y Argentina.

(...) la ley electoral argentina prevé un cupo femenino mínimo del 30% mientras que la norma brasileña, al reservar un porcentaje mínimo del 30% y un máximo del 70% para cada uno de los sexos, introduce cuotas neutrales. Aunque la experiencia internacional comparada no permite identificar a priori la existencia de ventajas de un sistema con relación al otro, las cuotas femeninas implican un reconocimiento

<sup>21</sup> Tabla extraída de Corporación Humanas, Observatorio Parlamentario, 2008.

explícito de la necesidad de superar el déficit estructural que sufren las mujeres en la competencia electoral. Las cuotas neutrales, en cambio, no evidencian las desigualdades existentes en la distribución real del poder entre los géneros.

El proyecto de ley ingresado por la Presidenta, aun cuando se asemeja a la norma brasileña en términos de que las candidaturas de los partidos políticos o los pactos no podrán incluir más de un 70% de personas del mismo sexo, se hace cargo de la situación de discriminación a través de los cambios que el proyecto propone en la Ley N° 19.884 sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, incorporando un incentivo económico, el cual aumenta si el porcentaje de candidaturas de mujeres presentadas por el partido o pacto supera el 30%.

(...) la Ley de Cupo argentina y su primer decreto reglamentario establecieron explícitamente que los lugares en las listas de candidatos a ser ocupados por mujeres debían asegurarles posibilidades ciertas de resultar electas. En ese sentido, se especificó con relativa claridad el sistema de intercalación de los postulantes según su sexo y, adicionalmente, la norma determinó que las listas que no cumplieran con estos requisitos no serían oficializadas. A pesar de las posibilidades de fácil comprensión de estos dispositivos, inicialmente la mayoría de los partidos políticos demostró dificultades para interpretar correctamente la norma. Ante este hecho, los recursos legales que presentaron mujeres a lo largo de todo el país condujeron a la promulgación de un segundo decreto reglamentario en el año 2000, que definió con exactitud la ubicación que deben tener las candidatas en las listas electorales, estableciendo una casuística extensa en previsión de cualquier caso que pueda despertar dudas al respecto. La legislación brasileña carece de esa precisión. (Marx y otras, 2006: 77 y 78)

Este punto es relevante, especialmente porque la ley argentina ha permitido aumentar de manera importante la representación de mujeres en el Parlamento, mientras que la brasileña no ha tenido mayor impacto. En el caso chileno, la existencia del sistema binominal puede terminar transformando la eventual ley de cuotas en una normativa simbólica que permita aumentar la cantidad de mujeres candidatas pero no incidir en el número de parlamentarias, ya que los partidos o pactos pueden ubicarlas en aquellos lugares en los cuales los partidos llevan candidatos sólo para sumar votos a la lista pero que se prevé difícil o imposible su elección. El cambio del sistema binominal es también un tema de profundización democrática en términos de género. Pero mientras ello no ocurra, la existencia de una ley de cuotas permite, por una parte, llamar la atención sobre una situación de discriminación y, por otra, otorgar la posibilidad de que los períodos de campaña constituyan una oportunidad para la promoción de liderazgos de mujeres. Pero por sobre todo, el efecto simbólico de la ley puede impactar en la voluntad política de los partidos y en el consecuente escrutinio y presión por parte del electorado.

Por último, Marx y otras (2006: 78) señalan que:

El decreto reglamentario de la Ley de Cupo Femenino de Argentina, al disponer la intervención de la justicia electoral en los casos de incumplimiento de la norma, define explícitamente un sistema de sanciones. Además, otorga a todos los habitantes de un distrito electoral el derecho de impugnar una lista que consideren violatoria de la ley. La legislación brasileña, por su parte, no incluye ningún sistema de sanciones.

En Argentina —previo al decreto reglamentario— se colocaba a las candidatas en una compleja situación individual de enfrentamiento con sus partidos. La propuesta legislativa chilena, en cambio, al facultar al Servicio Electoral para rechazar el total de las candidaturas declaradas por el partido político o pacto que no cumpla con la normativa, establece un sistema de sanción que separa de la propia candidata la obligación de impugnar, viabilizando su operatividad.

## 2. Femicidio

El femicidio, entendido como las muertes intencionales de mujeres por el hecho de ser tales, es la manifestación más extrema de la violencia de género y de la discriminación sexista. El concepto de femicidio es utilizado por primera vez por Diana Russell, en 1976, ante el Tribunal Internacional de Crímenes contra las Mujeres que se lleva a cabo en Bruselas, para denominar el asesinato de mujeres por el hecho de ser tales.

Se distinguen el «femicidio íntimo» y el «femicidio no íntimo». El primero, abarca los asesinatos de mujeres cometidos por hombres con quienes la víctima tenía o tuvo una relación de intimidad familiar, afectiva, de convivencia u otras afines<sup>22</sup>, y el segundo, se refiere a los asesinatos cometidos por hombres con quienes la mujer no tenía una relación previa de intimidad<sup>23</sup>.

El femicidio constituye la manifestación más extrema de la violencia contra las mujeres así como la violencia contra ellas es la forma más extrema de la discriminación sexista. En este marco, la CEDAW no se refiere explícitamente a la violencia contra las mujeres en su articulado, pero ésta quedaba subsumida en todas las normativas antidiscriminatorias. No obstante, con el fin de ser más explícito sobre esta materia, el Comité de la CEDAW realiza la Recomendación General N° 19, en la cual señala que los Estados deben establecer medidas apropiadas y eficaces para combatir todo tipo de violencia contra las mujeres (servicios apropiados de protección y apoyo; garantizar que los medios de comunicación respeten y promuevan el respeto de la mujer; medidas de protección contra el hostigamiento sexual y otras formas de violencia en el lugar de trabajo).

Por su parte, el Servicio Nacional de la Mujer señala, en su Plan de Igualdad de Oportunidades 2000-2010, que deben introducirse las reformas necesarias y continuar el seguimiento a la Ley de Violencia Intrafamiliar de acuerdo a las evaluaciones en torno a su implementación. Asimismo, plantea que se debe perfeccionar la Ley de

<sup>22</sup> Este tipo de femicidio es el más frecuente y se encuentra en los delitos de homicidio, parricidio e infanticidio.

<sup>23</sup> Este femicidio involucra casi siempre un ataque sexual previo y comprende, por lo general, los asesinatos sexuales o en serie. Los casos de Ciudad de Juárez en México y Alto Hospicio en Chile, corresponden, de acuerdo a lo señalado, a femicidios masivos en los que se asocian factores de género y de clase, en los que prejuicios, estereotipos y descalificaciones estuvieron en la base del actuar de funcionarios públicos y medios de comunicación.

Violencia Intrafamiliar de acuerdo a las evaluaciones de su aplicación, asegurando la asignación de recursos técnicos y económicos. En la Agenda de Género 2006-2010, se indica que se debe promover la actualización de las normas sobre violencia sexual e impulsar la generación de un debate político destinado a la promulgación de normas que regulen la violencia en los medios de comunicación. Se señala también la necesidad de evaluar la efectividad de la normativa referida a violencia de género y su coherencia con otros cuerpos legales.

Al respecto, el único proyecto de ley ingresado al Congreso Nacional que busca especialmente tipificar el femicidio, se origina en una moción parlamentaria presentada por diputados/as de diversas bancadas el 3 de abril de 2007<sup>24</sup>. Esta iniciativa propone incorporar el tipo penal de femicidio al Código Penal chileno, reconociendo el asesinato de mujeres como un delito específico que se da en el contexto de la violencia intrafamiliar.

El proyecto que «Modifica el Código Penal y el decreto ley N° 321, de 1925, para sancionar el femicidio y aumentar las penas aplicables a este delito» entiende como femicidio «todo asesinato en que la víctima sea la cónyuge, conviviente o cualquier mujer con la que el agresor está o haya estado ligado por alguna relación afectiva». La Moción reconoce la problemática de la violencia de pareja, afectando además las posibilidades de aplicar la atenuante «obrar por estímulos tan poderosos que naturalmente hayan producido arrebato y obcecación», la cual normalmente se ha utilizado para justificar por medio de los celos, la comisión de crímenes atroces en contra de las mujeres. La idea legislativa propone, además, impedir el otorgamiento de la libertad condicional a aquellos que hubieren sido condenados por delitos graves en contexto de violencia doméstica.

La Moción se discute en particular en la Comisión de Familia de la Cámara y se refunde con otra Moción relacionada, que «Modifica normas sobre parricidio»<sup>25</sup>. Esta segunda iniciativa introduce una nueva eximente de responsabilidad penal, sustituyendo al miedo insuperable por la amenaza de sufrir un mal grave e inminente, y, además, incorpora una agravante referida a la crueldad o sevicia ejercida por el autor de un delito, con anterioridad a la ejecución del hecho.

Con fecha 20 de noviembre de 2007, el Ejecutivo presenta una indicación sustitutiva basada en los fundamentos de la Moción sobre femicidio, cuyo texto se sustituye en la indicación, ampliando la Moción en discusión, en los siguientes aspectos: modifica las normas sobre parricidio, incluyendo en él a los ex convivientes, a los ex cónyuges y a los que tengan hijos en común, asimilando de esta forma el campo de aplicación de este delito al considerado en la definición de violencia intrafamiliar<sup>26</sup>; introduce cambios en la tipificación de los delitos sexuales, eliminando las barreras actuales para investigar la violación conyugal y estableciendo que el juez podrá pres-

<sup>24</sup> Moción presentada por las diputadas, Muñoz, Goic, Pacheco, Saa, Sepúlveda, Tohá, Valcarce y Vidal, junto a los diputados Encina y Leal, Boletín Legislativo N° 4937-18.

<sup>25</sup> Ingresada el 5 de septiembre de 2007, Boletín Legislativo N° 5308-18.

<sup>26</sup> Artículo 5°, Ley N° 20.066.

cindir de la autorización del progenitor condenado por delitos sexuales, para que el hijo o hija salga del país.

Las modificaciones propuestas inciden, además, en la actual causal de exención de responsabilidad penal en ciertos delitos patrimoniales entre cónyuges o parientes y limita la posibilidad de aplicar la atenuante de responsabilidad penal de irreprochable conducta anterior cuando hay anotaciones previas por violencia intrafamiliar.

Además, se introducen modificaciones a la Ley de Violencia Intrafamiliar incorporándose a la medida accesoria de prohibición de acercarse a la víctima<sup>27</sup>, la exigencia de presentarse regularmente a una unidad policial y modificándose el artículo 14 de la ley para que el maltrato habitual deje de ser una figura penal residual que no puede ser perseguida conjuntamente con otro delito.

Ambas Mociones refundidas, más la indicación sustitutiva del Ejecutivo, son votadas y aprobadas como un todo, en particular y en general, por el Pleno de la Cámara de Diputados el 15 de septiembre de 2008,<sup>28</sup> pasando a segundo trámite constitucional el 30 de septiembre del mismo año a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, donde se aprueba la idea de legislar por la unanimidad de los miembros de la Comisión<sup>29</sup>. Se encuentra en tabla hasta la fecha.

La presentación de esta iniciativa legal, da igualmente origen a una sesión especial de la Cámara, citada por 47 de sus diputados/as, que se lleva a efecto el 2 de octubre de 2007 con el objeto de discutir las implicancias del preocupante aumento de femicidios en Chile y sus vinculaciones con actos de violencia intrafamiliar, así como también analizar los resultados prácticos de la última reforma introducida por la Ley N° 20.066 y la Ley N° 19.968, sobre Tribunales de Familia, a fin de fortalecer las medidas preventivas y legislativas en la materia.

La sesión concluye con la adopción de cuatro proyectos de acuerdo:

- N° 462, que propone establecer Fiscalías Especializadas en violencia intrafamiliar, policías con Plan Cuadrante capacitados en violencia, registro único integrado de denuncias, una Casa de Acogida por provincia, consejos comunales de protección a víctimas, sistema de alerta de riesgo inminente GPS, base de datos compartida en línea, investigación sobre femicidios para evaluar impacto, querellas por violencia en que se hagan parte intendentes y gobernadores, y un registro de femicidios por parte del Instituto Médico Legal.

<sup>27</sup> Artículo 9º, letra b), Ley N° 20.066.

<sup>28</sup> En esa ocasión el proyecto fue aprobado en general por 98 votos a favor, ningún voto en contra y ninguna abstención. Con la misma votación y en la misma ocasión fueron aprobados en particular los artículos 1º, números 1), 7), 13) y 14), y 2º, números 2), 3) y 5) del proyecto propuesto por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia. Las demás disposiciones fueron aprobadas con distintas votaciones.

<sup>29</sup> Sometida a votación la idea de legislar, fue aprobada por la unanimidad de los miembros de la Comisión presentes, senadores Espina, Gómez y Pedro Muñoz.



- N° 463, que busca reformar la Ley de Violencia Intrafamiliar con el objeto de que se dicten siempre medidas de protección a favor de las víctimas, aumento de jueces en Tribunales de Familia; se decreta suma urgencia al proyecto de ley sobre femicidio que modifica el Código Penal y el decreto ley N° 321, de 1925, para sancionar el «femicidio», y aumentar las penas aplicables a este delito<sup>30</sup>; se modifique el Código Procesal Penal para evitar la aplicación del principio de oportunidad y salidas alternativas al procedimiento en casos de violencia, y se instruya al Ministro del Interior para transparentar cifras en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales.
- N° 464, que busca darle urgencia al proyecto de ley que tipifica el femicidio<sup>31</sup> y la implementación de políticas integrales e intersectoriales de educación que incorporen la prevención de violencia en todos los niveles educacionales y en la LOCE; aumento de recursos para el SERNAM, especialmente para la adecuada defensa jurídica de las mujeres víctimas de violencia; la aplicación de programas nacionales de capacitación y sensibilización en Derechos Humanos y Violencia contra las Mujeres, dirigidos a agentes del Ministerio Público, Jueces(zas) de Garantía y de Familia, Defensores(as), Consejeros Técnicos, Departamentos de Familia de las Policías y otros actores relevantes de la sociedad civil; y el establecimiento de procedimientos obligatorios para que las mujeres que denuncien violencia sean derivadas por el Ministerio Público a la unidad de víctimas y testigos, a fin de que reciban la debida información y asesoramiento a seguir ante los Tribunales de Familia o Garantía en las materias de su competencia.
- N° 465 (el único de los cuatro presentado por diputados de la Alianza), que busca que se le dé urgencia al proyecto de Tribunales de Familia con el fin de aumentar el número de sus jueces en concordancia con la propuesta de la Corte Suprema; se aumente el presupuesto de SERNAM para 2008 con el fin de tener más casas de acogida y se instalen programas de rehabilitación para los agresores; se acoja la petición contenida en el proyecto de acuerdo N° 32, aprobado el 16 de mayo de 2006, en Sesión 26<sup>a</sup>, por el cual se solicita modernizar la asistencia jurídica creando un Servicio Nacional de Asistencia Jurídica, garantizando abogados para las víctimas de delitos, para las mujeres y para los trabajadores; y se implemente en los establecimientos educacionales programas que tengan por objeto educar en la igualdad de género y en la capacidad de desarrollar relaciones interpersonales, afectivas y familiares libres de violencia.

De acuerdo a lo señalado, la Moción presentada concita acuerdos transversales en orden a la importancia de legislar e intervenir en torno a la violencia de género en contra de las mujeres, sin embargo, ello no se ha traducido, en la práctica, en mayor celeridad en la discusión para la aprobación del mismo. En efecto, entre el 8 de

<sup>30</sup> Boletín Legislativo N° 4937-18.

<sup>31</sup> Boletín Legislativo N° 4937-18.

enero y el 15 de septiembre de 2008, el Gobierno da suma urgencia a esta iniciativa, retirándola con posterioridad, por lo que cuenta con urgencia simple desde el 28 de enero de 2008.

La violencia en contra de las mujeres —que en su expresión más extrema conduce a la muerte de mujeres y niñas— es uno de los problemas más graves que afronta la región latinoamericana, existiendo diversos esfuerzos para abordar la problemática de violencia doméstica y variadas políticas públicas encaminadas a erradicarla. En la mayoría de los códigos penales de la región, el delito de femicidio —circunstancia agravante de homicidio— no se encuentra tipificado. Sólo en Costa Rica existe ya una legislación que tipifica el femicidio como tal. En efecto, publicada en La Gaceta N° 103 del 30 de mayo de 2007, la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica aprueba la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres<sup>32</sup>, la que dentro de una serie de normas que consagran de una forma más o menos acabada la problemática de la violencia doméstica, en su artículo 21 consagra la penalización del femicidio: «Se le impondrá pena de prisión de veinte a treinta y cinco años a quien dé muerte a una mujer con la que mantenga una relación de matrimonio, o convive en unión de hecho, declarada o no.»<sup>33</sup>

Por su parte, el Código Penal español, si bien no tipifica el femicidio, aborda la problemática de la violencia y sus manifestaciones a través de la relación de parentesco<sup>34</sup>, dando cuenta, de esta forma, de las características especiales que tienen los delitos contra las personas cuando se producen al interior de la familia y lo vulnerables que se encuentran las víctimas al compartir el mismo hogar que el agente

<sup>32</sup> Sanciona todas las formas de violencia (física, psicológica, sexual y patrimonial) e introduce tipología nueva separada del Código Penal para ampliar la protección de derechos de las mujeres.

<sup>33</sup> Costa Rica ha aprobado la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (Ley de Igualdad Real) a la que se sumó, posteriormente, la Ley Contra la Violencia Doméstica.

<sup>34</sup> Ello ocurre en el art. 57 del Código Penal, el cual postula que en los delitos de homicidio, aborto, lesiones, contra la libertad, de torturas y contra la integridad moral, la libertad e indemnidad sexuales, la intimidad, el derecho a la propia imagen y la inviolabilidad del domicilio, el honor, el patrimonio y el orden socioeconómico, que han sido cometidos contra quien sea o haya sido el cónyuge, o sobre persona que esté o haya estado ligada al condenado por una análoga relación de afectividad aun sin convivencia, o sobre los descendientes, ascendientes o hermanos por naturaleza, adopción o afinidad, propios o del cónyuge o conviviente, o sobre los menores o incapaces que con él convivan o que se hallen sujetos a la potestad, tutela, curatela, acogimiento o guarda de hecho del cónyuge o conviviente, o sobre persona amparada en cualquier otra relación por la que se encuentre integrada en el núcleo de su convivencia familiar, así como sobre las personas que por su especial vulnerabilidad se encuentran sometidas a su custodia o guarda en centros públicos o privados, se acordará, en todo caso, el impedir al penado acercarse a ellos, en cualquier lugar donde se encuentren, así como acercarse a su domicilio, a sus lugares de trabajo y a cualquier otro que sea frecuentado por ellos, quedando en suspenso, respecto de los hijos, el régimen de visitas, comunicación y estancia que, en su caso, se hubiere reconocido en sentencia civil, hasta el total cumplimiento de esta pena. No obstante lo anterior, si el condenado lo fuera a pena de prisión y el juez o tribunal acordara la imposición de una o varias de dichas prohibiciones, lo hará por un tiempo superior entre uno y 10 años al de la duración de la pena de prisión impuesta en la sentencia, si el delito fuera grave, y entre uno y cinco años, si fuera menos grave. En este supuesto, la pena de prisión y las prohibiciones antes citadas se cumplirán necesariamente por el condenado de forma simultánea.

victimario, pero principalmente de lo difícil que es para las víctimas sobreponerse al abuso cuando quienes ejercen esta dominación tienen lazos afectivos con ellas.

Esta circunstancia —el parentesco— puede atenuar o agravar la responsabilidad, según la naturaleza, los motivos y los efectos del delito, ser o haber sido el agraviado, cónyuge o persona que esté o haya estado ligada de forma estable por análoga relación de afectividad, o ser ascendiente, descendiente o hermano por naturaleza o adopción del ofensor o de su cónyuge o conviviente<sup>35</sup>.

El Estado de Chile tiene aún un conjunto de desafíos pendientes para cumplir con los estándares internacionales de garantía de derechos y protección a las víctimas a los que se ha obligado<sup>36</sup>. Se precisa aún un reconocimiento explícito de la violencia en contra de la mujer como expresión máxima de la discriminación, que la consigne como una violación grave a los derechos humanos y un problema de seguridad y salud pública, cuya magnitud es urgente cuantificar.

La violencia contra las mujeres debe ser abordada de un modo integral, con el tratamiento legal adecuado, que posibilite la correcta articulación de políticas públicas. Se requiere visibilizar la ocurrencia de la violencia contra las mujeres dentro y fuera del hogar mediante el establecimiento de sistemas estadísticos adecuados. Los femicidios son la resultante de una escalada de violencia, por tanto no se debe perder de vista el continuo de la violencia que tiene como uno de sus eventuales resultados la muerte de la víctima. La política pública y, por tanto, la norma legislativa, debe apuntar a combatir las causas de dicho fenómeno y no exclusivamente sus manifestaciones más brutales.

### 3. *Sociedad conyugal*

Un ámbito relevante en materia de derechos civiles y políticos de las mujeres es aquel que se refiere al régimen de bienes matrimoniales. El Código Civil establece el régimen de sociedad conyugal, cuyo jefe es el marido, quien administra los bienes conyugales propios y los de la mujer. Se trata de un régimen supletorio de la voluntad de las partes y que como tal constituye la regla general en ausencia de otro acuerdo. Esta institución se ha mantenido como general a pesar de que el año 1994 la Ley N° 19.335 introduce el régimen de participación en los gananciales.

Sobre esta materia, la CEDAW se refiere en el artículo 2, en el cual señala que se debe eliminar la discriminación contra la mujer (instaurar principio de igualdad hombres y mujeres; sancionar toda discriminación contra las mujeres; protección jurídica de los derechos de las mujeres sobre la base de igualdad con el hombre; dero-

<sup>35</sup> Ley Orgánica 11/2003, de 29 septiembre (RCL 2003, 2332).

<sup>36</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial; Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; Convención sobre los derechos del niño, niña y adolescentes; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

gar o modificar medidas, leyes, reglamentos y usos discriminatorios), y en el artículo 16, en el cual consigna que se debe eliminar toda discriminación contra la mujer en asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares.

En 1995 el Comité CEDAW recomienda a Chile promover la eliminación de las disposiciones jurídicas discriminatorias que todavía existen, en particular en relación a la familia, y compatibilizar la legislación chilena con la Convención. En 2006, por su parte, manifiesta su preocupación por el lento progreso de nuevas reformas legales, en particular, nuevo régimen patrimonial por el que se concede al marido y a la mujer iguales derechos y obligaciones —pendiente desde 1995—, y le recomienda la derogación o modificación, sin dilaciones, de todas las disposiciones legislativas que constituyan discriminación contra la mujer, así como garantizar igualdad entre hombre y mujer, y concientizar sobre la urgente necesidad de dar prioridad a las reformas jurídicas a fin de lograr la igualdad *de jure* para la mujer y adoptar medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos insta a Chile en 1999 a abolir toda ley que establezca discriminación entre el hombre y la mujer, y el 2007 le señala que debería acelerar la adopción por parte del Senado de la ley que abrogue la sociedad conyugal como régimen legal supletorio y su sustitución por uno de comunidad en los gananciales.

Además se refiere a esta temática el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, quien en sus observaciones finales del año 2004 señala como motivo de preocupación el hecho de que el artículo 349 del Código de Comercio impida a las mujeres casadas en sociedad conyugal celebrar sociedades colectivas, sin la autorización especial de su marido, e insta al Estado a que enmiende dicho artículo para garantizar que la mujer pueda ejercer sus actividades comerciales en igualdad de condiciones con el hombre y a que intensifique aún más los esfuerzos para promover la igualdad de género en todas las esferas de la sociedad.

Para la Corporación Humanas el régimen de sociedad conyugal también ha constituido una preocupación y ha presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el caso de Sonia Arce, mujer chilena casada bajo sociedad conyugal y separada de hecho, quien no puede disponer de un bien inmueble heredado junto con sus hermanos, porque requiere la autorización de su ex esposo. La petición es declarada admisible el 10 de octubre de 2003. En marzo de 2007, las peticionarias y el Estado suscriben un acuerdo de solución amistosa, en desarrollo del cual el Estado se compromete a derogar las normas que establecen la discriminación de las mujeres en el régimen de sociedad conyugal y modificar las prácticas instaladas en base a la histórica discriminación legal de las mujeres casadas en este régimen matrimonial. Actualmente se encuentra activado el mecanismo de seguimiento previsto en dicho acuerdo ante el incumplimiento del Estado de Chile. Si la CIDH determina que no se ha cumplido el acuerdo, el caso podría ser presentado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En mayo de 2009, la discriminación contra las mujeres existente en la sociedad conyugal fue discutida por el Consejo de Derechos Humanos en la revisión periódica universal al Estado de Chile.

En esta materia, el Servicio Nacional de la Mujer señala, en su Plan de Igualdad de Oportunidades 1994-1999, su disposición a apoyar la tramitación en el Congreso Nacional del proyecto de ley que establece como régimen patrimonial alternativo del matrimonio el de participación en los gananciales, crea la institución del patrimonio familiar e iguala los derechos y obligaciones personales entre los cónyuges, así como estudiar modificaciones a la sociedad conyugal para que ambos cónyuges lleguen a tener igualdad de condiciones en la administración de los bienes propios y los de la sociedad conyugal. Asimismo, en el Plan 2000-2010 se señala la necesidad de modificar las normativas discriminatorias hacia las mujeres casadas en la administración de los bienes propios y de la sociedad conyugal y en el acceso a los recursos y operaciones financieras. Por último, en la Agenda de Género 2006-2010 se plantea terminar de eliminar las grandes discriminaciones que persisten en la legislación de familia, en concreto aquellas referidas al régimen económico del matrimonio, al orden de los apellidos, a la patria potestad así como promover la revisión del régimen económico del matrimonio de modo de otorgar a mujeres y hombres iguales derechos y obligaciones dentro del matrimonio.

En 1995 se presenta la moción «Proyecto de Ley que Modifica el Código Civil y otras leyes complementarias en materia de sociedad conyugal o comunidad de gananciales, otorgando a la mujer y al marido iguales derechos y obligaciones».<sup>37</sup> En primer trámite constitucional fue aprobado por la Cámara de Diputados el 18 de octubre de 2005, es decir, 10 años después de su ingreso, y actualmente se encuentra en segundo trámite constitucional en el Senado.

El gobierno asigna urgencia simple al proyecto el 3 de abril de 2007 y lo mantiene así hasta el 16 de mayo de 2008. En noviembre de 2008, se le asigna nuevamente urgencia simple por un mes.

El 11 de abril de 2007, la Comisión aprueba por unanimidad el proyecto (Primer Informe Comisión Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento) y estuvo en tabla para ser votado por la Sala del Senado el 2 de mayo. Sin embargo, el Presidente de la Comisión de Constitución (José Antonio Gómez) solicita en nombre de los miembros de la misma, que el proyecto sea remitido a la Comisión para un nuevo informe, a lo que la Sala accede. El 7 de agosto es aprobado, también por unanimidad, el segundo primer informe (Nuevo Primer Informe Comisión Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento). Una semana más tarde, la misma Comisión solicita al Senado la devolución del proyecto para elaborar un informe complementario del nuevo primer informe (14 de agosto de 2007).

<sup>37</sup> Moción de las diputadas María Antonieta Saa, Fanny Pollarolo, Marina Prochelle y Romy Rebolledo y los diputados Ignacio Balbontín Arteaga, Tomás Jocelyn-Holt Letelier, Andrés Palma Irrarrazabal y Aníbal Pérez Lobos. Boletín Legislativo N° 1707-18.

El gobierno prepara una indicación sustitutiva que aún no ha sido presentada al Senado.

El debate sobre esta materia ha generado algunos consensos básicos tales como: en matrimonios con sociedad conyugal, entregarle a la mujer la administración de sus bienes propios; administración conjunta de los bienes sociales; mantener la separación de bienes y la comunidad de gananciales como regímenes económicos del matrimonio.

No obstante, sobre puntos claves del proyecto se mantienen discrepancias. Una de ellas es si se elimina o se mantiene el régimen de sociedad conyugal, independientemente del nombre que se le dé al mismo. Es decir, si se mantiene un régimen económico del matrimonio en el que los bienes muebles e inmuebles adquiridos a título oneroso durante el matrimonio entran a formar parte del haber de la sociedad conyugal.

La segunda discrepancia se refiere a si debe seguir un régimen legal o supletorio. Este punto es de gran relevancia, ya que sin duda el altísimo porcentaje de matrimonios que han acordado la sociedad conyugal en el país lo han hecho dado que ese es el actual régimen supletorio y al cual se accede gratuitamente.

Una tercera discrepancia apunta a la eliminación o mantenimiento del patrimonio reservado de la mujer casada en sociedad conyugal. Este patrimonio lo constituyen los bienes que adquiere la mujer casada en sociedad conyugal producto de su trabajo y respecto de los cuales ella tiene la administración. Al momento de la liquidación de la sociedad conyugal, la mujer puede optar por contribuirlos a la sociedad y recibir gananciales de la misma, o quedárselos y renunciar a los gananciales.

Por último, si se debe permitir o no la delegación de la administración en uno de los cónyuges. En este punto, si bien se elimina la discriminación contra la mujer existente en la ley, sería posible que se mantuviera la administración masculina disfrazada de opción jurídica, como una práctica cultural a la que es posible optar legalmente.

En la base de esta discusión está el reconocimiento de la igualdad de derechos para hombres y mujeres, y la necesidad de generar acciones que permitan promover y fortalecer la autonomía de las mujeres. El régimen de sociedad conyugal opera hace más de 150 años en el país y es este apego a la tradición el que esgrimen algunos parlamentarios, fundamentalmente de derecha, para su mantención. No obstante, lo que se oculta en la tradición es la reproducción de un orden social de género que hace de la familia una unidad de capitalización económica a favor del hombre. El debate de fondo, entonces, es si este cambio legislativo constituirá una oportunidad para transformar prácticas sociales y superar discriminaciones o si prevalecerán visiones discriminatorias hacia las mujeres en su formulación final.

La mayoría de las legislaciones de los países occidentales otorgan igualdad de derechos entre cónyuges. El régimen de sociedad conyugal en Chile constituye prácticamente una excepción en América Latina, junto con Guatemala que es el otro Estado que no reconoce plena capacidad a la mujer casada.

#### 4. Igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres

Dar cuenta de la brecha salarial existente en el país entre hombres y mujeres y tomar medidas que corrijan esa desigualdad es fundamental para enfrentar una de las grandes inequidades que operan en Chile y que impactan en la autonomía de las mujeres.

La igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres es señalada en, al menos, dos artículos de la CEDAW. En el artículo 3, se explicita que:

Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Y en el artículo 11, que se refiere a que los Estados Partes:

(...) adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular: (...) d) El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo.

A lo anterior, se suma la preocupación manifestada por el Comité de la CEDAW en el 2006, por la diferencia salarial entre hombres y mujeres, y la recomendación del Comité de Derechos Humanos (2007: 5) indicando que el Estado:

(...) debería redoblar sus esfuerzos para combatir la discriminación contra las mujeres en el empleo, mediante medidas tales como la inversión de la carga de la prueba en causas de discriminación, a favor de las empleadas, de manera que se solicite al empleador la explicación de la existencia de los niveles bajos de empleo, de responsabilidad y de salario con respecto a la mujer.

A ello se suma lo señalado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2004), donde se insta a Chile a la adopción de:

(...) medidas efectivas contra las muchas barreras que impiden la participación de la mujer en el mercado laboral. En particular, debería fomentar condiciones de empleo que respeten la vida familiar y proporcionar suficientes recursos y apoyo a los programas que permiten a los progenitores conjugar la familia y el empleo, como las guarderías que tiene pensado crear el Servicio Nacional de la Mujer. También le recomienda que incorpore en su ordenamiento jurídico el principio de igual remuneración por trabajo de igual valor para hombres y mujeres.

El Servicio Nacional de la Mujer se ha hecho cargo de este problema y ya en su primer Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO) 1994-1999, señalaba que se debía modificar:

(...) el artículo 19 N° 16 de la Constitución Política, estableciéndose la prohibición expresa de la discriminación por sexo en las oportunidades y en el trato en el trabajo. Esta prohibición se complementará con otra norma constitucional que establezca el principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor. (SERNAM, 1994, pág. 12)

En el PIO 2000-2010 se plantea la necesidad de incorporar expresamente en la Constitución, la procedencia del recurso de protección ante la diferencia salarial discriminatoria entre mujeres y hombres, así como la necesidad de refundir y sistematizar las normas sobre no discriminación en un solo y nuevo capítulo del Código del Trabajo, al igual que en el Estatuto Administrativo, incluyendo expresamente la tipificación de las conductas de discriminación en el trabajo, en los procesos de reclutamiento, contratación, promoción, remuneración y desempeño laboral en general, tanto en el sector público como privado.

En julio de 2006 ingresa al Parlamento una moción titulada «Modifica el Código del Trabajo resguardando el derecho a la igualdad en las remuneraciones»<sup>38</sup>. Este proyecto consta de una nueva norma única, para ser incorporada al Código del Trabajo:

Artículo 62 bis.- «En materia de remuneraciones deberá aplicarse el principio de igualdad entre el trabajo masculino y femenino por un servicio de igual valor.

Para estos efectos, todo empleador con cinco o más trabajadores deberá mantener un registro escrito que consigne los diversos cargos o funciones ejercidos por sus trabajadores, designando el número de personas que los desempeñan y señalando los nombres de quienes actualmente los ejercen.

Este registro estará a disposición de cualquiera de sus trabajadores y del inspector del trabajo competente.»

El proyecto pasa de la Comisión de Trabajo y Previsión Social a la Comisión de Familia, que lo aprueba en general y lo informa a la Cámara de Diputados, donde en agosto de 2007 es aprobado en general. Posteriormente, en abril de 2008 la Cámara de Diputados despacha el proyecto, con algunas modificaciones respecto de la propuesta inicial. En el Senado es inicialmente aprobado en general. Finalmente, el proyecto conocido como «brecha salarial», fue aprobado, promulgado por la Presidenta de la República y publicado en el Diario Oficial el 19 de junio de 2009.

Diversos países han adoptado medidas legislativas para corregir la discriminación que sufren las mujeres en el ámbito laboral, en particular respecto a las remuneraciones, en concordancia con los múltiples instrumentos internacionales que así lo disponen.

---

<sup>38</sup> Moción presentada por los diputados Pedro Araya, Gabriel Ascencio, Eduardo Díaz, Jaime Mulet, Sergio Ojeda, Carlos Olivares, Jorge Sabag, Mario Venegas y Patricio Walker y por la diputada Alejandra Sepúlveda, todos militantes de la Democracia Cristiana al momento de presentar la moción. Boletín Legislativo N° 4356-13.



En EE.UU., en enero de este año, Barack Obama firma su primera ley: Ley de Pago Justo Lilly Ledbetter, ley de igualdad de salarios que facilita los reclamos de trabajadores que se consideran discriminados. Obama señala que la ley sustenta el principio de que «todos somos creados en igualdad».

En Europa destacan la legislación española —por la integralidad de medidas propuestas para eliminar la discriminación salarial en el sector público y privado, como por la inversión de la carga de la prueba en estos casos— y la francesa, por la larga trayectoria de medidas legislativas y gubernamentales en este sentido, dando cuenta tanto de la confluencia de voluntades políticas como de la necesidad de evaluar y perfeccionar las soluciones propuestas. Ello adquiere relevancia por la dificultad observada para alcanzar la igualdad salarial, especialmente en el sector privado, requiriéndose medidas de diversa índole para que el derecho a la igualdad en este ámbito sea respetado. De hecho, en marzo de este año el eurocomisario de Asuntos Sociales y Empleo dio inicio en Bruselas a una campaña europea por la igualdad salarial entre mujeres y hombres («*Un salario equivalente por un trabajo equivalente*») y los eurodiputados/as discuten la posibilidad de aumentar las sanciones.

Este es uno de los campos en el que es posible hablar de un cambio de paradigma, puesto que supone la democratización en términos de derechos y obligaciones entre hombres y mujeres, erradicando el arrastre exclusivo de las desventajas que viven las mujeres en el ámbito privado hacia lo público y dotando de una ciudadanía completa a la mitad de la población.

### Comentarios finales

Si bien es cierto que se mantienen bastante estables en términos porcentuales las iniciativas legislativas en materia de género a lo largo de todos los gobiernos de la Concertación (salvo la caída de un punto en el gobierno del Presidente Lagos), durante el mandato de la Presidenta Bachelet el número de iniciativas legislativas, en general, aumentan en 40% respecto al período anterior. Coincidentemente, las iniciativas legislativas en materia de género, considerando incluso sólo tres años del período gubernamental actual, comprenden el 40% del total de las propuestas en este ámbito presentadas desde 1990 a la fecha.

Hemos dado cuenta, a lo largo de este estudio, de que la gran mayoría de las iniciativas legislativas están constituidas por mociones parlamentarias, por lo que el aumento antes señalado no es directamente atribuible al gobierno de la Presidenta. Sin embargo, el solo hecho de que una mujer haya asumido la primera magistratura del país, ha abierto el campo para legislar en materia de género.

Sin duda, por el mecanismo de generación de leyes que opera en Chile le cabe un papel importante al Gobierno, no sólo para la eficacia de los proyectos sino que también en términos de contribuir, a través del debate público, a posicionar temas en este ámbito y hacer de las mujeres un componente central de las políticas.

### *Entre lo específico y lo transversal*

Por otra parte, la neutralidad de muchos proyectos legislativos es sólo aparente. Estamos lejos aún de la transversalización de género en las iniciativas legislativas, por lo que la no incorporación del impacto diferencial que puede tener la norma «neutral» podría constituirse en una discriminación por resultado. Al revés, los proyectos específicos para mujeres son vistos como «lo otro» específico y en ningún caso como aquello que es relevante para la ciudadanía en su conjunto.

Se requiere la incorporación de un enfoque de género en la totalidad de los proyectos. El Estatuto de Roma es un ejemplo de la forma en que se debe abordar la transversalidad de género y la especificidad de los derechos de las mujeres.

### *Mujer-madre*

La mayoría de los proyectos legislativos que han sido considerados en este estudio como proyectos de género, y que están referidos al ámbito de la familia y del trabajo, fusionan al sujeto mujer con la maternidad. Ejemplo de esto es el proyecto que «modifica el Código del Trabajo, en materia de protección a la maternidad» y el que «refuerza la maternidad en el ámbito civil y, en particular, en el laboral».

Al revisar la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional se observa un fenómeno muy similar al observado en el estudio. Los proyectos publicados clasificados en la temática «Mujer» responden mayoritariamente a reformas relacionadas con derechos derivados de la maternidad.

Si bien las iniciativas legislativas deben proteger la maternidad en tanto responsabilidad social, no puede hacerse una adjudicación exclusiva y excluyente, asumiendo que hombres y mujeres son igualmente responsables frente al cuidado y crianza de sus hijos e hijas.

La realidad social en Chile ha cambiado tanto en términos de la tasa de fecundidad y las edades reproductivas, como en la conformación de los hogares, lo que obliga a que la normativa de cuenta de estas nuevas realidades y las ampare bajo un principio de no discriminación.

De perpetuarse un modelo de mujer ligado exclusivamente a la maternidad y siendo ésta una de las causas de la discriminación de las mujeres, los proyectos que no deconstruyan esta relación reproducen dicha discriminación.

### *Ausencia del sujeto*

Pareciera operar aún con fuerza la ausencia de una noción de las mujeres que tenía el conjunto de las iniciativas legislativas, no sólo las específicas para las mujeres. Esa noción no debiera ser otra que la consideración de las mujeres como sujetos que, al igual que los hombres, se autodeterminan. Para que ello ocurra, sus derechos deben

ser garantizados, no desde un enfoque familístico y materno, sino desde su consideración como sujetos individuales de derechos.

## Bibliografía

- BARTLETT, Katharine T. y KENNEDY, Rossane (editoras) (1991). «Introducción». En *Feminist Legal Theory, Readings in Law and Gender*. Westview Press.
- MARX, Jutta; BORNER, Jutta y CAMINOTTI, Mariana (2006). «Cuotas de género y acceso femenino al Parlamento: los casos de Argentina y Brasil en perspectiva comparada», en INAP, Universidad de Chile, *Mujer y Ciencia Política: instituciones y prácticas políticas revisitadas desde el género*, Revista Política Volumen 46, Otoño 2006, Santiago de Chile.
- NACIONES UNIDAS (1969). «Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados», U.N. Doc A/CONF.39/27, 1155 U.N.T.S. 331, Viena, 23 de mayo de 1969; entrada en vigor el 27 de enero de 1980.
- . (1975). Resoluciones adoptadas por la Asamblea General durante el trigésimo período de sesiones, «Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer», A/RES/3520, 15 de diciembre de 1975.
- . (1979). «Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer», A.G. res. 34/180, 34 U.N. GAOR Supp. (No. 46) p. 193, ONU Doc. A/34/46; entrada en vigor 3 de septiembre de 1981.
- . (1986). «Informe de la Conferencia Mundial para el examen y la evaluación de los logros del decenio de las Naciones Unidas para la mujer: igualdad, desarrollo y paz, Nairobi, 15 a 26 de julio de 1985», A/CONF.116/28/REV.1.
- . (1992). Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. «La violencia contra la mujer: 29/01/92», Recomendación General N° 19.
- . (1995). Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. «Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer», 14° período de sesiones, Asamblea General, Documentos Oficiales, Quincuagésimo período de sesiones, Suplemento No. 38 (A/50/38).
- . (1999). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. «Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Chile», 30/03/99, Comité de Derechos Humanos 65° período de sesiones, CCPR/C/79/Add. 104.
- . (2004). Consejo Económico y Social, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 33° período de sesiones, 8 a 26 de noviembre de 2004, «Examen de los Informes presentados por los Estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Chile», 26/11/2004, E/C12/1/Add. 105.

- . (2006). Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 36° período de sesiones, 7 a 25 de agosto de 2006, «Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile», CEDAW/C/CHI/CO/4.
  - . (2007). Comité de Derechos Humanos, 89° período de sesiones, Nueva York, 12-30 de marzo de 2007, «Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 40 del pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. Chile», 17/04/2007, CCPR/C/CHL/CO/5.
- OBSERVATORIO PARLAMENTARIO (2007). *Balance anual al poder legislativo año 2006*. Corporación Humanas, Santiago de Chile.
- . (2008). *Balance anual al Poder Legislativo año 2007*. Corporación Humanas, Santiago de Chile.
  - . (2009). *Balance anual al Poder Legislativo año 2008*. Corporación Humanas, Santiago de Chile.
- RIGAT-PFLAUM, María (2007). «Gender Mainstreaming: Luces y sombras de un enfoque para la igualdad de los géneros», Fundación Friedrich Ebert en Argentina.
- SERNAM. (1994). *Plan de igualdad de oportunidades para las mujeres 1994-1999*, Santiago de Chile.
- . (2001). *Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2000-2010*, Santiago de Chile.
  - . (2007). *Agenda de Género 2006/2010. Gobierno Presidenta Michelle Bachelet Jeria*, Santiago de Chile.

Se agradece la colaboración de:

Helena Olea, Paulina Maturana y Camila Maturana, todas abogadas de Corporación Humanas, por sus asesorías legales y revisión crítica de algunos aspectos del estudio realizado.

JÓVENES Y VIOLENCIA. LOS USOS DE LA VIOLENCIA Y LA  
CONSTRUCCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN JUVENIL

**Raúl Zarzuri Cortés.** Sociólogo (UAHC), Magíster (C) en Antropología y Desarrollo en la Universidad de Chile; Profesor de la Escuela de Sociología de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano; Director e investigador del Centro de Estudios Socio-Culturales (CESC) en el área de Estudios Culturales, Medios y Culturas Juveniles.

**Tamara Contreras Molina.** Licenciada en Educación con mención en Historia; Profesora de Historia y Geografía, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación; Magíster (C) en Historia y Ciencias Sociales, Universidad ARCIS. Actualmente, se desempeña como investigadora en el Centro de Estudios Socio-Culturales (CESC), en temáticas de educación y culturas juveniles.

# JÓVENES Y VIOLENCIA. LOS USOS DE LA VIOLENCIA Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN JUVENIL<sup>1</sup>

Raúl Zarzuri Cortés y Tamara Contreras Molina

## Presentación

A fines del año 2006, el Departamento de Estudios de la Secretaría General de la Presidencia solicitó un estudio sobre la violencia juvenil, en particular aquella que se denomina violencia política, cuyo eje central fue pesquisar los sentidos que tiene para ciertos grupos determinados de jóvenes el uso de «la violencia». El estudio se realizó durante el año 2007, estuvo a cargo de Raúl Zarzuri Cortés y participó como co-investigadora Tamara Contreras Molina, investigadores del Centro de Estudios Socio-Culturales (CESC).

Metodológicamente, el estudio tuvo un enfoque cualitativo, utilizando principalmente la entrevista en profundidad y en contadas ocasiones la conversación grupal como técnicas de producción de datos.

Los sujetos objeto de investigación correspondieron principalmente a jóvenes que habitaban en el Gran Santiago y que tenían participación en tres tipos de agrupamientos juveniles:

- Participantes de los llamados grupos anarquistas o con sensibilidades por esta corriente.

---

<sup>1</sup> Este trabajo es una versión compendiada y actualizada del estudio titulado «Jóvenes y violencia. Una aproximación a los significados del uso de la violencia en la construcción de participación juvenil», que fue realizado por el Centro de Estudios Socio-Culturales (CESC) para la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Actuó como contraparte por dicha División Mireya Dávila.

- Estudiantes secundarios (dirigentes y miembros de la asamblea).
- Jóvenes urbano-populares de sectores que se han caracterizado por protagonizar acciones catalogadas de violentas en fechas emblemáticas (11 de septiembre; día del joven combatiente, etcétera).

A estos informantes se integró la visión de dirigentes poblacionales particularmente de la Población Villa Francia y Lo Hermida, y también de lo que se denominó, «expertos en el tema», los cuales abarcaban un amplio espectro de científicos sociales<sup>2</sup>. El número de entrevistados fue de 28 personas entre jóvenes, dirigentes y expertos.

A continuación se presentan los resultados del estudio.

### La naturalización de la relación jóvenes y violencia

Una primera pregunta que surge es si es tan natural la relación entre jóvenes y violencia como aparece señalada por los medios de comunicación, o si esta relación es producto de una construcción que se ha naturalizado. Esta pregunta nos sitúa en los orígenes de lo que podemos entender por jóvenes o inicialmente por adolescencia. Brevemente, hay que señalar que en la literatura —especialmente norteamericana— la categoría psicológica de adolescencia se construyó a partir de una definición que caracterizaba un tiempo específico dentro del ámbito del desarrollo humano, identificada por ser una edad conflictiva, la cual se equiparaba en términos de registro evolutivo de los seres humanos a la prehistoria, marcada por la crisis de identidad y que se manifestaba por las conductas agresivas y violentas propias de seres primitivos no civilizados. Como señalan Francisco Ferrándiz y Carles Feixa (2005: 210-11) respecto de esta definición acuñada por Stanley G. Hall a principios del siglo XX, de base darwinista:

La adolescencia corresponde a una antigua fase de barbarie por la que pasó la especie humana, previa a la civilización (la inevitable sedentarización que vendrá con la vida adulta) [de esta forma] las patologías personales expresadas en comportamientos neuróticos, autolesiones, tatuajes, toxicomanías y suicidios (reconstruidas por las variadas tendencias de la psicología desde el psicoanálisis al conductismo) se corresponderían con patologías sociales expresadas en comportamientos agresivos, bandas gregarias, peleas, delincuencia (analizadas por las variadas tendencias de la sociología desde la Escuela de Chicago a la de Birmingham). De este modo no sólo

<sup>2</sup> Los especialistas entrevistados fueron: Klaudio Duarte, Profesor de la Universidad de Chile, especialista en temas de jóvenes y género; Martín Hopenhayn, del Departamento de Asuntos Sociales, CEPAL; Jorge Baeza, Profesor de la Universidad Cardenal Raúl Silva Henríquez, especialista en temas de jóvenes y educación; Franz Vanderschueren, Profesor de la Universidad Alberto Hurtado, especialista en Criminología; Andrea Aravena, Directora del Departamento de Estudios INJUV; Gabriel Salazar, Profesor de la Universidad de Chile, especialista en movimientos sociales, y Manuel Guerrero, Profesor de la Universidad de Chile.



se naturalizó la juventud, sino también la violencia (que aparecía como el resultado lógico e inevitable de determinados factores psicológicos, ecológicos y sociales).

Demás está decir que esta idea de una adolescencia (o juventud) conflictiva es posteriormente puesta en entredicho. Otros estudios de carácter antropológico comienzan a señalar que al parecer la forma en que se manifestaba esta etapa y a la que se le atribuía la agresión y la violencia como características centrales, era más propia de las sociedades occidentales, y no así de otros tipos de sociedad, como las que estudiaría Margaret Mead en su inserción en Samoa Occidental y posteriormente en Papúa, Nueva Guinea. Las observaciones de esta autora, muestran que el tránsito de los/las llamados/as adolescentes a la vida adulta, no tenía nada de conflictivo, por lo menos en las categorías expresadas por Hall y desarrolladas posteriormente por sus seguidores, introduciendo así la idea de que estos procesos pueden estar definidos y asumir características en función del entorno cultural en donde se realiza el desarrollo de estos adolescentes, por lo tanto, la adolescencia se definía de acuerdo a necesidades específicas de las culturas en las cuales se insertaba. Sin embargo, a pesar de estos matices, «el daño» ya estaba hecho, se había naturalizado la juventud y también se había naturalizado la relación entre los jóvenes y la violencia, pero también se había introducido un matiz que permitía complejizar esta relación y situarla y/o contextualizarla desde la cultura, cuestión que permitía realizar un ejercicio más comprensivo de las relaciones entre jóvenes y violencias.

Si entonces la relación binomial entre jóvenes y violencia es una construcción que se ha naturalizado, la pregunta que surge es cómo se ha producido esa naturalización. Para algunos autores como Jeffrey S. Juris (2006), al proceso de naturalización han contribuido poderosamente los medios de comunicación de masas. Hay que entender —como señala Juris— que la violencia es un poderoso ícono simbólico que es utilizado por la industria de los medios de comunicación para captar audiencias. En el fondo, se trata de vender, o tener más sintonía de público, a partir de la construcción de la violencia juvenil en, a lo menos, dos ámbitos: la construcción de un sujeto joven violento que tira piedras y/o bombas *molotov*, que se encapucha y destruye espacios públicos, etcétera; y la violencia vista como una «violencia sin sentido». Evidentemente, una mirada superficial de estos fenómenos, de por sí complejos, no hace más que construir un imaginario para este tipo de jóvenes como «nuevo bárbaro o primitivo», incivilizado y que atentan contra el orden establecido.

Un ejemplo de la relación entre violencia y medios de comunicación es la que existe cuando la televisión y la prensa escrita informan sobre hechos de violencia. En el caso de la televisión, estudios realizados por el Consejo Nacional de Televisión (CNTV) muestran que el tema de la violencia, a partir del concepto de seguridad ciudadana asociado a la delincuencia, ocupa el segundo lugar en las noticias de los informativos nacionales, señalando, además, la «existencia de una tendencia general de incluir el tema de seguridad ciudadana dentro de las 'primeras notas', estructurando así la agenda informativa de los canales» (CNTV, 2006). Este es un indicador interesante a la hora de analizar qué se ve en televisión, más aún considerando que la gente se informa más por este medio que por medios escritos. Entonces, hay una fuerte presencia de la violencia en la televisión. Por otro lado, la prensa escrita ha de-

sarrollado un extraño interés por los jóvenes, particularmente a partir de su relación con la violencia, que no se condice con la cantidad de hechos violentos que cometen los jóvenes, descontando por supuesto los hechos catalogados de delictivos.

De esta forma, los medios de comunicación —a través de las noticias— son vistos por los jóvenes como creadores de la violencia, en el sentido de que la realzan, la visibilizan, porque es lo único que muestran.

[...] en las noticias se ve po' [la violencia], la hora que dan de noticias, aparte de los comerciales, son 45, son 40 minutos, 30 minutos de pura violencia del país, 10 minutos de violencia a nivel mundial y 5 minutos que te dan de un recital o de cultura y nada más (Gabriel, Acción Directa).

Y los medios de comunicación en el mundo entero, lo único que muestran, por lo menos aquí en Chile, del mundo, es violencia, no muestran otra cosa... las noticias son violentas en todo lados... El mayor porcentaje de cosas que muestran en las noticias del mundo, cachái, que violencia, que Irak, que acá, cachái y lo único que están mostrando: violencia, violencia, violencia... Es lo único (Secundarios, 2007).

Por otra parte, si se toma el trabajo que realiza el Centro de Estudios Socio-Culturales (CESC), en relación al seguimiento de noticias escritas para monitorear la forma en que la prensa se aproxima al tema de los jóvenes, se puede señalar que, para el año 2006, de un total de 3.377<sup>3</sup> noticias analizadas, se pudo encontrar que solo un 5% de ellas (171) remitían a situaciones de violencia, lo que es un porcentaje bastante bajo como para atribuir a los jóvenes o catalogarlos de violentos como lo ha hecho la prensa.

Brevemente, se puede señalar que las grandes noticias sobre los jóvenes el año 2006 fueron las movilizaciones del denominado «movimiento de los pingüinos», la visibilización de los «grupos neonazis» y la emergencia del joven antisistema identificado con el anarquismo, todas las cuales fueron presentadas con gran espectacularidad desde la lógica de la violencia. Para el caso de la movilización de los estudiantes secundarios, las primeras semanas de cobertura mediática estuvieron marcadas por una presentación de carácter violento, obviando el fondo del asunto: las demandas por una mejor educación, imagen que tuvo que cambiar cuando las manifestaciones fueron ganando simpatía en la población<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> El CESC viene realizando un seguimiento de prensa desde el año 2005, que se muestra a través de un boletín de análisis mensual llamado JÓVENESADIARIO, al cual se puede acceder a través del sitio electrónico <www.cesc.cl>. Este análisis no es exhaustivo ya que sólo responde a las noticias publicadas en la Región Metropolitana, correspondiente a todos los diarios y revistas que circulan en la región. Sin embargo, es bastante representativo a nivel nacional.

<sup>4</sup> La cobertura de las primeras manifestaciones estudiantiles por parte de los medios de comunicación puso el énfasis en el número de detenidos y en los incidentes «violentos» que se producen en las primeras marchas secundarias. La protesta estudiantil se construyó en la prensa como un conflicto callejero y «vandálico», como espacio de violencia y de desorden y no como expresión válida de un descontento con el sistema educacional. Es más, se intentó restar validez al movimiento publicando frases como «la gran mayoría (de los escolares) desconocía las propuestas que presentarían ante el Ministerio» (*El Mercurio*, 7 abril de 2006). De esta forma, la violencia se convirtió en

Respecto de la visibilización del movimiento neonazi o *skin*, estos fueron presentados como ultraviolentos sin hacer distinciones entre los distintos tipos de *skin* que conforman este universo, alcanzando ribetes de histeria colectiva como también sucedió con los denominados jóvenes «anarquistas o neo-anarquistas»<sup>5</sup>, dando cuenta de supuestas hordas de sujetos violentos que estaban amenazando la ciudad, transformándola en territorio sin ley, cuestión que tuvo su corolario en la bomba *molotov* lanzada contra el Palacio de La Moneda en septiembre. Por último, un dato no menor a estas construcciones periodísticas, es lo que ocurrió durante la conmemoración del día del joven combatiente<sup>6</sup> el año 2006, cuando, con días de anticipación, los medios de comunicación y el gobierno comenzaron a pronosticar un día de extrema violencia, lo que llevó a situaciones apocalípticas, como un centro de Santiago casi vacío o el pánico desatado para retornar temprano a los hogares por parte de la gente. Así, la profecía que había sido anunciada, se cumplió.

Estos ejemplos nos indican algunas cosas interesantes al momento de analizar la relación entre medios, jóvenes y violencia. Como señala Juris, la violencia es un extraordinario ícono simbólico, utilizado tanto por los jóvenes como por los medios de comunicación. Estos últimos, señala el autor, utilizan la violencia para captar audiencias, o como dice Juris leyendo a Glitin (1980) y Hall (1974), las imágenes de confrontación violenta utilizadas por los medios sirven para descontextualizar las performances violentas y reinsertar éstas «en las narrativas hegemónicas que persiguen marginalizar a los jóvenes activistas militantes como criminales y desviados» (Juris, 2006: 196-197), posibilitando así la realización de un ejercicio reinterpretaivo de la violencia, donde ésta es leída como una «violencia sin sentido», por lo que, según Juris, los medios actúan de cierta forma como filtros ideológicos al servicio

---

el hilo conductor de las informaciones publicadas sobre los jóvenes, desde las manifestaciones callejeras, las agresiones y delitos cometidos por los grupos neonazis e incluso la discusión en torno a la puesta en marcha de la ley de responsabilidad penal juvenil. Sin embargo, al avanzar los días, la visión de la prensa comenzó a variar, cuestión que llama la atención para entender cómo en 20 días una protesta pasó de ser un *acto vandálico* a una *expresión válida* que logró instalar el debate sobre la educación en Chile y hacer demandas concretas y cambiar la agenda de la Presidenta. De hecho, esta situación (de la violencia a la veneración), fue titulada por el sociólogo Antonio Cortés Terzi en una columna del *Diario La Nación*: «De la vandalización al apologismo (o el caradurismo nacional)».

<sup>5</sup> Sobre los neo-anarquistas, por ejemplo, se les identifica como una extraña y heterogénea mezcla de jóvenes provenientes de diversas tribus urbanas, vinculándolos a manifestaciones de anarquismo en la actualidad y con el resurgimiento de grupos antisistema en Sudamérica, los cuales han sido generadores de violencia y, por lo tanto, objeto de atención por parte de los sistemas de seguridad: «En Chile, la policía recién está abocada a investigar más el posible surgimiento de movimientos anarquistas con base política y una postura violentista, ya que hasta ahora se sabe que son grupos que no tienen una orgánica ni líderes conocidos, y sus huestes son una extraña y heterogénea mezcla de jóvenes provenientes de diversas tribus urbanas, entre ellos *punks*, marginales y barras bravas» (*La Segunda*).

<sup>6</sup> Día que recuerda el asesinato de los hermanos Vergara Toledo, dos jóvenes que pertenecían al Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), de 18 y 20 años, que fueron asesinados por la policía, en el año 1985. Desde ese año, todos los 29 de marzo se realizan actividades conmemorativas por la muerte de estos jóvenes.

de la hegemonía dominante. Por otro lado, el decaimiento de las noticias sobre la violencia demanda hechos más violentos y espectaculares, constituyéndose así un círculo vicioso que no tiene fin, donde los medios demandan cada vez más violencia para poder vender y alcanzar altas sintonías.

[la violencia se utiliza] para llamar la atención yo creo. Porque en las primeras protestas nosotros nos pudimos dar cuenta que en una marcha pacífica, igual sale en los medios, sale en los medios pero como que no pescan mucho, pero cuando se ve que los estudiantes o las personas que están marchando son más violentas, eso como que llama la atención [...] yo vivo hace tres años en Maipú, mira, no sé, con la Coordinadora de Secundarios de Maipú, que ya se disolvió hace rato ya, pero sacamos dos marchas pacíficas, súper pacíficas, o sea, nos sentamos en la calle a lo más cinco minutos pa' llamar la atención un rato y después ya, todos pa' la casa, cuando llegué a la casa y prendí la tele, no llegó prensa, no llegó nada... Pero en cambio salí a la Plaza de Maipú y hací mierda la Plaza de Maipú, estái' seis horas combatiendo con los pacos y sale dos días en la tele... Y en todos es igual. [...] Lo que nos pasó a nosotros es que fuimos, nos sentamos en la calle, qué pasó, no llegó, iba a llegar la prensa, todo, cuando ya había quedao' la tremenda embarrá (estudiantes secundarios, 2007).

De esta forma, la visibilización de la violencia por parte de los medios y sus asociados (delito, delincuencia, crimen, etcétera) no hace otra cosa que objetivar el miedo en la sociedad, el cual «se proyecta en una minoría, la de los portadores del miedo y la sospecha» (Bonilla y Tamayo, 2007). Asistimos entonces a la construcción de una otredad que es vista primero como extraña y después como monstruosa, desatando una ola de «pánico moral», particularmente porque el miedo a ese otro (los jóvenes violentos) es un miedo por no poder controlar a una otredad, o sea, se le teme a aquello que no se puede controlar, lo cual, siguiendo a Zygmunt Baumann (2001) —quien sigue a Lévi Strauss—, implica la adopción de tres posibles estrategias: la primera es la asimilación, o sea, el aniquilamiento del otro como otredad; la segunda es la expulsión o acto de vomitar a las otredades rebeldes y, por lo tanto, incomunicarlas y excluirlas, y por último, simplemente su eliminación. Todo esto nos lleva, como Bonilla y Tamayo (2007) nos señalan, a una «criminalización mediática» de cierto tipo de jóvenes.

### **Para comprender la violencia juvenil: la llamada *violencia performativa***

Jeffrey S. Juris (2006) ha escrito un interesante artículo basado en sus experiencia de trabajo de campo realizado en Génova en el marco de las manifestaciones antiglobalización, siguiendo a los militantes del Black Block (bloque negro), que se caracterizaban por las tácticas de acción directa, que este autor llama *violencia performativa*. Juris señala respecto de la violencia —y citando a Antón Bloch— que ésta no debía ser definida *a priori* como algo irracional o sin sentido, sino que habría que «considerarla como una forma cambiante de interacción y comunicación, como un patrón cultural de acción significativa históricamente desarrollada» (Bloch, 2000: 24, citado en Juris, 2006: 188). Así, Juris ve la violencia como una forma de interac-

ción social mediante la cual se va construyendo realidad con los modelos culturales de los cuales se dispone y, siguiendo a otro autor como Riches (1986, citado en Juris, 2006), señala que la violencia se caracteriza por poseer componentes práctico-instrumentales que intentan modificar el entorno social, y componentes simbólico-expresivos que «enfatan la comunicación y dramatización de importantes ideas y valores sociales» (Juris, 2006: 188), aunque la diferencia entre estos dos componentes es sólo de grado.

De esta forma, la *violencia performativa* es vista por Juris como una representación de rituales simbólicos que se manifiestan de forma violenta y como un mecanismo de comunicación y de expresividad cultural mediante el cual los participantes en estos rituales intentan hacer efectiva la transformación social mediante una confrontación de tipo simbólico que se da en lo que se denomina *performances violentos*, donde la violencia adquiere dimensiones de espectacularidad icónica y la utilización de un lenguaje no verbal. Así, la *violencia performativa* es un recurso con que cuentan estos grupos que están limitados en recursos (materiales), lo que habla de una economía de recursos a nivel simbólico (la violencia), que es utilizada dentro de una lucha simbólica. De ahí que la violencia contra ciertos «íconos del sistema capitalista» (bancos, transnacionales, etcétera) sea la forma más llamativa y económica de lograr una victoria a nivel simbólico contra el poder hegemónico y de hacerse visibles mediáticamente, encontrándonos frente a lo que el autor llama «guerras mediáticas de interpretación simbólica», donde los jóvenes:

[...] llevan a cabo *performances* violentas espectaculares, en parte para ganar acceso a los medios de comunicación comerciales, que buscan constantemente historia e imágenes sensacionales. Las formas cotidianas y rutinarias de la protesta no son noticia, mientras que las imágenes icónicas de coches en llamas y batallas callejeras entre manifestantes enmascarados y cuerpos policiales militarizados son retransmitidas al instante a través de las redes globales de comunicación (Juris, 2006: 190).

Así, el acceso a los medios de comunicación es a través de la violencia o la *performance* violenta señalada por Juris, como se aprecia en estas citas:

[...] por lo que te digo, que a veces es la única forma de llamar la atención [la violencia], o sea es como la única forma de solucionar. Yo te digo, si hacís una protesta ciudadana no sé pos, se paran puras señoras con carteles de cartulina y no sé, queremos más micros, no sé, no van a pescar, tenís que dejar una cagá muy grande para que pesquen, entonces igual están motivando para que haya más violencia porque tampoco reaccionan con protestas ciudadanas, puta, juntan firmas y las mandan, tampoco pescan mucho, tiene que quedar la cagá para que pesquen, los wueones esperan que les quede la cagá y ahí recién escuchan a la gente (Gabriel, Acción Directa).

[A raíz de las violencia en la movilización estudiantil del año pasado] Y a mí me sorprendía ver las noticias de todos los canales, nos mostraban todo, las estadísticas de todas las cagás que habían hecho pero no decían qué estaban pidiendo los cabros, cachái, hay un morbo, también hay un morbo por la violencia y tampoco buscan por qué estaban protestando y al final fue tanto el movimiento que al final salieron los cabros leyendo lo que pedían pero fue una wueá que tardó, que desde el comienzo

que empecé a ver en las noticias, los desmanes, ese era el tema, los desmanes, pero no el tema de las exigencias (estudiantes secundarios, 2007).

Se puede ver la violencia entonces, como una forma de visibilidad y de presencia en el marco de una cierta ritualidad expresiva en la cual la performance adquiere relevancia. Siguiendo a Rodrigo Díaz (2002) —quien sigue al antropólogo Max Gluckman—, la ritualización puede ser entendida como los comportamientos convencionales y estilizados que segregan y/o se distinguen en un sistema jerárquico de posiciones y relaciones, particularmente en las sociedades simples y también complejas que ayudan a comprender las acciones sociales. Sin embargo, Díaz señala que Gluckman, influenciado por Durkheim, enfatizó demasiado en la estructura de estatus, posiciones y roles para un desempeño «correcto» en la sociedad (los aspectos normativos/ritualización domesticada), en desmedro de otros usos que tienen las características de ser situacionales y que no están apegados a las normas y reglas (ritualización salvaje), como sería en este caso el uso de la violencia. Un ejemplo menos complejo sería el tatuaje —como señala Díaz—, que segrega pero a la vez identifica e integra, por lo que esta práctica emite muchos mensajes además del simple tatuarse, cuestión que se debe tener en consideración cuando nos enfrentamos al recurso de la violencia por parte de ciertos jóvenes. De este modo, se puede afirmar que el acto de ritualización está «configurado por acciones simbólicas que segregan e integran, que expresan algo y que las interpretaciones posibles de ese algo gestan tensiones, están en conflicto...» (Díaz, 2002: 26).

Así, como señala Díaz, la ritualización se puede ubicar en el ámbito de la performance (como uno de sus casos singulares), esto porque los rituales no son solamente redes de acciones simbólicas que emiten mensajes, sino que además son una construcción social de la realidad que nos remite a hábitos y técnicas corporales. Ambos, performance y ritualización, están articulados por la creación de la presencia (recreación y un hacer presentes situaciones ya vividas que pueden reforzar o alterar disposiciones). La performance se puede entender, entonces, como «un hacer que describe ciertas acciones que están transcurriendo, ejecutadas en sitios específicos, atestiguadas por otros o por los mismos celebrantes: es un hacer que focaliza *esa* presencia en tanto acto de creación» (Díaz, 2002: 27), pero es un hacer que también conlleva campos discursivos preexistentes como las convenciones de género, tradiciones, tensiones políticas y sociales, etcétera. Entonces, no es sólo un «repetir», sino que es un repetir en un «presente performativo» que no está cerrado, sino abierto. Por lo tanto, posibilita interpelar esos campos discursivos existentes.

De esta forma, los grupos se van haciendo visibles a través de la performance, haciendo y creando un acto de presencia, el cual puede ser entendido también como una «ceremonia definicional», señala Díaz (2002). Así:

[...] la cualidad distintiva de las ceremonias definicionales es que se despliegan ahí donde un grupo, por ejemplo una banda, sufre de crisis de invisibilidad, de inexistencia, de marginalidad, de inferioridad estructural, de dominio y desconocimiento por una sociedad u otro grupo más poderoso. Por eso constituyen estas ceremonias «dramas simbólicos»: no son meras representaciones de condiciones y formas de vida, sino que aluden a agentes creativos autoperformativos, que elaboran, organizan y

recrean prácticas, discursos, creencias, valores y actitudes, memorias y proyectos políticos y culturales para hacerse visibles y existentes (Díaz, 2002: 36).

Entonces, a partir de estos actos performativos ritualizados que (re)crean dramas simbólicos, los jóvenes son capaces de trastocar el orden normativo en el plano cultural-simbólico más que en el político-social, constituyéndose estos actos performativos en una clase de poder; como actos de «reinvocación y resistencia» que apelan a la creación y la imaginación de un futuro deseado. Por lo tanto, dramatizan las identidades de los grupos, por lo que no es posible o no se puede concluir que al realizar estas performances los grupos sean efectivamente así. En el fondo, instalan la necesidad del reconocimiento y del derecho a la diferencia.

### **Distinguiendo violencias: la violencia estructural, simbólica, política y cotidiana**

Según lo planteado por algunos autores como Philippe Bourgois (2005), existirían cuatro diferentes formas y expresiones de la violencia. La *violencia estructural* que es definida como la opresión política-económica crónica y las desigualdades sociales enraizadas históricamente; la *violencia simbólica* definida como las humillaciones y legitimaciones de esa desigualdad y de las jerarquías internalizadas; la *violencia política directa*, ejercida por las autoridades oficiales o por quienes se les oponen; y la *violencia cotidiana*, entendida como aquellas prácticas y expresiones diarias de violencia ya sea interpersonal, directa o delincencial. Por tanto, para comprender analíticamente los *actos incívicos*, definidos por Franz Vanderschueren y Alejandra Lunecke (2004) como acciones antisociales, expresadas en las transgresiones a las reglas elementales de la vida en sociedad, con el fin de intimidar y exasperar el entorno social, habría que poner atención en la interrelación que se establece entre estos cuatro tipos de violencias.

La explicación más común desde las Ciencias Sociales es que los hechos de violencia urbana son el reflejo de una violencia estructural a la cual se ven sometidos muchos jóvenes en sus vidas cotidianas. Estas violencias, que también operan a nivel simbólico, son producto de las desigualdades sociales altamente polarizadas, donde un sector menor de la población recibe con creces el fruto del crecimiento económico sostenido en el último tiempo, llevando una vida llena de exclusividades (que en lo material se ven reflejadas por ejemplo en la revista «Vivienda y Decoración» del diario *El Mercurio*), en oposición a un sector mayoritario que vive hacinado en diversas poblaciones de la capital, donde las expectativas simbólicas fomentadas desde los medios de comunicación no se condicen con las posibilidades materiales reales. Para Rossana Reguillo (2006), este distanciamiento se incrementa con el repliegue del Estado y de sus políticas sociales, lo cual constituye un factor más que dificulta socializaciones exitosas y por tanto escenarios de construcción ciudadana entre los jóvenes. Este distanciamiento del Estado es también percibido por los jóvenes más ideologizados:

[...] el Estado es justamente la consagración de la desigualdad, está hecho para defender los intereses de los poderosos digamos, no está diseñado para generar igualdades ni nada por el estilo, un mero discurso, ideologías [...] se empieza a justificar con el tema de la Democracia, así que todos participan en realidad y es falsa esa cuestión... (Frente de Estudiantes Libertarios, FEL).

No ha cambiado la política gubernamental en términos de solucionar los problemas de los trabajadores, de los pobres, de las pobladoras y pobladores de Chile (Cristóbal, Movimiento de Pobladores en Lucha).

Para Martín Hopenhayn se trataría de una esquizofrenia expresada en mayores expectativas de consumo simbólico y menores posibilidades de consumo material, debido a la precaria gama de trabajos informales con bajos ingresos e inestabilidad laboral, a los que acceden mayoritariamente los jóvenes y con los cuales se hace muy difícil lograr la autonomía material esperada.

Sí, es una sociedad que en primer lugar niega todo lo que ofrece o por lo menos se lo niega a gran parte de la sociedad, sobre todo hoy día con los medios de comunicación y con todo el bombardeo publicitario que existe, se ofrece un mundo y productos que da la impresión que estuvieran al alcance de la mano pero para poder alcanzar esas cosas hay un costo grande en la vida de los seres humanos y eso es una forma de violentar... (Ana, Acción Directa).

De esta forma, se entremezclan los elementos de violencia estructural expresados en desigualdad, y sus consecuencias a nivel simbólico, como son la exclusión y la marginación de un sector importante de jóvenes que forman parte de un círculo vicioso que se inicia con una educación básica de mala calidad; una educación media altamente desmotivadora, que no ofrece verdaderas proyecciones de cambios en su vida diaria, con escasas posibilidades de continuar sus estudios superiores ya sea por problemas de orden económico o vacíos en los aprendizajes y que finaliza, en el mejor de los casos, en el acceso a empleos precarios, legalizados por sistemas como la subcontratación o el trabajo por horas. Por tanto, nos encontramos con una juventud que en su mayor parte se encuentra escolarizada e integrada al sistema, pero que a la vez accede con mucha dificultad al mundo del trabajo, es decir, es excluida por largos períodos.

Estabai tirado, con cue' sacabai tus estudios, ya sabíai que no ibai a ir a la universidad ni a un instituto ¿cachái?, confórmate con el cuarto medio y era, o sea por lo menos en mi generación todos estudiaron mecánica, todos estudiaron computación y preguntame si alguno... la mayoría son cajeros de supermercado, trabajan no sé, de un puestito en la feria, hacen cualquier... son guardías, hacen aseo en las plazas, hacen cualquier hueá menos la hueá que estudiaron... (Koke, Lo Hermida).

Esta paradoja, más educación menos trabajo, es generadora de conflicto por expectativas frustradas o no cumplidas.

Yo creo que en la vida la violencia nace cuando la gente se da cuenta que ha sido engañada... por cierta ignorancia de las personas y se dan cuenta que han sido engañadas, ahí también nace la violencia (dirigente secundario, 2007).



Son estas mismas condiciones de vida las que van a determinar que muchos jóvenes excluidos del mundo del trabajo y que viven como no pobres según las estadísticas (aunque en el borde superior de la línea de pobreza) no tengan otra salida que formar parte de este círculo de marginación donde las violencias se conciben como una forma de relacionarse.

Pero creo que lo hacen porque ellos piensan que es la manera de dar a conocer su problemática, sus ideas, su furia, su rabia y su odio contra lo que está pasando (Fernanda, dirigente secundaria, 2006).

Respecto de la *violencia política*, esta se puede expresar a partir de dos polos: por quienes ostentan el poder político de una nación, es decir, desde la estructura del Estado y también por quienes de manera consciente y planificada se oponen a este poder político hegemónico.

La violencia política del Estado posee una cara visible, los Carabineros, sobre quienes se condensa el ejercicio del monopolio de la fuerza y que operan como un muro de contención para la disidencia expresada en las manifestaciones callejeras. Sobre esta relación volveremos más adelante.

Sin embargo, ciertas decisiones tomadas por las autoridades también son percibidas como acciones de violencia política por parte de los jóvenes:

De repente hasta el Estado es violento cuando nos impone ciertas cosas que no son lo que nosotros pretendíamos y se nos impone a la fuerza ciertas cosas que nunca se nos preguntó. Por ejemplo, ahora lo del Transantiago, para mí es violento que a la gente la metan en metros atestados de gente, que la gente ande apesada, estresá, que tenga que salir una hora antes, que llegue una hora después, para mí eso igual es violento (Gustavo, Lo Hermida).

Cuando la Presidenta se paraba delante de todo Chile en una conferencia y dijo: no se le van a dar muchas cosas a los estudiantes porque con eso construiríamos treinta mil viviendas, diez hospitales equipados... yo me sentí violentada, por qué, porque sentí que ella no lo estaba haciendo para mejor, o sea, ella no está diciendo en vez de dar la exigencia de los estudiantes vamos a hacer treinta mil viviendas, no, podríamos. O sea para mí fue una burla para mí eso, ese tipo de cosas son violentas para mí, violencia, a mí me violentaron... (Fernanda, dirigente secundaria, 2006).

Respecto de quienes se oponen al sistema a través de la violencia, existen visiones bastantes dispares. Por un lado, Martín Hopenhayn constata que en la actualidad no existen organizaciones político-militares como el Frente Patriótico Manuel Rodríguez, por ejemplo, que desarrollen acciones de violencia política con un horizonte estratégico y perdurabilidad en el cauce. Para él, entre los jóvenes prima más una violencia expresiva desde la cual se pueden colgar fragmentos de discursos políticos como el de los anarquistas, por ejemplo. Claudio Duarte también está de acuerdo con esta ausencia de violencia política propiamente tal, pero reconoce que en un sector de los jóvenes existe el convencimiento de que se hace política a través de la violencia atacando a autoridades y símbolos del poder. Para el profesor Manuel Guerrero, en cambio, existe claramente un sector de jóvenes que, desde la diferencia, expresan sus críticas en los *rituales de la memoria* y que, ante el desconocimiento de

sus prácticas por parte de las autoridades políticas y de la izquierda clásica, emerge un discurso normativo y criminalizador.

A nuestro juicio, entendemos como violencia política aquellas acciones desplegadas por jóvenes que de manera consciente y con un discurso más o menos estructurado, expresan un descontento con el sistema político y económico imperante. Estas violencias políticas de nuevo tipo se enmarcan dentro de la práctica de la *acción directa* y se vinculan con un espacio amplio y diverso de jóvenes anticapitalistas, que se expresan de manera esporádica y, muchas veces, espontánea en manifestaciones aglutinadoras como la reunión de la APEC o la muerte del general Pinochet. Sobre este grupo de jóvenes, minoritario y desestructurado, completamente desconocido para gran parte de la población y sobre el cual se han especulado muchas cosas; se les ha calificado como grupo de anárquicos, en base a los símbolos que muchos de ellos utilizan para identificarse. Sin embargo, habría que consignar y aclarar, existe una diferencia, no menor, entre el símbolo de la «A» anarcia y la ideología anarquista. El símbolo del anarquismo ha sido utilizado en forma indiscriminada por los jóvenes como una marca de rebeldía y de oposición. De esta forma, podemos observarla como un accesorio de la vestimenta de muchos, especialmente de los *punk*; en banderas y en frases de lienzos de barras de fútbol; en portadas de discos y revistas; y, también, en muros, afiches y plantillas. Sin embargo, no todas aquellas personas que utilizan este símbolo son ideológicamente anarquistas. De hecho, la «A» popularizada por Sid Vicious de la banda *punk* Sex Pistols, está muy lejana de representar aquella concepción ideológica doctrinaria, nacida en el siglo XIX, que se expresó como una ideología de izquierda en la Primera Internacional junto con el marxismo. Por su parte, la tradición del anarquismo no debiera ser entendida como sinónimo de violencia, ya que existen diversas ramificaciones ideológicas que, incluso, operaron en el Chile de inicios del siglo XX con tradición sindicalista y también pacifista.<sup>7</sup>

La acción directa no significa acción violenta, significa una acción sin intermediario, o sea, el término acción directa, claro, acción sin intermediario, y surge con los antiautoritarios, ¿cachái?, y es, justamente, lo que hacemos nosotros... la aparición del término acción directa como la acción como violenta, ¿cachái?, es... una reducción que tiene que ver con un momento del anarquismo en el cual todas las organizaciones de trabajadores fueron aniquiladas y los locos dijeron: ¿qué hacemos? Hacemos propaganda por el hecho... fue como una táctica a emplear en un momento muy represivo, ¿cachái?, como en un contexto de reacción absoluta dijeron: ¡ya, hagamos pequeños grupos reducidos que van a hacer propaganda armada!, ¿cachái? eso es propaganda por los hechos. Pero eso, no sé, Malatesta y todos los teóricos estuvieron por esa ¿cachái?, pero durante un cierto período... después dijeron ya es hora de retomar la cuestión, y ahí quedó la idea del anarquista como «el con dinamita»... es una visión seductora frente a los jóvenes, es súper estética...» (Frente de Estudiantes Libertarios, FEL).

<sup>7</sup> Entre ellos la vertiente tolstoyana del anarquismo y las expresiones antimilitaristas en la actualidad.

Esta aclaración no es menor, porque se tiende a confundir a este sujeto (anarquista) desconocido para las autoridades y para la prensa, que se le vincula fácilmente con la delincuencia común, cayendo a veces en descalificaciones, estigmatizaciones e incluso la criminalización de ciertos sectores de jóvenes que si bien hacen uso de la fuerza para manifestar un descontento tienen propuestas y apelan a un modelo de sociedad que los incluya y los considere.

La policía actúa sobre esta gente llevándosela detenida sin haber existido antes ningún tipo de provocación de parte de esos manifestantes, que eran en su mayoría cabros que andaban con ropa negra, banderas anarquistas, pero también andaba gente de los Andha-Chile, de los deudores habitacionales, que también fueron de la misma manera reprimidos... (Ana, Acción Directa).

Ahora, son estos mismos jóvenes quienes reconocen que en sus espacios de acción directa se convoca también a otros sujetos urbano-marginales que, sin tener un discurso político claro, se hacen parte de las manifestaciones, practicando acciones de violencia expresiva que manifiestan un descontento visceral y que, a veces, se ubican fuera de lo que ellos pueden controlar, especialmente durante las noches, en las poblaciones.

Hay por un lado una cuestión que es como una violencia más política, cachái, que tiene un fondo, un contenido más claro, al mismo tiempo que hay estas manifestaciones de, que evidentemente también significan algo, cachái, son significativas... (Frente de Estudiantes Libertarios, FEL).

Y en ocasiones logran marcar la distancia con los jóvenes no politizados:

Igual llegaba a dar miedo porque los locos no hay ni una conciencia, para mí es una hueá de que salen a hueviar no más, pero este año, ahora con el día del joven combatiente, tuvo más... no hubo saqueos, no hubo destrucción de cosas públicas... (Gustavo, Lo Hermida).

Por tanto, en los contextos de protestas y manifestaciones, estamos frente a diversas violencias:

Está la violencia que ejerce el Estado a través de sus instituciones policiales y no policiales, también está la violencia que ejercen los sectores más, no sé cómo llamarlos, la delincuencia, que ejercen estos sectores más desposeídos que por diferentes motivos sociales llegan a implementarla; y está la violencia de los sectores políticos que la utilizan en forma organizada, que la utilizan en contra de un determinado estado de cosas o contra un sistema, en esa violencia política se engloba tanto la de los grupos de extrema derecha y los de extrema izquierda (Ana, Acción Directa).

Habría que precisar que tanto la violencia política como la violencia expresiva ponen de manifiesto formas de exclusión de los jóvenes. Por una parte la exclusión política, por otra la exclusión material.

Respecto a la última forma de violencia planteada por Bourgois, la *cotidiana*, hay que señalar que nuestro país es reconocido internacionalmente por los altos índices de violencia intrafamiliar, contra la mujer y los niños. Un reciente estudio de

UNICEF señala que el 75,3% de los niños y niñas chilenos son víctimas de algún tipo de violencia por parte de sus padres, sea esta física y/o psicológica. Estos datos son el reflejo de una sociedad que legitima la violencia como forma de resolución de conflictos y, además, la reproduce no sólo entre la población más pobre del país, según lo demuestra el citado estudio.

O sea hay violencia en todas partes, cachái, violencia en las familias, violencia en las calles, hay violencia en todas partes, en todo el mundo... (Koke, Lo Hermida).

Habría que señalar también que, principalmente, en los sectores populares, se ha legitimado especialmente entre los más jóvenes una cultura carcelaria, que ubica en el centro a la figura del *choro*, pero no del ladrón de antaño que poseía una ética del hampa (Cooper, 2005), sino que es un sujeto vinculado más bien con la figura del consumidor de drogas, en especial el pastabasero, muy agresivo en su trato y sin muchos límites morales que delimiten su práctica. Doris Cooper ha trabajado con menores delincuentes y ellos mismos diferencian drásticamente entre el ser *choro* y el ser ladrón. «Afirmar que los *choros* son *choros* de esquina y no andan robando, salvo excepcionalmente, para drogas y alcohol. Sólo «pintan los monos», es decir se hacen ver como valientes y amenazantes, pero los ladrones viven su propio mundo... debe destacarse que en la actualidad no siempre el concepto de *choro* es sinónimo de ladrón, como lo fue hasta los 80» (Cooper, 2005).

[...] los compadres reproducen los valores de la cárcel, del *choro*, en el sentido de que los locos que estuvieron adentro son más *choros* y hay una necesidad de ser más *choro*, que también tiene que ver con que si tú no soi *choro* va a venir otro *choro* a pasarse películas contigo, cachái, va a venir a pasar por encima de ti y por eso la idea es ser más *choro* que los otros, tener más amigos que sean *choros*, tener un arma ojalá, ser más *choro*; y también hay una hueá que tiene que ver con los medios, si tú veí los medios todo se trata de plata, todo se trata de tener cosas, también los *cabros* sienten que esa es su aspiración, ¿cachái?, tener un auto pulento, que meta un montón de ruido, que tenga luces por todos lados, porque ...hay una cultura mucho de la ostentación, que tiene que ver con que ven en la tele que hay plata y que toda la hueá y también por eso, como no tiene oportunidades laborales para tener plata terminan robando, y sobre todo por la hueá de la droga, también está muy fuerte, muy fuerte (Gustavo, Lo Hermida).

Por tanto, la figura del *choro* se ha masificado en gran parte de las poblaciones marginales junto con toda una cultura que incorpora una estética, un lenguaje, ritos y valores vinculados al individualismo, al consumo de drogas y a la violencia que para ciertos jóvenes en contextos de exclusión, se convierten en el único referente identitario.

Pero igual yo creo que ellos están expresando de alguna forma cierta falta de inclusión, buscan una pertenencia a un grupo, que no son esos grupos muy positivos, donde los une, qué sé yo, equipos de fútbol, consumo de drogas, la hueá de clan en cuanto a tener armas, cachái, a ser más poderoso que otro clan, entonces igual, y el asunto de la coca que yo te digo es súper fuerte acá y que también ha generado,

como la coca es más cara, los compadres compran armas para defenderse entre ellos (Gustavo, Lo Hermida).

Este referente incluso traspassa las barreras sociales, emergiendo la figura del *cuico flaité* que, a pesar de pertenecer a sectores socialmente acomodados, luce estéticamente e intenta expresarse verbalmente como un *flaité de pobla*, altamente agresivo.

[...] pandillas de grupos más chicos ...piños de barra de fútbol, yo creo que incide mucho una necesidad de tener un grupo que te respalde, la necesidad de identificarse con ese grupo y a través de la construcción de la identidad de esa persona, el estar dentro del grupo conlleva a separarse de otros (Frente de Estudiantes Libertarios, FEL).

Por último, un elemento interesante a relevar en los tipos de violencia, dice relación con la *violencia ejercida contra la policía*, particularmente Carabineros. Así, en los contextos de protestas y en especial las noches de los 11 de septiembre, establecido ya como un día de furia oficial, algunos jóvenes se toman el espacio de la protesta para enfrentarse a Carabineros, los cuales son percibidos como un enemigo común para una gran mayoría de la población juvenil. Por tanto, el atacar a los llamados *pacos* se convierte en una práctica unificadora de los jóvenes marginales, dejando a un lado la pertenencia a pandillas o clanes enemigos. Se trata, entonces, de una socialización de la violencia anti-Carabineros.

Es que ya es rutina, es todos los años lo mismo, es por rutina: ya, vamos a pegarle a los pacos... Claro, porque a los pacos todos les tienen mala, o sea yo igual les tengo mala, ¿cachái? (Koke, Lo Hermida).

[...] acá hay una relación con Carabineros que yo encuentro que es una relación que es como genética, nosotros tenemos una aversión genética a los Carabineros, ¿cachái?, es que crecimos siendo ellos los malos ¿cachái?, para nosotros eran los malos, eran los que allanaban las casas, eran los que se llevaban detenido a cualquier persona cuando éramos chicos, se llevaban a nuestros tíos, qué sé yo, eran los que nos llenaban de lacrimógenas, en la noche perseguían gente, entonces para nosotros hay una idea del carabinero distinta ¿cachái?, que quizás ahora es una cuestión más, pero hace años atrás, cuando existía la detención por sospecha a todos nosotros nos hueviaban, yo tenía el pelo largo, qué sé yo, antes, y varias veces me pescaban, me hicieron control de detención, me ponían a empapelar, me trataban como las huevas entonces igual hay un odio enraizado en cuanto a los Carabineros, ¿cachái?, y los cabros de ahora también tienen un odio que quizás no es tan histórico, pero sí tiene que ver con un odio en realidad a la autoridad ¿cachái? Y un poco respeto a la fuerza pública (Gustavo, Lo Hermida).

Para el caso de los estudiantes secundarios, los Carabineros son quienes directamente ejercen la violencia sobre ellos, que los reprimen no sólo en el contexto de la protesta sino que diariamente: «los jóvenes perciben que hay una fobia hacia ellos... y la figura del paco tiene una capacidad condensatoria más fuerte... es el que directamente transforma esa fobia social en represión directa» (Hopenhayn).

Los Carabineros son violencia, porque ellos no sé po', uno puede estar en la calle, no sé, documentos, por qué estái acá... nuestro movimiento también sacó a un alto cargo de los Carabineros por la gravedad, cómo ellos reprimían a las personas (dirigentes secundarios, 2007).

[...] uno rompe un paradero, una señora dice alti: puchas, mis impuestos están ahí, ¿cachái?; y no sabe que sus impuestos se los están robando, dicen no: mis impuestos están ahí, que yo hago que este paradero esté aquí, también hay otras personas que dicen: no po' compadre, si usted rompe ese paradero mi madre no va a tener dónde estar bajo la lluvia, ¿por qué?, ¿porque se va a mojar?, y mi madre... se forman discusiones. Entonces, yo creo que la violencia tiene que ser solamente hacia los pacos (dirigentes secundarios, 2007).

En Villa Francia, el distanciamiento entre la policía y la población, en general, no sólo respecto de los jóvenes, es patente y es considerado una injusticia por parte de los pobladores adultos:

[...] la historia que tiene esta población... de represión de Carabineros, es absolutamente provocadora la presencia de Carabineros... esta población se caracteriza por ser anti-Carabineros... hasta los bomberos no quieren venir para acá... o sea aquí con todo lo uniformado hay problema... entonces hay rabia... y además hay una actitud absolutamente provocadora... no hay una buena política de convivencia o de relaciones entre ciudadanos y fuerza pública, no hay ningún esfuerzo (dirigentes de Junta de Vecinos, Villa Francia).

Por lo tanto, se percibe un distanciamiento profundo de parte de los jóvenes, en general, respecto de los Carabineros, a quienes se les vincula con la represión.

### Ejes interpretativos de la violencia juvenil actual

Un primer eje, que aparece en los discursos de los jóvenes y más allá de los contextos de los cuales provienen, es que la violencia que se expresa en ciertas fechas emblemáticas se debe a la *tradición histórica* de manifestar el descontento social en forma de protesta callejera. Lo Hermida y Villa Francia, así como un gran número de poblaciones del Gran Santiago, fueron escenario de las primeras protestas contra la dictadura.

[...] en ese sentido es una hueá histórica, o sea en esta hueá siempre había protesta. Nosotros crecimos con esta hueá. Yo me acuerdo en época de dictadura la hueá era súper fuerte, las protestas eran... siempre Lo Hermida fue... en el año que empezaron las protestas fue de las primeras, ¿cachái?, no sé cuál fue exactamente la primera pero aquí el hueveo empezó ligerito y aquí hubo una resistencia social súper fuerte, aquí también tenemos muertos, tenemos ejecutados... (Gustavo, Lo Hermida).

[...] siempre va a haber violencia el 11 de septiembre aunque quieran borrarlo, mientras más jóvenes, niños, se van politizando o haciendo un trabajo social saben que en

este país... para hacer un modelo económico se pasó a la masacre y la gente lo tiene en la memoria histórica, si el pueblo no es ná' hueón... (Felipe, Villa Francia).

Sin embargo, esta tradición de protesta callejera se remonta muy atrás en la historia social de Chile con las *salidas* y *reventones sociales* que expresan su fuerza eruptiva de manera periódica a lo largo del siglo XX. Se trata de una tradición, que no ha sido propia de los jóvenes sino más bien de un sector de la sociedad. El recurrir a la violencia para manifestarse revela una relación conflictiva entre el Estado, las élites dominantes y los sectores populares. Su expresión más radical de resistencia cultural fue el levantamiento social compuesto por los tres fenómenos clásicos de violencia: el motín urbano, el levantamiento minero y el bandolerismo rural (Goicovich, 2000). Por tanto, podríamos hacer un recorrido cronológico en la historia social de Chile e identificaríamos una secuencia de protestas sociales con diversas intensidades en el uso de la violencia por parte de los manifestantes y también por parte de la policía en gran parte de los gobiernos republicanos del siglo XX<sup>8</sup>. En palabras de Salazar (1990): «... las *salidas* de la clase popular chilena han tenido, desde el siglo XVIII, la misma recurrencia tectónica que las *insurrecciones* y *malocas* mapuche frente a la dominación hispánica».

Entre los jóvenes que practican la *acción directa* se reconoce explícitamente esta práctica como una herencia social que procede del uso histórico de la violencia ofensiva.

[...] pero el ejercicio de la violencia proviene de quienes siempre han querido tener poder, dinero a costa de otros, entonces en la historia la respuesta de los sectores que se han visto sometidos a eso ha sido también ocuparla, organizarla para ocuparla, para que no siempre sea una violencia defensiva... y de ahí en adelante viene las expresiones de las turbas que es lo otro que se presenta después del tema de las etnias y que son connotaciones más cercanas al de bandolerismo social... (Ana, Acción Directa).

Estas prácticas de los movimientos populares formarían parte de una memoria colectiva transmitida oralmente de generación en generación y que comenzó a ser rescatada recién en los últimos treinta años por una corriente de historiadores sociales.

Por otra parte, es necesario precisar que en ciertos casos donde se expresa una violencia con connotaciones políticas más claras, existe también otro tipo de traspaso, una herencia de las prácticas de resistencia, especialmente, de ciertos grupos político-

<sup>8</sup> Por sólo mencionar algunos: secuencia de huelgas obreras desde 1903 a 1907; huelga obrera de Magallanes 1919; sucesos de la oficina de San Gregorio 1921 y La Coruña 1925; asalto a la FECH y juicio a los subversivos en la década del 20; levantamiento campesino de Ranquil en 1935; huelga de la chaucha en 1949; secuencia de huelgas nacionales en la década del 50 y su culminación en la explosión social de abril de 1957; sucesos de la población José María Caro en 1963; sucesos de Pampa Irigoín en 1969; secuencia de violaciones a los derechos humanos y acciones de resistencia a la dictadura entre 1973 y 1989; violencia política ejercida por organizaciones político-militares durante la década del 90. Salazar (1990) establece una tipología de acciones de violencia política popular dentro de las cuales incluye: incidentes, concentraciones, marchas, tomas, huelgas, paros, manifestaciones, agresión, ataque armado, sabotaje, enfrentamiento y rebelión.

militares que operaron a fines de la dictadura militar e inicios de la transición política y que tuvieron bastante fuerza en ciertas poblaciones de Santiago y de regiones.

Y también hubo aquí gente, estuvo fuerte el Lautaro, el Manuel Rodríguez, y que eran igual poca gente pero es una hueá, para mí, de tradición también... (Gustavo, Lo Hermida).

Esta cultura de la resistencia también fue resignificada por un conjunto de jóvenes que, sin duda, representan una minoría, pero que tienen una capacidad de convocar, especialmente a los medios de comunicación. Son también protagonistas de las noticias y blanco de las autoridades. Nos referimos a los encapuchados.

La práctica de encapucharse responde a esta tradición de lucha callejera iniciada en la década del 80 con las manifestaciones contra la dictadura y extendida en los 90 por ciertas organizaciones. En ese tiempo, el protestar a rostro descubierto muchas veces significó la identificación, el seguimiento y la represión individualizada bajo la frase amenazante del dictador: *están todos identificados*. Por ello, era común que los jóvenes en las barricadas se cubrieran parte del rostro con un pañuelo que a veces identificaba a la organización política a la cual se pertenecía. Por tanto, el rostro cubierto era una medida de seguridad y una forma de identificación entre pares.

Para aquellos jóvenes que continuaron manifestando su descontento bajo los gobiernos democráticos, el encapucharse se fue popularizando, especialmente en las universidades, debido a las medidas disciplinarias que les podrían afectar si eran identificados. En este contexto, junto al desbaratamiento de las organizaciones político-militares, el pañuelo rojo y negro o verde con las siglas identificatorias, fue reemplazado por la polera de cualquier color convertida en una capucha, mucho más unificadora. Sin embargo, el uso de la capucha como medida de seguridad se fue transformando también en un elemento de identificación simbólica para todos los jóvenes dispuestos a manifestar su descontento, especialmente a través de la acción directa. Se trata, entonces, de un símbolo de radicalidad y de confrontación.

Por lo tanto, el encapucharse responde a una tradición que es parte de una *cultura de la resistencia*, heredada de las experiencias de confrontación y enfrentamiento con la policía que ocurrían bajo la dictadura militar y que se prolongaron en los primeros años de los gobiernos democráticos.

[...] pero creo que pa' mí es una copia quizás de lo que fue, porque a mí no se me ocurre, no se me ha ocurrido nunca encapucharme... (Fernanda, dirigente secundaria, 2006).

[...] intentan mantener un discurso con la violencia, hay mucho de un intento de aferrarse a cierta identidad que viene de la dictadura, de la capucha y de la pelea callejera, con los pacos, la *molotov*... como muy aferrarse a lo que era los años noventa... (Frente de Estudiantes Libertarios, FEL).

[la memoria] circula y es interpretada de distinta forma, ¿te fijas? Acaso hay una imitación de lo que fue el pasado en dictadura de cómo era... ellos lo interpretan y lo tratan de imitar... (dirigentes de la Junta de Vecinos, Villa Francia).



Esta *cultura de la resistencia* se expresa también en las herramientas utilizadas durante la protesta callejera, principalmente el uso del fuego en la barricada y la bomba *molotov*.

Un elemento innovador propio de estos tiempos, tiene relación con la destrucción de la propiedad pública y privada durante el desarrollo de la manifestación. Si bien en décadas anteriores los manifestantes utilizaban ciertos objetos que encontraban en las calles para alimentar las barricadas, construidas principalmente de neumáticos humeantes, en la actualidad la destrucción responde no sólo a la necesidad estratégica del corte de calle, sino que también se trata de ataques a lo que esos objetos y edificios simbólicamente representan.

Como se afirma: se destruyen centros comerciales, instituciones del capitalismo financiero, dispositivos urbanos varios (paraderos, señalética, rejas) y edificios gubernamentales (La Moneda) o de la oposición política. Estas destrucciones se transforman en la ética y estética del rechazo contra el sistema capitalista neoliberal y también contra la democracia. Se niega el confort anunciado. Se atacan los espejismos de la abundancia y la prosperidad. Se evidencia la desintegración social y la disconformidad con el sistema político hegemónico.

[...] pero si es por descontento social... si hay instancias democráticas pa' hacer cosas y dar a conocer lo que tú sentís, ¿cachái?, y esas instancias están, quizás faltan y nos falta mucho por avanzar y crear más instancias... (Fernanda, dirigente secundaria, 2006).

El sistema binominal... excluye a unos, a ciertos sectores políticos y también a los jóvenes los excluye, por qué, porque a mí me encantaría, a lo mejor, ir y decirte: ya voy a votar; ir, anotarme y todo, pero no quiero porque nadie me representa a mí como joven, porque todos en qué piensan, en los viejos, en que yo no puedo hacer na' entonces tenemos un sistema de represión que va con violencia: de no poder participar.

—Sí po', de no ser ciudadano, si al final cuando uno se inscribe para votar es ciudadano y...

—Si sufragái' soi ciudadano, si no sufragái' no eres ciudadano, hay violencia también ahí (dirigentes secundarios del 2007).

Como decíamos, el origen de estas prácticas de violencia social, especialmente poblacionales, se encuentra en las protestas antidictatoriales de inicios de los 80 y su prolongación por parte de grupos de izquierda radicalizada a inicios de los 90. De ahí que, para varias generaciones, la barricada y el corte de calle son reconocidos como parte de una identidad local. Los más jóvenes recogen esta identidad convertida en tradición y la reproducen de manera similar, poniendo en práctica esta cultura de la resistencia anteriormente señalada.

Villa Francia es paradigmática en la conservación del sentido político-reivindicativo de la protesta, en especial el 29 de marzo, día del joven combatiente.

[...] la muerte de los hermanos Vergara se fue trasformando, en el tiempo, en una fecha de lucha, de combate, de reivindicación de eso, de lo que eran los cabros también, de luchadores populares, vivían en una población cabros jóvenes, entonces eso también se fue manteniendo en el tiempo y siempre esa fecha ha sido conmemorada

de esa forma, con el uso de la violencia callejera... mantenerla viva y con esa connotación (Ana, Acción Directa).

Este sello con que se ha marcado a la Villa Francia no es compartido por todos los pobladores, especialmente por la violencia que se acompaña a esta tradición:

[...] no está ajena, pero fíjate que yo, a propósito de todas estas cosas que se generan a posterior del homenaje, yo dejé de asistir, porque creo que va generando anticuerpos un hecho tan emotivo, tan sensible, para mucha gente del sector se malentiende por personas... dando espacio a esa rebeldía sin conducción que tienen los jóvenes (dirigentes de la Junta de Vecinos Villa Francia).

Hoy día hay tres tipos de juventud, que es la política que es la menor, hay una juventud que cacha todo el rollo político, la desigualdad, pero que no están ni ahí, prefieren fumarse un pito, y hay una juventud que son los flaites, la pasta misma que quieren salvarse solos (Felipe, Villa Francia).

Es esta apropiación de la protesta por parte de otros jóvenes no politizados, y los altos índices de violencia que en ella se expresan, lo que provoca también divisiones entre los pobladores.

Lo que a mí me molesta, por ejemplo, si yo lo veo desde ese punto, es que no le están haciéndole daño a los cuicos, ni siquiera a los militares que les hicieron algo, ¿cachái?, están ensuciando las calles de mi población, mis hermanos chicos, mis hijos están respirando ese humo culiao tóxico, ¿cachái?, mi viejo tiene problemas para ir a trabajar, nadie puede salir a la calle, nos cortan la luz, ¿cachái?, o sea, ya es desagradable esa hueá, no sé po', y esas son heridas que no se han sanado, ¿cachái? (Koke, Lo Hermida).

En este contexto, el recuerdo y las reivindicaciones de justicia en los casos de violaciones de derechos humanos son todavía una demanda en un sector no menor de manifestantes. Es una herida aún abierta incluso entre las generaciones más jóvenes.

El 11 de septiembre mucha gente recuerda el tema del golpe militar y muchas cosas y está dentro de la conciencia porque no han pasado las generaciones, yo creo que recién mis nietos van a gozar de un 11 de septiembre común y corriente, ¿cachái? (Fernanda, dirigente secundaria del 2006).

Por eso te digo que todo lo que pasa en esas fechas, en el día de hoy, son historias vigentes y hasta que se haga justicia, por esos dos días, del 29 de marzo y 11 de septiembre, hasta que no se haga justicia, eso todavía va a ser historia vigente (dirigentes secundarios, 2007).

En Peñalolén, en cambio, se mezclan mucho más los sentidos que se le otorgan a la protesta callejera en ocasiones iniciada y convocada por sectores de jóvenes organizados como antaño.

[...] yo, hace años atrás, empecé a ver el fenómeno de los cabros, que en ese tiempo tenían 15, 16, que andaban en grupos súper grandes, empezaron a aparecer, y los cabros eran súper destructivos, y ahí empezaron los saqueos, que no habían habido

saqueos por aquí... en un momento los compadres se hicieron mayores en cantidad y empezaron a aparecer las armas y ahí, entonces, no podía decirles na', si los locos estaban dejando la cagá anda a decirles algo y te daba miedo a ti mismo... (Gustavo, Lo Hermida).

Y no sólo en Lo Hermida las organizaciones políticas convocantes son relevadas por los jóvenes excluidos, inorgánicos y altamente expresivos:

[...] violencia por la violencia vamos a ponerle, se aprovecha de situaciones, digamos, del cual son manifestaciones de violencia política para ocuparla. Por ejemplo, en las fechas... hasta cierta hora es la protesta de la gente que se organizó, tiró panfletos y no sé qué y después... a ciertas horas esos se retiran y quedan otras personas, que son las más despolitizadas, que no tienen ya, a veces, ningún lazo con las mismas organizaciones, y ahí se empieza a dar digamos formas no políticas, ¿cachái?... No, no es que estemos diciendo no, hay una violencia que sí es la verdadera y es la que tiene sentido y la otra no, no...

—Pero son como extensiones...

—Pero ahí hay distinciones entre ellas, y que es bueno precisar (Frente de Estudiantes Libertarios, FEL).

En este contexto, es evidente que gran parte de los niños y jóvenes que hoy día participan de las barricadas o por lo menos del segundo momento de las barricadas, en estas fechas rituales, no estuvieron presentes en las protestas de los 80. ¿Qué pasa entonces? ¿Por qué se manifiestan ellos en conmemoraciones de hechos que ocurrieron cuando la mayoría aún no nacía?

Antes de buscar este vínculo, es bueno recordar un hecho concreto: desde la primera protesta del 83 hasta la actualidad, el rito del 11 que en sus inicios consistía en una romería al Cementerio General y que luego incorporó las barricadas poblacionales en las noches, se ha mantenido de manera ininterrumpida durante las décadas del 90 y del 2000. Por tanto, la tradición de la violencia se ha transmitido generacionalmente como un acto normal, parte identitaria como decíamos, de diversas poblaciones. Es posible que los sujetos protagonistas vayan rotando o cambiando, pero la práctica colectiva ha permanecido con fuerza. De esta forma, cuando los niños y jóvenes a los que aludíamos en el párrafo anterior nacieron, las barricadas, por lo menos los 11 de septiembre, ya eran una práctica habitual año tras año.

Lo veo todos los años cuando hay por ejemplo, el día del joven combatiente, el once de septiembre, muchos pendejos andan... y no tienen idea de lo que andan haciendo, ¿cachái?, pero es culpa de otros adultos también que inculcaron eso, yo sé que ellos tienen sus motivos ¿cachái?, los cuales respeto, pero hay maneras y maneras de hacerlo, ¿cachái? (Koke, Lo Hermida).

También hay un hacerse presente a partir de lo que está sucediendo hoy día, son ambas cosas, el rescate de la memoria pero también el decir esto sigue, esto continúa y hay gente que está peleando todavía (Ana, Acción Directa).

Además de las razones políticas señaladas anteriormente que dicen relación con el recuerdo, la conmemoración o incluso la demanda de justicia en los casos de violaciones a los derechos humanos, nuevos elementos se han incorporado a esta

tradición. Uno de ellos es la constitución de esta fecha, común y conocida por todos, como un día oficial de protesta, un «día de furia» como lo planteó Ascanio Cavallo en el cuerpo de reportajes del diario *La Tercera* del 17 de septiembre pasado, para expresar el descontento producto de las desigualdades y de las reivindicaciones históricas de justicia social que a juicio de Rossana Reguillo (2006) se convierten en las «molestas» señales de un retorno a cuestiones no resueltas y hoy agudizadas por los vientos neoliberales. Son los reclamos de quienes no reciben los beneficios del chorro, de quienes tienen que pagar diariamente el costo del disfrute del modelo económico por una minoría. Porque más allá de lo coyuntural, siempre en las poblaciones populares habrá razones para protestar. Una combinación entre recalentamiento con una situación de decompresión espasmódica (Hopenhayn).

...lo hacen porque sienten odio, sienten pena, sienten odio, sienten resentimiento porque se ven en una situación todos los días que no quieren estar, que a pesar que ellos dicen no, yo soy de acá, soy de acá, y no quiero salir acá, no quiero ser cuico, ni nada, en realidad ellos no quieren estar ahí... (Fernanda, dirigente secundaria, 2006).

[...] yo creo que hay un ansia de justicia, no sé si es lo que tú respirarás cuando tú ves el de que todos seamos iguales, de tener su lugar, de tener su espacio, de que lo reconozcan, no sé, es, en el fondo, es justicia (dirigentes de la Junta de Vecinos, Villa Francia).

Entre estos jóvenes excluidos que participan de la protesta nocturna se expresa una mezcla de sentimientos y situaciones entre las cuales está el resentimiento social, el desquite, la venganza contra los otros que tienen un poco más que ellos, las demostraciones de valentía y braveza entre sus pares y, por supuesto, la euforia producida por el hecho mismo de la confrontación en el escenario de la guerra (Hopenhayn).

[...] la mayor parte de la gente, y creo no equivocarme en esto, que sale a estas manifestaciones, es gente no organizada, que no tiene una conciencia política sobre el uso de la violencia y también se mezcla entre todo esto el lumpenaje, sin que suene peyorativo, que también aprovecha estas instancias para salvarse ellos, porque esa es su consigna, salvarse solos, entonces este es un espacio de pasividad que a ellos les permite más libertad para hacerlo, entonces en contextos de masividad es muy difícil controlar esos temas, aun cuando hay grupos organizados en poblaciones que sí lo intentan hacer, poder neutralizar a esos grupos y darle el sentido que se quiere a esas acciones, pero yo creo que es parte de la cagá que está en esta sociedad no más, de lo podrido que está y esa es una expresión más de lo que tiene esto no más (Ana, Acción Directa).

En este sentido, el 11 de septiembre ha sido recargado con nuevos significados de violencias expresivas y espontáneas, que se pueden leer como expresiones de crítica social, aunque esta crítica pareciera ser no conciente ni estructurada, es decir más bien explosiva: «No hay un discurso, pero sí un relato. Escenificación de un habla catártica que tiene obstaculizados los canales de expresión, reprimida por las costras de la frustración y desazón...» (Grau, 2000).

## Nuevos significados de la violencia en los contextos de protestas sociales

En búsqueda de un análisis más comprensivo de lo que se expresa durante las manifestaciones de violencia en los diversos contextos, primeramente es necesario alejarse de una mirada normalizadora y ahondar en la multidireccionalidad a las que apuntan estas violencias.

Las protestas y manifestaciones, tanto en las poblaciones como en el centro de la ciudad, se convierten en espacios catalizadores de la rabia social. Los sujetos que en ellas participan buscan expresar su descontento de diversas formas, algunos con un contenido político más definido; otros simplemente causando daño, buscando despertar un interés de los otros y por sobre todo hacer patentes las condiciones de doble exclusión en que se encuentran: por ser jóvenes y por ser pobres.

[...] hay por un lado una cuestión que es como una violencia más política, cachái, que tiene un fondo, un contenido más claro, al mismo tiempo que hay estas manifestaciones de..., que evidentemente también significan algo, cachái, son significativas... (Frente de Estudiantes Libertarios, FEL).

Para muchos la protesta que se origina como conmemoración y recuerdo, especialmente en las fechas vinculadas a la memoria, se transforma en una fiesta ritual, en un momento de diversión, por lo que se podría hablar de una ritualidad que se expresa en forma de catarsis y de diversión.

Yo también diría que las protestas son mucho más un carrete para cierta gente que una cosa de conciencia social... obviamente, te encontraré con gente que sí tiene conciencia social y está protestando por algo, pero la mayoría de la gente sale a hueviar, si es un día que podí dispararle a los pacos, un día que la calle es tuya, que podí quemar y todo el apetito de destrucción que tengái lo podí sacar afuera ¿cachái? Sin pensar en ninguna consecuencia... (Gustavo; Lo Hermida).

[...] cabros que, espontáneamente, han hecho uso de ella, dando a conocer una rabia que hay ahí en esos sectores, frustraciones, rabia, descontento y también parte del hueveo de los cabros de querer hacerlo, pero es como ese conjunto de cosas... (Ana, Acción Directa).

Y entre los jóvenes estudiantes secundarios pasa algo similar, mezclado también con la posibilidad que los más chicos tienen de jugar y reproducir lo que ven diariamente en sus familias, barrios o simplemente en la televisión.

[...] no eran conscientes de lo que estaban haciendo, estaban en la marcha pa' puro huevear, no sé, yo lo veo por mi colegio que me preguntan a cada rato: oye, cuándo hay marcha, ¿pa' qué?, pa' huevear, cachái pa' qué, pa' tirar piedras... Pa' hacer la cimarra... sí en la tele se ve, pendejos de este porte tirando piedras, por qué tiran piedras, no, es que vine a jugar... por gusto... (dirigentes secundarios, 2007).

Otro elemento a destacar en el análisis particularmente de las protestas, es la aparición de una cierta *ficción de soberanía* que impregna este tipo de acciones —particularmente las barricadas— y que se manifiesta fuertemente en el control de la

calle. Además de juntar escombros, romper vidrios y señalética, el objetivo de la barricada es impedir el paso de vehículos particulares y, en especial, de Carabineros, para así ejercer un control sobre el territorio que es excepcional. Ya sea en las calles céntricas o durante las noches de protesta en las poblaciones, el monopolio de la fuerza ejercido por el Estado se traslada a estos jóvenes marginales que a través de sus actos no sólo cuestionan el contrato social sino que imponen sus propias leyes, con sus códigos y valores que cotidianamente se expresan en sus micro-espacios (la familia, la esquina, el barrio) y que a lo menos una vez al año son impuestos al resto de la comunidad.

Es que llega un momento en que tú soi el dueño de la calle y ese poder es súper rico sentirlo, ¿cachái?, es un momento en que tú te parái en avenida Grecia y es tuyo pos hueón, y los pacos están atrincherados allá, están escondidos de ti, y es rico sentir esa sensación de poder, de que tú soi pasado a llevar siempre y llega un momento que no, ¿cachái?, la calle es tuya... (Gustavo, Lo Hermida).

El control de la calle es, por tanto, una ostentación de poder que no sólo opera en lo concreto y espacial sino que también en lo simbólico, al considerar que la calle «...era [es] el escenario en el cual el poder organizaba y vigilaba la sociedad; en ella se representan la suntuosidad y el simbolismo del poder. Pero la calle, también, era [es] un espacio de libertad, de molestias y reclamos; es también un espacio abierto e incontrolado en el cual opera la delincuencia organizada. En ella se expresan con violencia las contradicciones y conflictos que afectan a las clases subalternas» (Goicovich, 2000).

Como sostiene Hopenhayn, en el contexto de exclusión en que se es tan poco soberano sobre lo que sucede afuera de tu espacio local simbólico y material, se disfruta del control que se ejerce hacia adentro del territorio y por única vez se pueden tomar las decisiones, ocupando a través de la fuerza, el lugar de la autoridad.

Por otra parte, en un contexto en que los jóvenes están siendo cotidianamente ignorados, el ejercicio de la violencia es una *alternativa eficaz para romper con ese anonimato*. La protesta, y en especial el corte de calle y la barricada humeante, operan como un imán que atrae las miradas de vecinos pobladores y también de la prensa con sus despachos minuto a minuto y en tenida de combate, obligando a las autoridades a reconocerlos y a dar explicaciones por sus actos. De esta forma, la población y en especial los jóvenes marginales logran visibilizarse por la fuerza, aunque sea una vez en el año. A través de sus actos incomprensidos por gran parte de la población y de la sociedad en su conjunto, consiguen llamar la atención de los otros y mostrarse.

Yo siento que lo hacen porque no tienen otra forma, o sea porque por ejemplo yo me puedo expresar a través de lo que hago, mi música, o conozco amigos que pintan y lo hacen a través de eso, ¿cachái?, pero yo creo que esas personas que hacen eso es porque quizás no tienen otras formas de hacer sentir su sentir, ¿cachái? (Koke, Lo Hermida).

Porque es fiesta para los cabros o sea aparecer en la tele haciendo cualquier cosa, para verse escuchado, verse interpretado, no sé, hacerse ver, hacerse notar, estás diciendo:

aquí existimos, nosotros somos, es un poco lo que llama también a este tipo de reacciones (dirigentes de la Junta de Vecinos, Villa Francia).

El uso de la fuerza para visibilizar un descontento no es exclusivo de las noches de violencia poblacional, a las que hemos aludido en gran parte de este texto; la mayoría de las manifestaciones y movimientos sociales emergentes que han expresado su descontento en los últimos años han utilizado, por lo menos, el corte de calle como una herramienta válida para expresar su protesta. Ya sean trabajadores organizados (de la minería, de la pesca, de los servicios), deudores habitacionales o estudiantes, en general la movilización siempre es acompañada del uso de la fuerza que en ocasiones se traduce en algunos actos de violencia. Entre los manifestantes en general existe la percepción de que sólo cuando las movilizaciones terminan en actos de violencia éstas producen algún efecto en las autoridades, quienes se ven obligadas a reaccionar y, por tanto, a tomar medidas políticas respecto de la situación denunciada.

Y yo siento que de repente la protesta ciudadana no sirve porque no tomái la atención de la prensa ni de ninguna cosa, la única forma de que tomís la atención es que dejís una cagá muy grande, entonces los locos de alguna forma están pidiendo que... porque tú veís una protesta de unas señoras con las ollas en una plaza y no llega nadie, con raja llega un programa de la tarde que no lo ve nadie... tiene que quedar la cagá para que pesquen, los hueones esperan que les quede la cagá y ahí recién escuchan a la gente (Gustavo; Lo Hermida).

Un caso emblemático fue la revolución de los pingüinos del 2006, cuando el discurso de la prensa y también el de las autoridades transitó de manera pendular, descalificando al movimiento en sus inicios para luego, después de una presión constante y sistemática de parte de los jóvenes movilizados, convertirlos en héroes y protagonistas. «¿Cómo en veinte días una protesta pasó de acto vandálico a expresión válida que logró instalar el debate sobre la educación en Chile y hacer demandas concretas?»<sup>9</sup>

En este contexto fueron variados los relatos de protestas pacíficas que no lograban convocar la atención de los medios. Necesariamente tuvieron que tomarse las calles con el desborde que eso significa para lograr visibilizar sus demandas.

Otro elemento, señalado anteriormente, es la *influencia o permeabilización de la cultura del choro* en otras culturas. Así, en el contexto de los nuevos significados que se incorporan a la violencia en fechas rituales, puestos en práctica por los jóvenes excluidos no politizados, están ciertos valores asociados a estilos de vida permeados por las relaciones propias del mundo del hampa. Entre estos se encuentra el individualismo, que se abre espacio producto de la pérdida del sentido de comunidad.

[...] pero yo te digo que es una cosa de individualismo también, no hay un sentido: puta, el semáforo nos sirve a todos, hagámoslos mierda no más; que si había antes... salen a dejar la cagá por diversión, vamos y dejemos la cagá, por una hueá egoísta,

<sup>9</sup> Véase el boletín electrónico del Centro de Estudios Socio-Culturales (CESC): *Jóvenes a diario*, especial mayo 2006. Disponible en <[www.cesc.cl/pdf/jovenesadiario/mayo.pdf](http://www.cesc.cl/pdf/jovenesadiario/mayo.pdf)>.

vamos y saquemos una carnicería por una hueá pa' mí, ¿cachái?, no hay una hueá de compromiso, no hay una hueá de ideales... (Gustavo, Lo Hermida).

Este individualismo no se expresa solamente en la barricada sino que en lo cotidiano con la indiferencia frente a ciertos problemas que afectan al común de la gente.

[...] antes, en la micro, puta, toda la gente cooperaba unos con otros, venía una señora y todos se paraban, le daban el asiento; no abrían la puerta y todos empezaban a gritar: ¡la puerta pos, hueón! Y, ahora, se ve un nivel de indiferencia súper grande, si ahora a una señora no le para la micro nadie habla nada, si se sube una señora nadie se para a darle el asiento, el nivel de individualismo está súper fuerte... (Gustavo, Lo Hermida).

Hoy día, en gran parte de las poblaciones de Santiago, junto con la expansión del consumo de drogas se ha comenzado a masificar también una cultura asociada al microtráfico, a la pandilla y al control territorial asociado al porte y uso de armas de fuego. Esta cultura también se hace presente durante las noches de violencia poblacional.

[...] yo creo que ha habido como una, una extensión, igual es feo lo que voy a decir, ¿cachái?, pero como de la cultura del lumpen, yo sé que es feo lo que estoy diciendo, pero yo creo que realmente es así, porque cuando uno tiene distintos tipos de trabajos sociales, ¿cachái?, tú te dai cuenta... ahora... el *reggetón* es como una cultura del éxito, del dinero, o sea, del individualismo, ¿cachái?, y siempre tiene un componente de esa violencia, como del loco que es choro, es que por cualquier cuestión se agarran, que anda con fierros. Entonces, yo lo veo como por ahí, siento que ese tipo de violencia así como sinsentido, tiene un componente... social que tiene que ver con las frustraciones, la rabia, con un poco la falta de horizontes, ¿cachái? (Frente de Estudiantes Libertarios, FEL).

A juicio de Franz Vanderschueren, la presencia de pandillas en Chile es una realidad contenida que aún no muestra sus alcances e incorpora formas de relaciones violentas instaladas, incluso, desde la propia escuela. «Muchos han desarrollado el mito de que en Chile no existen pandillas, en la encuesta que hicimos de violencia escolar a nivel nacional te muestra que hay diez por ciento en la Región Metropolitana de pandilleros... la pandilla en sí no es peligrosa, es el modo de ser pandillero el que es peligroso... la pandilla es bien vista por los jóvenes, al contrario de los adultos... un cinco por ciento a nivel nacional de estudiantes que están en la escuela que se declaran pandilleros violentos... hay un treinta por ciento que son agresores-agredidos». Las cifras son alarmantes si consideramos que sólo un 9% de la población penal de menores ha cursado algún nivel de la educación media, por tanto se concluye que los jóvenes que se inician en prácticas delincuenciales y, por tanto, violentas, están fuera de las aulas (Cooper, 2005).

[...] yo veo una juventud que es más violenta que las generaciones anteriores... a veces uno piensa: falta de oportunidades y cosas así; sí hay falta de oportunidades, sí hay una mala entrega de educación, pero si estos cabros tiene más de lo que teníamos nosotros, tienen más libertad de expresión, tiene más información, acceso, tienen más



medios, tiene más cosas, y así y todo han resurgido con una violencia súper fuerte, ¿cachái?, una violencia que va a muchos lados, o sea de repente hay un partido de fútbol y los locos se agarran a combos, ¿cachái?, y eso siempre ha pasado pero ahora se ha puesto mucho más denso por la proliferación de armas, ¿cachái?, o el asunto de la droga (Gustavo, Lo Hermida).

En síntesis, la presencia de pandillas, principalmente vinculadas a las barras bravas, es el reflejo de una crisis en el valor de la organización y de la identidad al interior del barrio, identidad que ha sido alterada por la presencia de un capital social perverso (Vanderschueren, 2004) donde se ha instalado una red de narcos que ha impuesto una cultura vinculada al tráfico y el porte de armas.

Pero igual yo creo que ellos están expresando de alguna forma cierta falta de inclusión, buscan una pertenencia a un grupo, que no son esos grupos muy positivos, donde los une qué sé yo, equipos de fútbol, consumo de drogas, la hueá de clan en cuanto a tener armas, ¿cachái?, a ser más poderoso que otro clan, entonces igual, y el asunto de la coca, que yo te digo es súper fuerte acá y... como la coca es más cara, los compadres compran armas para defenderse entre ellos, de ellos mismos y para defenderse contra la policía, ese es su cuento súper fuerte y tú veís armas de todo tipo, armas hechizas, unas wueás que tú te espantái, parecen patas de sillas y tú decís la bala puede caer en cualquier lado y veís cabros chicos, es impresionante ver cabros chicos. Cuando nosotros, no sé, a pura piedra no más po, y entonces igual ha cambiado bastante el panorama (Gustavo, Lo Hermida).

Las mismas barras bravas, que es una expresión cultural, pero que dada la misma marginalidad, se expresa la violencia entre su misma gente, entre esquina con esquina... (Felipe, Villa Francia).

Es una cultura de la violencia que también se expresa a través de la música:

[...] por ejemplo, yo escucho las letras de *reggaetón* y las hueás hablan de que no yo voy a llegar y te voy a pegar y que yo llego y soy el dueño del barrio, ¿cachái?, y que las minas son puros objetos que tienen que mover la raja, entonces igual hay un... Ya es música no más, es moda, pero tampoco hay un mensaje más allá, tampoco hay un mensaje social, es una hueá que habla de sexo y de violencia, de que yo soy más choro que tú, que yo tengo más hueás que tú, que tengo mis blinblin, es una hueá de ostentación... (Gustavo, Lo Hermida).

Se releva también en los discursos de los entrevistados, que una forma de enfrentar la violencia, es *contar con espacios organizados*. Así, en la medida que la población contaba con estos espacios, es decir, donde los vecinos forman parte activa de organizaciones o de agrupaciones que les permiten construir comunidad y lazos de solidaridad, es mucho más difícil que aparezcan actitudes individualistas que buscan lucro personal, donde el fenómeno de la violencia está instalado como competitividad (Vanderschueren, 2004).

Yo diría que la sociedad actual en realidad es individualista y de eso surgen muchos hechos de violencia porque en realidad la gente está encerrada en sí misma (Koke, Lo Hermida).

[...] o sea, esto [la violencia] avanza gracias a la pérdida de comunidad, no es que haya surgido de la nada, o sea, hay un vacío que quedó, que se llenó con eso... lo que había antes era que del partido político, las comunidades más organizadas, digamos, que cubría un poco eso... quedó un vacío en los noventas, ni los líderes políticos. Los abandonaron, dio básicamente lo mismo, de hecho se apartaron de ese camino y quedó ahí vacío, se llenó con las barras, se llenó con la delincuencia... (Frente de Estudiantes Libertarios, FEL).

Por tanto, siguiendo a Reguillo (2000) las violencias difusas o «microviolencias» (Salazar, 1990) ponen en evidencia el quiebre de la institucionalidad y el fortalecimiento de una paralegalidad que mina el pacto social. El repliegue tanto de las instituciones del Estado como de las organizaciones comunitarias genera un vacío, pero el vacío social no existe y cuando una fuerza se retira, otras tienden a ocupar su lugar.

Dicho de otro modo, el capital social con que cuentan los sujetos inmersos en situaciones de precariedad y de pobreza, permite a algunos ser resilientes. Por ejemplo, en el caso de las «maras» centroamericanas, es, precisamente, el capital social que existe en determinados barrios, lo que permite que jóvenes nacidos bajo las mismas condiciones de exclusión logren permanecer fuera de este tipo de pandillas altamente violentas (UCA, 2004).

En este sentido, incluso la misma escuela concebida como espacio de inclusión para los jóvenes se convierte también en foco de conflictividad y de segregación.

[...] a mí en mi colegio me tratan mal todo el día, la dura, la inspectora: sácate el aro, sácate el mohicano, te pasan a llevar como persona también, cachái, te ponen publicidad adentro del colegio, no sé si eso se... yo creo que sí, porque con la educación que tenemos hoy en día, ¿cachái?... (dirigentes secundarios, 2007).

[...] pero yo creo que hay que tener más espacios para que los cabros tengan otra hueá que hacer porque no tiene ni una hueá que hacer, para ellos el colegio los discrimina, para ellos el colegio no es una hueá que los incluye sino que los excluye, entonces los locos buscan su pertenencia, las familias también son una mierda a veces, entonces, los locos buscan donde encontrarse y se encuentran en lugares en donde no encuentran valores sino que sus valores son puta quién es el más choro no más po... (Gustavo, Lo Hermida).

Por tanto, hay una demanda de espacios de participación, que para los jóvenes más politizados tiene que ver con la construcción de un sistema democrático que los incluya, que sea más representativo y que por sobre todo sea más equitativo en términos materiales.

[...] o sea de las promesas que hizo la democracia como de alcanzar cierta justicia social... como que a un nivel político hay un desencanto súper grande... no valorizamos la democracia como ampliamente porque muchas veces pasa que los más adultos dicen: pero esto es mejor que la dictadura, nosotros partimos de esta base y queremos más... es absolutamente insuficiente... (Frente de Estudiantes Libertarios, FEL).

Y para otros, simplemente, tener una alternativa de crecimiento espiritual que no sea el grupo de la esquina, la barra de fútbol o el *piño* de los traficantes.

[...] yo creo que falta un sentido de pertenencia a un ideal, a una utopía que seguir, que no la encuentran en la política, que no la encuentran tampoco en la cultura porque hay súper poco acceso a la cultura. En esta comuna hay caleta de gente que tiene habilidades artísticas, ¿cachái?, y no encuentran un lugar donde expresarlas, no hay ningún lugar, la Municipalidad siempre se preocupa de otras hueás... Yo creo que la droga es el gran problema. Yo tampoco soy de la idea de que venga más policía y de que se pongan más duros, si para mí tampoco esa es la opción, si para mí la opción es abrirle espacios, abrirle actividades, que tengan otra opción, ¿cachái? Que tengan otra salida, que no sea sólo consumir droga... (Gustavo, Lo Hermida).

[...] salen a las dos o tres del colegio a sus casas y no tienen nada que hacer, entonces, ya vamos a la cancha y ¿quién está en la cancha? Están todos los volaos, los flaites, los choros y, entonces, ¿qué aprenden? Es que ahí, tenís que tener tu pistola, que tenis que ser así, o sea, yo respeto ese mundo pero no quiero que mis hermanos ni mis hijos vivan esa volá, yo respeto ese mundo porque quizás yo una vez también pasé por eso, pero también por eso escogí el camino que tengo hoy día, o sea a mi la música me sacó de ese mundo y yo eso es lo que le debo a la música, me sacó... yo debería estar preso o muerto acá, si hubiese seguido como cuando era más chico, pero es que yo conocí este camino, ahora yo trato de enseñarles a otros este camino... (Koke, Lo Hermida).

## A modo de cierre

Una primera cuestión a señalar es que hablar de violencia no es sencillo, definirla tampoco. Por otro lado, la violencia en la sociedad siempre ha existido por lo que es difícil afirmar si hoy existe más violencia o no. Al parecer, sí se puede señalar que la violencia hoy en día asume diversas caras, o sea, han cambiado sus manifestaciones.

En esta misma línea, la Organización Mundial para la Salud (OMS) señala, en el primer Informe Mundial Sobre la Violencia, evacuado el año 2003, que las expresiones de violencia son múltiples y que estas realidades requieren ser abordadas de manera multidimensional y, por sobre todo, como un asunto de salud pública, donde deben estar todos los actores sociales (Estado, autoridades locales, policías, sociedad civil, etcétera) involucrados y comprometidos de manera activa en la búsqueda de soluciones eficaces e integrales para superar este problema.

En ese sentido, hay que destacar —a partir de dicho informe— que una de las formas de violencia más visible en la sociedad resulta ser la violencia juvenil. Es así que, en casi todos los países, son adolescentes y adultos-jóvenes las principales víctimas y perpetradores de dicha violencia. Por otra parte, la violencia juvenil daña profundamente no sólo a las víctimas, sino también a sus familias, amigos y comunidades en general. Este tipo de violencia provoca un fuerte deterioro en la calidad de vida de quienes se encuentran expuestos cotidianamente a sus efectos: un incremento de los costos de los servicios de salud, una reducción de la productividad,

una disminución del valor de la propiedad y, en general, una desorganización de los servicios esenciales, socavando, a veces, la estructura misma de la comunidad.

De tal manera, no es posible considerar el problema de la violencia juvenil aislado de otros comportamientos problemáticos, como por ejemplo: la deserción escolar, el abuso de sustancias psicotrópicas, la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil, etcétera. Abordaje que necesariamente debe considerar no sólo factores cognoscitivos, sino sociales, comportamentales, culturales y, por cierto, a los propios sistemas sociales que configuran esos factores.

Por otra parte, Ramos, González y Bolaños (2002) señalan, siguiendo a Sellers (1995), que los jóvenes viven en un sistema legal, social y político que es muy restringido culturalmente, donde precisamente la imagen que se tiene de ellos es que no son suficientemente capaces de administrar su vida. Por lo tanto, gozan de pocas libertades y recursos, lo que lleva a un cierto malestar entre los jóvenes que puede desencadenar en hechos violentos que, paradójicamente, van a ser utilizados para tratarlos con menos respeto y más castigo.

Como se puede apreciar, la violencia es un concepto polisémico al igual que la juventud o los jóvenes, por lo que, al hablar de violencia hay que realizar distinciones, lo que lleva a pluralizar el concepto, pasando de la violencia a las violencias, como única forma de entender este fenómeno.

Por otra parte hay que señalar, respecto de la violencia y, en particular, de la violencia juvenil y de la violencia política juvenil, que estas manifestaciones son minoritarias en nuestro país. Si la comparamos con la violencia juvenil en Centroamérica, producto de las denominadas «maras», o la violencia en algunos países más cercanos como Colombia por ejemplo, donde, a partir de la participación de jóvenes en la violencia, sea ésta producto de la guerrilla (violencia política) o asociada a los carteles de droga (el sicariato por ejemplo), se ha construido lo que algunos investigadores denominan una «cultura de la muerte» y donde los jóvenes son sus principales protagonistas.

En nuestro país, la violencia juvenil ha sido construida desde lo delictivo, por una parte, y, por otra, en estos últimos años desde lo cultural, donde se asocian comportamientos violentos a ciertas manifestaciones culturales juveniles que, por medio de ciertas estéticas y manifestaciones, aparecen como violentos (hipoperos, *punkies*, *skin*, etcétera) o a ciertas prácticas que podrían ser identificadas de «nuevas formas de politicidad» (los mal llamados «anarquistas», los poco y nada *okupas*, colectivos, etcétera). Con esto no se quiere decir que en nuestro país no hay o no se ejerce violencia. Basta ver altos niveles de violencia hacia los niños, donde nuestro país, lamentablemente, ocupa un lugar destacado, o la violencia hacia las mujeres, por dar algunos ejemplos.

Un punto relevante que arroja este estudio es resituar y resignificar la violencia dentro del entramado de relaciones sociales con las cuales se conecta. Hay que señalar respecto de esto, que toda violencia tiene algún sentido, por lo que no se puede hablar con tanta seguridad de una «violencia sin sentido», como generalmente se escucha en los medios de comunicación, desde el gobierno o desde el mundo adulto.

La violencia tiene un sentido, o más de uno, y, en particular, para el caso de los jóvenes entrevistados y también para los expertos, permite visibilizar aquello que está invisible; la violencia es la voz de aquellos que se sienten sin voz. Por otra parte, las manifestaciones de violencia deben verse también como una instancia de construcción social que permite el desarrollo de identidades a través de la elaboración de significaciones que se constituyen como herramientas para generar sentido a muchos jóvenes, que encuentran en el espacio de la violencia una instancia para construir allí su identidad como sujetos<sup>10</sup> (Abarca y Sepúlveda, 2005; Mettifogo y Martínez, 1998).

La pregunta que surge, entonces, es si este es el único camino que tienen ciertos grupos para visibilizarse. La respuesta es no, pero al parecer en ciertos diagnósticos que han elaborado ciertos sectores de la población y, en especial, ciertos jóvenes, aparece como la única vía para sentirse integrados, incluidos en medio de un conflicto social que va en aumento, conflicto que se traduce en un viejo binomio integración/exclusión.

De esta forma, los sucesos de violencia juvenil de los cuales somos testigos en las fechas rituales y en los contextos de protesta social y colectiva, son la expresión de niveles de conflictividad social en aumento. Se trata, como bien señala Martín Hopenhayn, de un recalentamiento social producto de tensiones acumuladas que explotan o se canalizan a través de manifestaciones de violencia expresiva.

A nivel local estas tensiones son vividas de manera cotidiana producto de la profundización de la globalización que, siguiendo a Julio Alguacil (1999), generan procesos de dualización y segmentación social. Estos procesos se expresan en diferentes dimensiones. En las formas del trabajo, donde existe la tendencia al alejamiento creciente entre un sector privilegiado (elevada cualificación, posibilidades de promoción social, prestigio social) y un sector postergado (baja cualificación, inseguridad, precarización, escasas posibilidades de movilización social) aumentando con ello la brecha respecto de los ingresos económicos. Esta brecha también se manifiesta en las condiciones de habitabilidad de la ciudad, identificando por un lado barrios exclusivos de nivel europeo y, por otro, poblaciones populares con altos grados de marginación y de exclusión en algunos casos, peligrosamente cercanas a las características del *ghetto*. Esta polarización se ve profundizada también por el desmantelamiento que, en general, ha afectado a los programas de bienestar social producto de la consolidación de un modelo económico neoliberal; y, por último, gracias a la reconfiguración de los ciclos de vida y de la familia que se complejizan y se reestructuran de múltiples formas.

La presencia de esta dualidad implica que vastos sectores de la sociedad se vean enfrentados a desigualdades múltiples que expresan ciertos niveles de fractura social que pueden llegar a la exclusión. Esta fractura se ve profundizada en aquellos lugares

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, el caso de las barras bravas y las culturas *skin* y *punk*, donde por ejemplo el «pogear» que es contactarse físicamente a través de «golpes» con el cuerpo, a través de la música, constituye una marca distintiva que a los ojos de los extraños puede verse como algo primitivo y ultraviolento.

donde existe un mayor grado de debilitamiento del tejido social y asociativo, dando origen a un malestar urbano difuso y confuso que, en nuestro contexto particular, se traduce, en determinadas fechas del calendario, en *reventones* sociales locales. Por tanto, se trata de una rabia social contenida y liberada en las noches de protesta colectiva.

En las manifestaciones de violencia participan diversos sujetos que son parte de dos mundos interrelacionados: el de los jóvenes que a través de la violencia están criticando de manera conciente o semiconsciente al Estado, al gobierno o al sistema económico; y el de otros jóvenes sin una crítica política estructurada, que utilizan la violencia como desquite y que adscriben a una cultura del choro masificada en las poblaciones, donde el individualismo y las relaciones violentas, en un contexto de competencia, son ejes centrales.

Detrás de ambos mundos existe una demanda de inclusión. Por una parte, entre los jóvenes más politizados hay una búsqueda de espacios de participación desde los cuales se puedan realizar críticas al sistema político y social sin que ello implique la discriminación ni mucho menos la criminalización. Se percibe que esta democracia no ha abierto canales de participación real y tolerante a las críticas, desde los cuales se puedan desarrollar propuestas alternativas y donde se acepte la disidencia.

Por otra parte, entre los jóvenes que carecen de un discurso político estructurado, la demanda de inclusión es de tipo material. A los reclamos de justicia social, se añade la necesidad de contar con alternativas de desarrollo cultural que permitan a los jóvenes, a pesar de los contextos de marginación, tener la posibilidad de acceder en sus tiempos libres a espacios alternativos de sociabilidad positiva, que potencien lo luminoso en los contextos de precariedad social. Es decir, se puede constatar que a pesar de que el mundo del hampa, vinculado al tráfico de drogas, porte de armas y reproducción de un conjunto de valores propios de la delincuencia, no ha logrado una hegemonía cultural en las poblaciones, su avance y masificación ha sido muy importante, constituyéndose en muchos casos como el único espacio identitario para niños y jóvenes. Esta condición es compartida también por algunos grupos o piños de barras bravas que no sólo han sido permeados por la cultura del choro, sino que se constituyen en espacios de reproducción cultural, amplificando sus alcances hacia un espacio no menor de jóvenes. Sin embargo, en nuestra opinión, las barras bravas son uno de los pocos espacios que podrían ser utilizados para la interlocución entre el Estado y esta masa de niños y jóvenes excluidos.

Por último, hay que señalar que la prevención de la violencia juvenil se ha orientado preferentemente hacia una lógica punitiva que intenta instalar con mayor o menor éxito una serie de «barreras de contención» para alcanzar ciertos niveles de seguridad. Entre ellas se pueden mencionar: intentos de penalizar el *graffiti*, la detención por sospecha, que si bien está derogada, aún se aplica especialmente con jóvenes de sectores populares (instalándose una cultura antiorden que es más antipolicial, especialmente anti-Carabineros); la instalación de la nueva Ley de Responsabilidad Penal Juvenil, que rebaja la edad de los adolescentes, como sujetos que tienen discernimiento, a los 14 años; el intento de penalizar el uso de la «capucha»; cuestiones

que no hacen más que reforzar la idea de la instalación de lo que se podría llamar un Estado penal/policial, más que un Estado que realmente se preocupa por las razones que llevan a un número significativo de jóvenes a expresarse de forma violenta. En el fondo, un Estado que intenta comprender este fenómeno.

Por lo tanto, este tipo de medidas (sólo punitivas) no revertirán las situaciones de violencia, en muchos casos las pueden acentuar, como dan cuenta ciertas experiencias en Centroamérica. Se necesita, a la par de éstas, implementar otros tipos de medidas alternativas.

También es necesario implementar estrategias de escucha y diálogo para positivar y desestigmatizar la mirada sobre los jóvenes y no ir acentuando y reforzando prácticas violentas.

## Bibliografía

- ABARCA, Humberto y Mauricio SEPÚLVEDA (2005). «Barras bravas, pasión guerrera. Territorio, masculinidad y violencia en el fútbol chileno». EN: FERRÁNDIZ, FRANCISCO y CARLOS FEIXA. *Jóvenes sin tregua. Culturas y políticas de la violencia*. Barcelona: Antropos.
- AGAMBEN, Giorgio (1998). *Lo que queda de Auschwitz*.
- ALGUACIL, Julio (1999). «Elementos para construir una metodología de la mediación social». Madrid: Universidad Carlos III.
- ARRIAGADA Irma (2003). «Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto». *Revista Mexicana de Estudios Sociológicos XXI*, N° 63. Ciudad de México.
- BAJOIT, Guy (2003). *Todo cambia. Análisis sociológico del cambio social y cultural en las sociedades contemporáneas*. Santiago: LOM Ediciones.
- BECK, Ulrich (1999). *Hijos de la Libertad*. México: FCE.
- BONILLA, Jorge Iván y Camilo TAMAYO (2007). «Violencia y medios de comunicación en América Latina: Una cartografía para el análisis». *Signo y Pensamiento XXVI*, N° 50. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- BOURGOIS, Philippe (2005). «Más Allá de una pornografía de la violencia. Lecciones desde El Salvador». EN: FERNÁNDEZ, FRANCISCO y CARLOS FEIXA. *Jóvenes sin tregua. Culturas y políticas de la violencia*. Barcelona: Anthropos.
- CANO, Miguel Ángel (2006). «Algunas reflexiones criminológicas sobre el fenómeno de la violencia juvenil urbana en Francia». *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminológica*.
- CARREÑO, Jenny (2005). «De pasiones y subversiones: el canto guerrero de las barras de fútbol del sector de Forestal Alto en la ciudad de Viña del Mar». EN: ZARZURI, RAÚL y RODRIGO GANTER (editores). *Jóvenes: la diferencia como consigna. Ensayos sobre la diversidad cultural juvenil*. Santiago: Ediciones Centro de Estudios Socio-Culturales (CESC).

- CONSEJO NACIONAL DE TELEVISIÓN (CNTV) (2006). *Barómetro de la violencia* núm. 2. Santiago de Chile.
- COOPER, Doris (2005). *Delincuencia y desviación juvenil*. Santiago: LOM Ediciones.
- CONTRERAS, Tamara (2005). «Los 11 en democracia: ¿vandalismo anómico o nueva radicalidad política juvenil?». En: ZARZURI, Raúl y Rodrigo GANTER (editores). *Jóvenes: la diferencia como consigna. Ensayos sobre la diversidad cultural juvenil*. Santiago: Ediciones Centro de Estudios Socio-Culturales (CESC).
- CUBIDES, Humberto; María Cristina LAVERDE y Carlos VALDERRAMA (1998). «*Viviendo a toda*». *Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades*. Santafé de Bogotá: Universidad Central-DIUC y Siglo del Hombre Editores.
- DÍAZ CRUZ, Rodrigo (2002). «La creación de la presencia. Simbolismo y *performance* en grupos juveniles». En: NATERAS, Alfredo. *Jóvenes, culturas e identidades urbanas*. México, D. F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- ERIC; IDESO; IDIES e IUDOP (2001). *Maras y pandillas en Centroamérica*. Volumen I. Managua: UCA Publicaciones.
- FEIXA, Carlos; Carmen COSTA y Joan SAURA (2002). «De jóvenes, movimientos y sociedades». En: FEIXA, Carlos; Joan SAURA y Carmen COSTA. *Movimientos juveniles: de la globalización a la antiglobalización*. Barcelona: Ariel.
- . (2002). *Movimientos juveniles: de la globalización a la antiglobalización*. Barcelona: Ariel.
- FERNÁNDEZ, Francisco y Carlos FEIXA (2005). *Jóvenes sin tregua. Culturas y políticas de la violencia*. Barcelona: Antropos.
- GEERTZ, Clifford (1973). *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Paidós.
- GIROUX, Henry A. (1994). «Doing Cultural Studies: Youth and the Politics of Neoliberalism». En: *Harvard Educational Review*, 64: 3: 278-308. Disponible en <[http://www.henryagiroux.com/Youth\\_PolOfNeolib.htm](http://www.henryagiroux.com/Youth_PolOfNeolib.htm)>.
- GOICOVICH, Igor (2000). «Del control social a la política social. La conflictiva relación entre los jóvenes populares y el Estado en la historia de Chile». En *Revista Última Década*, 12. Viña del Mar.
- GRAU, Olga (2000). «Corran los autos o el encapuchamiento de la memoria». En *Los andamios de la ira*. Santiago: Ediciones La Cópula.
- JURIS, Jeffrey S. (2006). «Violencia representada e imaginada. Jóvenes activistas, el Black Block y los medios de comunicación en Génova». En: FERRÁN-DIZ, Francisco y Carles FEIXA. *Jóvenes sin tregua. Culturas y políticas de la violencia*. Barcelona: Antropos.
- INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD (2004). *La integración social de los jóvenes en Chile 1994-2003. Individualización y estilos de vida de los jóvenes en la sociedad del riesgo*. Santiago: MIDEPLAN.



- . (2006). *Segundo Informe Nacional de Juventud. Condiciones de vida y políticas públicas de juventud desde la Transición al Bicentenario*. Santiago: MIDEPLAN.
- LYPOVETSKY, Gilles (2000). *La era del vacío. Ensayo sobre el individualismo contemporáneo*. Barcelona: Anagrama.
- MARDONES, José (1988). *Postmodernidad y cristianismo. El desafío del fragmento*. Maliaño (Cantabria)-España: Sal Terrae.
- MARGULIS, Mario (1996). «La juventud es más que una palabra». En: MARGULIS, Mario (editor). *La juventud es más que una palabra*. Buenos Aires: Bibles.
- . (1998). «La construcción social de la condición de juventud». En: «*Viviendo a toda*». *Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades*. Santafé de Bogotá: Universidad Central-DIUC y Siglo del Hombre Editores.
- MARTÍN-BARBERO, Jesús (1998). «Jóvenes: Des-orden cultural y Palimpsestos de Identidad». En: CUBIDES, Humberto; María Cristina LAVERDE y Carlos VALDERRAMA. «*Viviendo a toda*» *Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades*. Santafé de Bogotá: Universidad Central-DIUC y Siglo del Hombre Editores.
- MEAD, Margaret (1971). *Cultura y Compromiso. Estudio sobre la ruptura generacional*. Buenos Aires: Granica Editor.
- METTIFOGO, Decio; Víctor MARTÍNEZ (1998). *Las barras bravas*. Santiago de Chile: INJ.
- MICHAUD, Yves (1978). *Violencia y Política. Una reflexión post-marxista acerca del campo social moderno*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- MORO, Javier (2005). *Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas*. Ciudad de Guatemala: Magna Terra Editores.
- NATERAS, Alfredo (2002). *Jóvenes, culturas e identidades urbanas*. México, D. F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) (2003). *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud*. Washington, D.C., OPS, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud.
- RAMOS, Luciana; Catalina GONZÁLEZ y Fernando BOLAÑOS (2002). «Juventud, género y violencia». En: NATERAS, Alfredo. *Jóvenes, culturas e identidades urbanas*. México, D. F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- REGUILLO, Rossana (1996). «Ensayo(s) sobre la(s) violencia(s): breve agenda para la discusión». En *Siglo y Pensamiento*, 29. Colombia: Universidad Javeriana.
- . (2000a). *Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- . (2000b). «Violencias y después culturas en reconfiguración». Guadalajara: ITESO.
- . (2006). «Cartografía de las violencias juveniles. Escenarios, fronteras y desbordes». En: *Miradas interdisciplinarias sobre la violencia en las escuelas*.

- Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- SALAZAR, Gabriel (1990). *Violencia política popular en las «grandes alamedas». Santiago 1947-1987*. Santiago: Sur Ediciones.
- VANDERSCHUEREN, Franz; Alejandra LUNECKE (2004). *Prevención de la delincuencia juvenil. Análisis de las experiencias internacionales*. Ministerio del Interior - División de Seguridad Ciudadana.
- WEINSTEIN, J. (1990). «Jóvenes de los 90: ‘jinmorales’, ‘incultos’, ‘apolíticos’ o... ‘nuevos ciudadanos?’». *CIDE - Documento N° 3*. Santiago: CIDE.
- ZARZURI, Raúl y Rodrigo GANTER (editores) (2005). *Jóvenes: la Diferencia como Consigna. Ensayos sobre la diversidad cultural juvenil*. Santiago: Ediciones Centro de Estudios Socio-Culturales (CESC).
- . (2002). *Culturas juveniles, narrativas minoritarias y estéticas del descontento*. Santiago: Ediciones Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez.

### Artículos de prensa

- CORTÉS TERZI, Antonio (2006). «De la vandalización al apologismo (o el «caradurismo» nacional)». En Diario *La Nación* del 6 de junio de 2006. Santiago de Chile.
- Diario *La Segunda* (2008). Editorial del 27 de marzo de 2008. Santiago de Chile.

MODELOS DE RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LOS  
PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA

**Gonzalo Aguilar.** Profesor de Derecho Internacional Público y Derechos Humanos de la Universidad de Talca, Doctor en Derecho, MA en Relaciones Internacionales, LLM en Derechos Humanos y Derecho Humanitario.

**Sandra Lafosse.** Licenciada y Master en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Institut d'Études Politiques de Paris (Sciences-Po).

**Hugo Rojas.** Profesor de Metodología de la Investigación Jurídica y Sistemas Alternativos de Resolución de Conflictos en la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado, y Director del Departamento de Supervisión del Consejo Nacional de Televisión.

**Rébecca Steward.** Consultora de UNICEF Innocenti Research Centre, Master en Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Master en Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.

# MODELOS DE RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA<sup>1</sup>

Gonzalo Aguilar, Sandra Lafosse, Hugo Rojas, Rébecca Steward

## I. Introducción

En las últimas décadas ha habido una evolución vertiginosa en torno al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas<sup>2</sup>. Este fenómeno se ha materializado en el ámbito jurídico mediante la aprobación de normas jurídicas que regulan de manera diferente la relación entre los Estados y los pueblos indígenas, consagrando nuevos derechos y garantías a favor de quienes detentan la calidad de indígenas.

A diferencia de la mayoría de los ordenamientos constitucionales en América Latina y en otras regiones, la Constitución que actualmente rige en Chile no reconoce a los pueblos indígenas ni promueve sus derechos colectivos<sup>3</sup>. Con la finalidad de aportar a la discusión actual referida al proyecto de reforma constitucional que se

---

<sup>1</sup> Este trabajo es una versión compendiada y actualizada del estudio titulado «Modelos de Reconocimiento de los Pueblos Indígenas en el Derecho Comparado», que fue realizado por la Corporación de Estudios Sociales y de Educación SUR para la División de Estudios del Ministerio General de la Presidencia. Actuó como contraparte por dicha División Julio Sau.

<sup>2</sup> Magnarella, Paul J. (2005): «Protecting Indigenous Peoples», en *Human Rights & Human Welfare*, vol. 5, pp. 125-135.

<sup>3</sup> Desde 1989 a la fecha se han presentado seis proyectos de reforma constitucional referidos a los pueblos indígenas, ninguno de los cuales ha sido aprobado por el Congreso Nacional. Cfr. Boletín 513-07 (Mensaje ingresado el 7 de enero de 1991, archivado); Boletín 2360-07 (moción de los diputados Huenchumilla, Elgueta, García, Tuma, Hernández, Ojeda, Luksic, Bustos, Ceroni, y Letelier, ingresada el 6 de julio de 1999, archivada); Boletín 2534-07 (moción de los senadores Bitar, Hamilton, Silva y Viera-Gallo, ingresada el 6 de julio de 2000, tramitación terminada); Boletín 4069 (moción de los diputados Ascencio, Díaz, Ojeda, Tuma, Meza, Navarro, Saffirio y Soto, ingresada el 10 de enero de 2006); Boletín 5324-07 (moción de los senadores Espina, Allamand, Cantero, García y Romero, ingresada el 6 de septiembre de 2007); y el Boletín N° 5522-07 (mensaje presentado el 23 de noviembre de 2007). Para una revisión de tales proyectos, véase Henríquez, Miriam (2005): «Los pueblos indígenas y su reconocimiento constitucional pendiente», en Zúñiga, Francisco: *Reforma Constitucional*. LexisNexis, Santiago, pp. 127-145, y Toledo, Víctor (2006): «Trayectoria de una Negación. La transición chilena y el compromiso de reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas», en Serie Aportes a un Balance de Políticas Indígenas 1990-2006, Centro de Políticas Públicas y Derechos Indígenas, Santiago, disponible en: <[http://www.politicaspUBLICAS.cl/documentos/SERIE\\_01\\_RECONOCIMIENTODERECHOSCHILE.pdf](http://www.politicaspUBLICAS.cl/documentos/SERIE_01_RECONOCIMIENTODERECHOSCHILE.pdf)>.

encuentra en el Congreso Nacional y que pretende reconocer a los pueblos indígenas en la Carta Fundamental<sup>4</sup>, en esta investigación se describen, analizan y comparan las distintas maneras en que los pueblos indígenas han sido reconocidos en los ordenamientos constitucionales de quince países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela<sup>5</sup>. En esta ocasión se ha optado por concentrar el análisis en los países latinoamericanos precisamente por tratarse de experiencias cercanas a la realidad chilena.

Para comparar lo que acontece en el constitucionalismo latinoamericano se han seleccionado ocho variables: (1) pueblo indígena, (2) diversidad cultural, (3) libre determinación, (4) participación política, (5) tierras, territorios y recursos naturales, (6) lenguas indígenas, (7) educación intercultural bilingüe, y (8) derecho consuetudinario indígena. Respecto de cada una de estas variables se ofrece una fundamentación teórica —que contribuye a una mayor precisión conceptual— y un análisis pormenorizado del reconocimiento expreso de estas variables en las cartas fundamentales actualmente vigentes.

Así como es posible aprovechar las experiencias extranjeras para refrescar el debate en ciernes en Chile, también es conveniente tener a la vista los consensos que se han alcanzado en la comunidad internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas, con miras a adecuar el ordenamiento jurídico interno a la normativa internacional de protección a los derechos humanos. Por ende, tanto el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989) (en adelante Convenio N° 169 de la OIT)<sup>6</sup>, regu-

<sup>4</sup> La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado ha fundido en un solo texto dos mociones parlamentarias (Boletines 4069 y 5324-07) y el mensaje presidencial presentado el 2007 (Boletín 5522-07). El articulado propone que se consigne en el artículo 4° de la Constitución lo siguiente: «La Nación es una, indivisible y multicultural», «El Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas que habitan en su territorio y el derecho de sus comunidades, organizaciones e integrantes a conservar, fortalecer y desarrollar su identidad, cultura, idiomas, instituciones y tradiciones, y a participar en la vida económica, social, política y cultural del país en la forma que establece el orden jurídico nacional», «Los pueblos indígenas podrán organizar su vida de acuerdo a sus costumbres, siempre que ello no contravenga la Constitución y las leyes». Además se pretende modificar los artículos 5° y 19 N° 24 de la Constitución. Cfr. Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado de la República de Chile, recaído en dos proyectos de reforma constitucional sobre reconocimiento de los pueblos indígenas, 28 de enero 2009.

<sup>5</sup> Un análisis desde el derecho comparado implica una visión transversal de examen de experiencias, regulaciones y soluciones jurídicas proporcionadas por distintos sistemas jurídicos. Grote, Rainer (2005): «Comparative Law and Law Teaching through the Case Method in the Civil Law Tradition. A German Perspective», en Serna de la Garza, José María (coord.): *Metodología del Derecho Comparado. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de México, México, D.F., pp. 103-124.

<sup>6</sup> El Convenio N° 169 define a los pueblos tribales, en su artículo I.a), de la siguiente manera: «los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial»; este mismo convenio, en su artículo I.b), complementa lo definido al señalar que: «los pueblos en países independientes,

larmente ratificado por Chile y vigente, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007)<sup>7</sup>, entre otros instrumentos internacionales, deberían informar y guiar al constituyente chileno. En efecto, los derechos a la no-discriminación, a la autodeterminación, a la integridad cultural, de propiedad, uso, control y acceso a las tierras, territorios y recursos, al desarrollo y bienestar social y de participación, constituyen los elementos esenciales del estándar internacional de los derechos de los pueblos indígenas.

Este estudio se estructura en tres capítulos, además de las palabras introductorias y conclusivas. El primero de ellos se concentra en la revisión comparada sobre el reconocimiento de los pueblos indígenas en los quince países latinoamericanos mencionados; el segundo sistematiza la información anterior, formulando una tipología que contribuya a ponderar la intensidad de las distintas maneras en que se ha dado dicho reconocimiento constitucional en los países examinados; se incluye finalmente, una síntesis con los principales aportes que esta reflexión comparada puede hacer al debate en Chile sobre una eventual modificación de la Constitución Política.

Desde un punto de vista metodológico, es evidente que se ha puesto especial énfasis en un trabajo de revisión e investigación documental, con un enfoque de derecho comparado. Se han tenido a la vista las distintas normas constitucionales vigentes en la región —incluyendo las nuevas cartas fundamentales aprobadas en Bolivia y Ecuador, de reciente aprobación<sup>8</sup>—, las sentencias de tribunales internacionales —en particular de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH)—, los convenios y tratados internacionales de derechos humanos

---

considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas».

<sup>7</sup> Vid. Resolución de la Asamblea General A/RES/61/295, 13 de septiembre de 2007; «The nature of these collective rights corresponds closely to the indigenous world-view in that they reflect and promote the indivisibility of the community.[...] As human rights, individual and collective rights are not only compatible, but may also be mutually reinforcing. The safeguard of the rights and well-being of any group lays the foundation for the realization of the rights of its individual members», UNICEF Innocenti Research Centre: «Ensuring the Rights of Indigenous Children», en *Innocenti Digest*, N° 11, pp. 6-7.

<sup>8</sup> Los presidentes Evo Morales y Rafael Correa convocaron a Asambleas Constituyentes, en agosto de 2006 y noviembre de 2007, respectivamente, con la finalidad de elaborar y someter a ratificación popular nuevas constituciones para Bolivia y Ecuador. En ambos casos el proceso fue marcado por un fuerte protagonismo indígena. Esta participación logró que se ampliaran y detallaran los derechos tanto individuales como colectivos reconocidos a los pueblos indígenas. El 28 de septiembre de 2008, mediante referéndum nacional, Ecuador aprobó su nueva Constitución con el 63,94% de los votos, siendo publicada en el Registro Oficial N° 449 del 20 de octubre del 2008 para su entrada en vigencia; mientras que en Bolivia un referéndum nacional constituyente tuvo lugar el 25 de enero de 2009, alcanzando el 61,43% de los votos a favor, promulgándose la nueva Constitución el 7 de febrero de 2009. Considerando que la aprobación popular de sus respectivas nuevas Constituciones es muy reciente, se ha procurado examinar tanto las normas constitucionales de las nuevas cartas fundamentales como las anteriores.

ratificados por Chile y actualmente vigentes, además del correspondiente análisis doctrinal.

## II. Análisis del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en América Latina

En esta sección se analiza lo que establecen distintas Constituciones latinoamericanas respecto de los pueblos indígenas. La revisión comparada se estructura a partir de ocho variables, las que a la luz de los instrumentos internacionales de derechos humanos y de las reivindicaciones indígenas aparecen como más relevantes de considerar en un examen constitucional de este tipo: 1) pueblo; 2) diversidad cultural; 3) libre determinación; 4) participación política; 5) tierras, territorios y recursos naturales; 6) lenguas indígenas; 7) educación intercultural bilingüe; y 8) derecho consuetudinario indígena. En cada uno de los apartados en que se explican estas variables desde una óptica comparada se ofrece una explicación teórica y luego una síntesis de su consagración constitucional.

### 1. Pueblo

#### I.1. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

Uno de los grandes debates que se ha producido en torno al reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos es la consideración de lo que estos grupos son. Sobre todo desde la perspectiva de la identidad cultural, se plantea la cuestión del significado de la noción de «indígena». Se sostiene por algunos autores que el término indígena implica un estado precedente o previo a aquel que es extranjero o adquirido<sup>9</sup>. En este mismo sentido, Michael Dove ha señalado que mientras las connotaciones del uso popular del término indígena se centran en la indigenidad o en el ser originario, las definiciones internacionales formales se focalizan más en la continuidad histórica, en la diferencia, en la marginalización, en la autoidentidad y en el autogobierno<sup>10</sup>. Además, desde un punto de vista jurídico —particularmente jurídico internacional—, la determinación de si los grupos indígenas son pueblos, minorías o poblaciones resulta fundamental.

En el ámbito del Derecho Internacional se planteó un debate temprano a propósito de la consideración de los indígenas como pueblos o minorías. En esta dialéctica finalmente se impuso la demanda indígena en el sentido de ser referidos y reconocidos por lo que ellos reivindican que son, esto es, «pueblos indígenas». El Derecho

<sup>9</sup> Igoe, Jim (2006): «Becoming Indigenous Peoples: Difference, Inequality, and the Globalization of East African Identity Politics», en *African Affaire*, N° 105, pp. 399-420.

<sup>10</sup> Dove, Michael R. (2006): «Indigenous People and Environmental Politics», en *Annual Review of Anthropology*, N° 35, pp. 191-208, especialmente p. 192.



Internacional convencional de los derechos indígenas ha terminado por reconocer y consagrar la terminología de pueblos<sup>11</sup>. Incluso desde una perspectiva jurisdiccional, la jurisprudencia de los tribunales internacionales, en particular, de la Corte IDH, luego de un tímido comienzo, ha admitido y reconocido sin ambages la categoría jurídica de pueblos indígenas. Lo anterior queda en evidencia en casos recientes como el del Pueblo Saramaka<sup>12</sup>.

Respecto del concepto de pueblo, la UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) organizó en 1989 una reunión de expertos con el objeto de reflexionar sobre los «derechos de los pueblos» y el derecho a la libre determinación. En el contexto de estos derechos, los expertos concluyeron en una descripción del concepto de pueblo señalando que se trataba de:

1. un grupo de individuos que compartían todas o algunas de las siguientes características comunes: a) una tradición histórica común; b) identidad racial o étnica; c) homogeneidad cultural; d) unidad lingüística; e) afinidad religiosa o ideológica; f) conexión territorial; g) vida económica común; 2. el grupo debe ser medianamente numeroso pero no necesita ser extenso, aunque debe ser más que una simple asociación de individuos dentro de un Estado; 3. el grupo como un todo debe tener la voluntad de ser identificado como un pueblo o la conciencia de ser un pueblo —permitiendo que grupos o algunos miembros de esos grupos, aun cuando compartan tales características, puedan no tener tal voluntad o conciencia—; y, posiblemente, 4. el grupo debe tener instituciones u otros medios de expresar sus características comunes y su deseo de identidad.<sup>13</sup>

Desde el punto de vista del concepto de «pueblo indígena», la más ampliamente aceptada es una propuesta como definición de trabajo formulada por el Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, José Martínez Cobo, en su «Estudio del problema de la discriminación en contra de las poblaciones indígenas» (1986). En esta definición Martínez Cobo señala que:

Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores

<sup>11</sup> Vid. Artículo 1.1.b) del Convenio N° 169 de la OIT; artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: «Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural» (Texto aprobado por el Consejo de Derechos Humanos a través de la Resolución 1/2 del Consejo de Derechos Humanos, de 29 de junio de 2006, y aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas a través de la resolución A/RES/61/295, del 13 de septiembre de 2007).

<sup>12</sup> Corte IDH: Caso del Pueblo Saramaka. vs. Surinam. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C N° 172.

<sup>13</sup> UNESCO: «New Reflections on the Concept of Peoples' Rights», Final Report and Recommendations of an International Meeting of Experts, 27-30 de noviembre de 1989. SHS-89/CONF.602/7, 22 de febrero de 1990, p. 446.

no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblos, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sistemas legales.<sup>14</sup>

Por su parte, el juez constitucional chileno ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el concepto de pueblo indígena, a propósito de un requerimiento sobre la constitucionalidad del Convenio N° 169 de la OIT, manifestando que debe ser considerado:

[...] como un conjunto de personas o grupos de personas de un país que poseen en común características culturales propias, que no se encuentran dotadas de potestades públicas y que tienen y tendrán derecho a participar y a ser consultadas, en materias que les conciernan, con estricta sujeción a la Ley Suprema del respectivo Estado de cuya población forman parte.<sup>15</sup>

La utilización del término «pueblo» es de vital importancia para los grupos indígenas debido a que de él se derivan una serie de derechos de singular importancia para las reivindicaciones indígenas, tales como el derecho a la autodeterminación de los pueblos<sup>16</sup>. En consecuencia, según sea la nomenclatura utilizada, es el estatuto jurídico aplicable a las comunidades indígenas, de modo que no es baladí la terminología que se incorpore en la norma fundamental del Estado.

Por ejemplo, el concepto de «minoría» implica la aplicación de un estatuto jurídico totalmente diferente de aquel de pueblo, pues significa un menor nivel de reconocimiento de derechos. Paradójicamente, en una época más temprana a la actual, los grupos indígenas eran generalmente referidos en el orden jurídico de los Estados bajo el concepto de minorías. En la época presente, la tendencia es a descartar este tipo de terminología.

Sobre todo desde la perspectiva internacional, también se ha recurrido a conceptos tales como «población», que tiene, en el ámbito de la teoría del Estado, una significación bien particular, en el sentido de ser uno de los presupuestos exigidos para reconocer la existencia del mismo. Desde la perspectiva del Derecho Internacional, el concepto de población no genera la aplicación de ningún estatuto especial y eso implica el no reconocimiento de derechos específicos.

<sup>14</sup> Martínez Cobo, José R.: «Estudio del problema de la discriminación en contra de las poblaciones indígenas». Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/1986/7 y Add. 1-4. Este estudio se inició en 1972 y se completó en 1986, con lo que se convirtió en el texto más voluminoso de su tipo, basado en 37 monografías.

<sup>15</sup> Tribunal Constitucional de Chile, requerimiento respecto del Convenio N° 169, Rol N° 309-2000, 4 de agosto de 2000, Considerando 44°.

<sup>16</sup> «The term is generally used to describe a population that shares most of the following characteristics: a common historical tradition; self-identity as a distinctive cultural or ethnic group; cultural homogeneity; a shared language; a shared religion, and; a traditional territorial connection». Magnarella, Paul J.: *op. cit.*, pp. 125-135, especialmente p. 126.

En las Constituciones que han incorporado el reconocimiento de grupos indígenas y de sus derechos, es posible apreciar también el uso de una terminología especial, tal como «etnia», «comunidades», etc. Estos conceptos, sin ser incorrectos, no tienen la virtualidad jurídica de generar la aplicación de un estatuto jurídico especial, que es, justamente, el corazón de las reivindicaciones indígenas.

## 1.2. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE PUEBLO

Respecto de la denominación de raíz constitucional para los pueblos indígenas, el abanico de posibilidades que nos ofrece el escenario latinoamericano es variado, utilizando términos tales como pueblos, comunidades y etnias. Incluso, la forma en que la Constitución utiliza el concepto no siempre implica un reconocimiento expreso y directo de los pueblos indígenas en cuanto tales, sino más bien la referencia a veces es residual o tangencial.

La Constitución argentina utiliza el concepto de pueblo para efectuar un reconocimiento expreso y directo de los pueblos indígenas. En efecto, el artículo 75.17 señala que «corresponde al Congreso: Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos.»

En esta misma línea, pero con inclusión de una referencia explícita a los derechos de los pueblos indígenas, se encuentra la nueva Constitución de Bolivia, aprobada mediante referéndum popular el 25 de enero de 2009. La nueva Carta efectúa un reconocimiento exhaustivo de los pueblos indígenas y de sus derechos. Desde la perspectiva del reconocimiento de estos grupos como pueblos, el artículo 2º señala que «dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y a la Ley.» En este sentido, es posible resaltar dos aspectos interesantes, por un lado, la alusión expresa a la existencia precolonial de los pueblos indígenas, y, por otro, la referencia al concepto adicional de Nación, como queriendo transmitir un mensaje implícito en el sentido de que ellos constituyen también una Nación en la forma que el constitucionalismo contemporáneo entiende este término. Además, dentro de las grandes novedades y excelentes aportes que efectúa esta Constitución al debate sobre pueblos indígenas hay una propuesta de definición de pueblo. En efecto, el artículo 30. I. señala que «es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la colonia española». Esta definición comparte dos elementos con aquella propuesta por Martínez Cobo: en primer lugar, la identidad cultural propia, y, en segundo término, la preexistencia a la llegada del colonizador europeo. La definición sugerida por la nueva Constitución boliviana dejó fuera el elemento del deseo de conservar y transmitir su identidad cultural a las generaciones futuras.

Por su parte, la Constitución mexicana reconoce expresamente la existencia de los pueblos indígenas en cuanto componente original de la pluriculturalidad de la nación<sup>17</sup>. Del mismo modo, la Constitución de Nicaragua efectúa un reconocimiento expreso y dentro de sus primeros artículos de la existencia de los pueblos indígenas y de sus derechos, especialmente, del «derecho a mantener y desarrollar su identidad y cultura»<sup>18</sup>. La Constitución de Paraguay efectúa un reconocimiento expreso y directo de los pueblos indígenas como tales<sup>19</sup>. Finalmente, un reconocimiento igualmente expreso y directo de la existencia de los pueblos indígenas, seguido de un reconocimiento de sus ‘derechos originarios’ sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan, realiza la Constitución de Venezuela<sup>20</sup>.

Entre aquellos que efectúan una referencia al concepto de pueblos pero que no incluyen este concepto en el reconocimiento implícito de la existencia o pre-existencia de pueblos indígenas, sino que lo hacen de manera tangencial, en el contexto de la temática de los colombianos por adopción, se encuentra la Constitución de Colombia<sup>21</sup>. En este mismo orden de ideas se encuentra la Constitución de Ecuador, la cual se refiere a los pueblos indígenas a propósito de los idiomas de uso oficial<sup>22</sup>. Además, la Constitución de Ecuador se refiere a los pueblos indígenas para afirmar que, como

<sup>17</sup> Artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: «[...] La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas [...]».

<sup>18</sup> Artículo 5º de la Constitución de Nicaragua: «[...] El Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas, que gozan de los derechos, deberes y garantías consignados en la Constitución, y en especial los de mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales; así como mantener las formas comunales de propiedad de sus tierras y el goce, uso y disfrute de las mismas, todo de conformidad con la ley. Para las comunidades de la Costa Atlántica se establece el régimen de autonomía en la presente Constitución.»

<sup>19</sup> Artículo 62 de la Constitución de Paraguay: «Esta Constitución reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo.»

<sup>20</sup> Artículo 119 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: «El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y en la ley.»

<sup>21</sup> El artículo 96.2.c de la Constitución de Colombia establece que son nacionales colombianos por adopción: «Los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos.» Por su parte, el artículo 246 señala: «Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.»

<sup>22</sup> El nuevo artículo 1º de la Constitución de Ecuador señala: «El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico [...]» Por su parte, el nuevo artículo 2º dice: «[...] El castellano es el idioma oficial del Ecuador; el castellano, el kichwa y el shuar son idiomas oficiales de relación intercultural».

una forma de evitar cualquier reclamo separatista, ellos forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible<sup>23</sup>. Una afirmación de esta misma naturaleza efectúa la Constitución de Venezuela y agrega que los pueblos indígenas tienen el deber de salvaguardar la integridad y la soberanía nacional<sup>24</sup>. Finalmente, la nueva Constitución de Ecuador alude a los pueblos indígenas para reconocerles expresamente un número de derechos colectivos, lo cual no deja de ser una fuente inspiradora para una eventual reforma constitucional<sup>25</sup>.

Por otra parte, al margen de la terminología constitucional utilizada por los sistemas jurídicos más familiares y cercanos al chileno, que como se ve recurren insistentemente al concepto de «pueblos indígenas», del examen constitucional comparado se puede apreciar que diversas Constituciones latinoamericanas han propuesto, explícita o implícitamente, definiciones de la expresión pueblos indígenas. Así, la Constitución mexicana señala que los pueblos indígenas son «aquellos que descendieron de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas»<sup>26</sup>. Conteniendo una idea muy cercana a aquella que es central en el caso mexicano, la Constitución de Paraguay define a los pueblos indígenas como «grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo»<sup>27</sup>. Por su parte, la Constitución de Venezuela aporta el reconocimiento de los pueblos indígenas «como culturas de raíces ancestrales»<sup>28</sup>.

---

ral. Los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan y en los términos que fija la ley. El Estado respetará y estimulará su conservación y uso.»

<sup>23</sup> Artículo 56 de la nueva Constitución de Ecuador: «Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroamericano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.» Por su parte, el antiguo artículo 83 de la Constitución de Ecuador decía: «Los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros o afroecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.»

<sup>24</sup> Artículo 126 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: «Los pueblos indígenas, como culturas de raíces ancestrales, forman parte de la Nación, del Estado y del pueblo venezolano como único, soberano e indivisible. De conformidad con esta Constitución tienen el deber de salvaguardar la integridad y la soberanía nacional. El término pueblo no podrá interpretarse en esta Constitución en el sentido que se le da en el derecho internacional.»

<sup>25</sup> Artículo 57 de la nueva Constitución de Ecuador: «Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: [...] El Estado garantizará la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres». El artículo 84 de la anterior Constitución también reconocía derechos colectivos a los pueblos indígenas.

<sup>26</sup> Vid. Artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, reformada hasta 2004.

<sup>27</sup> Vid. Artículo 62 de la Constitución Política de Paraguay de 1992.

<sup>28</sup> Vid. Artículo 126 de la Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

Como se puede apreciar, el parámetro medular de una definición y al mismo tiempo de una cabal comprensión de los pueblos indígenas, a partir de la cual se derivarán coherentemente sus propios derechos, es que descenden de los habitantes del territorio al momento de iniciarse la colonización y son culturas con raíces ancestrales, que las mantienen y desean conservarlas.

## 2. Diversidad cultural

### 2.1. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

Existe consenso en la comunidad internacional al definir «cultura» como aquel «conjunto de rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias»<sup>29</sup>. La cultura es una dimensión social que nos ampara a lo largo de nuestra existencia, constituyéndonos en seres sociales e históricos, y que tiene que ver con las formas más elementales de vida de los miembros de una sociedad o pueblo, incluyendo sus modos de comunicarse y relacionarse en el presente<sup>30</sup>, representando un pasado común y proyectando un futuro compartido.

Por su parte, la expresión «diversidad cultural» no sólo refiere a la coexistencia de varias culturas en un determinado territorio, sino que además supone aspirar a que dicha convivencia sea armoniosa y respetuosa de la dignidad de cada cultura en particular<sup>31</sup>. Tal como se ha analizado en la UNESCO, se entiende por diversidad cultural a:

<sup>29</sup> Declaración Universal sobre Diversidad Cultural, adoptada por la 31ª reunión de la Conferencia General de la UNESCO, París, 2 de noviembre de 2001. Esta definición es coherente con la línea adoptada en las conclusiones de la Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales, MONDIACULT, México, 1982, Nuestra Diversidad Creativa, Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, 1995, y la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo, Estocolmo, 1998.

<sup>30</sup> A pesar de que la primera definición antropológica de cultura data de 1871 —cuando Edward Burnett Tylor sostuvo que era «ese complejo total que incluye conocimiento, creencia, arte, moral, ley, costumbre y otras aptitudes y hábitos adquiridos por el hombre como miembro de la sociedad»—, lo cierto es que la reflexión disciplinaria sobre el tema se produjo en el siglo XX. Al respecto véanse Linton, Ralph (1971): *Cultura y Personalidad*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.; Sorokin, Pitirim (1962): *Sociedad, cultura y personalidad. Su estructura y su dinámica*. Editorial Aguilar, Madrid; Kluckhohn, Clyde, Kelly, William (1945): «The Concept of Culture», en Linton, Ralph (ed.): *The Science of Man in the World Crisis*. Columbia University Press, Nueva York, pp. 78-106; Benedict, Ruth (1934): *Patterns of Culture*. Houghton Mifflin, Boston; entre otros.

<sup>31</sup> PNUD (2005): *Diversidad étnico-cultural y desarrollo humano: La ciudadanía en un Estado Plural*. Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala, pp. 22 y s. También véase Parekh, Bhikhu (2005): *Repensando el multiculturalismo. Diversidad cultural y teoría política*. Ediciones Istmo, Madrid, pp. 253 y s. Compartimos con Oliva y Blázquez la relevancia del principio de igualdad de las diferentes culturas y, por ende, de avanzar hacia la superación de planteamientos etnocentristas y evolucionistas; cfr. Oliva, J. Daniel, Blázquez, Diego (2007):

La multiplicidad de medios por los que se expresan las culturas de los grupos sociales y sociedades. De las diversas formas revestidas por la cultura a lo largo del tiempo y del espacio emanan la originalidad y la multiplicidad de las identidades y expresiones culturales de los pueblos y sociedades que forman la humanidad. La diversidad cultural no sólo se manifiesta en las diversas formas en que se protege, enriquece y transmite el patrimonio cultural de la humanidad a las generaciones venideras, sino también en la variedad de expresiones culturales de que son portadores los bienes y servicios culturales en todas partes del mundo, en todo momento, a través de distintos modos de producción, difusión, distribución y consumo.<sup>32</sup>

La diversidad cultural se encuentra reconocida en distintos instrumentos internacionales<sup>33</sup>, siendo el principal la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural de la UNESCO (2001). En su artículo 1º establece que la diversidad cultural «se manifiesta en la originalidad y la pluralidad de las identidades que caracterizan a los grupos y las sociedades que componen la humanidad», reforzando en su artículo 2º la importancia de «garantizar una interacción armoniosa y una voluntad de convivir de personas y grupos con identidades culturales a un tiempo plurales, variadas y dinámicas.» Para efectos de este trabajo cabe destacar especialmente el tenor del artículo 4º de dicha Declaración, sobre los derechos humanos, garantes de la diversidad cultural:

La defensa de la diversidad cultural es un imperativo ético, inseparable del respeto de la dignidad de la persona humana. Ella supone el compromiso de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular los derechos de las personas que pertenecen a minorías y los de los pueblos autóctonos. Nadie puede invocar la diversidad cultural para vulnerar los derechos humanos garantizados por el derecho internacional, ni para limitar su alcance.

El tema del reconocimiento de la diversidad cultural es de la máxima importancia para los pueblos indígenas. Como es sabido, numerosos Estados impulsaron políticas de carácter asimilacionista y eurocentrista, e incluso llevaron a cabo

---

*Los derechos humanos ante los desafíos internacionales de la diversidad cultural.* Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 72 y s.

<sup>32</sup> UNESCO: Anteproyecto de convención sobre la protección de la diversidad de los contenidos culturales y las expresiones artísticas. CLT/CPD/2004/CONF.201, París, julio de 2004, art. 4.II, disponible en Internet: <[http://www.debatecultural.net/Observatorio/Anteproyecto\\_Convconf%20UNESCO.pdf](http://www.debatecultural.net/Observatorio/Anteproyecto_Convconf%20UNESCO.pdf)>.

<sup>33</sup> Cfr. Acuerdo de Florencia, 1950, y su Protocolo de Nairobi, 1976; Convención Universal sobre Derechos de Autor, 1952; Declaración de los Principios de Cooperación Cultural Internacional, 1966; Convención sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales, 1970; Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, 1972; Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, 1978; Recomendación relativa a la condición del artista, 1980; Recomendación sobre la salvaguardia de la cultura tradicional y popular, 1989; todos de la UNESCO. Además debe tenerse a la vista el Convenio N° 169 de la OIT; entre otros. Estas normas deben interpretarse en consonancia con el art. 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y los arts. 13 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

prácticas genocidas, con la intención deliberada de homogeneizar a la población en torno a ciertos valores culturales y estilos de vida propios del sector dominante de la población<sup>34</sup>. Chile no escapó a dicha tendencia histórica durante los siglos XIX y XX, impulsándose una noción de «nación chilena» que negó a sus pueblos indígenas y marginó a distintos grupos étnicos minoritarios<sup>35</sup>. Para contrarrestar esa tendencia, en las últimas décadas numerosos países han comenzado a promover y valorar la diversidad cultural y étnica de su población, incorporando cambios en sus sistemas constitucionales y en el diseño de políticas públicas. Por cierto, en gran medida ello se ha debido a las demandas de reconocimiento expresadas por los sectores que se han sentido postergados por el Estado y las culturas mayoritarias. Además está decir que las presiones de los pueblos indígenas también han incidido de manera gravitante en las recientes modificaciones de algunos ordenamientos constitucionales<sup>36</sup>.

## 2.2. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA DIVERSIDAD CULTURAL

En el ámbito latinoamericano, algunos ordenamientos constitucionales han avanzado hacia una mayor aceptación de la diversidad cultural como elemento estructurador del sistema político-social. Así, Bolivia se define como país plurinacional e intercultural<sup>37</sup>; el Estado de Colombia, por su parte, reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana (artículo 7º); Ecuador se define como intercultural y plurinacional (artículo 1º, en relación al artículo 6º, de la nueva Constitución); la nación mexicana es definida como única e indivisible, aunque su composición es pluricultural (artículo 2º); el pueblo de Nicaragua se define como

<sup>34</sup> Vid. Berger, Thomas R. (1999): *Una terrible y perdurable sombra. Valores europeos y derechos de los indígenas en América (1492-1992)*. Fondo de Cultura Económica, Santiago.

<sup>35</sup> Cfr. Bengoa, José (comp.) (2004): *La memoria olvidada. Historia de los pueblos indígenas en Chile*. Publicaciones del Bicentenario, Santiago, pp. 21-34; Pinto, Jorge (2000): *De la Inclusión a la Exclusión. La formación del Estado, la nación y el pueblo mapuche*. Universidad de Santiago, pp. 159-182; Salazar, Gabriel, Pinto, Julio (1999): *Historia Contemporánea de Chile*. T. II, Lom Ediciones, Santiago, pp. 137-173.

<sup>36</sup> Según Bengoa, «al proponer una sociedad multiétnica y multicultural los indígenas no sólo han cuestionado su propia situación de pobreza y marginalidad, sino que han cuestionado también las relaciones de dominación de la sociedad latinoamericana basadas en la discriminación racial, en la intolerancia étnica y en la dominación de una cultura sobre las otras. Los indígenas han cuestionado las bases del Estado Republicano Latinoamericano, construido sobre la idea de 'un solo pueblo, una sola Nación, un solo Estado'; Bengoa, José (2000): *La emergencia indígena en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, Santiago, p. 27.

<sup>37</sup> Artículo 1º de la nueva Constitución: «Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático e intercultural, descentralizado y con autonomías. Se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país»; el Estado debe fomentar el diálogo intracultural, intercultural y plurilingüe (artículo 9.2, en relación al artículo 100.III), y preservar la diversidad plurinacional (artículo 9.3); se reconoce el derecho a la identidad cultural de las naciones y pueblos indígenas (artículo 30.II.2); además se menciona que la diversidad cultural «constituye la base esencial del Estado Plurinacional Comunitario» (artículo 100.1), siendo la interculturalidad «el instrumento para la cohesión y la convivencia armónica y equilibrada entre todos los pueblos y naciones» (*ibidem*).



plural y multiétnico (artículos 5º y 8º); Paraguay es un país pluricultural y bilingüe (artículo 140); el Estado de Perú reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación (artículo 2.19); y Venezuela reconoce y respeta la interculturalidad bajo el principio de igualdad de las culturas (artículo 100).

Asimismo, de la lectura de otras Constituciones latinoamericanas es posible colegir que existe un reconocimiento tácito, o más bien tenue, de su diversidad cultural en los siguientes países: Argentina (artículos 75 N° 17 y 19), Guatemala (artículos 58, 66-70), Honduras (artículo 173) y Panamá (artículo 86).

Lo relevante es que mediante esta fórmula constitucional de reconocer a la diversidad cultural como elemento definitorio de una sociedad es posible articular las demandas de pluralidad étnico-cultural con la aspiración de integración política al interior de un Estado<sup>38</sup>.

### 3. Libre determinación

#### 3.1. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

Uno de los principales derechos colectivos exigidos por los pueblos indígenas, sin lugar a dudas, es el derecho humano a la «libre determinación» o «autodeterminación»<sup>39</sup>. La libre determinación, que es un concepto evolutivo y dinámico en el Derecho Internacional Público, tiene evidentemente un carácter jurídico, pero, al mismo tiempo, posee una fuerte carga política, por lo que, según los diversos intereses en juego, es interpretada de diferentes maneras<sup>40</sup>. Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, consagran en su artículo 1º la libre determinación como un derecho humano, al establecer que «todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.» El titular de este derecho, a saber, los pueblos, es de naturaleza colectiva, y su contenido y alcance sólo se explica en función de este titular colectivo. Esto explica la razón por la cual los grupos indígenas se auto-identifican como pueblos y reivindican el reconocimiento de este

<sup>38</sup> Vid. Hamilton, Cynthia (1997): «Multiculturalism as Political Strategy», en Gordon, Avery, Newfield, Christopher (eds.): *Mapping Multiculturalism*. University of Minnesota Press, Minneapolis, pp. 167-177.

<sup>39</sup> «For indigenous peoples everywhere in the world today, self-determination is the central tenet and main symbol of their movements», Daes, Erica-Irene A. (2000): «Protection of the World's Indigenous Peoples and Human Rights», en Symonides, J. (ed.): *Human Rights: Concept and Standards*. UNESCO, París, p. 303.

<sup>40</sup> «El principio del derecho de los pueblos a la libre determinación ha estado presente en los debates internacionales durante casi un siglo, y las reivindicaciones de este derecho por las organizaciones indígenas no es más que el último ejemplo de su uso en el debate cada vez más amplio sobre los derechos humanos.» Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, 2 de febrero de 2002, N.U. Doc. E/CN.4/2002/97, par. 88.

estatuto en los foros nacionales, regionales e internacionales, así como en los instrumentos normativos<sup>41</sup>.

La efectiva garantía del derecho a la libre determinación, que está en el corazón de las demandas y luchas de los pueblos indígenas tanto en América Latina como en otras regiones, constituye el prerequisite para el disfrute del resto de los otros derechos colectivos, tales como los derechos sobre las tierras, territorios y recursos, los derechos culturales o los derechos al idioma y a la educación<sup>42</sup>. Por eso, uno de los primeros derechos proclamados por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. Inspirándose en la formulación de los Pactos antes mencionados, el artículo 3º de dicha Declaración, fruto de largas negociaciones y discusiones en el seno de las Naciones Unidas, dispone que «los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de este derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.» En otras palabras, el derecho humano colectivo a la autodeterminación de los pueblos indígenas implica la libertad de estas comunidades para determinar su propio estatuto jurídico y político, y, al mismo tiempo, una amplia, libre, informada y consistente participación de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones de todos los asuntos públicos que directa o indirectamente les afecten. En este sentido, Stavenhagen recientemente señaló que el derecho a la libre determinación «complementa el principio de participación en relación con proyectos y programas de desarrollo gestionados por actores ajenos a los pueblos indígenas con el principio de que los pueblos indígenas deben ser también los actores de su propio desarrollo.»<sup>43</sup> El principio rector de participación de los pueblos indígenas en todos los asuntos que les afectan es una consecuencia directa del derecho a la libre determinación. Por ejemplo, en referencia al ejercicio del derecho al desarrollo, el artículo 23 de la

<sup>41</sup> «Afirmando que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales.» Extracto del Preámbulo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>42</sup> «Self-determination is the primary collective right that makes it possible to exercise all other rights. International instruments have recognized it as an essential characteristic of all peoples, and it is seen as being essential to the survival and integrity of their societies and cultures.» Leger, Marie (2002): «Recognition of the right to self-determination for indigenous peoples: asset or threat?», en el Seminario Right to Self-Determination of Indigenous Peoples, Rights and Democracy, Nueva York, p. 3, disponible en: <[http://www.dd-rd.ca/site/\\_PDF/publications/indigenous/proceedingsExpertSeminarMay2002PRINT.pdf](http://www.dd-rd.ca/site/_PDF/publications/indigenous/proceedingsExpertSeminarMay2002PRINT.pdf)>.

<sup>43</sup> Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, 15 de noviembre de 2007, A/HRC/6/15, par. 36: «Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.» Vid. artículo 7(1) del Convenio N° 169 de la OIT.

citada Declaración establece que «los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernen y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.» En definitiva, el derecho a la libre determinación permite el ejercicio de los demás derechos.

El derecho a la autonomía o autogobierno es la forma jurídica y política que los Estados han querido dar al derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas<sup>44</sup>. El derecho a la autonomía de los pueblos indígenas ha sido consagrado en el ámbito internacional mediante el artículo 4º de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, al afirmar que «los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.» Refiriéndose a los pueblos indígenas, Daes califica el derecho al autogobierno o a la autonomía como un derecho subsidiario o como un componente de su derecho a la autodeterminación<sup>45</sup>. Según Wilhelmi:

La autonomía entendida como forma de manifestación interna de la autodeterminación, se puede dar a su vez en distintos grados, esto es, con mayor o menor amplitud de autogobierno, así como en el marco de diferentes estrategias. Y ello variará enormemente en función de la multitud de factores entre los que debemos destacar aquellos que afectan a la propia realidad del pueblo indígena de que se trate, su presencia numérica, su presencia social y política, esto es, su capacidad de presión, de amenaza, de negociación con el Estado.<sup>46</sup>

### 3.2. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA LIBRE DETERMINACIÓN

Cinco Constituciones latinoamericanas proclaman en términos generales el principio o derecho a la autodeterminación de los pueblos<sup>47</sup>. Sin embargo, salvo en el caso de México, ninguna de estas Constituciones reconoce explícitamente a los pueblos indígenas el derecho a la libre determinación. En este contexto, es de destacar el artículo 2º de la Constitución de México, que consagra el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y establece la autonomía como la forma política y jurídica para el ejercicio de este derecho. Según el mencionado artículo, «[...] El

<sup>44</sup> Sobre el contenido del derecho a la autonomía en el caso de los pueblos indígenas, véase Aguilar, Gonzalo (2007): *Dinámica internacional de la cuestión indígena*. Librotecnia, Santiago, pp. 485-493.

<sup>45</sup> Daes, Erica-Irene A. (2000): «Protection of the World's Indigenous Peoples and Human Rights», en Symonidez, J. (ed.): *op. cit.*, pp. 307 y 314.

<sup>46</sup> Wilhelmi, Marco (2006): «El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación», en Berraondo, Mikel (coord.): *Pueblos Indígenas y Derechos Humanos*. Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, p. 411.

<sup>47</sup> Artículo 9º de la Constitución de Colombia; artículo 4.6 de la Constitución de Ecuador; artículo 89.X de la Constitución de México; artículo 5º de la Constitución de Nicaragua, y artículo 143.2 de la Constitución de Paraguay.

derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional [...]».

Sin embargo, la formulación de la nueva Constitución boliviana es la más amplia, al configurar la libre determinación como un paraguas para una serie de derechos. En efecto, su artículo 2º dispone que «dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y a la Ley»<sup>48</sup>. Tal como la Constitución de México, la nueva Constitución de Bolivia enmarca la libre determinación de los pueblos indígenas dentro de la unidad nacional, limitando así el ejercicio de este derecho a una dimensión interna y descartando la legitimidad de cualquier reivindicación divisionista o secesionista.

Por otro lado, las Constituciones de Colombia, México y Nicaragua, así como la nueva Constitución de Bolivia, reconocen claramente el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas y cada una de ellas describe el alcance, ámbito y contenido de dicha autonomía<sup>49</sup>. En el caso de Colombia, los territorios indígenas constituyen una de las entidades territoriales del Estado y gozan de autonomía para la «gestión de sus intereses», incluyendo el derecho de gobernarse por sus propias autoridades y de administrar recursos<sup>50</sup>. El ámbito de la autonomía otorgada a los territorios indígenas es amplio, ya que abarca una dimensión política, económica y social, tal como lo demuestra el artículo 330 de la Constitución:

De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones: 1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios. 2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo. 3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución. 4. Percibir y distribuir sus recursos. 5. Velar por la preservación de los recursos naturales. 6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio. 7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional. 8. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y 9. Las que les señalen la Constitución y la ley.

En el caso de México, el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas se traduce en el reconocimiento de una serie de derechos colectivos, incluyendo el de

<sup>48</sup> Artículo 30.II.4. de la nueva Constitución de Bolivia: «Las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos gozan de los derechos: [...] a la libre determinación y territorialidad, en el marco de la unidad del Estado y de acuerdo a esta Constitución.»

<sup>49</sup> Aylwin, José (2006): «Los Ombudsmen y los derechos de los pueblos indígenas en América Latina», en Berraondo, Mikel (coord.): *op. cit.*, p. 340.

<sup>50</sup> Art. 287 de la Constitución de Colombia.

«preservar sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural» o «preservar y enriquecer sus lenguas»<sup>51</sup>, mientras que, en el caso de Nicaragua, la Constitución otorga el régimen de autonomía a las comunidades de la Costa Atlántica, que se componen de pueblos indígenas y otros grupos étnicos<sup>52</sup>.

Sin embargo, la regulación constitucional más desarrollada en torno al derecho a la autonomía de los pueblos indígenas se encuentra en la nueva Constitución de Bolivia, que proclama que «la autonomía indígena originaria campesina es la expresión del derecho al autogobierno como ejercicio de la autodeterminación de las naciones y los pueblos indígenas originarios»<sup>53</sup>, y crea la figura de «entidades territoriales indígenas originarias campesinas autónomas», que deberán elaborar su Estatuto autónomo de acuerdo a sus normas y procedimientos propios<sup>54</sup>.

Por último, se desprende de las Constituciones de Ecuador y Perú el reconocimiento de un cierto grado de autonomía a favor de los pueblos indígenas, aunque dicho reconocimiento es menos explícito y extenso que en los casos antes mencionados. La nueva Constitución de Ecuador se refiere a circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, cuyos gobiernos son autónomos<sup>55</sup>. Por su lado, el artículo 89 de la Constitución de Perú dispone que las comunidades campesinas y nativas son autónomas «en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece.»

## 4. Participación política

### 4.1. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

Tal como se sostuvo con antelación, una de las exigencias más intensas de los pueblos indígenas ha sido el reconocimiento del derecho a la autodeterminación de los pueblos. Este derecho goza de reconocimiento en el Derecho Internacional convencional de los derechos humanos<sup>56</sup>. Una de las manifestaciones de satisfacción de este derecho es a través del respeto, protección y garantía del derecho de los pueblos indígenas a la «participación política»<sup>57</sup>. Tal como ha señalado la Resolución 2625

<sup>51</sup> Artículo 2.A de la Constitución de México.

<sup>52</sup> Artículos 5º y 181 de la Constitución de Nicaragua.

<sup>53</sup> Artículo 290.I de la nueva Constitución de Bolivia.

<sup>54</sup> Artículos 292 y 293 de la nueva Constitución de Bolivia.

<sup>55</sup> Artículos 60 y 257 de la Constitución de Ecuador.

<sup>56</sup> «1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.» Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, con entrada en vigencia desde el 23 de marzo de 1976.

<sup>57</sup> Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: «Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos,

de la Asamblea General de la ONU, la autodeterminación, en el caso de pueblos no coloniales en Estados independientes, se traduce en el ejercicio del «derecho a la democracia», esto es, a gozar de un gobierno representativo, protector de los derechos de los grupos minoritarios, y que tengan el derecho a votar, sufragar y ser elegidos, en especial, en el caso de los pueblos indígenas, respetando sus propias formas tradicionales de organización social<sup>58</sup>.

Dentro de los derechos que más se reclaman por los pueblos indígenas se encuentra el derecho a la participación política, que no es sino una extensión del derecho a la autodeterminación de los pueblos ya reconocido en primerísimo lugar en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el Convenio N° 169 de la OIT, y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Del mismo modo, el derecho a la participación política de los pueblos indígenas se encuentra reconocido en todos los instrumentos internacionales antes mencionados. Este derecho es una consecuencia de su derecho a la autodeterminación, y debe ser reconocido sin ambages y sin discriminación.

El derecho a la participación política de los pueblos indígenas es un derecho específico derivado de su derecho a la autodeterminación; de modo que su naturaleza jurídica es distinta al derecho de sufragio y a participar en elecciones periódicas que tienen los no indígenas. De hecho, Erica-Irene A. Daes ha señalado que «el derecho a la autodeterminación puede ser satisfecho cuando un pueblo disfruta de una voz efectiva, a través de sus propios representantes, en el gobierno de un Estado democrático, y no es objeto de desventajas o discriminación.»<sup>59</sup> Por supuesto, la reivindicación indígena va mucho más allá que el simple derecho a sufragio y alcanza el

---

directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.»

<sup>58</sup> «Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta cualquier acción encaminada a quebrantar o menospreciar, total o parcialmente, la integridad territorial de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descritos y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivo de raza, credo o color.» Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, que contiene la Declaración relativa a los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>59</sup> «[T]he right of self-determination may be satisfied where a people enjoys an effective voice, through its own representatives, in the governing of a democratic State, and suffers no disadvantage or discrimination», Daes, Erica-Irene A.: *Evolution of Standards Concerning the Rights of Indigenous People*, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2, 10 de junio de 1996, par. 19. «The international community and the present writer discourage secession as a remedy for the abuse of fundamental rights, but, as recent events around the world demonstrate, secession cannot be ruled out completely in all cases. The preferred course of action, in every case except the most extreme ones, is to encourage the State in question to share power democratically with all groups, under a constitutional formula that guarantees that the Government is 'effectively representative', Daes, Erica-Irene A.: *Explanatory Note Concerning the Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/26/Add.1, 19 de julio de 1993, par. 23.

derecho a determinar su propio destino y asumir el manejo de sus tierras, territorios, recursos naturales, educación, salud, en fin, de su propia economía y sistema socio-político-jurídico<sup>60</sup>. Para ello no basta con reconocer un derecho de consulta, que no implica que la opinión sea efectivamente considerada, sino que es necesario un real y verdadero «derecho de participación», el que debe reunir tres características básicas: la participación debe ser libre, previa e informada. Estos tres factores son muy importantes en el proceso de participación de los pueblos indígenas porque ello permitirá emitir, en definitiva, un consentimiento válido. La participación que no es vinculante, en el fondo, no satisface los criterios internacionales de participación de los pueblos indígenas<sup>61</sup>. Asimismo, la demanda de participación política por parte de los pueblos indígenas también se traduce en el derecho a ser elegido y a figurar como actor político, lo cual requiere un completo reconocimiento en el ordenamiento jurídico de su personalidad jurídica. Este derecho ha sido consagrado por la Corte IDH en el Caso Yatama, el cual es un precedente destacable al garantizar el derecho a la participación política de los pueblos indígenas<sup>62</sup>.

#### 4.2. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La aspiración indígena de autodeterminación se ha visto reconocida por algunas de las Constituciones latinoamericanas y, especialmente, a través de la vía del reconocimiento del derecho a la participación política de los pueblos indígenas.

Esto último se puede apreciar claramente en el caso de la Constitución colombiana, que quizás tenga uno de los textos más desarrollados, extensos y perfeccionados en cuanto al reconocimiento de este derecho fundamental. En efecto, dicha Constitución reserva cupos especiales, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes, para asegurar la representación de los pueblos indígenas y grupos

<sup>60</sup> Cfr. Magnarella, Paul J., *op. cit.*, pp. 125-135. Sobre el principio participativo como atributo de la noción constitucional de autonomía, vid. Rolla, Giancarlo (2002): «L'autonomia costituzionale delle comunità territoriali. Tendenze e problemi», en *Studi in onore di Humberto Pototschnig*, Vol. II, Giuffrè editore, Milán, pp. 1129-1170, en especial p. 1165.

<sup>61</sup> Como se ve, participación política implica participación en la toma de decisiones y autogobierno. Wheatley, Steven (2002): «Non-Discrimination and Equality in the Right of Political Participation for Minorities», en *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, N° 3, pp. 1-20, especialmente p. 5.

<sup>62</sup> «Emerging customary international law-to which the YATAMA v. Nicaragua decision contributes-affirms that the right to political participation for indigenous peoples includes two more specific rights: (1) the right to special remedial measures to guarantee participation and (2) the right to participate in national political elections in accordance with their traditional organizational structures. Furthermore, by recognizing the rights of indigenous peoples to effectively participate in the national politics of the state, in accordance with their traditional forms of organization and practices, YATAMA v. Nicaragua and the other developments reviewed in this Note help advance the right to self-determination of indigenous peoples», Campbell, Maia Sophia (2007): «The Right of Indigenous Peoples to Political Participation and the Case of Yatama v. Nicaragua», en *Arizona Journal of International & Comparative Law*, Vol. 24, N° 2, pp. 499-540, especialmente p. 540; Corte IDH: Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127.

étnicos<sup>63</sup>. Ahora bien, si de reconocimiento constitucional expreso se trata, la Constitución de Venezuela es la indicada. En efecto, esta constitución reconoce lisa y llanamente el derecho a la participación política<sup>64</sup>. También, la nueva Constitución boliviana efectúa un reconocimiento expreso del derecho a la participación de las naciones y pueblos indígenas en su artículo 30.II. N° 15, 16 y 18, señalando que los pueblos tienen derecho a «ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles»<sup>65</sup>. No obstante lo avanzado de esta normativa constitucional, quizás la más avanzada de Latinoamérica, ella aún no alcanza los estándares propuestos por el Derecho Internacional —por ejemplo, en el Convenio N° 169 de la OIT— a propósito de los derechos participatorios de los pueblos indígenas, ya que una cosa es la consulta y otra distinta es la participación que envuelve el consentimiento vinculante. Con todo, en la nueva Constitución de Bolivia se asegura expresamente el derecho «a la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios» y el derecho a la «participación en los órganos del Estado»<sup>66</sup>. Además, desde el punto de vista del derecho a sufragio, la nueva Constitución de Bolivia expresamente señala que incluye «la elección directa de los representantes de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios.»<sup>67</sup>

Asimismo, el Estado de Ecuador en su Constitución Política ha garantizado los derechos participatorios de los pueblos indígenas, señalando expresamente en su artículo 57.6 que las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas tienen el derecho colectivo de participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras. Además el artículo 57.7 dice que tendrán derecho a participar en los beneficios de los planes y programas de prospección, explotación y comercialización de tales recursos. Asimismo, tienen derecho a participar mediante sus representantes en los organismos

<sup>63</sup> Artículo 171 de la Constitución Política de Colombia de 1991: «El Senado de la República estará integrado por ochenta y tres (83) senadores, elegidos de la siguiente manera: setenta y ocho (78) elegidos, en circunscripción nacional, dos (2) elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas, y tres (3) en circunscripción nacional especial de minorías políticas». El artículo 176 agrega que «La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y especiales. Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. La Cámara de Representantes estará integrada por 166 Representantes. [...] La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos en el exterior. Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco (5) Representantes.»

<sup>64</sup> Artículo 125 de la Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela de 1999: «Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley.»

<sup>65</sup> Vid. Artículo 30.II.15 de la nueva Constitución de Bolivia.

<sup>66</sup> Vid. Artículo 30.II.16 y 18 de la nueva Constitución de Bolivia.

<sup>67</sup> Vid. Artículo 26.I.4 de la nueva Constitución de Bolivia.



oficiales (artículo 57.16), y pueden constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura (artículo 60)<sup>68</sup>.

En el caso de la Constitución de México se vincula el derecho a la libre determinación con la autonomía para «elegir de acuerdo con sus normas a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno», y «elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos»<sup>69</sup>. La Constitución mexicana también establece la obligación de las instituciones públicas, Federación, Estados y Municipios de consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del plan nacional de desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen<sup>70</sup>.

Nicaragua, por su parte, reconoce a las comunidades de la Costa Atlántica la facultad de constituir organizaciones «con el fin de lograr la realización de sus aspiraciones según sus propios intereses y participar en la construcción de una nueva sociedad»<sup>71</sup>. En la situación de la Constitución panameña, el Estado asume el compromiso de promover la educación indígena «con el fin de lograr su participación activa en la función ciudadana», o con el fin de «promover su participación [...] política en la vida nacional»<sup>72</sup>. Por su parte, la Constitución de Paraguay garantiza el derecho a la participación política de los pueblos indígenas de acuerdo con sus usos consuetudinarios<sup>73</sup>.

Además del derecho a la participación política, la libre determinación de los pueblos indígenas sirve de base para las reivindicaciones y luchas en torno a los derechos colectivos sobre las tierras, territorios y recursos naturales.

<sup>68</sup> Artículo 60 de la nueva Constitución Política de Ecuador: «Los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura. La ley regulará su conformación. Se reconoce a las comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra, como una forma ancestral de organización territorial.» Además véase el art. 224 de la Constitución de Ecuador de 1998.

<sup>69</sup> Vid. Artículo 2 A. III y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>70</sup> Vid. Artículo 2 B. IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>71</sup> Artículo 49 de la Constitución Política de Nicaragua de 1987, reformada en los años 1995 y 2000: «En Nicaragua tienen derecho de constituir organizaciones los trabajadores de la ciudad y del campo, las mujeres, los jóvenes, los productores agropecuarios, los artesanos, los profesionales, los técnicos, los intelectuales, los artistas, los religiosos, las Comunidades de la Costa Atlántica y los pobladores en general, sin discriminación alguna, con el fin de lograr la realización de sus aspiraciones según sus propios intereses y participar en la construcción de una nueva sociedad. Estas organizaciones se formarán de acuerdo a la voluntad participativa y electiva de los ciudadanos, tendrán una función social y podrán o no tener carácter partidario, según su naturaleza y fines.»

<sup>72</sup> Artículo 120 de la Constitución Política de Panamá de 1972, reformada en 1994: «El Estado dará atención especial a las comunidades campesinas e indígenas con el fin de promover su participación económica, social y política en la vida nacional.»

<sup>73</sup> Artículo 65 de la Constitución Política de Paraguay de 1992: «Se garantiza a los pueblos indígenas el derecho a participar en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, esta Constitución y las leyes nacionales.»

## 5. Tierras, territorios y recursos naturales

### 5.1. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

¿Por qué los derechos sobre las tierras, territorios y recursos naturales están en el centro de las reivindicaciones de los pueblos indígenas en todas las regiones del mundo? La razón fundamental reside en la relación especial de los pueblos indígenas con los espacios que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado<sup>74</sup>. Los pueblos indígenas se consideran histórica y espiritualmente unidos a la tierra y asumen una visión holística de la vida, de la tierra y del medio ambiente, también llamada cosmovisión<sup>75</sup>. Poseer, conservar, y administrar las tierras, territorios y recursos ancestrales es vital para la integridad y supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas. Por otro lado, estas reivindicaciones también responden al despojo histórico de sus tierras y territorios y a la destrucción y apropiación de los recursos naturales existentes en tales espacios. En este contexto, no es de extrañar que el Sexto Período de Sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, celebrado en Nueva York entre el 14 y el 25 de mayo de 2007, se centrara especialmente en el tema de los territorios, las tierras y los recursos naturales de los pueblos indígenas<sup>76</sup>.

Desde un punto de vista conceptual, se está comúnmente refiriendo a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente los pueblos indígenas han poseído, ocupado o utilizado de otra forma. Según Stavenhagen, «la cuestión de los derechos a la tierra no puede disociarse de la cuestión del acceso a los recursos naturales y su utilización por parte de las comunidades indígenas.»<sup>77</sup> El Convenio N° 169 de la

<sup>74</sup> El artículo 13.1 del Convenio N° 169 señala que: «Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.» Por su parte, en el Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, se afirma que: «Desde tiempo inmemorial los indígenas han mantenido una relación especial con la tierra, que es su medio de vida y de sustento y la base de su existencia misma como comunidades territoriales identificables.» (2 de febrero de 2002, N.U. Doc. E/CN.4/2002/97, par. 39); además véase Daes, Erica-Irene A.: «Los pueblos indígenas y su relación con la tierra», Documento de trabajo final, 30 de junio de 2000, N.U. Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/25.

<sup>75</sup> Artículo 25 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: «Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras.»

<sup>76</sup> Territorios, tierras y recursos naturales «revisten especial importancia para los pueblos indígenas porque sus elementos constituyen la base de su vida, su existencia y sus medios de vida, y son la fuente de su identidad espiritual, cultural y social», Informe sobre el Sexto Período de Sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, 14-25 de mayo de 2007, E/2007/43, E/C.19/2007/12, par. 4.

<sup>77</sup> Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, 2 de febrero de 2002, N.U. Doc. E/CN.4/2002/97, par. 55.

OIT entiende por territorio «la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera»<sup>78</sup>. Por su parte, el concepto de recursos naturales abarca tanto los recursos renovables como los no renovables que se encuentran en el suelo —incluyendo, v.gr., aguas y bosques— y el subsuelo de las tierras y territorios tradicionales.

Los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras, territorios y recursos naturales cubren un amplio y complejo abanico de derechos colectivos, que siguen siendo objeto de un importante desarrollo normativo y jurisprudencial, tanto a nivel nacional como en el plano internacional. Este conjunto de derechos trata de regular una variedad de situaciones jurídicas en las cuales los pueblos indígenas se encuentran en relación con sus tierras y territorios ancestrales, a saber, la propiedad, posesión, ocupación, control, administración, conservación, desarrollo, utilización y acceso. En definitiva, estos derechos apuntan a reconocer y proteger jurídicamente las tierras y territorios ancestrales, así como los recursos naturales existentes en ellos, para que se haga efectivo el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y de otros derechos fundamentales para su supervivencia, tales como el derecho a la alimentación, a la salud y a la cultura<sup>79</sup>.

En el ámbito del Derecho Internacional, el Convenio N° 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas consagran en términos significativamente similares una serie de derechos y obligaciones sobre las tierras, territorios y recursos, y en particular el derecho de propiedad, posesión y uso<sup>80</sup>. Ambos instrumentos internacionales reconocen la existencia de sistemas y formas tradicionales de tenencia de la tierra propios a los pueblos indígenas y su dimensión colectiva<sup>81</sup>. En el caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni vs. Nicaragua (2001), la Corte IDH afirmó que «entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el

<sup>78</sup> Artículo 13.2 del Convenio N° 169 de la OIT. La *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* no define las nociones de tierras, territorios y recursos naturales indígenas.

<sup>79</sup> «El respeto a los derechos de los pueblos indígenas a la propiedad, control y acceso a sus tierras tradicionales y recursos naturales representa una condición para el ejercicio de otros derechos, tales como el derecho a la alimentación, a la salud, a la vivienda adecuada, a la cultura o al ejercicio de la religión.» Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, 15 de noviembre de 2007, A/HRC/6/15, par. 43.

<sup>80</sup> Artículos 13 a 19 del Convenio N° 169 de la OIT y 25 a 30 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*.

<sup>81</sup> Artículos 17.1 del Convenio N° 169 de la OIT, 26 y 27 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. «El Derecho internacional de los derechos humanos está otorgando una atención cada vez mayor al reconocimiento y protección del derecho colectivo a las tierras, el territorio y los recursos. [...] Cuando hablamos de la dimensión colectiva del derecho a la propiedad no podemos abstraer tal expresión de la cuestión del derecho de los pueblos indígenas a la protección de su tenencia consuetudinaria de la tierra», CINELLI, Claudia (2006): «La dimensión colectiva del derecho a la propiedad de la tierra», en *Cuadernos Electrónicos - Derechos Humanos y Democracia*, N° 3, enero-junio, pp. 58-59.

sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo de su comunidad.»<sup>82</sup>

## 5.2. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LAS TIERRAS, TERRITORIOS Y RECURSOS NATURALES

En la gran mayoría de las Constituciones latinoamericanas que consagran algún tipo de reconocimiento de los pueblos indígenas y/o de sus derechos, se han incorporado disposiciones específicas relativas a los pueblos indígenas y sus tierras, territorios y recursos naturales<sup>83</sup>, bajo la forma de una mención explícita dentro de un artículo general<sup>84</sup> o en uno o varios artículos exclusivamente consagrados a esta temática<sup>85</sup>. Cabe mencionar que varias de estas Constituciones sólo tratan del tema de las tierras y territorios, sin referirse a los recursos naturales<sup>86</sup>.

Además se puede observar que hay un escaso uso del concepto de «territorio» en relación con los pueblos indígenas, con la importante excepción de la conformación de territorios indígenas o entidades territoriales indígenas en la Constitución colombiana y la nueva Constitución de Bolivia<sup>87</sup>. Esta última consagra el derecho de los pueblos indígenas a «la libre determinación y territorialidad»<sup>88</sup>. Las Constituciones de México y Venezuela recurren al uso de los términos «territorio» y «hábitat», mientras que la de Paraguay se limita a usar el vocablo «hábitat»<sup>89</sup>. Esta resistencia al uso de los conceptos de territorio y tierra se podría explicar por la aprensión de su posible conflicto con la tradicional noción de «integridad del territorio nacional».

<sup>82</sup> *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni vs. Nicaragua*, Sentencia de la Corte IDH de 31 de agosto de 2001, par. 149, p. 784.

<sup>83</sup> Las Constituciones de Costa Rica, Honduras y El Salvador no tratan del tema de las tierras, territorios y recursos naturales.

<sup>84</sup> Artículo 75.17 de la Constitución de Argentina, artículo 171.I de la Constitución de Bolivia, artículo 84 de la Constitución de Ecuador, artículo 2º de la Constitución de México, artículos 5º, 89 y 181 de la Constitución de Nicaragua, artículo 89 de la Constitución de Perú.

<sup>85</sup> Artículos 394.III y 402 de la nueva Constitución de Bolivia, artículo 231 de la Constitución de Brasil, artículo 330 de la Constitución de Colombia, artículos 67 y 68 de la Constitución de Guatemala, artículo 123 de la Constitución de Panamá, artículo 64 de la Constitución de Paraguay, artículo 120 de la Constitución de Venezuela.

<sup>86</sup> Es el caso de las Constituciones de Guatemala, Panamá, Paraguay y Perú.

<sup>87</sup> Artículos 329 y 330 de la Constitución de Colombia; artículo 30 de la nueva Constitución de Bolivia.

<sup>88</sup> Artículo 30.4 de la nueva Constitución de Bolivia.

<sup>89</sup> Artículo 2º de la Constitución de México: «[...] Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres [...]»; artículo 2.A.V de la Constitución de México: «Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución»; artículo 63 de la Constitución de Paraguay: «Queda reconocido y garantizado el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat. [...]»; artículo 120 de la Constitución de Venezuela: «El aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitats indígenas [...]»; artículo 156.32 de la Constitución de Venezuela: «Es de la competencia del Poder Público Nacional: [...] la de pueblos indígenas y territorios ocupados por ellos [...]».

En cuanto a las disposiciones constitucionales relativas a las tierras de los pueblos indígenas, sólo la Constitución de Brasil contiene una definición del concepto de tales tierras, al señalar que «son tierras tradicionalmente ocupadas por los indios las habitadas por ellos con carácter permanente, las utilizadas para sus actividades productivas, las imprescindibles para la preservación de los recursos ambientales necesarios para su bienestar y las necesarias para su reproducción física y cultural, según sus usos, costumbres y tradiciones.»<sup>90</sup>

Un análisis comparativo de las Constituciones latinoamericanas objeto del presente estudio demuestra una amplia heterogeneidad normativa en cuanto a la naturaleza, formulación y contenido de los derechos específicos sobre las tierras así como de las obligaciones del Estado en este ámbito. Sin embargo, se desprende de la mayoría de ellas el reconocimiento a los aspectos colectivos de la relación entre los pueblos indígenas y las tierras. Las Constituciones de Argentina<sup>91</sup>, Ecuador<sup>92</sup>, Nicaragua<sup>93</sup>, Panamá<sup>94</sup>, Paraguay<sup>95</sup>, Perú<sup>96</sup> y Venezuela<sup>97</sup>, así como la nueva Constitución de Bolivia<sup>98</sup>, reconocen el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad colectiva de las tierras que tradicionalmente han ocupado, aunque algunas de ellas no usan expresamente el término «colectiva», sino «comunitaria» o «comunal».

Varias Constituciones otorgan una protección especial a las tierras indígenas y a los derechos sobre ellas, al establecer que son inalienables, imprescriptibles, indis-

<sup>90</sup> Artículo 231.1 de la Constitución de Brasil.

<sup>91</sup> Artículo 75.17 de la Constitución de Argentina: «[...] reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan [...]».

<sup>92</sup> Artículo 57.4 de la nueva Constitución de Ecuador: «Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos».

<sup>93</sup> Artículo 5º de la Constitución de Nicaragua: «[...] El Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas, que gozan de los derechos, deberes y garantías consignados en la Constitución, y en especial [...] mantener las formas comunales de propiedad de sus tierras, y el goce, uso y disfrute de las mismas, todo de conformidad con la ley [...]».

<sup>94</sup> Artículo 123 de la Constitución de Panamá: «El Estado garantiza a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social. [...]».

<sup>95</sup> Artículo 64 de la Constitución de Paraguay: «Los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida. [...]».

<sup>96</sup> Artículo 88 de la Constitución de Perú: «El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. [...]»; artículo 89 de la Constitución de Perú: «Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el Artículo anterior. [...]».

<sup>97</sup> Artículo 119 de la Constitución de Venezuela: «[...] Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras [...]».

<sup>98</sup> Artículos 30.6 y 394.III de la nueva Constitución de Bolivia.

ponibles, intransferibles, inembargables e indivisibles<sup>99</sup>. En cuanto a las obligaciones que incumben a los Estados respecto de la protección de las tierras indígenas, además de las obligaciones generales de reconocimiento, respeto y protección, sólo dos constituciones contienen la obligación específica del Estado a demarcar las tierras indígenas, a saber, Brasil<sup>100</sup> y Venezuela<sup>101</sup>. Finalmente, tanto la Constitución de Argentina<sup>102</sup> como la de Guatemala<sup>103</sup> prevén la posibilidad de entregar otro tipo de tierras no consideradas como tradicionales para el bienestar de los pueblos indígenas. Esta prerrogativa del Estado también está prevista en la nueva Constitución de Bolivia<sup>104</sup>.

En cuanto a las disposiciones constitucionales relativas a los derechos sobre los recursos naturales existentes en tierras indígenas, las Constituciones de Brasil, México y Ecuador, así como la nueva Constitución de Bolivia, establecen derechos diferenciados según la naturaleza de los recursos naturales; en efecto, Brasil distingue entre las «riquezas del suelo, de los ríos y los lagos existentes en ellas», los «recursos hidráulicos» y las «riquezas minerales»<sup>105</sup>, México prevé el caso específico de los recursos estratégicos<sup>106</sup>, mientras que Ecuador y la nueva Carta boliviana se refieren a los «recursos naturales renovables» y a los «recursos naturales no renovables»<sup>107</sup>.

En términos generales, y por razones políticas y económicas evidentes, la protección constitucional de los recursos naturales para los pueblos indígenas es menor que la otorgada respecto a las tierras indígenas. Las normas constitucionales latinoamericanas consagran tres diferentes tipos de derechos sobre los recursos naturales, a saber, el derecho de uso y disfrute de los recursos naturales (Constituciones de Bolivia<sup>108</sup>, de Brasil respecto de recursos de suelo, ríos y lagos<sup>109</sup>, México<sup>110</sup> y Nicara-

<sup>99</sup> Es el caso de las Constituciones de Brasil, Colombia, Paraguay, Perú y Venezuela, así como de las nuevas Constituciones de Bolivia y Ecuador.

<sup>100</sup> Artículo 231 de la Constitución de Brasil.

<sup>101</sup> Artículo 119 de la Constitución de Venezuela.

<sup>102</sup> Artículo 75.17 de la Constitución de Argentina.

<sup>103</sup> Artículo 68 de la Constitución de Guatemala: «Mediante programas especiales y legislación adecuada, el Estado proveerá de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo.»

<sup>104</sup> Artículo 395.I de la nueva Constitución de Bolivia.

<sup>105</sup> Artículos 231.2 y 231.3 de la Constitución de Brasil.

<sup>106</sup> Artículo. 2.A.V.I de la Constitución de México.

<sup>107</sup> Artículo 57.6-7 de la nueva Constitución de Ecuador; artículos 30.15-17 y 402 de la nueva Constitución de Bolivia.

<sup>108</sup> Artículo 171.1 de la Constitución de Bolivia: «[...] garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales [...].» En su artículo 30.17, la nueva Constitución de Bolivia consagra el derecho de los pueblos indígenas al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio.

<sup>109</sup> Artículo 231.2 de la Constitución de Brasil: «Las tierras tradicionalmente ocupadas por los indios se destinan a su posesión permanente, correspondiéndoles el usufructo exclusivo de las riquezas del suelo, de los ríos y de los lagos existentes en ellas.»

<sup>110</sup> Artículo 2.A.VI de la Constitución de México: «Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute

gua<sup>111</sup>), el derecho de participación en la explotación de estos recursos Constituciones de Argentina<sup>112</sup>, Bolivia para los recursos naturales no renovables<sup>113</sup>, Colombia<sup>114</sup> y Ecuador respecto de recursos naturales renovables<sup>115</sup>) o el derecho de consulta (Constituciones de Bolivia para los recursos naturales no renovables<sup>116</sup>, Brasil respecto de recursos hidráulicos o minerales<sup>117</sup>, Ecuador respecto de recursos naturales no renovables<sup>118</sup>, y Venezuela<sup>119</sup>).

## 6. *Lenguas indígenas*

### 6.1. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

Existiendo 671 pueblos indígenas en América Latina<sup>120</sup>, no cabe duda que en la región se da una extraordinaria diversidad lingüística. Considerada como un meca-

---

preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas [...].

<sup>111</sup> Artículo 89 de la Constitución de Nicaragua: «[...] Igualmente reconoce el goce, uso y disfrute de las aguas y bosques de sus tierras comunales»; artículo 180 de la Constitución de Nicaragua: «Las Comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de vivir y desarrollarse bajo las formas de organización social que corresponden a sus tradiciones históricas y culturales. El Estado garantiza a estas comunidades el disfrute de sus recursos naturales [...]».

<sup>112</sup> Artículo 75.17 de la Constitución de Argentina: «Corresponde al Congreso: [...] Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten.»

<sup>113</sup> Artículos 30.16 y 402 de la nueva Constitución de Bolivia.

<sup>114</sup> Parágrafo del artículo 330 de la Constitución de Colombia: «La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.»

<sup>115</sup> Artículo 57.6 de la nueva Constitución de Ecuador: «Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.»

<sup>116</sup> Artículo 30.15 de la nueva Constitución de Bolivia: «[...] se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan.»

<sup>117</sup> Artículo 231.3 de la Constitución de Brasil: «El aprovechamiento de los recursos hidráulicos, incluido el potencial energético, la búsqueda y extracción de las riquezas minerales en tierras indígenas sólo pueden ser efectuadas con autorización del Congreso Nacional, oídas las comunidades afectadas, quedándoles asegurada la participación en los resultados de la extracción, en la forma de la ley.»

<sup>118</sup> Artículo 57.7 de la nueva Constitución de Ecuador: «La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente [...]».

<sup>119</sup> Artículo 120 de la Constitución de Venezuela: «El aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitats indígenas por parte del Estado se hará sin lesionar la integridad cultural, social y económica de los mismos e, igualmente, está sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas [...]».

<sup>120</sup> CEPAL (2007): *Panorama Social de América Latina 2006*. Santiago, Cap. III «Pueblos Indígenas de América Latina: Antiguas inequidades, realidades heterogéneas y nuevas obligaciones para las democracias del siglo XXI», p. 145, disponible en: <[http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/27480/PSE2006\\_Cap3\\_PueblosIndigenas.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/27480/PSE2006_Cap3_PueblosIndigenas.pdf)>.

nismo de identidad y de dignidad, la protección de las lenguas indígenas es una de las aspiraciones y demandas fundamentales de los pueblos indígenas para poder salvaguardar su patrimonio<sup>121</sup>. Históricamente, muchas lenguas indígenas fueron prohibidas, en particular en el ámbito educacional<sup>122</sup>, en el intento de imponer lógicas asimilacionistas y contribuyendo desde luego a la extinción de numerosos idiomas. Sin embargo, es a través de sus organizaciones que los pueblos indígenas han logrado impulsar el reconocimiento constitucional de sus derechos lingüísticos, que en algunos países han sido normados mediante una legislación específica<sup>123</sup> y/o a través de políticas o programas para su promoción y protección<sup>124</sup>.

En conformidad al Derecho Internacional, los derechos lingüísticos forman parte del derecho a la libre determinación de los pueblos, y deben entenderse en el marco de la naturaleza universal, interdependiente y complementaria de los derechos humanos<sup>125</sup>. Además del derecho básico a conservar y utilizar el idioma propio, los derechos lingüísticos incluyen: «el derecho a recibir una educación en el idioma materno, el derecho a que los idiomas indígenas sean reconocidos en las Constituciones y leyes, el derecho a la no-discriminación por motivos de idioma, el derecho a crear medios de comunicaciones en idiomas indígenas y a tener acceso a ellos.»<sup>126</sup>

Los derechos lingüísticos se encuentran consagrados en varios instrumentos internacionales. El artículo 28.3 del Convenio N° 169 reafirma la necesidad de «adoptar disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas». El artículo 7.1.a de la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales (UNESCO, 2005) también señala que los Estados partes «procurarán crear en su territorio un entorno que incite a las personas y a los grupos a crear, producir, difundir sus propias expresiones culturales, y tener acceso a ellas, prestando la debida atención a las circunstancias y necesidades de las mujeres y de distintos grupos sociales, comprendidas las personas que pertenecen a minorías y pueblos autóctonos.» Además, el artículo 13.1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos

<sup>121</sup> *Ibidem*.

<sup>122</sup> *Report of the inquiry into Aboriginal and Torres Strait Islander language maintenance: Language and culture: a matter of survival*, Australian Government Publishing Service, Junio de 1992, Canberra, pp. 14-16, disponible en: <<http://www.austlii.edu.au/au/special/rsjproject/rsjlibrary/parliamentary/language/MOSDONE.RTF>>.

<sup>123</sup> Cfr. Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, México, 2003, disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/257.doc>>.

<sup>124</sup> Programa para la protección a la diversidad etnolingüística, Ministerio de la Cultura, Bogotá, 2008, disponible en: <<http://www.mincultura.gov.co/eContent/library/documents/DocNews-No1385DocumentNo1720.DOC>>.

<sup>125</sup> *Informe de la reunión del grupo internacional de expertos sobre lenguas indígenas*, Foro Permanente de las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, 7ª sesión, 21 de abril a 2 mayo de 2008, Nueva York, recomendación 27, doc. E/C.19/2008/3.

<sup>126</sup> Ficha descriptiva para el Séptimo Período de Sesiones del Foro Permanente de las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, 21 de abril a 2 mayo de 2008, Nueva York, p. 2, disponible en: <[http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/Factsheet\\_Languages\\_ESP\\_FORMATTED.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/Factsheet_Languages_ESP_FORMATTED.pdf)>.



Indígenas (2007), reconoce que «los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas y mantenerlos.»

La Asamblea General de las Naciones Unidas declaró que el 2008 fuese el Año Internacional de los Idiomas. En ese contexto, se discutió en una reunión del Grupo Internacional de Expertos sobre Lenguas Indígenas la importancia de los derechos lingüísticos y la urgencia de proteger esas lenguas, ya que en su mayoría se encuentran en peligro de extinción<sup>127</sup>. Con el fin de responder a esta urgencia, en marzo de 2008 la UNESCO planteó la posibilidad de crear un instrumento normativo internacional para la protección de las lenguas indígenas y las lenguas en peligro de extinción<sup>128</sup>.

## 6.2. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LAS LENGUAS INDÍGENAS

El reconocimiento de lenguas indígenas en las Constituciones latinoamericanas se ha caracterizado por una gran heterogeneidad. A diferencia de otros derechos, la mayoría de las Constituciones latinoamericanas han integrado de alguna u otra forma, explícita o implícitamente, el reconocimiento de las lenguas indígenas, y en algunos casos sus derechos derivados. En efecto, de las quince Constituciones latinoamericanas examinadas, trece contienen artículos específicos acerca de los idiomas o lenguas indígenas: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. Este hecho responde principalmente a las demandas y reivindicaciones en términos de uso y conservación de la lengua indígena que han realizado los pueblos indígenas<sup>129</sup>. Sin embargo, observamos una amplia gama de situaciones que van desde el mero reconocimiento de la lengua indígena, hasta un reconocimiento que incluye derechos derivados del idioma, como el derecho de usar, conservar el idioma indígena, de declararlos en algunos casos como lenguas oficiales dentro de sus territorios y de no ser discriminado por motivos lingüísticos.

Las Constituciones de Bolivia, Nicaragua y Ecuador son las que ofrecen un reconocimiento más amplio lo que se refiere a las lenguas indígenas, así como a sus derechos lingüísticos derivados.

El artículo 1º de la nueva Constitución de Bolivia indica el carácter plural del Estado en materia lingüística. Además en su artículo 5.I indica que la globalidad de las lenguas de los pueblos indígenas, al número de treinta y seis, son reconocidas como idiomas oficiales del Estado junto al castellano. Además, al regular el gobierno

<sup>127</sup> *Ibid.*, Resumen.

<sup>128</sup> Vid. Informe del Director General sobre los aspectos técnicos y jurídicos de un posible instrumento normativo internacional para la protección de las lenguas indígenas y lenguas en peligro de extinción, que comprenda un estudio de los resultados de los programas de la UNESCO ejecutados en este ámbito, Consejo Ejecutivo, 179ª reunión, París, marzo de 2008.

<sup>129</sup> Cabe dejar constancia que en el caso de las Constituciones de Argentina y Honduras no existe reconocimiento explícito de los idiomas o lenguas indígenas.

plurinacional y departamental, menciona la utilización de al menos dos idiomas oficiales, suponiendo desde entonces que uno de ellos es indígena<sup>130</sup>, lo cual constituye toda una novedad en el constitucionalismo latinoamericano. Por otro lado, el Estado boliviano se compromete a valorar respetar y promocionar los idiomas indígenas (cfr. artículo 30.II.9).

En Nicaragua, por su parte, el artículo 11 de la Constitución reconoce que «las lenguas de las Comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua también tendrán uso oficial en los casos que establezca la ley», y en los artículos 90 y 91 se precisa que «las Comunidades de la Costa Atlántica tienen derecho a la libre expresión y preservación de sus lenguas, arte y cultura. El desarrollo de su cultura y sus valores enriquece la cultura nacional. El Estado creará programas especiales para el ejercicio de estos derechos», y que «el Estado tiene la obligación de dictar leyes destinadas a promover acciones que aseguren que ningún nicaragüense sea objeto de discriminación por razón de su lengua, cultura y origen.»

En el caso de Ecuador, el nuevo artículo 2º de la Constitución se refiere explícitamente al uso y conservación de los idiomas indígenas: «[...] el kichwa y el shuar son idiomas oficiales de relación intercultural. Los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan [...] El Estado respetará y estimulará su conservación y uso». Por su parte, el artículo 16.1 señala que todas las personas tienen derecho a comunicarse en su propia lengua y con sus propios símbolos.

Por otro lado, las Constituciones de Colombia, Costa Rica, Guatemala, Perú, México y Venezuela hacen referencia de manera explícita al derecho de uso y de conservación de las lenguas indígenas, aunque se aprecian diferencias terminológicas e importantes matices normativos. La Constitución colombiana señala que los idiomas indígenas serán considerados como oficiales en los territorios que habitan los grupos étnicos (artículo 10); la Constitución de Costa Rica establece que el «Estado velará por el mantenimiento y cultivo de las lenguas indígenas nacionales» (artículo 76); en México se reconoce y garantiza la necesidad de preservar y enriquecer las lenguas indígenas (artículo 2.A.IV); en la Constitución de Guatemala se reconocen y preservan las lenguas y dialectos indígenas (artículos 58, 66 y 143); y, por último, las Constituciones de Perú y Venezuela precisan que las lenguas indígenas serán preservadas, respetadas y de uso oficial en sus territorios (artículos 17 y 48, y 19 y 119, respectivamente). Además habría que agregar que Brasil y Paraguay sólo reconocen la existencia de las lenguas indígenas como parte del patrimonio nacional<sup>131</sup>.

Es evidente que el ejercicio pleno de los derechos lingüísticos se encuentra íntimamente vinculado con la vigencia de otros derechos humanos básicos, como el derecho a la educación<sup>132</sup>. En efecto, para sustentar y apoyar el desarrollo de los

<sup>130</sup> Artículo 5.II de nueva Constitución de Bolivia: «El gobierno plurinacional y los gobiernos departamentales deberán utilizar al menos dos idiomas oficiales [...]».

<sup>131</sup> Vid. Artículos 231 de la Constitución de Brasil y 140 de la Constitución de Paraguay.

<sup>132</sup> *Informe de la reunión del grupo internacional de expertos sobre lenguas indígenas*, cit., recomendación 28.

idiomas indígenas se necesita reconocer e implementar una educación recibida en el idioma materno. En el apartado que sigue nos referimos específicamente a la educación intercultural bilingüe en el constitucionalismo latinoamericano.

## 7. Educación intercultural bilingüe

### 7.1. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

Para los pueblos indígenas el derecho a la educación constituye un elemento clave no sólo como un medio para salir de la exclusión y discriminación, sino también para el disfrute, mantenimiento y respeto de sus culturas, conocimientos, idiomas y tradiciones<sup>133</sup>. Históricamente, una de las principales formas de discriminación ha sido la utilización de la escuela como instrumento para promover la asimilación de los pueblos indígenas al modelo cultural de la sociedad dominante<sup>134</sup>, lo que contribuyó a destruir y extinguir lenguas y culturas indígenas. En este sentido, el reconocimiento constitucional del derecho a recibir una educación mediante la utilización y aprendizaje de la propia lengua, que existe en varias Constituciones latinoamericanas, es considerado como un avance importante para el mantenimiento y protección de los idiomas y culturas indígenas, y un elemento central en el marco del pleno ejercicio de los derechos humanos.

Asimismo, este derecho implica el hecho de recibir una educación de calidad en la lengua materna, lo cual es culturalmente adecuado y responde a las necesidades fundamentales de los pueblos indígenas. En la práctica se habla de «educación intercultural bilingüe», o simplemente de educación bilingüe para los pueblos indígenas. A diferencia de la educación bilingüe, que propone una educación en los dos idiomas —lengua indígena e idioma de la sociedad dominante—, la educación intercultural bilingüe valoriza y refuerza tanto las identidades mutuas como el diálogo intercultural resultante, creando espacios abiertos de convivencia con el fin de promover una formación que contribuya a una verdadera igualdad de oportunidades, disminuyendo los niveles de exclusión y discriminación recíproca<sup>135</sup>.

Sin mencionar explícitamente la educación intercultural bilingüe, el derecho a la educación para los pueblos indígenas es reconocido en numerosos instrumentos internacionales, entre ellos el Convenio N° 169 de la OIT, que en su artículo 26 establece que «deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional»<sup>136</sup>, y la Convención sobre

<sup>133</sup> Stavenhagen, Rodolfo (2008): *Los pueblos indígenas y sus derechos*. UNESCO, México, D.F., p. 98.

<sup>134</sup> *Ibid.*, p. 106.

<sup>135</sup> Cfr. Hevia, Hirmas (2005): *Políticas educativas de atención a la diversidad cultural*. UNESCO, Santiago, p. 19.

<sup>136</sup> Además considérese que los artículos 28.1 y 28.2 del Convenio N° 169 establecen que: «Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su

los Derechos del Niño (1989), que en su artículo 30 afirma que «en los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma». Además, el artículo 15 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas señala que:

Todos los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan la educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y de aprendizaje, y a que los Estados adoptarán medidas eficaces, junto con los pueblos indígenas, para que los niños indígenas tengan acceso a la educación en su propia cultura e idioma.

## 7.2. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE

En las últimas dos décadas numerosas Constituciones latinoamericanas han hecho referencia, en mayor o menor medida, al derecho a la educación para los pueblos indígenas. En efecto, los siguientes países tienen normas constitucionales que se refieren al tema: Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. Este logro se debe principalmente a que el derecho a la educación para los pueblos indígenas constituye un elemento fundamental de sus aspiraciones y demandas, en términos de igualdad de oportunidades, de desarrollo equitativo y de mantenimiento y respeto a los idiomas y culturas indígenas<sup>137</sup>.

No obstante, notamos una variedad terminológica y de contenidos al referirse a este derecho en el ámbito constitucional. Si bien la mayoría de las normas hablan de educación intercultural bilingüe, otros simplemente la denominan educación o alfabetización bilingüe<sup>138</sup>. Además, en algunos países se garantiza el derecho a una educación de calidad y el desarrollo de programas educativos, como por ejemplo, los sistemas de becas para niños y estudiantes indígenas.

En términos de respeto, promoción, garantía y adecuación cultural, en cuanto al derecho a la educación para los pueblos indígenas, las Constituciones de Bolivia, México y Ecuador son las que poseen un reconocimiento constitucional más amplio.

No cabe duda que en materia de contenido normativo la nueva Constitución de Bolivia constituye la más avanzada y progresista en el concierto latinoamericano. En

---

propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo», y «Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.»

<sup>137</sup> Stavenhagen: *Los pueblos...*, cit., p. 98.

<sup>138</sup> En la Constitución de Panamá, el artículo 84 habla de alfabetización bilingüe de las comunidades indígenas.

su artículo 78.I se establece la «educación intercultural, intracultural y plurilingüe en todo el sistema educativo», cualquiera sea su nivel. Para este efecto se prevén programas de educación culturalmente adecuados (artículo 84), la capacitación de docentes y en particular en el nivel superior (artículo 91), y la participación comunitaria a través de la representación de los pueblos indígenas (artículo 83). Además, en el campo de las universidades públicas se establece la creación de centros interculturales de capacitación de los recursos humanos (artículo 97.IV) y de programas destinados a «recuperar, preservar el desarrollo, el aprendizaje y la divulgación de las diferentes lenguas indígenas» (artículo 96).

En el caso de México, el derecho a una educación intercultural bilingüe figura en la Constitución en su artículo 2.B.II, detallándose la obligación del Estado mexicano de:

Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas.

La nueva Constitución de Ecuador afirma en su artículo 27 que la educación será participativa, obligatoria, intercultural, incluyente y diversa. En complemento, el artículo 29 obliga al Estado a garantizar que todas las personas puedan aprender en su propia lengua y ámbito cultural. Aún más importante es el artículo 57.14, el cual reconoce el derecho colectivo de los pueblos indígenas de desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe, con criterios de calidad, a partir de la estimulación temprana y en todos los niveles educativos. Asimismo, el nuevo artículo 343 asegura que el sistema nacional de educación «integrará una visión intercultural acorde con la diversidad geográfica, cultural y lingüística del país, y el respeto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades.»

Por otra parte, observamos una diversidad en cuanto a la terminología empleada. Mientras las Constituciones de Argentina, Nicaragua, Perú y Venezuela emplean el término de educación intercultural bilingüe (cfr. artículos 75.17, 121, 17 y 121, respectivamente), las de Colombia y de Guatemala hacen referencia a la enseñanza bilingüe (cfr. artículos 10 y 76, respectivamente). Por su parte, la Constitución de Panamá hace mención a la alfabetización bilingüe de las comunidades indígenas<sup>139</sup>. De manera distinta, Brasil explicita el derecho a «utilizar los idiomas indígenas y sus métodos de aprendizaje» en el ámbito educacional (artículo 21.2). Aunque es-

<sup>139</sup> Artículo 76 de la Constitución de Guatemala: «La administración del sistema educativo deberá ser descentralizada y regionalizada. En las escuelas establecidas en zonas de predominante población indígena, la enseñanza deberá impartirse preferentemente en forma bilingüe»; el artículo 84 de la Constitución de Panamá reconoce que las «lenguas aborígenes serán objeto de especial estudio, conservación y divulgación y el Estado promoverá programas de alfabetización bilingüe en las comunidades indígenas.»

tas Constituciones empleen términos diferentes al referirse a la educación para los pueblos indígenas, notamos que lo hacen de manera sintética y sin ninguna otra mención de la existencia de otro tipo de mecanismos que garanticen el ejercicio del derecho en comento.

## 8. Derecho consuetudinario indígena

### 8.1. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

Al conjunto de usos y costumbres que son considerados como integrantes de un sistema jurídico se les suele denominar «derecho consuetudinario»; ahora bien, si tales normas de comportamiento han sido creadas espontáneamente por los pueblos indígenas y han sido aplicadas de manera uniforme durante el tiempo, la antropología jurídica se refiere a ellas utilizando la expresión «derecho consuetudinario indígena»<sup>140</sup> o, simplemente, «derecho indígena»<sup>141</sup>. Un elemento central del derecho indígena reside en la convicción de los indígenas de estar obligados a respetar lo que, en conformidad a sus tradiciones, ha sido acordado en su comunidad, bajo la amenaza de ser sancionados en caso de incumplimiento<sup>142</sup>. Tal como lo ha reconocido el PNUD, «el derecho consuetudinario es parte integral de la estructura social y de la cultura de un pueblo y para que surta efectos, debe tener un uso repetitivo y generalizado, y los miembros de la comunidad deben tener conciencia de su obligatoriedad. Junto al idioma, la costumbre legal constituye un elemento de la identidad cultural.»<sup>143</sup>

Siguiendo a Richard Adams, el derecho consuetudinario presenta características que lo hacen distinguible del derecho estatal. En primer término, no está escrito y corresponde a prácticas tradicionales y adaptativas transmitidas de manera oral; en segundo lugar, no existe uniformidad en la manera en que evoluciona, pues las comunidades indígenas van adaptando sus costumbres de diversas maneras; tercero,

<sup>140</sup> MacLachlan, Campbell (1992): «The Recognition of Aboriginal Customary Law: Pluralism beyond the Colonial Paradigm», en SACK, Peter, ALECK, Jonathan (eds.): *Law and Anthropology*. New York University Press, Nueva York, pp. 368-386.

<sup>141</sup> Vid. Aylwin, José: «Derecho Indígena y Derecho Estatal en América Latina», disponible en: <<http://web3.cc.utexas.edu/cola/insts/lilas/content/claspoesp/PDF/workingpapers/aylwinde-rind.pdf/>>.

<sup>142</sup> No se debe confundir al derecho indígena con el «derecho estatal sobre pueblos indígenas». Este último se refiere al conjunto de normas jurídicas que han sido aprobadas en conformidad a la Constitución y las leyes por las autoridades investidas para crear fuentes formales del derecho; v.gr., la Ley N° 19.253 (D.O. 5 de octubre de 1993). Tampoco se debe confundir al derecho indígena con la «costumbre jurídica propiamente tal», que es una fuente formal del derecho cuya característica principal es referirse a modos de obrar o actos que no se encuentran positivizados o formalizados por las autoridades legalmente establecidas para dictar normas jurídicas, pero que sin embargo los individuos respetan por estar convencidos de estar frente a un imperativo jurídico, de modo que, cumpliéndose ciertos requisitos fijados previamente por el legislador, pueden complementar o suplir el silencio de la ley.

<sup>143</sup> PNUD (2005): *Diversidad étnico-cultural...*, cit., p. 233.

las variaciones en las prácticas aparecen en todos los tipos de normas; y, cuarto, cualquier intento por estandarizar o fijar al derecho consuetudinario como norma escrita daña seriamente su cualidad adaptativa<sup>144</sup>.

Desde el punto de vista de la importancia que reviste este tema para los pueblos indígenas, cabe decir que: (1º) frente a la tendencia de escriturización de las normas jurídicas por parte de los Estados nacionales, los pueblos indígenas han visto cómo sus costumbres y cosmovisiones han sido desconocidas por los sectores dominantes de la sociedad, pues no se ha reconocido la obligatoriedad de las normas que los propios pueblos indígenas han establecido de manera tradicional, intentándoseles suplantar por otras normas de tipo etnocentrista (v.gr., sistemas registrales y regulación del derecho de propiedad, elección de autoridades locales, reglas de convivencia y solución de conflictos, etc.); y (2º) ello ha generado conflictos normativos importantes entre el derecho estatal y el derecho indígena, pues por un lado existen normas de derecho positivo que se aplican a los indígenas, sin que ellos hayan participado en su elaboración y por tanto carentes de legitimidad, y, por otro, hay un conjunto de costumbres que no son reconocidas oficialmente pero que su observación sí es relevante al interior de las comunidades indígenas (v.gr., Az Mapu en el pueblo mapuche<sup>145</sup>).

La validez y aplicación del derecho e instituciones indígenas se encuentra reconocida expresamente en los artículos 8º a 10 del Convenio N° 169 de la OIT, ratificado por Chile el 2008. El artículo 8º propone reglas para armonizar la aplicación de la legislación estatal con el derecho consuetudinario indígena. Así, en su primer numeral señala que, al momento de tener que aplicarse las normas estatales a los pueblos indígenas, deben tomarse en cuenta sus costumbres y derecho consuetudinario. Además, se reconoce el derecho de los pueblos indígenas de conservar sus costumbres e instituciones propias, en la medida que éstas sean compatibles con los derechos fundamentales fijados en la legislación estatal y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos (artículo 8º.2).

Los artículos 9º y 10 de dicho Convenio son aún más específicos y precisan la relación entre el derecho consuetudinario indígena y el derecho penal estatal, procurando que se respeten los métodos de represión y costumbres indígenas en caso de comisión de ilícitos penales (artículo 9º). El Convenio señala que, en caso de aplicarse sanciones penales estatales a los indígenas infractores, se deben considerar sus condiciones económicas, sociales y culturales (artículo 10.1), y privilegiar otros mecanismos sancionatorios que sean alternativos a la encarcelación (artículo 10.2).

En la sección que sigue veremos cómo algunas Constituciones latinoamericanas han (i) reconocido la validez del derecho consuetudinario indígena, y (ii) propuesto soluciones específicas a las tensiones o conflictos normativos entre el derecho na-

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 234, Recuadro N° 10.3.

<sup>145</sup> Sánchez, Juan (2001): «El Az Mapu o Sistema Jurídico Mapuche», en *Revista CREA*, Universidad Católica de Temuco, N° 2, pp. 29-39; Blanco, Rafael; Díaz, Alejandra; Heskia, Joanna; Rojas, Hugo (2004): «Justicia Restaurativa: marco teórico, experiencias comparadas y propuestas de política pública», en *Colección de Investigaciones Jurídicas*, Universidad Alberto Hurtado, N° 6, pp. 66-70.

cional escrito y el derecho indígena, por ejemplo, avanzando desde un monismo jurídico hacia un mayor pluralismo jurídico<sup>146</sup>.

## 8.2. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO CONSUECUDINARIO INDÍGENA

La nueva Constitución de Bolivia ha pasado a ser la Carta fundamental que mayor relevancia concede al derecho consuetudinario indígena, incluso por sobre los estándares fijados en el derecho internacional. En consideración de su novedad, en lo que sigue se describen los aspectos más relevantes del nuevo modelo boliviano:

1. En el Título II, sobre derechos, deberes y garantías, se contempla un capítulo especial para referirse a los derechos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos. El artículo 30.II.2 reconoce el derecho de éstos a su identidad cultural, espiritualidades y costumbres, y a su propia cosmovisión; y en complemento, el artículo 30.II.14 les reconoce el derecho «al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión.»

2. En el Título III de la nueva Carta, a propósito de la función judicial, se establece una manera bastante novedosa sobre cómo administrar justicia y compatibilizar el derecho estatal con el derecho indígena. El artículo 179 indica que la potestad de impartir justicia se sustenta en los siguientes principios: «pluralismo jurídico, interculturalidad, equidad, igualdad jurídica, independencia, seguridad jurídica, servicio a la sociedad, participación ciudadana, armonía social, y respeto a los derechos fundamentales y garantías constitucionales.»

3. No sólo se reconoce expresamente a la jurisdicción indígena sino que además se la iguala en jerarquía a la jurisdicción ordinaria (artículo 180.II). De esta manera, las decisiones adoptadas en el ámbito de atribuciones de la jurisdicción indígena no podrán ser revisadas por los tribunales ordinarios (artículo 192).

4. La jurisdicción indígena será ejercida por las autoridades que los propios pueblos/naciones indígenas determinen, y actuarán en conformidad a los procedimientos que aquéllos fijen, resolviendo los conflictos que conozcan en consideración de sus principios, valores culturales y normas (artículo 191.I).

5. Se establece eso sí como limitación a la jurisdicción indígena los derechos fundamentales mencionados en la Constitución (artículo 191.II).

6. En cuanto a la competencia de la jurisdicción indígena, el artículo 192 indica que se incluye todo tipo de relaciones jurídicas, hechos y actos que ocurran dentro del ámbito territorial indígena, sin importar si las personas involucradas son o no indígenas. Las resoluciones de la jurisdicción indígena son vinculantes *erga omnes*, estando obligadas las demás autoridades a acatarlas (artículo 193.I).

<sup>146</sup> Véase Walsh, Catherine (2002): «Interculturalidad, reformas constitucionales y pluralismo jurídico», en Salgado, Judith (comp.): *Justicia Indígena. Aportes para un debate*. Universidad Andina Simón Bolívar, pp. 23-35; Irigoyen, Raquel (2000): «Reconocimiento constitucional del derecho indígena y la jurisdicción especial en los países andinos (Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador)», en *Revista Pena y Estado*, N° 4, disponible en: <<http://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/pdf/Yrigoyen1.pdf>>.



Un segundo país que en el último tiempo también ha avanzado hacia un mayor reconocimiento constitucional del derecho indígena es Ecuador. El artículo 57 de su nueva Carta, respecto a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas, reconoce en su primer numeral el derecho que éstos tienen a mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, tradiciones y formas de organización social. En complemento, el artículo 57.9 les reconoce el derecho a: «Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral.»

Aún más explícito sobre la materia es el nuevo artículo 57.10, en virtud del cual los pueblos y nacionalidades indígenas tienen derecho a: «Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.»

También merece ser destacada una norma específica que reconoce el poder vinculante de las autoridades encargadas de hacer valer el derecho indígena:

Art. 171: Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.

Respecto de los demás países latinoamericanos analizados, podemos distinguir dos manifestaciones nítidas de reconocimiento constitucional del derecho consuetudinario indígena. En primer lugar, en algunas Constituciones simplemente se reconoce la existencia de costumbres indígenas, e incluso en ocasiones se precisa que tales costumbres se respetarán, protegerán y/o promoverán. Esta situación se aprecia claramente en Brasil (artículo 231), Colombia (artículo 330), Guatemala (artículos 58 y 66), México (artículo 2º), Nicaragua (artículos 89 y 180), Paraguay (artículo 65) y Venezuela (artículo 119).

En segundo lugar, es posible encontrar normas constitucionales que además reconocen las normas de convivencia y organización que son fijadas por los propios pueblos indígenas a través de sus costumbres, incluyendo formas propias de gobierno interno y/o mecanismos para resolver sus controversias a través de las instituciones y procedimientos que ellos definan. Ello acontece en las Constituciones de Colombia (artículo 246), México (artículo 2º, I a III), Nicaragua (artículos 89 y 180), Paraguay (artículo 63), Perú (artículo 149) y Venezuela (artículos 119 y 260).

Claro que dicho reconocimiento constitucional encuentra como limitaciones (1º) al derecho estatal —Colombia, artículo 246; México, artículo 2º.II; Paraguay, artículo 63; Venezuela, artículo 260—; o bien, (2º) a los derechos humanos o funda-

mentales —Bolivia, artículo 191.II; Ecuador, artículos 57.10 y 171; México, artículo 2º.II; Perú, artículo 149.

Como se puede apreciar, y en consonancia con lo establecido en el Convenio N° 169 de la OIT, es interesante la tendencia que ha ido adoptando en los últimos años el constitucionalismo latinoamericano de ir avanzando hacia un «pluralismo jurídico», conciliando la vigencia del derecho estatal o formal con el derecho consuetudinario indígena. Los artículos 246 de la Constitución de Colombia y 149 de la Constitución de Perú, además de las nuevas normas consagradas en Bolivia y Ecuador, son buenos ejemplos de este pluralismo jurídico:

Artículo 246 de la Constitución de Colombia: Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

Artículo 149 de la Constitución de Perú: Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial.

A la luz del análisis comparado previamente desarrollado, observamos que la mayoría de las Constituciones latinoamericanas reconocen la existencia de pueblos indígenas y/o de sus derechos específicos. Esta tendencia se debe en gran parte al surgimiento de los pueblos indígenas y sus organizaciones como verdaderos actores políticos dentro de un contexto de mayor democratización en la región<sup>147</sup>. Sin embargo, ciertos países —Belice, Chile, Uruguay y Surinam— ignoran rotundamente la temática indígena en sus Cartas fundamentales, a pesar de la presencia de estos grupos étnicos en sus territorios<sup>148</sup>. Frente a esta evidente heterogeneidad normativa, cabe plantearse la siguiente pregunta: ¿existe algún modelo de reconocimiento de los pueblos indígenas en América Latina?

### III. Discusión sobre los modelos de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en América Latina

Dentro de los países que reconocen a los pueblos indígenas en sus Constituciones, constatamos una gran heterogeneidad normativa en cuanto al alcance, contenido y formulación de las normas constitucionales, lo cual hace difícil identificar un mo-

<sup>147</sup> Barié, Cletus Gregor (2003): *Pueblos Indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*. Instituto Indigenista Interamericano, 2ª ed., La Paz, p. 548.

<sup>148</sup> *Ibidem*.

delo único y replicable en materia de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas.

Esta diversidad se puede explicar por una multitud de factores específicos a cada realidad nacional, de naturaleza histórica, política, jurídica, socioeconómica y cultural, así como por el grado de receptividad del ordenamiento interno al Derecho Internacional y al derecho comparado. El peso demográfico y político de los pueblos indígenas y/o de sus organizaciones en el escenario público y su efectiva participación en las Asambleas Constituyentes también constituyen herramientas clave para interpretar el panorama heterogéneo del reconocimiento constitucional en América Latina.

Por otro lado, los instrumentos internacionales que se refieren a los derechos de los pueblos indígenas no contienen ninguna obligación explícita de reconocimiento constitucional de éstos por parte de los Estados. Por consiguiente, no existe un consenso internacional sobre el significado, el alcance y las características de un reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas. A pesar de esta falta de consenso, es posible construir un conjunto de estándares mínimos de los derechos de los pueblos indígenas a partir de los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluyendo el Convenio N° 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Estos estándares mínimos deberían servir de base para el reconocimiento de los pueblos indígenas y la consagración de sus derechos en las normas constitucionales. Los derechos a la no-discriminación, a la autodeterminación, a la integridad cultural, de propiedad, uso, control y acceso a las tierras, territorios y recursos, al desarrollo y bienestar social y de participación, constituyen los elementos esenciales del estándar internacional de los derechos de los pueblos indígenas<sup>149</sup>.

En la actualidad existen varios estudios acerca del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en el derecho comparado<sup>150</sup>. Sin embargo, muy rara vez se ha hecho el intento de identificar modelos de reconocimiento. En este contexto, es de destacar que en su investigación sobre «Pueblos Indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama», Cletus Gregor Barié propone la diferenciación de tres tipos de Constituciones en veintiún países latinoamericanos. A saber, un primer grupo no contempla la problemática (Belice, Chile, Guyana Francesa, Surinam y Uruguay), un segundo, que hace referencia de alguna u otra manera a la temática indígena (Costa Rica, El Salvador, Guyana y Honduras), y finalmente

<sup>149</sup> Anaya, S. James (2006): «Los derechos de los pueblos indígenas», en Berraondo, Mikel (coord.): *op. cit.*, pp. 53-60; CEPAL (2007): *Panorama Social de América Latina 2006*. Santiago, pp.148-156; Bengoa, José (2003): «Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los Estados y los pueblos indígenas en América Latina en la última década», en *Serie Políticas Sociales*, N° 69, CEPAL, Santiago.

<sup>150</sup> González, Jorge Alberto (coord.) (2002): *Constitución y derechos indígenas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, N° 92, Universidad Autónoma de México, México, D.F.; Clavero, Bartolomé (2006): «Derechos indígenas y Constituciones latinoamericanas», en Berraondo, Mikel (coord.): *op. cit.*, pp. 313-338.

un tercero que representa la vanguardia de derechos indígenas constitucionales en América Latina<sup>151</sup>.

En el intento de sistematizar las distintas experiencias constitucionales en la región, hemos construido una matriz que abarca las variables anteriormente analizadas, que corresponden a temas y derechos claves desde la problemática indígena, cruzando la información con el contenido de quince Constituciones latinoamericanas que sí reconocen a los pueblos indígenas de alguna u otra forma. Esta matriz permite tener una visión sintética y más bien cuantitativa de la envergadura de dichos reconocimientos en la región.

Tabla I. Matriz de reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas en los países latinoamericanos

País	Pueblo	Diversidad cultural	Tierras y territorios	Recursos naturales	Libre determinación	Idiomas y lenguas indígenas	Educación bilingüe	Participación política	Derecho consuetudinario
Argentina	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No	No
Bolivia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí(a)	Sí	Sí	Sí	Sí
Brasil	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No
Colombia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí(a)	Sí	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	No	Sí	No	No	No	Sí	No	No	No
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
El Salvador	No	Sí	No	No	No	Sí	No	No	No
Guatemala	No	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No
Honduras	No	Sí	No	No	No	No	No	No	No
México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí(a)	Sí	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí(a)	Sí	Sí	Sí	No
Panamá	No	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí(b)	Sí	No
Paraguay	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Perú	No	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No	Sí
Venezuela	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí

(a) Constituciones que consagran explícitamente el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas.

(b) La Constitución de Panamá utiliza el término alfabetización bilingüe.

<sup>151</sup> Barié, *op. cit.*, pp. 548-550.

Como se puede apreciar en esta matriz, las menciones afirmativas significan que en tales Constituciones expresamente se hace alusión a las variables seleccionadas. En otras palabras, la expresión «Sí» en la matriz quiere decir que se utiliza de manera explícita la terminología de la variable en una o más normas de rango constitucional. Obviamente, y tal como fue aclarado en el capítulo anterior, en los casos de las variables «diversidad cultural» y «derecho consuetudinario indígena» se ha identificado la variable con un rango mayor de flexibilidad, pues las Constituciones utilizan distintos términos para dar cuenta de esas temáticas.

Lo importante es que, desde un punto de vista cuantitativo, la cantidad de menciones afirmativas que se puedan encontrar en los países analizados es un antecedente que permite construir una tipología de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en la región. En efecto, a partir de lo anterior es factible identificar tres grupos de países.

El primer grupo, que suma entre siete y nueve menciones, reúne los siguientes países, en orden decreciente: Bolivia, Ecuador, Colombia, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. Es posible afirmar que estos países son lo que tienen un «alto» reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos en la región.

El segundo grupo, que suma entre cuatro y seis menciones, está compuesto, en orden decreciente, por: Argentina, Panamá, Perú, Guatemala y Brasil. Bien puede sostenerse que los pueblos indígenas reciben un reconocimiento constitucional «medio» en tales países.

El tercer grupo, que suma entre una y tres cruces, abarca en orden decreciente: Costa Rica, El Salvador y Honduras. Por ende, estamos ante un «bajo» reconocimiento constitucional.

En términos generales, el número de menciones mide el alcance del reconocimiento constitucional, lo que podría implicar, solamente desde un punto de vista formal, que a mayor número de menciones pudiera darse un mayor nivel de protección. Así, en los casos de Costa Rica, El Salvador y Honduras, el reconocimiento constitucional es bastante tenue, ya que sólo otorga una protección genérica a las lenguas o culturas indígenas, sin consagrar a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos<sup>152</sup>.

Esta simple lectura cuantitativa constituye un parámetro de comparación, pero no permite dar cuenta de la complejidad del panorama constitucional latinoamericano. En efecto, dentro de los mismos grupos existen diferencias formales y sustanciales, incluyendo la cantidad de artículos, la ubicación de éstos, la formulación y la terminología empleada, el contenido y el alcance de las normas constitucionales, tal como se ilustra a continuación. A modo de ejemplo para graficar las diferencias que existen, basta mencionar que en el artículo 57 de la nueva Constitución de Ecuador se afirma que cualquier violación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas constituye la comisión del delito de etnocidio.

---

<sup>152</sup> Artículo 76 de la Constitución de Costa Rica, artículo 62 de la Constitución de El Salvador y artículo 173 de la Constitución de Honduras.

La presencia de una variable en la Carta fundamental puede plasmarse en un artículo o en varios. Por ejemplo, en materia de «educación y pueblos indígenas», la nueva Constitución de Bolivia contiene aproximadamente diez artículos, mientras que la nueva Constitución de Ecuador sólo dos<sup>153</sup>. Otro ejemplo de esta dispersión puede verse en lo que concierne a la ubicación de los artículos sobre «diversidad cultural»: así como la Constitución de Ecuador consagra el carácter intercultural y plurinacional del Estado en su artículo 1º, la Constitución de Paraguay aborda el tema recién en su artículo 140.

Desde la perspectiva de la formulación y terminología utilizada, la variable «derecho consuetudinario indígena» no recibe el mismo tratamiento semántico en las Constituciones de Paraguay y Venezuela, por ejemplo. En la primera se emplea explícitamente el término «derecho consuetudinario indígena» mientras que la segunda se refiere a «instancias de justicia con base en sus tradiciones ancestrales»<sup>154</sup>.

Además, en cuanto a la «educación bilingüe», la Constitución panameña habla de «alfabetización bilingüe» mientras que la Constitución argentina consagra el «derecho a una educación bilingüe e intercultural»<sup>155</sup>.

Finalmente, respecto a las diferencias de contenido y alcance de las normas constitucionales, la Constitución de Argentina sólo reconoce de manera general la posesión y propiedad comunitaria de las «tierras indígenas». Brasil, por su parte, explicita las obligaciones del Estado y las características fundamentales de los derechos sobre ellas<sup>156</sup>.

En el campo de la «participación política», la Constitución de México prevé, meramente a nivel municipal, la elección de representantes ante los ayuntamientos con población indígena<sup>157</sup>; por el contrario, la nueva Constitución de Bolivia reconoce el derecho de participación de los pueblos indígenas en los órganos del Estado<sup>158</sup>, como por ejemplo en el Consejo Electoral Plurinacional, al garantizar la membresía de dos representantes indígenas<sup>159</sup>.

Por tanto, a la hora de discutir y negociar la incorporación del reconocimiento de los pueblos indígenas en su norma fundamental, los legisladores chilenos deberían tomar en cuenta tanto los estándares internacionales de los derechos de los pueblos indígenas como la riqueza y la diversidad de las experiencias constitucionales latinoamericanas y de otros países.

<sup>153</sup> Artículos 78.I, 79, 82, 83, 84, 86, 91, 93.IV, 96, 97.I de la nueva Constitución de Bolivia, y artículos 27, 28, 45, 57.14, 343 y 347.9 de la nueva Constitución de Ecuador. Por cierto, la anterior Constitución de Ecuador se refería al tema en sólo dos normas: los artículos 66 y 69.

<sup>154</sup> Artículo 260 de la Constitución de Venezuela y artículo 63 de la Constitución de Paraguay.

<sup>155</sup> Artículo 84 de la Constitución de Panamá y artículo 75.17 de la Constitución de Argentina.

<sup>156</sup> Artículos 75.17 de la Constitución de Argentina y artículo 231 de la Constitución de Brasil.

<sup>157</sup> Artículo 2.A.VII de la Constitución de México.

<sup>158</sup> Artículo 30.II.18 de la nueva Constitución de Bolivia.

<sup>159</sup> Artículo 206.II de la nueva Constitución de Bolivia.

## IV. Aportes al debate nacional en torno al reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas

### 1. Adecuación de la legislación nacional al derecho comparado latinoamericano y a los estándares internacionales

En las últimas dos décadas, los sistemas constitucionales de diversos países latinoamericanos han sido objeto de importantes modificaciones, incluyendo un reconocimiento constitucional progresivo de los pueblos indígenas y de sus derechos. En este sentido, más de la mitad de las Constituciones latinoamericanas reconocen la identidad pluricultural de sus respectivos países, otorgando derechos individuales y en algunos casos derechos colectivos específicos a los pueblos indígenas. Si bien los avances constitucionales aparecen como dispares en la región, dichos cambios han generado un escenario simbólico y material para la definición de la posición de los derechos de los pueblos indígenas en el ordenamiento interno de los Estados, respondiendo a una de las aspiraciones fundamentales de los pueblos indígenas.

La búsqueda de reconocimiento constitucional no sólo es justificada por razones de carácter material, en el sentido de no discriminar a una comunidad o pueblo en particular, con un determinado componente étnico, sino que, además, por razones de adecuación de nuestro ordenamiento a los nuevos estándares de derechos, particularmente de derechos humanos, que provienen principalmente del ámbito internacional, y que también pueden inferirse de los avances alcanzados por otros ordenamientos constitucionales, tal como acontece en el ámbito latinoamericano.

Cabe subrayar que el ex Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, en el Informe de su visita a Chile formuló, como primera recomendación de importancia, que los pueblos indígenas fueran reconocidos constitucionalmente<sup>160</sup>. Dicha solicitud ha sido formulada en reiteradas ocasiones por organismos internacionales de protección y promoción de los derechos humanos, tales como el Comité de Derechos Humanos o el Comité de los Derechos del Niño<sup>161</sup>. También se debe hacer mención a la reciente Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y al Convenio N° 169 de la OIT, ya que se trata de documentos internacionales que contribuyen al reconocimiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Incluso la Corte IDH ha señalado, en el caso del Pueblo Sarakama, que: «[...] el derecho a que el Estado reconozca su personalidad jurídica es una de las medidas especiales que se debe proporcionar a los grupos indígenas y tribales a fin de garantizar que éstos puedan gozar de sus territorios según sus tra-

<sup>160</sup> «El Relator Especial hace un llamado al Congreso de Chile para que apruebe a la brevedad posible la iniciativa de reforma constitucional en materia indígena». E/CN.4/2004/80/Add.3, 17 de noviembre de 2003, párrafo 57.

<sup>161</sup> CRC/C/CHL/CO/3, 23 de abril de 2007, párrafo 74(a); CCPR/C/CHL/CO/5, 17 de abril de 2007, párrafo 19; E/C.12/1/Add.105, 26 de noviembre de 2004, párrafo 32.

diciones. Ésta es la consecuencia natural del reconocimiento del derecho que tienen los miembros de los grupos indígenas y tribales a gozar de ciertos derechos de forma comunitaria.»<sup>162</sup>

Asimismo, la Corte IDH señaló en el caso de la comunidad Moiwana que: «[...] el Estado debe adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole necesarias para asegurar a los miembros de la comunidad su derecho de propiedad sobre los territorios tradicionales de los que fueron expulsados y asegurar, por lo tanto, el uso y goce de estos territorios. Estas medidas deberán incluir la creación de un mecanismo efectivo para delimitar, demarcar y titular dichos territorios tradicionales. El Estado deberá tomar estas medidas con la participación y el consentimiento informado de las víctimas, expresado a través de sus representantes, y de los miembros de las demás aldeas Cottica N'djuka y las comunidades indígenas vecinas, incluyendo la comunidad de Alfonsdorp.»<sup>163</sup>

Desde la perspectiva comparada, debe destacarse que el reconocimiento de los pueblos indígenas en un conjunto de ordenamientos constitucionales se ha producido luego de una ardua defensa de los propios pueblos indígenas y de una labor eficaz de presión por parte de las organizaciones no gubernamentales. Este proceso de reivindicaciones se centró en la argumentación y el lenguaje de los derechos humanos, particularmente, en el tema clave de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y de su reconocimiento, consistente en la prohibición de la discriminación y el principio de igualdad ante la ley, y el derecho más progresivo de derecho a la diferencia y, en definitiva, a su propia existencia, reconocido a nivel internacional desde la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales adoptada por la UNESCO, el 27 de noviembre de 1978.

## 2. La búsqueda de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en Chile

Una de las principales aspiraciones de los representantes y líderes de los pueblos indígenas en Chile —luego de la ratificación del Convenio N° 169 de la OIT—, consiste en su reconocimiento formal como «pueblo» en la Constitución Política de 1980, instrumento jurídico de mayor jerarquía del país.

La propuesta de incorporación en la Carta fundamental de Chile de un reconocimiento expreso de los pueblos indígenas y de sus derechos ha estado presente hace años en la agenda política. Luego de la negociación entre los dirigentes indígenas y el entonces candidato presidencial Patricio Aylwin, concretizado en el denominado Acuerdo de Nueva Imperial (1989), el gobierno de Chile asumió el compromiso de reconocer constitucionalmente a los pueblos indígenas.

<sup>162</sup> Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka*. Sentencia de 27 de noviembre de 2007.

<sup>163</sup> Corte IDH, *Caso de la Comunidad Moiwana*. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C, N° 124.



Por tanto, la aspiración de ser reconocidos como pueblos en la Constitución Política de Chile sigue siendo una demanda pendiente de los pueblos indígenas existentes en el país, y una deuda histórica por parte del Estado.

En el último tiempo se han dado interesantes señales de parte del Poder Ejecutivo de avanzar hacia un mayor reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. En un plazo inferior a un año, Chile ha proporcionado su voto para que se adopte en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, lo que ocurrió el 13 de septiembre de 2007, y además el 4 de marzo de 2008 el Congreso Nacional aprobó el Convenio N° 169, el cual se ha integrado al ordenamiento interno chileno, conforme a las disposiciones constitucionales vigentes<sup>164</sup>.

### 3. Impacto normativo de una reforma constitucional en Chile

Sería ingenuo pretender que la llamada «cuestión indígena» se pudiera agotar con ajustes normativos. La búsqueda de reconocimiento en todos los niveles y subsistemas —político, social, económico, cultural— es una de las aspiraciones de larga data de los pueblos indígenas. Diversos estudios revelan que los indígenas continúan siendo víctimas de discriminación en todos los planos. A pesar de que durante los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia se han hecho esfuerzos por mejorar el «trato» que recibieron los pueblos indígenas en las décadas pasadas —a partir de la publicación de la Ley N° 19.253 (D.O. 5 de octubre de 1993) y del funcionamiento de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)—, lo cierto es que las demandas y aspiraciones de los indígenas no están del todo satisfechas. Baste mencionar que en las comunidades indígenas existe una sensación de postergación, negación y vulneración de derechos, que en su conjunto forman parte de la denominada «deuda histórica» del Estado de Chile.

A mayor abundamiento, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas indicó en su examen de los informes periódicos presentados por Chile que:

[...] recomienda que el Estado parte utilice todos los medios a su alcance para concienciar a la población sobre los derechos de los pueblos indígenas y de las minorías nacionales o étnicas. Alienta al Estado parte a que continúe enseñando las normas de derechos humanos en las escuelas y siga organizando programas de formación, en particular para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.<sup>165</sup>

En vista de esta compleja realidad se hace aún más patente la necesidad de modificar nuestra Carta fundamental desde una perspectiva amplia e interdisciplinaria,

<sup>164</sup> La ratificación formal por parte de Chile del Convenio N° 169 se registró el 15 de septiembre de 2008, en la Oficina Internacional del Trabajo (Ginebra, Suiza).

<sup>165</sup> Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. CERD/C/304/Add.81. 12/04/2001.

que considere de modo central la voluntad de los indígenas, garantizando en la práctica el cese de las violaciones de sus derechos humanos, y perfeccionando las políticas públicas referidas a los indígenas.

Como es sabido, las normas constitucionales vinculan directamente a los poderes públicos y a los particulares, de modo que una reforma constitucional de esta naturaleza se constituiría en garantía de respeto a los derechos fundamentales frente al aparato estatal y a los privados. De esta forma, la creación de leyes, el establecimiento de políticas públicas, la dictación de sentencias judiciales y además toda actividad realizada por los particulares estarían limitados por los derechos reconocidos a los pueblos indígenas a través de la Constitución.

Cabe mencionar que toda modificación constitucional o legislativa referida a los pueblos indígenas, y que no los incluya en su elaboración y discusión, carecerá de legitimidad. Por tanto, el esperado reconocimiento no tiene sentido sin la participación de sus principales beneficiarios. Esto implica dejar de enfocar el tema indígena desde una perspectiva asimilacionista; por el contrario, es menester que se propenda al empoderamiento de los pueblos para que tengan la capacidad de hacer efectivos los derechos que el ordenamiento jurídico les garantiza, pudiendo abogar por su tutela. El reconocimiento no debe ser meramente nominal ni programático, debe ser efectivo.

Por tanto, es evidente que un reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas sería un avance significativo en nuestro sistema jurídico, pues no sólo acercaría la normatividad chilena a los estándares que en el último tiempo se ha fijado la comunidad internacional, sino que además una medida de este tipo serviría de marco fundamental en el diseño de políticas públicas y en la dictación de normas de rango inferior.

## V. Conclusiones

1. A lo largo del examen normativo constitucional que se ha efectuado en este trabajo se ha analizado un amplio espectro de Constituciones latinoamericanas. En este examen se ha constatado que, desde el punto de vista cuantitativo, existe una variedad de propuestas constitucionales, desde Constituciones que poseen una gran cantidad de normas constitucionales referidas a pueblos indígenas y sus derechos —Bolivia o Ecuador, por ejemplo—, hasta Constituciones con un mínimo normativo. Pero al mismo tiempo, se puede concluir que la cantidad de normas en la Constitución es un elemento de extrema relevancia pero no es un factor clave para lograr una protección de los pueblos indígenas y sus derechos. Interesa, sobre todo, que la globalidad del orden jurídico estatal muestre una decidida disposición hacia esta protección y que este orden jurídico determine la planificación, el diseño, la ejecución y el control de las políticas públicas.

2. El examen de las distintas Constituciones que se han mencionado a lo largo de este estudio ha arrojado una diversidad impresionante. Existe dispersión en la terminología utilizada a propósito de los pueblos indígenas, existe diversidad en los

derechos reconocidos constitucionalmente —aun cuando se aprecia una articulación principal en torno a la lengua y la cultura—, existe diversidad en el alcance de estos reconocimientos, etc. Precisamente, en este punto es donde el Derecho Internacional y los derechos humanos pueden configurarse como una posibilidad real de ser una luz en la penumbra, y de esa manera orientar, guiar y, sobre todo, uniformar conceptos y contenidos.

3. Aun cuando es necesario, no es suficiente un reconocimiento constitucional puro y simple. Existe una brecha entre el reconocimiento constitucional en la letra y el cumplimiento efectivo de dichas disposiciones en términos reales. Además de un reconocimiento en la Constitución, se requiere un *sustratum* fundamental manifestado en la opción definitiva por un firme Estado de Derecho y el compromiso decidido de todos los actores —estatales y privados— por la protección de los derechos humanos de todos, sin distinción alguna.

4. El proyecto de reforma a la Constitución Política de Chile, presentado por el Ejecutivo el 2007 y en actual discusión en el Senado, puede ser considerado como un avance importante, aunque en realidad, y a la luz del examen comparado efectuado en esta ocasión, Chile no estaría innovando en la materia, más bien está poniéndose al día, recuperando parte de su atraso normativo constitucional. Ya ni siquiera desde la perspectiva constitucional comparada, sino desde el enfoque internacional y del Derecho Internacional, el proyecto de reforma se encuentra por debajo de los estándares fijados por este ordenamiento. Y, en este sentido, no se debe olvidar que los estándares fijados por el Derecho Internacional en esta materia —en especial por el Convenio N° 169 de la OIT, la Convención de la UNESCO sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas— son normas y principios mínimos a partir de los cuales el Estado puede iniciar la construcción jurídica interna sobre los derechos de los pueblos indígenas.

5. Con todo, la aprobación en Chile del proyecto de reforma constitucional dará respuesta a gran parte de las aspiraciones identitarias de los pueblos indígenas, con el consiguiente beneficio que para el progreso de Chile eso significa, siempre que se cumpla con dos requisitos elementales:

- a) Que incorpore en la negociación de este proyecto de reforma a los pueblos indígenas, respetando íntegramente su derecho humano a la participación en los asuntos que los afectan y asignándole un valor concreto mas no ilusorio a esta participación; y
- b) La aprobación de la reforma constitucional es un paso necesario pero no suficiente. Esto significa que desde la norma constitucional reformada debe desprenderse toda una red acabada e integral de derechos de los pueblos indígenas.

## Bibliografía

### Libros y artículos

- AGUILAR, Gonzalo (2007). *Dinámica internacional de la cuestión indígena*. Librotecnia, Santiago.
- AYLWIN, José (ed.) (2004). *Derechos Humanos y Pueblos Indígenas: Tendencias internacionales y contexto chileno*, Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera, Temuco.
- AYLWIN, José: «Derecho Indígena y Derecho Estatal en América Latina», disponible en:  
<<http://web3.cc.utexas.edu/cola/insts/llilas/content/claspoesp/PDF/workingpapers/aylwinderind.pdf/>>.
- ANAYA, S. James (2005). *Los derechos de los pueblos indígenas en el derecho internacional*. Ediciones Trotta, Madrid.
- AYALA, Carlos (1995). «El estado constitucional y autonomía de los pueblos indígenas», en *Serie Estudio de Derechos Humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, disponible en: <[http://www.iidh.ed.cr/comunidades/diversidades/docs/div\\_docpublicaciones/el%20estado%20constitucional%20y%20autonomia%20de%20los%20pueblos%20indigenas.pdf](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/diversidades/docs/div_docpublicaciones/el%20estado%20constitucional%20y%20autonomia%20de%20los%20pueblos%20indigenas.pdf)>.
- BARIÉ, Cletus Gregor (2003). «Pueblos Indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama». Instituto Indigenista Interamericano, 2ª ed., La Paz, disponible en: <<http://www.cdi.gob.mx/conadepi/iii/cletus/>>.
- BAUMAN, Gerd (2001). *El enigma multicultural. Un replanteamiento de las identidades nacionales, étnicas y religiosas*. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- BELLO, Álvaro (2004): «Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas». Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, disponible en:  
<<http://www.indigenas.bioetica.org/DOCTRINA-Cepal.pdf>>.
- BENEDICT, Ruth (1934). *Patterns of Culture*. Houghton Mifflin, Boston.
- BENGOA, José (comp.) (2004). *La memoria olvidada. Historia de los pueblos indígenas en Chile*. Publicaciones del Bicentenario, Santiago.
- BENGOA, José (2000). *La emergencia indígena en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- BENGOA, José (2003). «Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los Estados y los pueblos indígenas en América Latina en la última década», en *Serie Políticas Sociales, N° 69*, CEPAL, Santiago.
- BENNET, David (ed.) (2000). *Multicultural States. Rethinking Difference and Identity*. Routledge, Nueva York.

- BERGER, Thomas R. (1999). *Una terrible y perdurable sombra. Valores europeos y derechos de los indígenas en América (1492-1992)*. Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- BERRAONDO, Mikel (coord.) (2006). *Pueblos Indígenas y Derechos Humanos*. Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao.
- BLANCO, Rafael, DÍAZ, Alejandra, HESKIA, Joanna, ROJAS, Hugo (2004). «Justicia Restaurativa: marco teórico, experiencias comparadas y propuestas de política pública», en *Colección de Investigaciones Jurídicas*, Universidad Alberto Hurtado, N° 6.
- BORROWS, John (2006). «Ground-Rules: Indigenous Treaties in Canada and New Zealand», en *New Zealand Universities Law Review*, diciembre, pp. 188 y ss.
- CAMPBELL, Maia Sophia (2007). «The Right of Indigenous Peoples to Political Participation and the Case of Yatama v. Nicaragua», en *Arizona Journal of International and Comparative Law*, Primavera, pp. 499-540.
- CARBONELL, Miguel (2003). «La constitucionalización de los derechos indígenas en América Latina: una aproximación teórica», en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 36, N° 108, septiembre-diciembre, pp. 839-861, disponible en: <<http://www.ejournal.unam.mx/bmd/bolmex108/BMD10802.pdf>>.
- CEPAL (2007). *Panorama Social de América Latina 2006*. Santiago, Cap. III «Pueblos Indígenas de América Latina: Antiguas inequidades, realidades heterogéneas y nuevas obligaciones para las democracias del siglo XXI», pp. 143-218, disponible en Internet: <[http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/27480/PSE2006\\_Cap3\\_PueblosIndigenas.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/27480/PSE2006_Cap3_PueblosIndigenas.pdf)>.
- CHARTERS, Claire (2005): «Developments in Indigenous Peoples' Rights under International Law and Their Domestic Implications», en *New Zealand Universities Law Review*, diciembre, pp. 511 y ss.
- CINELLI, Claudia (2006). «La dimensión colectiva del derecho a la propiedad de la tierra», en *Cuadernos Electrónicos - Derechos Humanos y Democracia*, N° 3, enero-junio, pp. 58-80, disponible en: <<http://www.portal-fio.org/inicio/content/view/55/64>>.
- CIRKOVIC, Elena (2006-7). «Self-Determination and Indigenous Peoples in International Law», en *American Indian Law Review*, pp. 375-399.
- CORTINA, Adela (1997). *Ciudadanos del Mundo. Hacia una Teoría de la Ciudadanía*. Alianza Editorial, Barcelona.
- DAES, Erica-Irene A. (2000). «Protection of the World's Indigenous Peoples and Human Rights», en SYMONIDES, J. (ed.), *Human Rights: Concept and Standards*, UNESCO, París, pp. 301-325.
- ERRICO, Stefania (2007). «The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples is Adopted: An overview», en *Human Rights Law Review*, pp. 756-759.
- FIRESTONE, Jeremy (2005). «Cultural Diversity, Human Rights, and the Emergence of Indigenous Peoples in International and Comparative Environmen-

- tal Law», en *American University International Law Review*, pp. 219-292.
- FODELLA, Alessandro (2006). «International Law and Diversity of Indigenous Peoples», en *Vermont Law Review*, Primavera, pp. 565-594.
- FORREST MARTIN, FRANCISCO, SCHNABLY, Stephen J., WILSON, Richard J., SIMON, Jonathan S., TUSHNET, Mark V. (2006). *International Human Rights and Humanitarian Law. Treaties, Cases, and Analysis*. Cambridge University Press, Nueva York.
- GONZÁLEZ, Jorge Alberto (2002). «La reforma constitucional en materia indígena», en Cuestiones constitucionales, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, N° 7, julio-diciembre, pp. 254-259.
- GONZÁLEZ, Jorge Alberto (coord.) (2002). «Constitución y derechos indígenas. Instituto de Investigaciones Jurídicas», *Serie Doctrina Jurídica*, N° 92, Universidad Autónoma de México, México.
- GORDON, Seth (2006-7). «Indigenous Rights in Modern International Law from a Critical Third World Perspective», en *American Indian Law Review*, pp. 401-424.
- HADJIOANNOU, Marina (2005). «The International Human Right to Culture: Reclamation of the Cultural Identities of Indigenous Peoples under International Law», en *Chapman Law Review*, Primavera, pp. 201-228.
- HAMILTON, Cynthia (1997). «Multiculturalism as Political Strategy», en GORDON, Avery, NEWFIELD, Christopher (Eds.): *Mapping Multiculturalism*. University of Minnesota Press, Minneapolis, pp. 167-177.
- HUFF, Andrew (2005). «Indigenous Land Rights and the New Self-Determination», en *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, Primavera, pp. 295-332.
- IRIGOYEN, Raquel (2000). «Reconocimiento constitucional del derecho indígena y la jurisdicción especial en los países andinos (Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador)», en *Revista Pena y Estado*, N° 4, disponible en: <<http://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/pdf/Yrigoyen1.pdf>>.
- KLUCKHOHN, Clyde, KELLY, William (1945). «The Concept of Culture», en LINTON, Ralph (ed.): *The Science of Man in the World Crisis*. Columbia University Press, Nueva York, pp. 78-106.
- LEGER, Marie (2002). «Recognition of the right to self-determination for indigenous peoples: asset or threat?», en *Collected Paper and Proceedings of Seminar Right to Self-Determination of Indigenous Peoples organized by Rights and Democracy*, Nueva York, pp.3-7, disponible en: <[http://www.dd-rd.ca/site/\\_PDF/publications/indigenous/proceedingsExpertSeminarMay2002PRINT.pdf](http://www.dd-rd.ca/site/_PDF/publications/indigenous/proceedingsExpertSeminarMay2002PRINT.pdf)>.
- LENZERINI, Federico (2006). «Sovereignty Revisited: International Law and Parallel Sovereignty of Indigenous Peoples», en *Texas International Law Journal*, Otoño, pp. 155-189.
- LINTON, Ralph (1971). *Cultura y Personalidad*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

- MACLACHLAN, Campbell (1992). «The Recognition of Aboriginal Customary Law: Pluralism beyond the Colonial Paradigm», en SACK, Peter, ALECK, Jonathan (eds.): *Law and Anthropology*. New York University Press, Nueva York, pp. 368-386.
- MANUS, Peter (2005). «Sovereignty, Self-Determination, and Environment-Based Cultures: The Emerging Voice of Indigenous Peoples in International Law», en *Wisconsin International Law Journal*, Otoño, pp. 553-642.
- MIRANDA, Lillian Aponte (2006-7). «The U'wa and Occidental Petroleum: Searching for Corporate Accountability in Violations of Indigenous Land Rights», en *American Indian Law Review*, pp. 651-673.
- MOONEY, Megan (2006-7). «How the Organization of American States Took the Lead: The Development of Indigenous Peoples' Rights in the Americas», en *American Indian Law Review*, pp. 553-571.
- NEWMAN, Dwight G. (2006-7). «Theorizing Collective Indigenous Rights», en *American Indian Law Review*, pp. 273-289.
- NIEZEN, Ronald (2005). «The Indigenous Claim for Recognition in the International Public Sphere», en *Florida Journal of International Law*, diciembre, pp. 583-601.
- OLIVA, J. Daniel, BLÁZQUEZ, Diego (2007). *Los derechos humanos antes los desafíos internacionales de la diversidad cultural*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- PAREKH, Bhikhu (2005). *Repensando el multiculturalismo. Diversidad cultural y teoría política*. Ediciones Istmo, S.A., Madrid.
- PARRISH, Austen L. (2006-7). «Changing Territoriality, Fading Sovereignty, and the Development of Indigenous Rights», en *American Indian Law Review*, pp. 291-313.
- PASQUALUCCI, Jo M. (2006). «The Evolution of International Indigenous Rights in the Inter-American Human Rights System», en *Human Rights Law Review*, pp. 281-322.
- PINTO, Jorge (2000). *De la Inclusión a la Exclusión. La formación del Estado, la nación y el pueblo mapuche*. Universidad de Santiago.
- POTAKA, Tama William (2004-5). «The Political Rights and Status of Indigenous Peoples in the 21st Century», en *American Indian Law Review*, pp. 267-288.
- PNUD (2005). «Diversidad étnico-cultural y desarrollo humano: La ciudadanía en un Estado Plural». *Informe Nacional de Desarrollo Humano*, Guatemala.
- QUISBERT, Ermo; MARIACA, Margot; MACHICADO, Jorge (2007). «Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Modificaciones, comentarios y anotaciones doctrinales». Centro de Estudios de Derecho (CED), La Paz, disponible en: <[http://h1.ripway.com/ced/newcpe\\_files/newcpe\\_cedOLD.pdf](http://h1.ripway.com/ced/newcpe_files/newcpe_cedOLD.pdf)>.
- ROJAS, Hugo (2002). «El Principio de la Multiculturalidad. Una propuesta jurídica para promover y proteger nuestra diversidad cultural». Arzobispado de Santiago, Santiago de Chile.

- ROULAND, Norbert; PIERRÉ-CAPS, Stéphane; POUMAREDE, Jacques (1996). *Droit des minorités et des peuples autochtones*, Presses Universitaires de France.
- SAPP, Heather A. (2006). «Monopolizing Medicinal Methods: The Debate Over Patent Rights for Indigenous Peoples», en *Temple Journal of Science, Technology & Environmental Law*, Otoño, pp. 191-212.
- SOROKIN, Pitirim (1962). *Sociedad, cultura y personalidad. Su estructura y su dinámica*. Editorial Aguilar, Madrid.
- STAVENHAGEN, Rodolfo: Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. (A/HRC/4/32). Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas, 27 de febrero de 2007, disponible en: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G071111/02/PDF/G0711102.pdf?OpenElement>>.
- STAVENHAGEN, Rodolfo (2008). *Los pueblos indígenas y sus derechos*, UNESCO, México, D.F.
- TAYLOR, Charles (1993). «La política del reconocimiento», en TAYLOR, Charles, et al.: *El multiculturalismo y «la política del reconocimiento»*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., pp. 43-107.
- TOLEDO, Víctor (2006). «Trayectoria de una Negación. La transición chilena y el compromiso de reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas», en Serie *Aportes a un Balance de Políticas Indígenas 1990-2006*, Centro de Políticas Públicas y Derechos Indígenas, Santiago, disponible en: <[http://www.politicaspUBLICAS.cl/documentos/SERIE\\_01\\_RECONOCIMIENTO DERECHOS CHILE.pdf](http://www.politicaspUBLICAS.cl/documentos/SERIE_01_RECONOCIMIENTO DERECHOS CHILE.pdf)>.
- TOLEDO, Víctor (2007). «Cuadro integrado de recomendaciones al Estado de Chile relativas a derechos de los pueblos indígenas, formuladas por órganos de derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas, 2003-2007», Centro de Políticas Públicas y Derechos Indígenas, Santiago, disponible en: <[http://www.politicaspUBLICAS.cl/RECOMENDACIONES\\_UNU\\_CHILE\\_INDIGENAS\\_2003\\_2007.pdf](http://www.politicaspUBLICAS.cl/RECOMENDACIONES_UNU_CHILE_INDIGENAS_2003_2007.pdf)>.
- UNESCO (2004). Anteproyecto de convención sobre la protección de la diversidad de los contenidos culturales y las expresiones artísticas. CLT/CPD/2004/CONF.201, París, disponible en: <<http://www.debatecultural.net/Observatorio/AnteproyectoConv-conf%20UNESCO.pdf>>.
- UNICEF INNOCENTI RESEARCH CENTRE: «Ensuring the Rights of Indigenous Children», *Innocenti Digest*, N° 11.
- VAN COTT, Donna Lee (2000). *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- VILLORO, Luis (1998). *Estado plural, pluralidad de culturas*. Editorial Paidós, México, D.F.
- WALSH, Catherine (2002). «Interculturalidad, reformas constitucionales y pluralismo jurídico», en SALGADO, Judith (comp.): *Justicia Indígena. Aportes para un debate*. Universidad Andina Simón Bolívar, pp. 23-35.



YÁÑEZ, Nancy; AYLWIN, José (eds.) (2007). *El Gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el «nuevo trato»: las paradojas de la democracia chilena*. LOM Ediciones, Santiago de Chile.

### **Informes**

DAES, Erica-Irene A. «Los pueblos indígenas y su relación con la tierra», Documento de trabajo final, 30 de junio de 2000, N.U. Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/25.

Ficha descriptiva acerca de las lenguas indígenas, para el séptimo período de sesiones del Foro permanente de las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, 21 de abril a 2 mayo, Nueva York, 2008.

GOBIERNO DE CHILE. Re-Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad. 1º de abril de 2008, disponible en: <[http://www.mideplan.cl/final/especiales\\_detalle.php?idesp=91](http://www.mideplan.cl/final/especiales_detalle.php?idesp=91)>.

Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, 2 de febrero de 2002, N.U. Doc. E/CN.4/2002/97.

Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, 15 de noviembre de 2007, A/HRC/6/15.

Informe sobre el sexto período de sesiones del Foro Permanente para las cuestiones indígenas, 14 al 25 de mayo de 2007, E/2007/43, E/C.19/2007/12.

Informe de la Reunión del grupo internacional de expertos sobre lenguas indígenas, Foro Permanente de las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, séptima sesión, 21 de abril a 2 de mayo de 2008, E/C.19/2008/3.

Informe del Director General sobre los aspectos técnicos y jurídicos de un posible instrumento normativo internacional para la protección de las lenguas indígenas y lenguas en peligro de extinción, que comprenda un estudio de los resultados de los programas de la UNESCO ejecutados en este ámbito, Consejo Ejecutivo, 179ª reunión, marzo 2008, París, 179/EX 10.

Report of the inquiry into Aboriginal and Torres Strait Islander language maintenance: «Language and culture: a matter of survival», Australian Government Publishing Service, junio de 1992, Canberra, pp. 14-16.

### **Instrumentos internacionales**

Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, adoptada por la UNESCO en octubre de 2005. Entrada en vigor: 18 de marzo de 2007.

- Convención sobre los Derechos del Niño, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 44/25, de fecha 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990.
- Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado el 27 de junio de 1989 por la Conferencia General de la OIT. Entrada en vigor: 5 de septiembre de 1991.
- Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, adoptada por la UNESCO el 27 de noviembre de 1978.
- Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural, adoptada por la UNESCO el 2 de noviembre de 2001.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Resolución aprobada por la Asamblea General, 13 de septiembre de 2007.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de fecha 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de fecha 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976.

### *Fuentes constitucionales*

- Constitución Política de la República Argentina, disponible en:  
<[http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion\\_nacional.pdf](http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion_nacional.pdf)>.
- Constitución Política de la República de Bolivia, disponible en:  
<[http://www.presidencia.gov.bo/leyes\\_decretos/constitucion\\_estado.asp](http://www.presidencia.gov.bo/leyes_decretos/constitucion_estado.asp)>.  
<<http://www.presidencia.gov.bo>> (Texto de la nueva Constitución).
- Constitución Política de la República Federativa de Brasil, disponible en:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>.
- Constitución Política de la República de Colombia, disponible en:  
<<http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf>>.
- Constitución Política de la República de Costa Rica, disponible en:  
<<http://www.asamblea.go.cr/proyecto/constitu/const2.htm>>.
- Constitución Política de la República de Ecuador, disponible en:  
<<http://www.ecuanex.net.ec/constitucion/>>.
- Constitución Política de la República de El Salvador, disponible en:  
<<http://www.asamblea.gob.sv/constitucion/index1983.htm>>.
- Constitución Política de la República de Guatemala, disponible en:  
<[http://www.congreso.gob.gt/gt/congreso\\_ninos2/formaci%C3%B3n\\_pol%C3%ADtica/que\\_es\\_constitucion.asp](http://www.congreso.gob.gt/gt/congreso_ninos2/formaci%C3%B3n_pol%C3%ADtica/que_es_constitucion.asp)>.

Constitución Política de la República de Honduras, disponible en:

<<http://www.honduraslegal.com/legislacion/constitucion.htm>>.

Constitución Política de la República de los Estados Unidos de México, 1917, disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>>.

Constitución Política de la República de Nicaragua, disponible en:

<<http://www.cse.gob.ni/index.php?s=8&ley=3>>.

Constitución Política de la República de Panamá, disponible en:

<<http://www.asamblea.gob.pa/asamblea/constitucion/>>.

Constitución Política de la República de Paraguay, disponible en:

<<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Paraguay/para1992.html>>.

Constitución Política de la República de Perú, disponible en:

<<http://www2.congreso.gob.pe/congreso/constitucion.doc>>.

Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, disponible en:

<<http://www.constitucion.ve/>>.

Sitios Web

Asamblea Constituyente del Ecuador, disponible en:

<<http://www.asambleaecuador.org/>>.

Banco Interamericano de Desarrollo: Banco de Datos de Legislación Indígena, disponible en: <[http://www.iadb.org/sds/ind/site\\_3152\\_s.htm](http://www.iadb.org/sds/ind/site_3152_s.htm)>.

Georgetown University, Center for Latin American Studies: «Indigenous Peoples, Democracy and Political Participation», en Political Database of the Americas, disponible en:

<<http://pdba.georgetown.edu/IndigenousPeoples/introduction.html>>.

International Work Group for Indigenous Affairs: <<http://www.iwgia.org/>>.

Portal on Law & Society: <[www.alertanet.org](http://www.alertanet.org)>.

Resource Center of Indigenous People Rights: <<http://www.galdu.org/>>.

University of Minnesota Human Rights Library: <<http://www.umn.edu/humanrts/>>.



EL NUEVO DIRIGENTE EMPRESARIAL CHILENO,  
LAS RELACIONES LABORALES  
Y LA SUBCONTRATACIÓN

**Juan Carlos Scapini Sarradell.** Economista por la Universidad de Chile, Master en Estudios Europeos por la Universidad de Roma. Es actualmente Director de la carrera de Ingeniería Comercial de la Universidad Central.

# EL NUEVO DIRIGENTE EMPRESARIAL CHILENO, LAS RELACIONES LABORALES Y LA SUBCONTRATACIÓN<sup>1</sup>

Juan Carlos Scapini Sarradell

## I. El contexto general y la globalización

*La globalización* de los mercados, la baja de los fletes internacionales, la información viajando a velocidad vertiginosa en la red, la irrupción de los países asiáticos en la economía mundial y la reciente incorporación de China a la OMC, ciertamente han acrecentado los niveles de competencia y los desafíos productivos son mucho más exigentes ahora que en el pasado.

Los *mercados financieros* internacionales funcionan *on line*, las 24 horas del día. Los capitales golondrinas obtienen información continua para arbitrar tasas de interés y tipos de cambio. Estos capitales de corto plazo entran permisivamente en los países y ante una mínima duda, reaccionan saliendo en manada, produciendo efectos indeseados en la estabilidad económica de los países. Frente a esta realidad, los Bancos Centrales han optado por una política monetaria anclada a una meta de inflación y a la vez aceptando un tipo de cambio enteramente fluctuante.

A partir de una cierta etapa, los países requieren pasar de un estadio de desarrollo basado en la competitividad y el precio de los factores (capital y trabajo) a otro estadio que esté fundado en el conocimiento y la tecnología. Este *cambio de paradigma*

---

<sup>1</sup> Este trabajo es una versión compendiada y actualizada del estudio titulado «El Nuevo Dirigente Empresarial Chileno y las Relaciones Laborales frente a la Subcontratación», que fue realizado por el Centro de Economía para la Gestión de la Universidad Central para la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Actuó como contraparte por dicha División Jaime Ruiz-Tagle.

implica desafíos mucho más exigentes para los dueños del capital, sus empresas y también la forma en que se organizan los trabajadores.

La *función de producción* en Chile es el aporte combinado que hacen los factores del capital, el trabajo y la tecnología al crecimiento económico. En el período 1998-2003, las inversiones y los incrementos en el stock de capital explican 73% del crecimiento del PIB, el crecimiento del empleo un 15% y la productividad neta de factores (tecnología) representó sólo un 11% de este crecimiento del PIB (Fuentes *et al.*, 2006).

Como resultado de lo anterior, el *capital* ha ido aumentando su participación relativa en la economía, sobre todo a través de las grandes empresas, cada vez más grandes y concentradas. Últimamente hemos asistido a un período muy intenso de fusiones empresariales en prácticamente todos los sectores de la economía.

Los resultados están a la vista y en algunos sectores incluso la gran empresa nacional está haciendo inversiones directas en otros países de América Latina. Pareciera que el mercado nacional les ha quedado estrecho y las empresas están buscando una escala *multinacional*, en los sectores del *retail*, la minería, la agroindustria, el sector forestal y el sistema financiero.

La otra cara de este sistema de empresas ha sido la de las PYME. En este mismo período, las PYME han visto menguar su participación de mercado y también su capacidad de competir con la gran empresa y el producto importado. Las PYME no han podido aumentar su participación en las exportaciones, así como tampoco su peso en el mercado interno.

En el mercado del trabajo pareciera que se estuviera jugando un partido diferente. Mientras la lógica del desarrollo competitivo empresarial en Chile ha sido la concentración empresarial y la acumulación del poder económico, *los trabajadores* para negociar sus condiciones laborales han tenido que circunscribirse a un marco legal que en buena parte ha sido heredado del gobierno militar.

El sistema normativo chileno es mencionado en los foros internacionales como un modelo extremo de *relaciones laborales descentralizadas (fragmentadas)*, lo cual debilita significativamente el poder negociador de la parte laboral, llevando en muchas circunstancias a simplemente anular la existencia de este derecho fundamental en el trabajo.

Las negociaciones colectivas en Chile son a nivel de empresas y sólo de común acuerdo estas negociaciones pueden alcanzar el nivel de interempresas. Las empresas grandes, usando diferentes RUT, pueden negociar separadamente con sus trabajadores. En este sentido, muchas empresas han aprovechado el recurso de la *subcontratación «simulada»* para sustituir trabajo permanente por trabajo precario.<sup>2</sup>

El debate está abierto. Los *neo-conservadores*<sup>3</sup> insisten en que debido a la heterogeneidad productiva existente entre las empresas, la negociación colectiva no debiera

<sup>2</sup> Para un análisis de los diferentes temas referidos al uso empresarial de la subcontratación en Chile, ver: Diego López, «Subcontratación y Conflictos laborales: Un Creciente Descontento en el Trabajo». Centro RRLL de la Universidad Central (2008).

<sup>3</sup> «El Mercurio», Editorial del 22 de julio 2007.



ser interempresa pues en ese caso se estaría rompiendo el nexo entre el crecimiento de la productividad y de los salarios.

Cuando se trata de empresas multinacionales que deben cumplir con un sistema de normas laborales en países distintos, existen acuerdos internacionales que propenden a que estas empresas acojan un conjunto de buenas prácticas internacionales a utilizar en los países huéspedes.<sup>4</sup>

Humberto Vega<sup>5</sup>, Decano de la Universidad Central, en su reciente libro ha revelado que los trabajadores en Chile, careciendo de poder de negociación apropiado, ven que sus salarios reales crecen menos que la productividad que ellos mismos aportan y además que esta diferencia ha sido extraída como excedente de explotación por la gran empresa, agudizándose la mala distribución funcional del ingreso.

En los sectores minero y forestal, los contratistas de faenas transitorias o empleados en microempresas no alcanzan a acceder a la negociación colectiva. Adicionalmente, en las forestales, particularmente en el transporte, las empresas hacen que los conductores adquieran los camiones en *leasing*, y los obligan a cambiarlos cada tres o cuatro años. De ese modo los contratan de acuerdo a las normas del derecho civil, como arrendamientos de servicios (camión incluido) sin reconocerles la calidad de asalariados, con lo cual esos trabajadores quedan fuera del derecho individual y del derecho colectivo del trabajo.

Respecto del sector vitivinícola, caracterizado por su fuerte estacionalidad, los contratos a plazo fijo con los trabajadores temporeros, la precariedad laboral en el invierno, la seguridad de accidentes laborales y la baja sindicalización siguen siendo áreas de conflicto latente que son revisadas en este estudio.

Frente a un complejo panorama laboral chileno, marcado por importantes debilidades y también desafíos estratégicos, el Ministro del Trabajo<sup>6</sup>, Osvaldo Andrade, ha señalado que la prioridad en materia de negociación colectiva es mejorar la cobertura y calidad (refiriéndose a la subcontratación), donde «lo razonable es que los trabajadores negocien con aquellos que se benefician con el fruto de ese trabajo».<sup>7</sup>

Para el Ministro Andrade, la Ley de Subcontratación buscaba tres objetivos: establecer un vínculo de responsabilidad entre la empresa principal y los trabajadores de empresas contratistas; generar estándares apropiados de seguridad e higiene para todos los trabajadores; y formalizar la actividad del suministro laboral. No obstante los avances de esta ley, para el Ministro Andrade «muchas empresas, muchos trabajadores que realizan iguales funciones tienen remuneraciones distintas en el país» (ibíd.).

<sup>4</sup> OIT, Ginebra 2006. Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social. McKinsey&company. Shaping the New Rules of Competition: U.N. Global Compact Participant Mirror.

<sup>5</sup> Humberto Vega. *En vez de la Injusticia*, Ed. Mondadori, 2007.

<sup>6</sup> «El Mercurio», 21 de julio 2007.

<sup>7</sup> En la misma entrevista el Ministro alude a «una cadena de supermercados que tiene el mismo nombre, los mismos dueños y un balance único, donde los trabajadores no pueden negociar porque cada establecimiento tiene un RUT distinto, en circunstancias que es la misma empresa».

## II. Sector de la minería del cobre

### 1. Datos económicos

La minería es un pilar básico de la economía chilena, representando, en términos nominales, el 22% del PIB el 2007 y dando cuenta de un 43% de las exportaciones chilenas. A partir de la década de los noventa, las inversiones en el sector minero alcanzan los US\$ 26.000 millones, donde un 72% corresponde a inversión extranjera.<sup>8</sup>

Durante la década de los 90, el sector de la minería del cobre mostró un dinamismo productivo sin precedentes, como resultado de una importante inversión extranjera. En efecto, la producción de cobre que era de 2,4 MM de Tons. en el 1997, pudo alcanzar las 5,6 MM de Tons. en el 2008, lo que equivale a un aumento productivo de 133% en once años.

La coyuntura económica de los últimos años ha estado marcada por un alto precio internacional del cobre, lo cual ha permitido que la minería del cobre registre tasas extraordinariamente altas de rentabilidad y con ello un aporte significativo al crecimiento del PIB y a la recaudación fiscal.<sup>9</sup>

Los proyectos de inversión en minería dependen de la calidad y cantidad de mineral en los yacimientos, siendo éstos muy intensivos en capital. La duración de cada proyecto define estructuralmente las características del enclave minero. La etapa de construcción resulta más intensiva en trabajo y la etapa de ejecución normalmente requiere de pocos trabajadores dependientes.

La fortaleza competitiva de la minería chilena actual descansa en las inversiones realizadas en la década de los 90, lo cual ha permitido aumentar la escala de producción, aumentar la productividad de los trabajadores, bajar los costos de producción y colocar al cobre chileno en un sitio de vanguardia a nivel mundial.

El total del sector minas y canteras generó 94.000 empleos el 2007, cifra que apenas representa el 1,5% del total de trabajadores empleados en el país. No obstante lo anterior, es sabido que esta cifra de contrataciones en la minería se eleva a más del doble si se consideran los trabajadores que trabajan indirectamente, a través de empresas subcontratadas.<sup>10</sup>

Este proceso de modernización productiva ha tenido importantes consecuencias para el funcionamiento de la industria minera:

<sup>8</sup> Banco Central. Cuentas Nacionales (2007).

<sup>9</sup> Alberto Salas (SONAMI), en la inauguración de la Expomin señaló que «la minería aportó (2007) el 31,4% de la totalidad de los ingresos fiscales, y la minería privada generó el 20% de la totalidad de los ingresos tributarios del año 2007».

<sup>10</sup> Magdalena Echeverría, «Los riesgos Laborales en la Subcontratación», Aporte al Debate N°19, Dirección del Trabajo, 2006. La proporción de trabajadores contratistas empleados en el total de la minería pasó de un 8,7% en el 1988 a un 60,6% en el 2004.

- Alza en las barreras de entrada para la industria
- Reducción de trabajadores directos en la minería
- Externalización de labores a contratistas externos
- Desaparición de los pirquineros en el Norte Chico

Las relaciones laborales al interior de las empresas mineras están basadas en contratos laborales, donde participan sindicatos fuertes. Consecuencia de lo anterior es que los salarios del sector minero son bastante más altos que los del resto del país y la productividad del trabajo también es mayor.

La nueva Ley de Subcontratación ha puesto en el debate nacional una cantidad importante de conflictos que anteriormente estaban sumergidos. En particular, CODELCO ha vivido dos conflictos serios con los trabajadores de las empresas subcontratistas en el año 2007 y también en el 2008. Estos conflictos derivaron en hechos de violencia en varias de las Divisiones de CODELCO y en pérdidas evaluadas por la empresa estatal en más de US\$ 200 millones hasta este momento.

Se trata de un conflicto difícil de resolver, dado que los trabajadores subcontratados buscan obtener los mismos beneficios que históricamente han obtenido los trabajadores de planta, a través de muchos años de negociaciones. Además, la ley señala expresamente que los trabajadores deben negociar con las empresas que los contratan y no con la empresa matriz (CODELCO). En efecto, el Código del Trabajo no considera la negociación interempresa.

## 2. El cluster minero

El concepto de *cluster*<sup>11</sup> se basa en los beneficios producidos por las economías de «aglomeración», donde un grupo de empresas decide, en un mismo territorio, interrelacionarse entre ellas y con el sector público, determinando así mejoras significativas de competitividad del tipo sistémico.

El desarrollo del *cluster* entrega importantes ventajas a sus participantes, tales como ampliar las oportunidades de negocio, acceso a recursos humanos y proveedores especializados, tecnología e información comercial, mayor competitividad y aprendizaje derivados de la interacción de consumidores y proveedores especializados.<sup>12</sup>

En particular, la actividad minera es tan relevante en Chile que no sólo ha servido para estructurar un sólido sector minero, sino también para caracterizar la economía chilena como minera, en el último siglo.

Por lo tanto, estudiar el desarrollo del *cluster* minero chileno (Muñoz: 2008) se justifica por los eslabonamientos productivos que pueden llegar a concretarse para

<sup>11</sup> Óscar Muñoz, *Globalización y Desarrollo Regional: El Rol de los Clusters de Recursos Naturales*, Fundación Chile 21, 2008. (Edición a cargo de Jorge Leiva y Mario Castillo).

<sup>12</sup> Véase <[www.consejominero.cl](http://www.consejominero.cl)>.

las PYME, como proveedores de maquinarias, equipos, insumos y servicios de la minería.<sup>13</sup>

Cabe señalar que recientemente, Hugo Lavados, Ministro de Economía y Presidente del Consejo de Innovación para la Competitividad, señaló que entre los siete ejes de la nueva política de innovación, se focalizará el esfuerzo innovador chileno en los siguientes 5 *clusters*: Minero, Acuícola, Turismo de intereses especiales, Alimentos y Servicios Globales.<sup>14</sup>

El Consejo Minero (CM) reconoce que el actual *cluster* minero se encuentra en una etapa embrionaria y que para seguir creciendo se requiere perfeccionar el actual modelo de gestión de negocios, inyectándole más creatividad e innovación.<sup>15</sup>

Entre las actividades que realiza el Consejo Minero para fortalecer el desarrollo del *cluster* minero están la participación conjunta con la Corporación de Bienes de Capital para detectar empresas de proveedores de bienes y servicios para el sector, así como el trabajo que realiza con Innova de CORFO para generar una agenda de innovación y desarrollo tecnológico. Además, el Consejo Minero creó «Abastemin», comité encargado de velar y desarrollar relaciones basadas en la confianza, calidad y compromiso con los proveedores y contratistas del sector.

El CM representa a 17 empresas mineras de la gran minería del cobre, 15 extranjeras, más CODELCO y Antofagasta Minerals, donde el *cluster* minero es visto de la siguiente manera:

- Mejora la competitividad global en los mercados del cobre, donde las empresas participan en red y alianzas con proveedores de bienes y servicios con estándares de clase mundial.
- Son encadenamientos productivos más amplios que un territorio particular y/o sector minero. El *cluster* minero (del Cobre) en Chile es mucho más amplio que la 2a Región, involucrando a muchas regiones, e incluye proveedores de todas partes del mundo.
- El *cluster* genera beneficios sociales al conjunto de proveedores, los cuales pueden desarrollarse también a una escala global (exportando).
- Abastemin es la organización del CM encargada de potenciar los vínculos con los proveedores del sector minero, promoviendo buenas prácticas en gestión de calidad:
  - Criterios para normalizar procedimientos.
  - *Benchmarking* de buenas prácticas

<sup>13</sup> Óscar Muñoz: «Para muchos Chile debiera estar en una etapa avanzada de desarrollo de este *cluster* (minero), exportando alta tecnología. Pero en realidad este es sólo un objetivo incipiente. La brecha es muy amplia y sugiere el gran potencial de desarrollo (del *cluster*) que existe al respecto».

<sup>14</sup> Véase <[www.economia.cl](http://www.economia.cl)>, sitio electrónico del Ministerio de Economía.

<sup>15</sup> Véase <[www.consejominero.cl](http://www.consejominero.cl)>.

En relación a lo anterior, para el CM el *cluster* minero no respondería a una visión exclusiva de la 2ª Región, así como tampoco sería un club cerrado para los proveedores participantes, prefiriendo a un contratista nacional por sobre uno internacional.

Para el CM, el negocio minero moderno está caracterizado por los siguientes atributos:

- A las empresas de proveedores se les exige normalmente acreditar una certificación del tipo ISO, que asegure su conformidad con las normas de seguridad establecidas y cumpla en los temas ambientales, salud y laboral.
- La empresa debe dedicarse a su *core business* y por lo tanto lo eficiente es poder contar con una amplia red de proveedores, donde la empresa delega todos aquellos servicios que la empresa contratada realiza de mejor forma.
- El corazón de una empresa minera depende de la estrategia de negocios que cada una establezca. La tendencia mundial es que este tipo de empresas se parezca a una armaduría de autos, donde cada pieza y parte es integrada en la cadena final, mediante el *outsourcing*. En este sentido, es posible externalizar cada proceso, desde la exploración, la dimensión del yacimiento, los estudios de prefactibilidad, la construcción de la planta y cada parte de la faena minera propiamente tal.
- Por lo tanto, sería una vuelta al pasado exigirle a cada empresa que realizara todas sus labores con trabajadores directos. La productividad sería menor y también la eficiencia de la cadena de valor.
- A nivel nacional se requiere que el país se comprometa más con una política nacional de desarrollo y formación del cluster minero, partiendo por las más altas autoridades del Gobierno.

A CODELCO, empresa estatal de raíces centenarias y socia del CM, le ha sido más lento transitar desde un modelo autárquico, basado en los enclaves mineros, a otro más focalizado en el negocio minero propiamente tal. CODELCO, al ser empresa pública, está obligada a gestionar su desarrollo con mayor sintonía con los sindicatos y el mundo político.

Durante 2007 CODELCO<sup>16</sup> mantuvo prácticamente inalterada su producción en 1.665 miles de toneladas métricas. Ese mismo año, además realizó negocios con 4.085 proveedores de bienes y servicios, involucrando contratos por US\$ 3.819 millones.<sup>17</sup>

Por otro lado, en el período 2003-2007, los contratados como personal propio en CODELCO aumentaron desde 16.595 trabajadores a 18.211 trabajadores (suben 9,7%) y los subcontratados de operación desde 17.614 trabajadores a 26.210 trabajadores (suben 48,8%). En otras palabras, se asiste a un aumento de 1.616 trabajadores propios y 8.596 trabajadores subcontratados en el lapso de cuatro años.

<sup>16</sup> Memoria Anual de CODELCO 2007.

<sup>17</sup> El 88% de las adquisiciones de CODELCO se realizó mediante licitación pública o privada directa.

La Asociación de Industriales de Antofagasta (AIA), desde 1994, viene apoyando la idea de concentrar esfuerzos público-privados para desarrollar el *cluster* minero de la región de Antofagasta. En este sentido, la AIA se pregunta: si no se avanza ahora en el *cluster*, con los actuales ingresos de la minería, ¿cuándo?<sup>18</sup>

Felipe Travizán, Presidente de la AIA, entrega algunos lineamientos de apoyo al *cluster* minero, en los siguientes ámbitos: empresas regionales con tamaños que aseguren un desarrollo y proyección sustentables, empresas prestadoras de servicios que sean sinónimo de calidad, potenciar encadenamientos productivos con las PYME, desarrollar una matriz energética segura, limpia y competitiva, asegurar recursos hídricos para el sector y agilizar la coordinación de los organismos públicos para el desarrollo empresarial.<sup>19</sup>

Para la AIA, el *cluster* de empresas en torno a la minería permite que sus participantes «adquieran un grado de conocimientos, aplicaciones tecnológicas, especialización y eficiencia tales, que terminan por destacarse de modo preponderante en sus actividades, creando un polo de desarrollo notable en cuanto a su desempeño e influencia. En sus etapas maduras este *cluster* incorpora y atrae nuevas inversiones productivas y también en el ámbito de la investigación.»

El *core business* del *cluster* minero está en la extracción y venta de materias primas, donde se encuentra el mayor valor agregado de la cadena productiva. Incluso algunas empresas mineras como El Peñón (Meridian Gold) han externalizado las faenas de extracción y de planta, las que son desarrolladas por contratistas, pasando a controlar los distintos procesos de producción y venta.

En el caso del *cluster* minero chileno «los encadenamientos más relevantes se producen ‘aguas abajo’ en forma de servicios a la minería, en especial aquellos menos transables internacionalmente, ya que los grandes insumos, particularmente de bienes de capital, son importados. También existe un importante encadenamiento lateral como, por ejemplo, en energía, transporte, infraestructura. La investigación criolla es escasa y por eso nuestro *cluster* minero está aún lejos de la etapa de madurez» (AIA).

En cuanto a las PYME, las empresas mineras sólo trabajan directamente con grandes contratistas. El *cluster* minero chileno presenta una anomalía típica propia de un país pequeño y aún en etapa de desarrollo. Las inversiones mineras son enormes en relación a nuestras PYME. Estas últimas pueden aspirar, en el mejor de los casos, a obtener subcontratos con las empresas contratistas directas. El tema de las asimetrías en estos contratos es materia de análisis especial. Si bien la actividad genera riqueza y «chorreo», la «dependencia» es un factor de alto riesgo para las empresas de menor respaldo económico». (AIA).

La AIA contribuye de distintas maneras al desarrollo del *cluster* minero y al igual que el CM es miembro de su Consejo Nacional. Entre las actividades más importantes desarrolladas para impulsar el *cluster* minero están:

<sup>18</sup> Discurso Felipe Travizán en la Cena Anual de Camaradería de la AIA, mayo de 2007.

<sup>19</sup> *Ibid.*

- SICEP, Sistema de información, registro y calificación de empresas mineras contratistas.
- Feria EXPONOR, que se celebra cada dos años, desde hace 25 años.
- Colegio Técnico Industrial Don Bosco.

La AIA señala que la consolidación del capital humano y social de este *cluster* debe ser una de sus principales preocupaciones. Al respecto se requiere avanzar cuanto antes en las siguientes propuestas:

- Poner en marcha la mesa nacional del *cluster* minero y su equipo técnico.
- Definir tareas y compromisos del sector público y privado con el *cluster*.
- Consolidar el sistema de calificación de prestadores de servicio especialistas en la minería.
- Consolidar el sistema de fomento productivo para las PYME especialistas de la minería.
- Establecer consorcios de empresas PYME.
- Apoyar la educación técnica profesional.
- Promover el área industrial adyacente al puerto de Mejillones.

Las principales demandas que hace la AIA al Estado son mejorar la infraestructura y los índices de eficiencia de la burocracia. Concretamente, las inversiones en infraestructura representan un verdadero cuello de botella para el desarrollo que las visiones centralistas no logran captar, debido a la aplicación de «paradigmas planos» que desconocen las distintas realidades regionales. Si en un punto podrían verse favorecidas las regiones es con el tema de la Modernización del Estado, sin entrar siquiera en el análisis de lo que atañe a la descentralización y regionalización del país, lo que también abonaría a la misma causa.

Para la Sociedad Nacional de Minería (SONAMI), esta colaboración para apoyar a las PYME del sector se da en el ámbito de la colaboración público-privada, haciendo ver que han tenido resultados positivos concretos que reforzarían la conveniencia de trabajar en ese sentido.<sup>20</sup>

En particular Alfredo Ovalle, Presidente de la SONAMI, destacó que el decreto que modificaba la política de fomento, limitando el descuento en la liquidación de las ventas de minerales y productos del cobre (a ENAMI), ha permitido cancelar el total de la deuda pendiente, a fines del 2007.

También Ovalle señaló que con el aporte de ENAMI, se ha logrado crear la primera biblioteca digital minera del país, única a nivel mundial, pudiendo los asociados a SONAMI consultar en línea 8 mil informes de minas y 15 mil planos organizados y clasificados.

Además esta estrecha colaboración permitió a SONAMI participar en una mesa de trabajo público-privada, destinada a analizar el uso eficiente de los recursos hídri-

---

<sup>20</sup> Discurso de Alfredo Ovalle, Presidente de SONAMI, en la Cena de la Minería 2007.

cos disponibles por el sector, así como también participar en un Acuerdo de Producción Limpia Integral de la Pequeña Minería.

Para la SONAMI los ejes primordiales de su discurso del desarrollo productivo son dos:

- Apoyo a las PYME. El pequeño productor minero muchas veces no percibe la conveniencia global de generar valor a través del *cluster*.
- Desarrollo de la innovación. Critica la manera en que se están gastando los recursos del royalty minero y aprecia que son muchos más los recursos ingresados al fisco (US\$ 2.100 MM) que los dineros gastados hasta ahora (US\$ 300 MM).

El *cluster* minero es una oportunidad de coordinación para la industria minera con el conjunto de empresas contratistas que participan. En este sentido apoyan el proyecto de *cluster* minero nacional, que fuera lanzado por el Ministro de Economía Hugo Lavados el 28 de mayo de 2008<sup>21</sup>.

La SONAMI es partidaria de la terciarización de actividades, como una consecuencia de los desafíos que impone la globalización y las nuevas prácticas de gestión minera introducidas por las multinacionales del sector.

El *core* de la minería está dado fundamentalmente por tres elementos de carácter estratégico, irrenunciables:

- Propiedad y plan de manejo de las reservas, que determina el ritmo de producción en la explotación del yacimiento.
- Programas de exploración mineros.
- Administración de los recursos financieros del proyecto.

El *cluster* está empezando a desarrollarse, formándose una cantidad importante de empresas contratistas proveedoras de la minería del cobre. Mientras hace 8 años habían sólo 22 empresas australianas operando en el sector minero, ahora pueden contabilizarse 70 empresas nacionales y extranjeras proveedoras de insumos, maquinarias y equipos en el sector.

Para SONAMI, el *cluster* debiera ser una instancia público-privada donde participen con fuerza también las Universidades.

<sup>21</sup> El Consejo Nacional del *Cluster* Minero está conformado por 14 miembros, entre representantes del Gobierno, empresarios del sector minero y el mundo académico, entre los que se cuentan los Subsecretarios de Economía y Minería, el Vicepresidente Ejecutivo de CORFO, los Intendentes de las regiones de Antofagasta y Atacama, el Presidente del Consejo Minero, el Gerente General de SONAMI, el Vicepresidente Ejecutivo de CODELCO, el Presidente de la Asociación de Grandes Proveedores Industriales de la Minería, el Presidente de Metales Base de BHP Billiton, el Presidente de la Corporación para el Desarrollo de la Región de Atacama, el Presidente de la Asociación de Industriales de Antofagasta, el Presidente de la Federación de Decanos de Facultades de Ingeniería de Chile, y el Presidente del Instituto de Ingenieros de Minas de Chile.



### 3. *El discurso de relaciones laborales de los gremios mineros*

Los gremios mineros son esencialmente aperturistas y partidarios de una institucionalidad pública que sea lo menos intervencionista posible, que se dedique fundamentalmente a proveer de infraestructura física en caminos y puertos y a velar por la seguridad pública. Las principales asociaciones gremiales de la minería chilena son: el Consejo Minero (CM), la Sociedad Nacional de Minería (SONAMI) y la Asociación de Industriales de Antofagasta (AIA).

El Consejo Minero (CM) se creó en 1998, como reacción a la escasa representación que tenían las grandes empresas mineras en la SONAMI y debido a que las empresas extranjeras prefieren desarrollar su participación gremial sobre bases pragmáticas y no ideológicas.

Para el CM, el actual paradigma competitivo de la gestión consiste en una mayor focalización en el negocio minero y en la cual se externalizan las funciones que no están relacionadas directamente con la actividad (hospitales, pulperías, mantenimiento, seguridad, construcciones, etc.).

El CM señala que la tasa de sindicalización de las empresas que participan en su organización es del 85%, vale decir, la tasa más alta de Chile. Además hace notar que el CM jamás interviene en los procesos de negociación colectiva, dado que éstos se hacen al nivel de cada una de las empresas y sus trabajadores.

Respecto del reemplazo de trabajadores, el CM señala que es una herramienta imprescindible para las grandes empresas mineras. Que una parte del engranaje deje de funcionar, significa en la práctica que hay que paralizar todo el proceso productivo y en algunos casos apagar hornos que requieren mucho tiempo para volver a hacerlos andar.

- Se trata de un proceso continuo. Por ejemplo si el puerto no recibe el mineral, se produce un corte en la cadena de producción que lleva a una debacle productiva.
- No permitir el reemplazo de los trabajadores por huelga es una bomba de tiempo, que podrían utilizar de manera muy dañina los trabajadores en su negociación colectiva.

Para el CM la negociación interempresas no se justifica, dado que cada trabajador tiene fijado un salario en base a criterios de productividad y por ello son los salarios más altos de Chile.

En las empresas del CM no existen salarios diferentes para una misma función. Cuando se crearon estas empresas, partieron desde un principio externalizando algunas funciones y otras no. En el caso específico de CODELCO, ocurre que se trata de una empresa estatal con una larga historia de contratos y por lo tanto arrastra diseños y modelos de negocios que son más antiguos. Algunas divisiones de CODELCO han estado en un proceso importante de externalizar sus trabajadores, siendo ésta una lógica diferente a la del resto de las empresas pertenecientes a la gran minería del cobre.

La conflictualidad sindical en el CM es muy baja y acotada a problemas que se resuelven perfectamente con la actual legislación laboral. Además los contratistas del

CM están conformes y sus trabajadores gozan de mejores salarios que cuando ellos deben ir a realizar una misma función, por ejemplo, en una escuela pública y/o en algún municipio.

Para el CM, los riesgos de paralización serían más bien de tipo político. Al respecto, señala Cox que el Gobierno debiera claramente demostrar que está con aquellos trabajadores y dirigentes sindicales que respetan las leyes y no con aquellos que apedrean buses o impiden con barricadas el libre acceso de los trabajadores a la faena.

CODELCO ha establecido un decálogo de buenas prácticas para la gestión de trabajadores por las empresas contratistas. El documento define las principales responsabilidades de las empresas contratistas en esta materia y además especifica que se privilegiará las relaciones con empresas que demuestren que respetan a sus trabajadores. Para estos últimos efectos se creó la Gerencia Corporativa de Gestión y Fiscalización de Empresas Contratistas.<sup>22</sup>

CODELCO revisa permanentemente sus criterios para internalizar a trabajadores subcontratados, siendo esta materia de su exclusiva competencia. En este sentido, señala que la Dirección del Trabajo se habría excedido cuando dictaminó que una lista de 5.000 trabajadores subcontratados debían ser asumidos como trabajadores propios por CODELCO. Para CODELCO esto era inadmisibles y por ello debió recurrir a los Tribunales de Justicia, quienes finalmente le dieron la razón.

Al interior de CODELCO, empresa que acredita una afiliación sindical de un 97,5% de sus trabajadores, se ha establecido una Alianza Estratégica para establecer un sistema de gestión participativa para el período 2007 – 2010. En esta Alianza se establece generar una instancia participativa de diagnóstico y análisis, destinada a sincerar las necesidades rotacionales de la Corporación y además establecer mecanismos consensuados para evaluar y definir lineamientos sobre el proceso de internalización y externalización de actividades<sup>23</sup>.

Para CODELCO, el último conflicto de los trabajadores subcontratistas estuvo limitado a las Divisiones de El Teniente y El Salvador. A diferencia de la vez anterior (2007), CODELCO en el último conflicto (2008) logró establecer que las negociaciones laborales debían ser resueltas entre los trabajadores y las empresas contratistas.

Para CODELCO, el sistema de reemplazos de mineros en huelga en la práctica no operaría para el sector de la gran minería. El reemplazante tendría que utilizar maquinaria y equipos sumamente sofisticados que es imposible operar sin tener antes que pasar un proceso largo de inducción y capacitación. Por otro lado, la negociación interempresa tampoco resolvería los verdaderos problemas que afronta la minería, los cuales están dados por la escasez de ingenieros mineros y de mano de obra calificada.

<sup>22</sup> Memoria Anual de CODELCO 2007.

<sup>23</sup> Véase <[www.codelco.cl](http://www.codelco.cl)>. Alianza Estratégica. Fase III (2007-2010).

La Sociedad Nacional de Minería (SONAMI) tiene 120 años de existencia y representa fundamentalmente al sector minero pequeño y mediano.

La SONAMI considera que la reforma previsional que creó las Asociaciones de Fondos de Pensiones (AFP) es un buen ejemplo de cómo un sistema mejora sustancialmente sus resultados con los incentivos del mercado. La reforma al sistema de salud, que creó las Isapres, es otro ejemplo. Pero indica que sin duda falta mucho por hacer, especialmente en educación, capacitación, compensaciones, relaciones laborales y flexibilidad en materia de legislación laboral.

El gremio piensa que durante los últimos años las tensiones del crecimiento económico se han radicado en el mercado del trabajo lo cual se estaría sintiendo como un freno a las nuevas operaciones y proyectos mineros. El presidente del gremio ha planteado que hoy más que nunca se necesita que este mercado opere eficientemente, para beneficio de las empresas, los trabajadores, las regiones y el país.

Para la SONAMI el conflicto de los subcontratistas está radicado en CODELCO, debido a que sus prácticas de gestión no tienen nada que ver con el resto del sector minero.

- En CODELCO es posible ver que sus trabajadores propios entren a la mina en buses calefaccionados, mientras los subcontratistas lo hacen arriba de camiones abiertos.
- En el sector privado no existe duplicidad de funciones entre un trabajador propio y uno subcontratado.
- CODELCO tampoco habría cumplido a cabalidad con los acuerdos establecidos entre las partes el 2007.

El conflicto de CODELCO, en su origen, responde a una injusticia entre los trabajadores propios y los subcontratados. No obstante lo anterior, ello no quiere decir que SONAMI avale las tomas y hechos violentos ejercidos por los afectados. En este sentido SONAMI participó en las negociaciones, para que el conflicto no siguiera escalando, lo que hubiera afectado a todo el sector de la minería.

SONAMI sostiene que el Estado debiera profesionalizarse más y que las instituciones fiscalizadoras debieran ser más amigables con la gestión del sector privado, partiendo por la Dirección del Trabajo y SERNAGEOMIN.

Respecto del reemplazo de huelguistas y de la negociación interempresas, por ningún motivo están de acuerdo con posibles cambios en las normas actuales.

El nivel de sindicalización de las empresas que participan de SONAMI es alto y las relaciones que éstas tienen con sus trabajadores son consideradas como buenas. El panorama futuro está tranquilo y no se prevé una mayor conflictualidad en el sector privado.

### III. Sector forestal

#### 1. Datos económicos

##### A) PRODUCCIÓN, CONCENTRACIÓN INDUSTRIAL E INVERSIONES

En 2007, la superficie de explotaciones forestales en Chile alcanzó a las 6,6 millones de has. concentradas en las regiones de Los Lagos, Bío-Bío, Maule, Los Ríos, la Araucanía y Aysén.<sup>24</sup>

El sector forestal está mayoritariamente orientado a la exportación de celulosa, madera en bruto, papel y madera elaborada. Las exportaciones totales del sector fueron US\$ 5.445 MM el año 2008, superando en 9,7% las del año anterior.<sup>25</sup>

La exportación de productos forestales sólidos alcanzó los US\$ 2.138 MM el año 2008, mostrando un crecimiento del 5,2% respecto del año anterior, destacando la madera de pino aserrada (US\$ 743 MM), astillas (US\$ 330 MM), madera cepillada (US\$ 199 MM) y tableros de fibra (US\$ 306 MM).

Las exportaciones de celulosa cruda y blanqueada alcanzaron los US\$ 2.625 MM el 2008, representando un crecimiento del 12% respecto del año anterior. Por otra parte, las exportaciones de papel fueron US\$ 400 MM ese año, vale decir, 15% superiores al período anterior.

##### B) MERCADO DEL TRABAJO

Una estimación del total de empleo que genera el sector forestal es de 130.000 trabajadores directos, la mitad de los cuales trabaja como obreros en empresas contratistas en las áreas de explotación de bosques. Además contribuye con 300 mil empleos indirectos en las áreas de silvicultura, cosecha, industria primaria, secundaria y servicios forestales.<sup>26</sup>

Una de las características de la explotación primaria forestal son los campamentos para explotar el bosque, donde se utilizan trabajadores «temporeros», siendo su rotación bastante alta, con una antigüedad promedio que no supera los 2 años en la empresa<sup>27</sup>. Los oficios más tradicionales de los trabajadores del bosque son los motosierristas, desramadores, bueyeros, estroberos (manipuladores de cables de acero) y podadores.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> INE. Censo Agrícola Forestal 2007. Incluye el Bosque Nativo, con 3,5 MM Has.

<sup>25</sup> Cabe señalar que el precio de la celulosa en los mercados mundiales es bastante volátil, variando de US\$ 650 / ton en Dic del 2007 a US\$ 584 /ton, Octubre del 2008; vale decir, un 25% menos en un año.

<sup>26</sup> Ver [www.corma.cl](http://www.corma.cl)

<sup>27</sup> Patricio Escobar y Diego López; «El Sector Forestal en Chile: Crecimiento y Precarización del Empleo» (1996).

<sup>28</sup> Estas actividades, siendo riesgosas, presentan altas tasas de accidentabilidad.

## 2. El cluster forestal – maderero<sup>29</sup>

Para Óscar Muñoz «existen dos cadenas de valor que parten del complejo forestal, pero que se separan en destinos que son diferentes: la que es impulsada por la industria de la celulosa y el papel, y por otro lado, la cadena industrial de la madera». El origen de ambas cadenas está dado por un único sector forestal, pasando por la tala de bosques y su derivación a la industria de la celulosa o al aserradero, para convertirse en tablas, partes y piezas de la construcción y muebles. Además, ambas cadenas requieren de maquinaria especial para trabajar la madera y también de transportes e infraestructura para poder exportar.

Óscar Muñoz, siguiendo una periodización hecha por Graciela Moguillansky y Verónica Silva, distingue a partir de los años 70, tres fases para el desarrollo del *cluster* forestal:

Fase 1 (años 70): masificación de plantaciones forestales, el desarrollo de la silvicultura, privatización de las empresas estatales de celulosa y papel y la inversión en obras de infraestructura, como puertos, fuentes de energía, caminos y centros tecnológicos.

Fase 2 (años 80): diferenciación de las cadenas de valor, extendiéndose la elaboración de la madera para la construcción y los muebles, y la celulosa, en derivados como los pañales desechables y la exportación de astillas a Japón.

Fase 3 (actual): relativo agotamiento de tierras disponibles para nuevas plantaciones, lo que ha derivado en inversiones de plantaciones forestales en otros países como Brasil y Argentina.<sup>30</sup> Las empresas de la celulosa enfrentan restricciones ambientales crecientes.

A pesar de que ambas cadenas de valor requieren materia prima que se obtiene de las plantaciones forestales, dada la envergadura de la industria de la celulosa, el aserradero en la práctica opera compitiendo con la industria monopsonía de la celulosa para obtener el abastecimiento de la materia prima «madera». Esta característica ha sido un problema para el desarrollo de la industria del mueble, pues ésta depende para su abastecimiento de las mismas materias primas, pero posee una menor capacidad negociadora en los mercados de abasto, frente a la gran industria de la celulosa.

En las actividades silvícolas es usual que se externalice el manejo y explotación del bosque a través de contratistas. Esta alternativa permite traspasar riesgos y bajar costos a la empresa mandante. Además es usual que las empresas de contratistas

---

<sup>29</sup> Óscar Muñoz. «El Rol de los *Clusters* de Recursos Naturales, Globalización y Desarrollo Exportador Chileno». Fundación Chile 21 y CORFO, 2008.

<sup>30</sup> Para el Profesor Sergio Gómez, la menor inversión privada en la compra de tierras en Chile se debe además a un alto precio relativo de la tierra, una alta fragmentación de la propiedad y a conflictos con etnias mapuches.

sean asociadas a trabajos que están al margen de la legalidad, usando trabajadores «temporeros».<sup>31</sup>

En las actividades ligadas a la transformación del producto forestal, esta externalización se da a través de una red de micro y pequeñas empresas, en extremo dependientes y cuya competitividad está dada por los bajos salarios que ofrecen. En este sentido la difusión de la riqueza en la cadena de valor es prácticamente nula, quedando ésta concentrada en la empresa mandante.<sup>32</sup>

La principal organización empresarial del sector forestal es la Corporación de la Madera (CORMA)<sup>33</sup>. Un actor empresarial importante del *cluster* forestal es la Confederación de Dueños de Camiones de Chile, responsable de la logística del transporte en el sector. Para poder tener una posición distinta de las grandes empresas que son socias de CORMA, se ha agregado en este análisis la Asociación de Industriales de la Madera (ASIMAD), organización que concentra empresas manufactureras pequeñas de la madera<sup>34</sup>.

La Corporación Chilena de la Madera, CORMA, es una asociación gremial que reúne a cerca de doscientas empresas, ejecutivos y profesionales relacionados con el sector forestal privado de Chile. Fundada el 15 de abril de 1952, su misión es representar al sector forestal privado ante las autoridades, diversos organismos nacionales e internacionales y la opinión pública, así como promover y contribuir al desarrollo de la industria. En esta asociación están representadas las principales empresas de celulosa y papel, de tableros y chapas, de aserrío, remanufactura y forestación, las que cubren el noventa por ciento de las exportaciones forestales del país.<sup>35</sup>

Con proyectos de producción a gran escala, el rubro de la celulosa es la principal actividad económica del sector forestal. Chile está posicionado en el mundo como un productor relevante de celulosa de fibra larga, con uno de los más bajos costos de producción, y ocupa el quinto puesto entre las naciones proveedoras, debido especialmente a la celulosa blanqueada de fibra larga, que usa como materia prima el pino radiata. Además de ésta, en el país se produce celulosa de fibra corta, que emplea eucaliptus.<sup>36</sup>

Este éxito ha sido acompañado por las continuas inversiones en el área, que en los últimos años han sido las más altas del sector forestal. De los US\$ 2600 millones contemplados para el período 2005-2010, se estima que US\$ 2.060 millones se orientarán a la celulosa.<sup>37</sup>

Para la CORMA, el *cluster* del sector forestal es una manera eficiente de transferir tecnología y competitividad a las empresas que participan. El sector se hace más transparente y las inversiones son tomadas de acuerdo a las señales del mercado.

<sup>31</sup> Escobar y López, *op. cit.*

<sup>32</sup> Escobar y López, *op. cit.*

<sup>33</sup> [www.corma.cl](http://www.corma.cl)

<sup>34</sup> [www.asimad.cl](http://www.asimad.cl)

<sup>35</sup> Ver [www.corma.cl](http://www.corma.cl)

<sup>36</sup> *Ibíd.*

<sup>37</sup> *Ibíd.*

La crisis *subprime* de los EEUU ha afectado fuertemente al sector «sólido» del *cluster* forestal<sup>38</sup> y al mismo tiempo se detecta una alta capacidad de reacción del conglomerado forestal, donde cerraron varios aserraderos, parte de la producción fue derivada a las plantas de celulosa y se diversificaron los destinos para las exportaciones (CORMA).

Además, existe una movilidad muy grande de recursos al interior del sector forestal, entre las ramas de celulosa y de «sólidos». En efecto, ambas ramas dependen de muchos pequeños proveedores para su abastecimiento. En este sentido, cuando un sector anda mal, el otro puede suplir la gran oferta del bosque<sup>39</sup> (CORMA).

Las ramas de productos sólidos fueron bastante exitosas hasta antes del 2006, teniendo como principal destino a los EE.UU. y superando incluso a países como el Brasil, en algunos productos. Chile ha encontrado en Japón un destino importante para la madera aserrada. A diferencia de la industria de la celulosa, en estas ramas participan gran cantidad de medianas empresas, que afectadas por el impacto de la crisis *subprime* de los EE.UU. han debido reducir su oferta y en algunos casos también cerrar (CORMA).

En los últimos 20 años, el sector forestal ha incorporado modelos de gestión que han sido exitosos en otros países. A partir de éstos, existen al menos tres áreas de servicios externalizadas que operan en el sector:

- Faenas de producción en los bosques
- Transportes
- Asuntos portuarios. A la empresa productora le interesa tener un contrato con el puerto para asegurarse de que los envíos serán realizados oportunamente.

Las políticas de fomento del Estado están orientadas fundamentalmente a dar ayuda a las PYME del sector. Las empresas económicamente más importantes dependen de sus propias capacidades de poder reaccionar ante los desafíos y oportunidades de mercados globalizados<sup>40</sup> (CORMA).

La Confederación de Dueños de Camiones de Chile señala que el transporte participa de manera importante en la cadena de valor del *cluster* forestal, donde, por ejemplo, para la celulosa representa un 45% de su costo final.

Las diferentes asociaciones gremiales que participan de la Confederación de Dueños de Camiones de Chile han establecido contratos directos de transporte con las

---

<sup>38</sup> Por sector sólido se entienden las ramas distintas a la celulosa; vale decir, madera aserrada, molduras, puertas, ventanas, muebles, etc.

<sup>39</sup> La rama de la producción de celulosa está muy concentrada y participan como monopsonio sólo tres grupos económicos con gran capacidad financiera que les permite proyectarse en el tiempo, incluso en momentos difíciles. (CMPC, Arauco y Masisa).

<sup>40</sup> Como una muestra de esta capacidad de investigación propia, recientemente los tres conglomerados más importantes del sector forestal decidieron agruparse bajo el consorcio Bionercel, que buscará desarrollar tecnologías para introducir combustibles de segunda generación a la matriz energética. («El Mercurio», 6 de julio 2008)

principales empresas forestales (Arauco y Mininco). Estos contratos establecen una indexación con el precio internacional del petróleo, el valor del dólar y el valor de la UF.

Las asociaciones gremiales que trabajan con la modalidad de contratistas de las grandes forestales son las de: Cañete, Arauco, Curanilahue, Constitución (2), Los Ángeles, Nacimiento, Valdivia, Lanco y Angol. Los servicios de transporte cubren todas las áreas terrestres del sector forestal, incluidos el transporte del bosque al puerto, pasando según sea el caso por el aserradero, la industria de paneles, puertas y partes y la industria de la celulosa.<sup>41</sup>

El directorio de la Confederación de Dueños de Camiones, a través de su director de operaciones, tiene como tarea especial la de promover la asociatividad de los micro y pequeños transportistas. Se establecen contrapartes con las empresas grandes (Arauco y/o Mininco) y así las asociaciones pueden solicitar asesoría de parte de la Confederación de Dueños de Camiones de Chile, quienes han acumulado experiencia en la negociación con las grandes empresas forestales.

La Asociación de Industriales de la Madera (ASIMAD)<sup>42</sup> agrupa a los pequeños productores del sector forestal y agrícola.

Para ASIMAD, el *cluster* forestal se define para diferentes rubros productivos, pudiendo identificarse actualmente los siguientes:

a) *Cluster* de los *commodities*, donde participan fundamentalmente dos grandes grupos económicos nacionales (Grupo Angelini y Grupo Matte) y uno suizo (Masisa):

- Celulosa y papel
- Tableros de madera
- Madera Aserrada

b) *Cluster* de nichos forestales, donde participan pequeños propietarios y empresas manufactureras PYME:

- El castaño
- El álamo
- Productos Forestales no Madereros (PFNM). Ejemplo, los hongos.
- Ecoturismo en parques nacionales
- Manejo del Bosque Nativo (Ley próxima a salir)
- Mueble

Las condiciones mínimas para que un *cluster* forestal pueda desarrollarse, son las siguientes:

<sup>41</sup> Otras empresas de transportes (grandes) que trabajan directamente con el sector forestal están asociadas a la CORMA.

<sup>42</sup> Ver: [www.asimad.cl](http://www.asimad.cl)



- Magnitud: condición de escala que permite fijar los criterios necesarios para estandarizar el producto.
- Encadenamientos: se requiere que de alguna manera estén cubiertos todos los eslabones que forman parte de una misma cadena de valor.
- Rentabilidad: precios de venta adecuados, en función de incorporar innovación tecnológica. Por ejemplo, desarrollar cualidades del avellano nativo, a partir de su característica de no poseer «gluten».
- Exportación: los productos «clusterizados» normalmente tienen una alta vocación exportadora.

El sistema de fomento forestal chileno es bastante criticado por ASIMAD<sup>43</sup>. Para la mayoría de ellos, el Decreto Ley 701 incentivó las grandes plantaciones, dejando fuera los pequeños predios que por razones de economía de escala y/o regularización de título no pudieron acceder a los beneficios allí establecidos.

Tampoco la Ley 19.561 habría permitido un mejor acceso de los pequeños propietarios, siendo en la práctica esta ley utilizada por inversionistas que al momento de comprar una parcela de agrado pueden declarar parte de ella como terreno de aptitud forestal (APF), de acuerdo al DL 701 y aplicar al subsidio equivalente al 75% para plantar los árboles que pasarán a formar parte de su predio.

Según ASIMAD, los instrumentos de la CORFO son difíciles de aplicar en el sector forestal y muchas veces resultan ser los operadores u otros «intermediarios» los más beneficiados. En este sentido, agrega que habría que reducir el número de instrumentos existentes, haciendo valer las necesidades de apoyo que tienen efectivamente los micro y pequeños empresarios del sector forestal. También se necesitaría estudiar las condiciones de acceso para aquellos pequeños propietarios que no tienen ingresos declarados en un año en particular, como así mismo aquellos productores que aparecen en el DICOM<sup>44</sup>.

### *3. Demandas sectoriales en el mercado del trabajo*

Algunos hechos recientes muestran una acción concertada de los trabajadores de empresas contratistas para lograr la negociación interempresas en el sector forestal. En este sentido, un grupo de trabajadores subcontratistas de CELCO logró formar una mesa de trabajo con la empresa mandante, contando con el apoyo de la agru-

---

<sup>43</sup> ASIMAD tiene una actitud bastante negativa y fatalista respecto del desarrollo del sector de la madera manufacturada, como lo estaría demostrando la quiebra y cierre de una gran cantidad de empresas del sector.

<sup>44</sup> Una parte importante de los pequeños propietarios no registra ingresos anuales declarados en sus predios, porque ellos están en una etapa de maduración de sus plantaciones, que puede durar 10 años o más años. También existen una gran mayoría de pequeños productores que por problemas de solvencia anteriores, siguen apareciendo en el DICOM.

pación de trabajadores de subcontratistas de CODELCO y la Central Unitaria de Trabajadores.

La negociación interempresas busca romper la actual asimetría de poder existente entre la empresa matriz y los sindicatos, que deben negociar con sus filiales o incluso con las miles de empresas de contratistas y subcontratistas que han proliferado. En otras palabras, mediante la negociación interempresas se busca mejorar el poder de negociación de los trabajadores en la economía.<sup>45</sup>

En contraste, la respuesta conservadora utilizada hasta ahora por los empresarios es que los trabajadores ganarían demasiado poder en la negociación interempresas, lo cual forzaría la obtención de salarios irreales, quiebras de empresas, disminución de la actividad productiva y aumento del desempleo.

El primer paro del sector de trabajadores subcontratistas en el sector forestal, se realizó en marzo 2007, acompañado de manifestaciones masivas que duraron tres días. Cerca de dos mil trabajadores bloquearon con sus máquinas los accesos al Complejo Industrial Horcones, donde se encuentran la planta de celulosa y paneles del *holding* Arauco. La empresa de Angelini no tuvo más remedio que integrarse a la mesa de negociaciones, con los contratistas y trabajadores, con un plazo de 45 días para responder al pliego<sup>46</sup>.

Para CORMA, la flexibilidad laboral es importante desde un punto de vista macro, porque así se promueve la movilidad laboral entre una actividad que esté en problemas hacia otra que esté funcionando mejor. Lo anterior no quiere decir que el trabajador no esté protegido en materia de seguridad de accidentes y salarios justos.

En este sentido la mejor protección para asegurar que el salario sea ético es que la desocupación baje. Los sueldos suben por un proceso natural, relacionado con la tasa existente de desempleo y la productividad que es capaz de generar cada trabajador. A consecuencia de lo anterior, los salarios en el sector forestal han podido crecer persistentemente (CORMA).

<sup>45</sup> El dirigente de los trabajadores forestales Sergio Gatica señaló que este sector se caracteriza por un tipo de organización del trabajo que desarrolla una parte importante de sus actividades a través de la subcontratación, con las desfavorables consecuencias que ello trae para la calidad de vida del trabajador. Este sistema habría favorecido a los grandes empresarios forestales, ya que transformó los trabajos permanentes en temporales, debilitando a su vez la organización sindical. En este contexto, los contratistas se han constituido, para el empresario, en el mejor mecanismo de reducción de costos.

A Sergio Gatica le preocupa el bajo nivel de sindicalización del sector forestal y maderero y en ese aspecto señala la baja negociación colectiva del sector, donde están los sindicatos de empresas reducidos a su mínima expresión. En este sentido propone la formación de sindicatos interempresas, para mejorar la capacidad de obtener mejores resultados en la negociación colectiva. Propone avanzar hacia la negociación colectiva por rama de producción.

<sup>46</sup> El arzobispo de Concepción, monseñor Ricardo Ezzati, quien actuó como mediador entre la empresa forestal y los trabajadores, hizo un llamado a distribuir en forma más justa las ganancias de las empresas. La empresa forestal de Celulosa Arauco acogió inicialmente 21 demandas del pliego, dejando fuera las relativas a aumento salarial.

Según los dirigentes de la CORMA, la Dirección del Trabajo no debe ser un órgano político. Las autoridades debieran ser elegidas por sus capacidades, a través de un concurso público.

En relación a la idea de modificar la actual normativa que rige la negociación colectiva, la CORMA no está de acuerdo por lo siguiente:

- La negociación interempresas perjudicaría principalmente a la empresa PYME.
- El reemplazo de trabajadores en huelga en la práctica es muy difícil de operar, no es fácil entrenar a un trabajador de un día a otro.

En relación a las demandas que pudieran hacer los trabajadores subcontratistas a las empresas mandantes, señala la CORMA que en el sector forestal no existen problemas similares a los de la minería. Mientras no se politice la relación entre trabajador y empresa, no debieran existir conflictos entre las partes. Cuando se trata de negociaciones para obtener mejoras salariales los conflictos suelen durar poco y las huelgas normalmente son cortas (CORMA).

En un trabajo reciente de Sergio Gómez y Jorge Echenique<sup>47</sup> sobre organizaciones gremiales, los autores se refieren a dos importantes programas que desarrolla la CORMA, uno para certificar competencias laborales y el otro para apoyar la asistencia al cumplimiento de las normas laborales.

La certificación de competencias laborales es un sistema voluntario privado que ofrece la CORMA y que es reconocido en el mercado laboral. Este programa partió el 1994 y se orientó a las actividades de motosierristas y jefes de faena. Posteriormente se amplió al transporte de carga forestal de alto tonelaje y a otros cargos críticos como estroberos, operadores de equipos, despachadores y calibradores. Después se incorporaron los conductores de vehículos livianos y de transporte de personal. Desde 1994, la CORMA ha entregado más de 20.000 certificaciones de competencias laborales en el sector forestal.

En el 2005, la CORMA suscribió un convenio con la Dirección del Trabajo y la Federación de Trabajadores Forestales mediante el cual declararon su compromiso de implementar una metodología de asistencia al cumplimiento de las normas laborales, previsionales, de higiene y seguridad que se aplicará a las actividades productivas del sector. Este sistema dispuesto para las empresas de servicio, les permite realizar una autoverificación de su grado de cumplimiento en materias laborales, de prevención y salud ocupacional, así como interactuar directamente con la Dirección del Trabajo en esta materia.

Gómez y Echenique agregan en su estudio una fuente adicional de conflictos en el sector forestal: las demandas históricas por el uso de tierras de las comunidades

---

<sup>47</sup> Sergio Gómez y Jorge Echenique, «Organizaciones Empresariales que agregan valor a sus cadenas productivas». Informe Preliminar, abril 2008.

indígenas. Las áreas de conflicto indígena en el sector forestal para estos investigadores se explican por lo siguiente:

- a) Las comunidades perciben a las empresas forestales como contrapartes lejanas, ofrecen pocas posibilidades de trabajo, tienen cercado el territorio y sus dueños están ausentes.
- b) Las empresas forestales son importantes y por lo tanto tienen una mayor cobertura en los medios de comunicación.
- c) Las grandes empresas forestales han reaccionado tardíamente a los problemas del mundo indígena.
- d) Los líderes indígenas han entrado en contacto con las ONG más activas en el tema de minorías étnicas, recibiendo apoyo material, conceptual e ideológico.
- e) Las plantaciones forestales hacen uso intensivo del recurso agua de los arroyos y napas subterráneas. Es una queja frecuente que los vecinos de las empresas forestales, entre los cuales están las comunidades mapuches, tengan problemas de agua, incluso para el consumo humano.

Para la Confederación de Dueños de Camiones de Chile, la negociación interempresas es necesaria, sobre todo en sectores con la propiedad muy concentrada, como el forestal<sup>48</sup>. Al respecto, cabe señalar que actualmente no existen conflictos pendientes con los trabajadores subcontratados y tampoco se ven áreas de conflicto en el futuro más inmediato.

Respecto a la sindicalización del sector transporte, cabe señalar que en el sector de los micro y pequeños transportistas que poseen 1 a 3 camiones y que están representados en la Confederación de Dueños de Camiones no existen los sindicatos y por lo tanto no hay huelgas legales de parte de sus choferes.

Después de dos años de tramitación en el Congreso se modificó el artículo 25 del Código de Trabajo, que establecía que los tiempos de espera debían incluirse dentro de las 180 hrs. mensuales de cada chofer. El artículo 25 bis que modifica el anterior, establece que los tiempos de espera no deban imputarse en la jornada laboral, teniendo un límite de 88 horas mensuales. Para el gremio de los camioneros, esta reforma ha sido muy importante porque da una solución para que el sector de los camioneros vuelvan a operar dentro y no fuera de la ley. En la actualidad la Confederación de Dueños de Camiones participa en una mesa de diálogo con el Ministerio del Trabajo para la redacción del reglamento de esta ley. De esta manera se despeja un conflicto importante que los camioneros tenían con la Dirección del Trabajo.

<sup>48</sup> Cabe señalar que esta opinión no es compartida por la totalidad de los directores de la Confederación de Dueños de Camiones, que en materias políticas muestra en su discurso una fractura importante.

## IV. Sector vitivinícola

### 1. Datos económicos

En Chile, desde fines de la década de los 80 se ha producido un importante desarrollo exportador en la industria del vino. En el año 1984 sólo un 2% de la producción se destinaba a la exportación, porcentaje que sube al 86% en el año 2006. En los años 90 la producción de vinos se triplicó, sobrepasando actualmente las 100.000 has. de suelos ocupados con este propósito.<sup>49</sup>

La producción física de vino exportado alcanzó 590 millones de litros en el 2007, registrando un aumento del 50% respecto del año 2003 y una caída del 3,5%, respecto del año anterior. El valor de las exportaciones de vino fue US\$ 1.375 millones el 2008, superando en un 9,5% las del año anterior<sup>50</sup>.

A continuación se señalan los principales fenómenos que estarían impactando negativamente el comportamiento del sector, según la Asociación Vinos de Chile:

- a) La apreciación del peso frente al dólar y otras monedas duras se intensificó el año pasado.
- b) El año 2007 se tuvo una inflación sustancial en los costos de la industria, con aumentos en los costos reales de la mano de obra, en algunos insumos claves y alzas sustanciales en la electricidad y la energía.
- c) Considerable aumento en el costo de la uva en la última temporada.

### 2. El cluster del vino

Para Óscar Muñoz, existe un gran *cluster* nacional del vino que abarca desde Copiapó hasta el Itata, siendo la región del Maule la que concentra la mayor parte de esta actividad. Además es posible identificar varios «sub-clusters» en territorios con cualidades específicas, como son los Valles de Casablanca, el Valle del Maipo, el Valle de Colchagua, el Valle del Cachapoal y el Valle del Maule.<sup>51</sup>

Los principales componentes de la cadena de valor del vino son los viveros y las viñas, las bodegas, insumos químicos, maquinarias, equipos, la fabricación de envases, corchos y etiquetas, la industria del transporte y la comercialización. Además es posible detectar en los últimos años el desarrollo de la industria del turismo, como un componente importante del *cluster* territorial.

Al interior de la cadena del vino existe una alta concentración industrial, donde cuatro empresas realizan el 70% de las ventas (Muñoz, 2008). Además, es posible

<sup>49</sup> Bustos, Peña y Wellington. «Joint Ventures y Especialización Productiva en la Industria del Vino en Chile», *Estudios Públicos* N° 109.

<sup>50</sup> Al respecto, cabe señalar que el precio promedio del vino exportado el año 2008 fue 13,5% superior al del año anterior.

<sup>51</sup> Óscar Muñoz, *op. cit.*, 2008.

definir este mercado como un oligopsonio, donde existen pocas bodegas vinificadoras que le compran a miles de productores de uvas viníferas.

La globalización de la industria vitivinícola nacional está en pleno desarrollo. Las principales empresas nacionales tienen inversiones en Mendoza y algunas también en el Valle de Napa, en California. Aurelio Montes relata que Viña Montes está establecida desde hace tiempo en Argentina y a partir del 2006 en los Estados Unidos, en el Valle de Paso Roble, ubicado entre Los Ángeles y San Francisco. Además señala que en estos momentos están prospectando la posibilidad de expandir su producción en Europa, desde España<sup>52</sup>. A su vez, empresas multinacionales como el gigante francés Vivendi Universal están invirtiendo en Chile y han comprado 5.000 hectáreas en la zona de San Vicente para producir vinos de alta calidad.<sup>53</sup>

La globalización de la producción de vinos ha llevado además al desarrollo de *joint-ventures* con empresas extranjeras, sobre todo en los nichos correspondientes a los vinos Premium y de mayor calidad. Estos *joint-ventures* con empresas de prestigio francesas, norteamericanas, italianas y españolas han permitido efectivamente que el vino chileno haya aumentado su precio promedio en sus ventas en el extranjero.<sup>54</sup>

Para la Asociación Vinos de Chile, el 90% de la industria está con los números en rojo y pasando una situación crítica. Por ejemplo, han quebrado recientemente Viñedos del Maule y Viña Los Robles. Merino señala que «lo que hizo San Pedro con Tarapacá, fusionarse para aumentar el volumen y mejorar su rentabilidad, me parece una apuesta inteligente. Actualmente las únicas viñas que no están en rojo son las que son capaces de exportar grandes volúmenes y las que tienen un precio promedio de vinos muy alto».<sup>55</sup>

Un interesante caso de agrupación de 16 agricultores asignatarios de la reforma agraria es la Sociedad Vitivinícola Sagrada Familia S.A. (Vinos Lautaro), con el fin de vender su producción de uva y generar economías de escala en la compra de insumos. Apenas creada la empresa se estableció contacto con la OXFAM Wereldwinkels de Bélgica, ONG que opera en el mercado del «comercio justo». Sus principios se basan en que los proveedores forman parte de una red democrática, donde los trabajadores no son explotados y desarrollan sus labores de manera digna, el precio que se paga permite a los productores condiciones de vida adecuadas y se respeta el medio ambiente. La producción de Sagrada Familia es exportada en su mayoría a Bélgica, a través de esta modalidad del comercio justo.<sup>56</sup>

<sup>52</sup> Aurelio Montes, *Revista del Campo*, 28 de julio 2008. Respecto de la situación productiva en Chile, Montes la describe como grave, donde el valor de la empresa ha sido severamente castigado, el dólar está muy bajo, los costos altísimos y la situación laboral es poco flexible.

<sup>53</sup> «Diario Financiero», 28 de julio 2008. Magnate ligado a Vivendi llega a Chile con megaproyecto vitivinícola.

<sup>54</sup> Bustos, Peña y Willington, *op. cit.* Estos autores realizan un análisis detallado de los *joint-ventures* en la industria chilena del vino. Entre las firmas extranjeras que han establecido este tipo de contratos en Chile están: Chateau Dassault, Baron Philippe de Rothschild, Robert Mondavi y otros más.

<sup>55</sup> René Merino, *Revista del Campo*, 28 de julio 2008.

<sup>56</sup> PROCHILE. Libro PYMEX, «El caso de vinos Lautaro».

Sergio Gómez<sup>57</sup> observa una gran heterogeneidad en la cadena vitivinícola chilena. Por un lado, están las 3 ó 4 empresas más grandes del sector que operan a nivel global y a las cuales se agregan las viñas boutique, que producen vinos Premium y que tienen toda su producción vendida en el extranjero. Por otro lado, existe una cantidad importante de pequeños productores de uva vinífera que dependen del precio de compra fijado unilateralmente por las viñas más grandes.

La asociatividad del sector vitivinícola se expresa en diferentes agrupaciones. En este estudio se han identificado las siguientes:

- a) Vinos de Chile, que agrupa a las viñas más tradicionales e importantes del país.
- b) Corporación del Vino, que agrupa a viñas emergentes.
- c) Programa Territorial Integrado (PTI) Tierra Premium de Colchagua.

La Asociación de Vinos de Chile tiene 90 viñas asociadas y representa el 98% de la industria del vino en el país. Además participan en esta asociación los proveedores más importantes para la industria en cuestión.

Los objetivos de la asociación son múltiples, destacando la defensa gremial y la representatividad del sector respecto del sector público y la comunidad nacional e internacional.

Para Vinos de Chile, otros objetivos apuntan a favorecer la competitividad y comercialización del vino, a través de los siguientes ámbitos:

- Promoción genérica del vino. Para tales efectos han creado, con el aporte del 35% de PROCHILE<sup>58</sup>, la Corporación Wines of Chile, que opera con una oficina en Londres y está en proceso de abrir otra en la ciudad de Nueva York. En el mercado interno están promoviendo el concepto del consumo responsable, a través de la promoción de catas, concursos, veladas, etc.
- Desarrollo de investigación y desarrollo tecnológico. En la asociación existen dos Consorcios Tecnológicos financiados con aportes del 60% por la CORFO y donde participan las Universidades de Chile, Católica, de Talca, Concepción y la Santa María. Actualmente existen 25 proyectos de investigación en curso, involucrando recursos por US\$ 5 millones.
- Capacitación. La Asociación tiene una OTIC, donde son utilizadas las franquicias tributarias del SENCE.

El *cluster* vitivinícola va desde la plantación de las parras, hasta la producción y venta del vino<sup>59</sup>. El sector público juega un rol importante en la formación de este

---

<sup>57</sup> Profesor en Responsabilidad Social Corporativa en la Facultad de Economía y Administración de la Universidad Central.

<sup>58</sup> PROCHILE, a través de la Promoción de Fondos de Exportaciones Agropecuarias (PFEA).

<sup>59</sup> [www.chile-potenciaalimentaria.cl](http://www.chile-potenciaalimentaria.cl). El país ha definido al sector alimentario como una prioridad en su estrategia de desarrollo. Para tales efectos, se ha creado el proyecto público-privado Chile

*cluster* público-privado. Todavía falta por incorporar muchos actores a este *cluster*, partiendo por los pequeños productores de uva vinífera (Vinos de Chile).

La presencia territorial del *cluster* abarca desde la IV a la VIII región. Las organizaciones territoriales más importantes donde se coordinan acciones del *cluster* a nivel territorial, son las rutas del vino, siendo las más importantes los siguientes valles: Colchagua, Cachapoal, Maule, Curicó, Alto Maipo y Casablanca.

Para Vinos de Chile, las relaciones de las diferentes viñas con sus proveedores son de tipo privado, dependiendo caso a caso. En este sentido, no es común el desarrollo de formas colectivas o de cooperación entre los proveedores para satisfacer la demanda de las empresas mandantes.

La Responsabilidad Social Empresarial (RSE) es cada vez más una norma exigida por los clientes internacionales y que debe ser asumida por el productor nacional. En esta materia, cabe señalar que las diferentes viñas nacionales han ido incorporando las normas de RSE en su gestión empresarial.<sup>60</sup> Las empresas que tienen más desarrollado el concepto de la RSE son precisamente las viñas más grandes, partiendo por Concha y Toro, San Pedro y Montes.

El *cluster* del vino puede desarrollarse todavía mucho más, en la medida que se creen las confianzas entre los diferentes participantes: gobierno, empresas, clientes, proveedores y universidades. Respecto a las Universidades, finalmente se está logrando que los proyectos de investigación correspondan a las necesidades de la industria.

Para Vinos de Chile, los últimos cuatro años han sido muy críticos, principalmente por efectos del tipo de cambio y los aumentos en los costos de la energía y en la mano de obra. A consecuencia de lo anterior, el 90% de la industria del vino tendría actualmente números rojos en sus balances.<sup>61</sup>

A pesar de lo anterior es posible verificar que las exportaciones de la industria del vino han seguido creciendo persistentemente en todo el período 2003-2007, lo cual ha permitido que el país siga ganando participación en el mercado mundial, creciendo a tasas mayores incluso de lo que lo están haciendo Argentina, Nueva Zelanda y Sudáfrica.

La Corporación Chilena del Vino (CCV)<sup>62</sup>, tiene como misión aumentar la competitividad del sector en todos los niveles productivos. Sus socios están conformados principalmente por empresas medianas e instituciones vinculadas al sector, con una marcada presencia regional. La composición por actividad es de 45% de productores

---

Potencia Alimentaria, donde la industria del vino está participando como un subconjunto del primero, con sus propias especificidades.

<sup>60</sup> La distribuidora inglesa TESCO, incluso exige a sus proveedores que sea una empresa externa la que audite el cumplimiento de las normas RSE.

<sup>61</sup> En el último año han quebrado 3 empresas del sector: Viñas del Maule, Viña los Robles y Viña Segú.

<sup>62</sup> Antonio Larraín F. Gerente General de la CCV. Entrevista en Profundidad del 20 de agosto 2008.



de uva para vino, 33% de viñas, elaboradores, exportadores y bodegas y un 22% de instituciones, proveedores y profesionales del sector.

La CCV apoya la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) directamente en sus asociados y publica periódicamente un Informe de Sostenibilidad en las áreas económico-financiera, social y medioambiental<sup>63</sup>. La CCV forma parte del directorio de RSE Vincular de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

La CCV actualmente es un Agente Operador de CORFO y en el año 2006 se desarrollaron los siguientes programas: 4 Programas de Desarrollo de Proveedores (PDP), 2 Proyectos de Fomento (PROFOS), el Programa Territorial Integrado (PTI) del Maipo, 50 proyectos focales y un Nodo de Desarrollo Tecnológico.

Para la CCV, la conformación del *cluster* vitivinícola está constituida por la cadena de valor que parte en el productor de uva, pasando por la elaboración de vino, las viñas, los proveedores del sector, los profesionales, técnicos y trabajadores hasta la inclusión de las instituciones afines. A lo anterior habría que sumar el sistema de fomento, los centros de estudio sectoriales y las universidades.<sup>64</sup>

El *cluster* vitivinícola opera a nivel nacional, donde la CCV participa junto a la Asociación de Vinos de Chile como miembro del subsector vitivinícola del *cluster* alimentario nacional. Además es posible detectar desarrollos territoriales del *cluster*, en prácticamente todos los valles de la zona central. A nivel de actores gremiales, este sector muestra una complementación importante de intereses con la otra institución del sector, la Asociación de Vinos de Chile.<sup>65</sup>

Para la CCV, las principales amenazas para el desarrollo competitivo del sector vitivinícola están dadas por factores externos (o de entorno macroeconómico) y por factores internos (o propios) del sector.

En el ámbito macroeconómico, está un bajo tipo de cambio que afecta la competitividad del sector, dado que gran parte de lo que se produce se exporta. Hace varios años que el sector vitivinícola muestra rentabilidades muy bajas, sobre todo las PYME, las cuales mayoritariamente están con sus balances en rojo.

Otro aspecto que influye negativamente en la competitividad del sector es el aumento alcanzado en los costos de la energía, encareciendo así el gasto en transportes en cada una de sus etapas, hasta llegar al consumidor final en el extranjero.

Entre los factores internos está la escasa inversión en plantaciones, la cual no supera el 1%, desde el año 2000 a la fecha. A lo anterior se agrega una menguada tecnificación y capacitación de la mano de obra, comparada con la competencia internacional. La suma de ambos factores determina una productividad baja y desafíos importantes de sostenibilidad futura en el sector.<sup>66</sup>

<sup>63</sup> CCV. Reporte de Sostenibilidad 2006.

<sup>64</sup> En el Sistema de fomento participan la CORFO, Innova Chile, el Ministerio de Agricultura, SAG, ODEPA, INDAP y SENCE. Las universidades más conocidas en el sector son la Universidad de Talca, la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad de Chile.

<sup>65</sup> [www.chile-potencialalimentaria.cl](http://www.chile-potencialalimentaria.cl)

<sup>66</sup> Para Larraín, los bancos tienden a discriminar negativamente al sector agrícola, tanto en sus colocaciones de corto plazo como en las de largo plazo.

Otro elemento de preocupación en el sector son los problemas fitosanitarios que está viviendo el campo, donde destacan una alta virosis extendida en las plantaciones y últimamente también la polilla de la vid.

Finalmente, faltaría construir una imagen país apropiada que sirviera de paraguas a las campañas promocionales que hacen las viñas en el exterior. Los esfuerzos realizados por PROCHILE hasta ahora han sido escasos. Además, los recursos hasta ahora gastados en la campaña «*Chile always surprising*» han rendido escasos resultados concretos.<sup>67</sup>

El Programa Territorial Integrado Tierra Premium de Colchagua está conformado por el territorio de la Provincia de Colchagua y la Comuna de Marchigüe (Provincia Cardenal Caro). Las actividades productivas que están en la cadena vitivinícola son las viñas, bodegas, servicios y también el turismo.

Las empresas que participan directamente como productoras en este PTI son la Red del Vino conformada por pequeños viticultores de Colchagua y las 18 viñas que pertenecen a la ruta del vino. Además participan la Asociación de Ingenieros Enólogos de Colchagua, el Centro Tecnológico de Colchagua y la Universidad de Talca.

El *cluster* vitivinícola lo constituye la cadena de valor que se expresa desde la producción de la uva vinífera hasta la comercialización del vino en el extranjero. El turismo del vino es integrado por la industria vitivinícola como una actividad de promoción y de fidelización con sus clientes (PTI).

Las relaciones con los proveedores no son simples, tratándose de un sector muy conservador. En general las relaciones que se dan con las viñas son de corto plazo, basadas en condiciones de precio que son fijadas por la empresa compradora (PTI).

Existe una alta rotación de enólogos en el sector, lo que da cuenta de una cierta insatisfacción del personal para mantenerse en la empresa. No obstante lo anterior, en los temas de calidad del vino y en la identificación de las condiciones para definir un determinado «terroir», se dan relaciones de trabajo más permanente con los profesionales (PTI).

En materia de Responsabilidad Social Empresarial (RSE), las empresas destacan en los criterios de cumplimiento de las normas ambientales. Por otro lado, las empresas muestran debilidades en los criterios de relaciones con la comunidad y marketing responsable. Finalmente, la parte más deficitaria está en las relaciones laborales y con los contratistas (PTI).

La condición crítica para el desarrollo de un *cluster* está en la poca voluntad existente para establecer relaciones de cooperación y de asociatividad entre las empresas. Las acciones comunes que se logra definir, carecen de índices para evaluar las metas y de la identificación de los responsables para su ejecución (PTI).

<sup>67</sup> Para la CCV, la campaña de promoción de Chile en el mundo está definida entre pocos actores. Resulta inaudito que para participar de la formulación de esta campaña se exija el pago de una cantidad fija de US\$ 7.000, dejando fuera a prácticamente todas las Pymes del sector. Lo lógico hubiera sido exigir una cantidad calculada en base al aporte variable que cada empresa hace a las exportaciones.

### 3. El mercado del trabajo

Las condiciones laborales en la industria del vino están fuertemente determinadas por la temporalidad de sus actividades, donde se establecen relaciones laborales informales y precarias. El porcentaje de empleo temporal alcanza al 70% del empleo en las viñas<sup>68</sup>.

Para Vinos de Chile, prácticamente un 90% de las viñas tienen constituidos sindicatos de trabajadores. Además agrega que la conflictualidad laboral en el sector es bastante baja y el sueldo promedio de los trabajadores es alto, estando lejos del sueldo mínimo, incluso cuando se consideran los trabajadores temporeros.

Las labores de cosecha y poda, normalmente efectuadas por los temporeros, son cada vez más especializadas y ciertamente están pagadas por sobre el sueldo mínimo. Normalmente son las mismas personas las que se contratan todos los años.

Para Vinos Chile la negociación interempresa no debiera existir por ningún motivo. Los contratos deben establecerse directamente entre la empresa y el trabajador, dado que cada establecimiento productivo tiene realidades que le son propias y difieren mucho de los establecimientos más grandes o de los que están situados en otras regiones.

La flexibilidad en los contratos laborales, según Vinos de Chile, es importante para avanzar en la competitividad del sector. Lamentablemente, afirman, en los últimos años lo que se ha visto es que las leyes impulsadas por el Ministro Andrade han ido en el sentido contrario. A continuación, señalan algunas situaciones que impedirían una mayor productividad de la mano de obra.

- Horas extraordinarias. Las empresas están obligadas en las faenas de plena temporada a trabajar en tres turnos, mientras que lo lógico sería poder hacerlo en dos turnos, cancelando las horas extraordinarias correspondientes
- La Ley de Subcontratación ha sido dañina para las PYME, porque una empresa mandante no toma riesgos contratando sus servicios con ésta. En cambio, la empresa mandante ahora prefiere hacerlo con una empresa grande consolidada o internalizando esas funciones en la propia empresa.
- El encarecimiento de la mano de obra ha incentivado la mecanización de los procesos productivos y con ello la contención de las contrataciones de trabajadores en el sector.

Por otra parte, la CCV declara desconocer el número de empresas con sindicatos en el sector que representa, pero estima que son la mayoría de éstas. Además señala que dado que el costo de la mano de obra en el sector ha ido creciendo en el último tiempo, tanto en las labores permanentes como temporales, podría decirse que también las condiciones laborales han ido mejorando.

---

<sup>68</sup> Pamela Caro Molina, *La industria del vino y el desafío de la RSE*, Logo Cedem, julio 2006.

La flexibilidad laboral debe responder a un esfuerzo conjunto entre el empresario y el trabajador para ponerse de acuerdo en ciertas cláusulas del contrato de trabajo, para permitir una mejora en la productividad que sea de beneficio mutuo. No obstante lo anterior, deben seguir permaneciendo algunas normas mínimas en el contrato que sirvan para evitar excesos entre ambas partes (CCV).

Para la CCV, la negociación colectiva interempresas no debiera existir, debido a que ésta termina siempre perjudicando a las PYME. Las empresas grandes tienen economías de escala que le permiten pagar salarios y beneficios mayores que las PYME, que poseen una menor productividad para el factor trabajo.

Otro enfoque laboral es el del PTI Tierra Premium, donde señalan que las condiciones laborales son muy desiguales de una empresa a otra. Mientras unas tienen buenas instalaciones para trabajar, almorzar y mantienen baños adecuados, hay otras empresas que se preocupan por cumplir estrictamente con el mínimo que establece la ley.

En la zona escasean los inspectores del trabajo y en general no son capaces de hacer cumplir la ley. Tratándose de trabajadores temporeros y de alta rotación, una vez efectuada la denuncia debiera llegar en forma rápida el inspector, situación que sin embargo no ocurre (PTI).

Dadas las condiciones de intensidad en las faenas y procesos productivos, se requiere mayor flexibilidad que los trabajadores puedan trabajar más horas extraordinarias. Es importante considerar que de no darse esta mayor flexibilidad se está incentivando que la empresa compre máquinas que en definitiva están sustituyendo mano de obra (PTI).

En el período de vendimia y procesamiento del vino en la bodega, el porcentaje de trabajadores temporeros contratados puede llegar a quintuplicar a los trabajadores permanentes de la empresa. No obstante lo anterior, las condiciones de riesgo por pesticidas en el sector vitivinícola son bajas, porque se aplica el producto químico mucho tiempo antes que el momento de la cosecha, que es cuando el trabajador queda expuesto directamente al pesticida (PTI).

## V. Hipótesis planteadas, testeo y conclusiones

**Hipótesis 1.** Se asiste a un cambio radical en el paradigma productivo, donde las empresas para minimizar costos laborales y proyectar inversiones han optado por la externalización de la producción y la subcontratación de proveedores. En otras palabras, la externalización productiva, principalmente ha sido utilizada por la empresa para transferir costos y riesgos a terceros, optimizando así la rentabilidad de sus proyectos de negocios.

### Sector Minería:

Consejo Minero	No está de acuerdo porque las empresas no buscan minimizar los costos con la externalización, sino aumentar la productividad en la cadena de producción. Tampoco está de acuerdo que se transfieran los riesgos, porque en última instancia quien responde de los problemas no resueltos ante los socios es precisamente la empresa afectada.
CODELCO	No se trata de ahorrar costos, sino más bien adecuarse mejor a una realidad dinámica y compleja. El <i>cluster</i> resuelve mejor los problemas de una competitividad sistémica.
SONAMI	No. Es el propio proceso de globalización que incentiva la externalización de la producción. Existe más información disponible y oportunidades de mercado para que otras empresas contratistas se incorporen a la producción.
Asociación Industriales de Antofagasta (AIA)	No. La externalización y la subcontratación no deberían tener como finalidad ni como resultado disminuir los costos de los servicios, sino hacer más eficiente la producción. Esto es lo que se espera de un <i>cluster</i> . En este esquema los subcontratados podrán estar descontentos, prefiriendo una contratación directa.

### Sector Forestal:

CORMA.	Falso, se trata de un proceso a escala mundial. Las empresas externalizadas se especializan y son capaces de generar una mayor eficiencia en la economía. De esta manera hay una utilización mejor de los recursos en la cadena de producción.
Confederación de Dueños de Camiones de Chile	Sí. No obstante hay que señalar que las empresas subcontratadas muchas veces son más eficientes que la empresa que centraliza funciones indirectas a su negocio.
ASIMAD	Verdadero. En el caso de las dos grandes empresas que operan como monopsonio en el sector forestal.

### Sector Vitivinícola:

Asociación de Vinos de Chile	Verdadero. Es una tendencia que la industria se ha visto obligada a asumir, sobre todo externalizando funciones en proveedores que les permiten defender sus márgenes de explotación.
Corporación Chilena del Vino	Verdadero. Hay que agregar que un tercero muchas veces producto de su especialización ha constituido ventajas productivas que le permiten desarrollar el mismo trabajo con mayor eficiencia.
PTI, Tierra Premium de Colchagua	Verdadero

Esta hipótesis plantea que la subcontratación de productos y/o de servicios es utilizada principalmente por la empresa mandante para transferir costos y riesgos a terceros. Al respecto, las respuestas obtenidas de los diferentes dirigentes gremiales entrevistados están divididas, dependiendo éstas del sector que se trate y de la participación que tengan las pequeñas empresas en la asociación gremial respectiva.

### **Conclusiones sobre la Hipótesis N°1:**

- En la minería, los gremios empresariales (incluido CODELCO), señalan no estar de acuerdo que la subcontratación sea meramente una reducción de costos y hacen ver que esta modalidad de trabajo se desarrolla a escala mundial, permitiendo aumentar la productividad y competitividad (global) en toda la cadena productiva.
- En el sector forestal, CORMA, principal referente empresarial del sector, señala que la subcontratación permite desarrollar mayor especialización y eficiencia. Los demás gremios entrevistados del sector, donde participan mayoritariamente PYME, declaran estar de acuerdo con la aseveración que son las empresas mandantes las que acaparan los beneficios de la externalización de las faenas productivas.
- Todos los entrevistados del sector vitivinícola están de acuerdo con esta hipótesis y además agregan que la competitividad en la industria los ha obligado a establecer procesos de subcontratación que en todo caso han permitido desarrollar eficiencia y especialización en las empresas involucradas.

**Hipótesis 2.** Las demandas para flexibilizar los contratos de trabajo para los empresarios pretenden lograr una proyección competitiva de sus empresas. Para los trabajadores, en cambio, el término significa menor protección, precarización e informalidad en las relaciones de empleo y en las condiciones de trabajo.

### **Sector Minería:**

Consejo Minero	No está de acuerdo. En el caso de las empresas mineras, que empiezan a operar a partir de 1990, lo empiezan a hacer desde un inicio en condiciones «nuevas». Por lo tanto no hay precarización, sino nuevos empleos que antes no existían. Además, señala que las empresas del CM tienen condiciones de trabajo que son envidiables para el resto de la economía.
CODELCO	No. Los Sindicatos del Cobre estarían dispuestos a conversar sobre los temas de flexibilidad laboral. No obstante lo anterior hay grupos pequeños de trabajadores nostálgicos que no son proclives a ningún cambio.

SONAMI	Verdadero.
Asociación Industriales de Antofagasta (AIA)	No. La flexibilización de los contratos debería hacer más eficiente la economía en general y generar mayor empleo. Para los trabajadores, la mayor protección consiste en tener sueldos altos, fijos y empleo asegurado, en desmedro de la eficiencia y de los índices de desempleo, que es algo por lo que no les compete velar.

### *Sector Forestal:*

CORMA	Falso. Hay que distinguir caso a caso. Si se está hablando de un desocupado o uno que tenga escasas competencias, le va a convenir que exista mayor flexibilidad laboral, dado que mejoran sus posibilidades de emplearse. Por el contrario, si se trata de trabajadores sindicalizados efectivamente éstos buscarán defender sus intereses y se opondrán a la flexibilización.
Confederación de Dueños de Camiones de Chile	Sí. La flexibilización tiende a disminuir los costos de las empresas, habrá mayor gente rotando y su capacidad de negociar contratos será menor.
ASIMAD	Verdadero. Esta situación se da principalmente con los sindicatos forestales (que operan en el manejo de bosques), con los camioneros y con las industrias procesadoras.

### *Sector Vitivinícola:*

Asociación de Vinos de Chile	Verdadero. No obstante piensa que a la larga la flexibilización permite una mayor productividad del trabajador y con ello la posibilidad de aumentar sus propias remuneraciones.
Corporación Chilena del Vino	Falso. La flexibilidad debe ser vista en función de los beneficios conjuntos que produce y que podrán ser distribuidos entre las partes. La flexibilidad debe ser entendida dentro de ciertos límites, para no afectar la salud del trabajador.
PTI, Tierra Premium de Colchagua	Verdadero.

La segunda hipótesis revela las interpretaciones contrapuestas que existen para el concepto de flexibilización laboral, según sean éstos empresarios o trabajadores. También en este caso las respuestas de los dirigentes gremiales son del tipo mixto, dependiendo del sector y de la institución que representan.

### Conclusiones sobre la Hipótesis N°2:

- Los gremios de la minería y Codelco estiman falsa esta hipótesis y sostienen que la flexibilización de los contratos laborales no es un impedimento para conversar y ponerse de acuerdo entre las partes; vale decir, no existiría un veto a conversar sobre estos temas, de parte de los trabajadores del sector.
- Para CORMA, la mayor desprotección asociada a la flexibilización laboral depende del tipo de trabajador que esté dando su opinión. Si se trata de los trabajadores sindicalizados, ellos se opondrán a negociar derechos adquiridos. Si se trata de los trabajadores desocupados, la respuesta sería más favorable a la flexibilización.
- Para la Corporación Chilena del Vino, la flexibilización laboral conviene a todos, porque en las labores de temporada los contratos laborales debieran ser establecidos libremente entre las partes, teniendo como único límite la salud del trabajador.
- La Asociación de Vinos de Chile está de acuerdo con la hipótesis de que existen visiones opuestas sobre el tema de la flexibilidad laboral. No obstante piensa que a la larga una mayor flexibilización laboral debiera convenirle a todos, aumentando así la productividad laboral y con ello también las remuneraciones.
- Tanto la SONAMI, la Asociación de Industriales de Antofagasta, la Confederación de Dueños de Camiones de Chile, ASIMAD y la Asociación de Vinos de Chile consideran verdadera la segunda hipótesis del trabajo.

**Hipótesis 3.** Frente a la amenaza de un fortalecimiento en la negociación sindical, por ejemplo, a partir de negociaciones colectivas supraempresas, se generan respuestas empresariales de tipo defensivo. En este sentido, el empresario se muestra proclive a judicializar los conflictos laborales y para ello dispone de tiempo y de recursos para entablar una propia defensa legal.

### Sector Minería:

Consejo Minero	No está de acuerdo, en el caso del CM no se tiende a judicializar los conflictos laborales y por el contrario sus empresas buscan resolverlos en conjunto con los sindicatos establecidos.
CODELCO	No ocurre en CODELCO, donde prima una alianza estratégica entre los trabajadores y la empresa.
SONAMI	No, al empresario no le interesa perder tiempo y judicializar los temas laborales.



Asociación Industriales de Antofagasta (AIA)	Sí. Una judicialización de conflictos que se fundamente en la mayor capacidad de tiempo y recursos de parte del empresario sólo da cuenta de la inoperancia de los tribunales y del sistema judicial en su conjunto. También la judicialización puede ser el resultado de una legislación casuística llevada al infinito, que rigidiza en extremo las relaciones laborales pretendiendo dar respuesta a todas las situaciones. Empresarios y trabajadores podrían entenderse mejor en un sistema contractual más flexible, con tribunales independientes y ágiles y con mayor capacidad discrecional que contrarreste el efecto de subterfugios legales, muchas veces abusivos y falsos, tan propios de nuestro derecho romano. Probablemente sea mucho pedir, pero es otra traba comparable a nuestra endémica burocracia.
--	---

### Sector Forestal:

CORMA	No. La movilización colectiva normalmente no es para buscar mejoras salariales y lo que buscan los sindicatos con la negociación interempresas es tener una mayor cuota de poder. La negociación interempresa plantea una discusión más valórica y donde seguramente se rigidizan las posiciones. La inversión y el crecimiento requieren despejar estas dudas, de manera que la contratación de trabajadores esté relacionada con la productividad que éste efectivamente pueda darle a la empresa.
Confederación de Dueños de Camiones de Chile	No. A las empresas grandes no les interesa alargar los conflictos con sus trabajadores. Por el contrario, cuidan mucho su prestigio en los temas laborales, sobre todo ante sus clientes extranjeros.
ASIMAD	No. En general a los empresarios no les gusta judicializar los conflictos con sus trabajadores. Además, hay que tener presente que la posición de la Confederación de Trabajadores Forestales (CTF) es bastante estricta en todos los temas relacionados con la negociación colectiva.

### Sector Vitivinícola:

Asociación de Vinos de Chile	Verdadero. Sobre todo en lo que respecta a la negociación interempresas, que es calificada como muy nociva para el sector.
Corporación Chilena del Vino	Verdadero. No obstante lo anterior, cuando se trata de situaciones normales de negociación sindical, siempre es posible llegar a un buen acuerdo entre las partes. Lo peor ocurre cuando se trata de situaciones extremas, difíciles de aceptar por una de las partes.
PTI, Tierra Premium de Colchagua	Falso. En el campo no sobra el tiempo. Incluso se da que en casos de despidos justificados, el empresario prefiera cancelar una indemnización por otras causas y así evita de concurrir al juzgado.

La tercera hipótesis identifica a un empresario que frente a temas duros, como la negociación interempresa, reacciona en forma defensiva y para ello tiende a judicializar los conflictos laborales, contando con tiempo y dinero para ello. Al respecto, las agrupaciones gremiales entrevistadas respondieron en forma diferente a esta consulta, usando argumentos distintos unas de otras.

**Conclusiones sobre la Hipótesis N°3:**

- En el sector minero, no estuvieron de acuerdo con esta hipótesis las Agrupaciones del Consejo Minero, la SONAMI y CODELCO. Esta última, agrega que existe una alianza estratégica con los trabajadores que les ha permitido desarrollar relaciones laborales de excelencia. La Asociación de Industriales de Antofagasta estima, por el contrario, que existen incentivos perversos en el actual código laboral que llevan a judicializar los conflictos en el sector.
- En el sector forestal, ninguno de los gremios entrevistados estuvo de acuerdo con la conveniencia empresarial de judicializar los temas laborales, dado que se afecta el prestigio de la empresa involucrada. Para CORMA, la movilización y agitación laboral no respondería a demandas por remuneraciones sino más bien son una expresión de poder de parte de un grupo de trabajadores radicalizados.
- En el sector Vitivinícola, ambas agrupaciones gremiales nacionales consideraron verdadera esta hipótesis y frente a una postura laboral no amparada en la legalidad vigente no están de acuerdo en ningún caso de aceptarla. Además, la negociación interempresas la consideran muy nociva e imposible de acatar sobre todo por las empresas más pequeñas.

**Hipótesis 4.** Los empresarios estarían dispuestos a desarrollar un gran acuerdo nacional tripartito por un trabajo digno y decente, según lo establece la propia OIT. Lo anterior, podría realizarse siempre y cuando no se perjudique la capacidad que tienen las empresas de competir en un mundo globalizado.

**Sector Minería:**

Consejo Minero	Sí. Los salarios del CM son superiores a los del resto del país y por lo tanto son altos y tampoco han afectado la competitividad global de estas empresas. No obstante lo anterior, debiera preguntarse si el resto de las empresas del país pueden asimilar estos altos niveles salariales, sin afectar su competitividad y la respuesta es que lo ve muy difícil.
----------------	--

CODELCO	Verdadero. CODELCO señala que en su empresa las normas laborales son altas y ellas están dadas por los estándares establecidos por la OIT. En el ámbito nacional habría que distinguir dos situaciones diferentes: primero, a nivel macro, donde siempre es posible el diálogo tripartito en los temas generales del desarrollo y, segundo, al nivel de la empresa, que es el ámbito natural de desarrollo de la negociación colectiva.
SONAMI	100% de acuerdo.
Asociación Industriales de Antofagasta (AIA)	Sí. Creen que la opinión de «los empresarios» es diversa y miscelánea. No se atreverían a opinar sobre la posición de «los empresarios» así en general. Lo que sí se desprende de todo lo opinado es que necesitamos de mejores reglas, que ellas se respeten y se hagan respetar, junto con mejorar el clima de confianzas mutuas entre las partes.

### *Sector Forestal:*

CORMA	Verdadero.
Confederación de Dueños de Camiones de Chile	Verdadero.
ASIMAD	Sí. En todo caso, esta afirmación más que una hipótesis es una aspiración imposible de no aceptar.

### *Sector vitivinícola:*

Asociación de Vinos de Chile	Verdadero. No obstante tiene aprensiones sobre las interpretaciones que pudieran hacerse sobre estos acuerdos por las autoridades del Ministerio de Trabajo. No hay que olvidar que normas altas son fáciles de cumplir por las grandes empresas pero muy difíciles de ser cumplidas por las más pequeñas.
Corporación Chilena del Vino	Verdadero.
PTI, Tierra Premium de Colchagua	Verdadero.

La cuarta hipótesis identifica que las partes están dispuestas a profundizar acuerdos tripartitos para mejorar las condiciones laborales en Chile; vale decir, que no existe un veto empresarial para desarrollar acuerdos de este tipo.

### Conclusión sobre la Hipótesis N°4:

- Todos los gremios entrevistados, independientes del sector representado y de su tamaño, declaran estar de acuerdo en avanzar mediante acuerdos tripartitos en los temas de las condiciones laborales en Chile.

### Conclusiones Generales

Existe una enorme heterogeneidad en el fondo y en la forma del discurso empresarial referido a los temas laborales. Esta diferenciación detectada depende directamente del sector analizado y del tamaño de las empresas involucradas. Los gremios reconocen que las normas laborales pueden ser fácilmente cumplidas por las grandes empresas, pero al mismo tiempo agregan que son las PYME las que finalmente salen perjudicadas cuando se aumenta el salario mínimo o cuando se establecen negociaciones interempresas.

Las empresas grandes de la Minería y del Sector Forestal tienen contrapartes fuertes en sus Sindicatos de Trabajadores. De esta manera, se han establecido negociaciones laborales que han permitido ampliar los temas de conversación más allá de los estrictamente salariales. Los trabajadores adscritos a estos sindicatos gozan de remuneraciones y derechos que son significativamente superiores al promedio nacional. El discurso empresarial aprovecha de recalcar que los salarios que se fijen por encima de la productividad afectan sobre todo al empleo que dejan de generar las PYME.

En los sectores de la minería y el forestal, además, se manifiesta una alta preocupación por cumplir con normas establecidas internacionalmente para la Responsabilidad Social Empresarial. Se trata de grandes empresas internacionales y cuyos accionistas están atentos al cumplimiento de las buenas prácticas en RSE, también en el extranjero. El prestigio internacional de estas empresas es un activo muy importante para preservar por su Gerencia Corporativa. Por tal razón, el discurso en RSE está bastante extendido en las empresas y gremios de estos dos sectores.

El desarrollo del *cluster* ha permitido a la empresa «grande» externalizar parte importante de la producción y servicios en la cadena productiva. Al respecto, se constata que una parte importante de las empresas contratistas no poseen sindicatos y las remuneraciones que éstas cancelan están por debajo del promedio nacional. La cadena de valor está formada por empresas de diferentes características, evidenciándose una mayor extracción del excedente por parte de las empresas más «grandes», que a la vez son las más globales y las más competitivas.

Las empresas contratistas basan su competitividad-precio en los bajos costos de producción que son capaces de trasladar a la empresa mandante. En este sentido se generan mercados de trabajo que son fuertemente diferenciados, según el grado de sindicalización que éstos mismos muestren. De esta manera, existe presión de parte de los trabajadores subcontratistas para hacer sus demandas salariales directamente a la empresa principal (mandante). La respuesta del gremio empresarial tiende a mini-

mizar estos conflictos, focalizándolo en una situación especial que vive CODELCO, o en algún hecho aislado en las forestales del Sur.

En el sector vitivinícola se revela un discurso gremial más explícito en materias laborales. Los principales gremios entrevistados señalan desconocer el número de empresas con sindicatos. Estos gremios cuando se refieren a la Responsabilidad Social Empresarial lo hacen desde un foco medioambiental y dejando de lado los temas laborales, así como también las relaciones con los contratistas.

Una demanda generalizada de todos los gremios del sector vitivinícola es que en períodos de cosecha la actual legislación laboral sólo reconoce el máximo de dos horas diarias de trabajo extraordinario. En estos casos, las empresas están obligadas a contratar tres turnos, aun cuando perfectamente podrían haber realizado las mismas faenas con dos turnos más largos.

Finalmente, es posible constatar la buena predisposición que tienen los gremios para sumarse a un diálogo tripartito en los temas de reformas macroeconómicas que permitan mejorar la competitividad y la productividad de la empresa y sus trabajadores.

Se abren entonces espacios para desarrollar un diálogo público/privado fructífero, que asumiendo las particularidades de cada caso, permitiría generar acuerdos sustantivos en el ámbito de las relaciones laborales y de la competitividad global de las empresas chilenas.

## Bibliografía

- BACULO, CACCO, TORTORA (2006). I Sistema Informativi per la Gestione e lo Sviluppo delle Risorse Umane. En «La Governance delle Risorse Umane». Formez, Italia.
- BUSTOS, PEÑA y WELLINGTON (2008). «Joint Ventures y Especialización Productiva en la Industria del Vino en Chile», *Estudios Públicos* N° 109.
- CARO, Pamela (2006). *La industria del Vino y el Desafío de la RSE*, Logo Cedem, julio 2006.
- CODELCO (2007). *Memoria Anual de 2007*.
- CORPORACIÓN CHILENA DEL VINO (CCV) (2006). «Reporte de Sostenibilidad Económico, Financiero, Social y Medioambiental 2006».
- DURÁN y KREMERMAN (2008). Estadísticas de Empleo: «Tendencias del Empleo: Tendencias del Sector Agroexportador Chileno en los Últimos Años». Paper, enero de 2008.
- EICHEVERRÍA, Magdalena (2006). Los riesgos Laborales en la Subcontratación, Aporte al Debate N°19, Dirección del Trabajo.
- ESCOBAR y LÓPEZ (1996). *El Sector Forestal en Chile: Crecimiento y Precarización del Empleo*.
- FUENTES, LARRAÍN, SCHMIDT-HEBBEL (2006). Fuentes del Crecimiento y Comportamiento de la Productividad Total de Factores en Chile. Working Papers N° 287. Banco Central.

- GÓMEZ, Sergio y ECHENIQUE, Jorge (2008). «Organizaciones Empresariales que agregan valor a sus cadenas productivas». Informe Preliminar, abril 2008.
- INE (2007). *Censo Agrícola Forestal 2007*.
- LÓPEZ, Diego (2008). «Subcontratación y Conflictos laborales: Un Creciente Descontento en el Trabajo». Centro RRL de la Universidad Central.
- MCKINSEY & COMPANY (2007). *Shaping the New Rules of Competition: U.N. Global Compact Participant Mirror*.
- MUÑOZ, Óscar (2008). «Globalización y Desarrollo Regional: El Rol de los *Clusters* de Recursos Naturales». Edición a cargo de Jorge Leiva y Mario Castillo. Fundación Chile 21.
- PERES, Wilson (2004). «Políticas Sectoriales y de Desarrollo de *Clusters* en América Latina y el Caribe», CEPAL.
- RAMOS, Joseph (1998). «Una Estrategia de Desarrollo a partir de complejos productivos en torno a RRNN». Revista CEPAL 66.
- SCAPINI, Juan Carlos (2007). *Los gremios empresariales en Chile*. Santiago: Editorial Tajamar.
- SPENCER, Erich (PROCHILE). (2007). *PYMEX Chilenas se Proyectan al Mundo: Casos para Aprender*.
- STIGLITZ, Joseph (2006). *Cómo hacer que funcione la Globalización*. Editorial Taurus.
- OIT (2006). Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social. Ginebra.
- VARIOS AUTORES (2007). «Chile en la Globalización». Editor Jaime Insignia. Fundación Ebert.
- VEGA, Humberto (2007). *En vez de la Injusticia*. Ed. Mondadori.

### **Agradecimientos:**

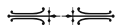
El autor desea agradecer el trabajo de contraparte técnica realizado por un Comité constituido especialmente en la Universidad Central, presidido por el Decano Humberto Vega y los Profesores María Ester Feres y Sergio Gómez.







*Este libro fue impreso en los talleres de Gráfica Lom,  
Concha y Toro 25, Santiago, Chile,  
en el mes de octubre de 2009,  
en una tirada de 1.200 ejemplares.*





SERIE ESTUDIOS

• VOLUMEN I

Calidad de la Democracia,  
Transparencia e Instituciones  
Públicas

• VOLUMEN II

Estrategias de Desarrollo y  
Protección Social

• VOLUMEN III

Participación y Nuevos Desafíos  
Político-institucionales

• VOLUMEN IV

Economía, Instituciones y Política  
en Chile

El presente libro, titulado *Participación y Nuevos Desafíos Político-institucionales*, reúne tanto artículos cuyo objeto de análisis es la participación ciudadana en el diseño y ejecución de políticas públicas en Chile, como trabajos que otorgan mayor atención al reconocimiento y cobertura jurídica de dicha participación en distintas áreas sociales, políticas o económicas de la vida nacional.

A partir del análisis del estado actual de los mecanismos de participación en la institucionalidad y en las políticas públicas, así como los desafíos que enfrenta para lograr un mejoramiento cualitativo, esta obra hace un recorrido analítico por la posición de los partidos políticos ante la participación; los avances y los retardos en la estructura normativa de género chilena en relación a la protección internacional de los derechos humanos de la mujer; las complejas relaciones existentes entre la participación de los jóvenes y el ejercicio de la violencia; el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en el derecho comparado y en Chile y, finalmente, la posición de los nuevos dirigentes empresariales nacionales ante las relaciones laborales en general y ante la subcontratación en particular. De esta forma se completa un conjunto articulado de trabajos que dan cuenta de las dinámicas relaciones entre la participación y las relaciones político-institucionales presentes y sus desafíos futuros.

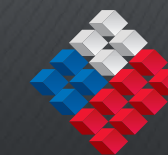


PARTICIPACIÓN Y NUEVOS DESAFÍOS POLÍTICO-INSTITUCIONALES

# PARTICIPACIÓN Y NUEVOS DESAFÍOS POLÍTICO- INSTITUCIONALES



Serie  
Estudios  
**Volumen III**  
División de Estudios



GOBIERNO DE CHILE  
Ministerio Secretaría General de la Presidencia

Los profesionales que integran o integraron la División de Estudios que actuaron como contraparte de la totalidad de los trabajos del período 2006-2009 son:

Ernesto Águila, Ignacio Balbontín, José Miguel Cabezas, Viviana Cáceres, Sergio Contreras, Mireya Dávila, Gloria de la Fuente, Eolo Díaz-Tendero, Fernando Estenssoro, Hernán Frigolett, Marcela Fuentes, Carolina Garrido, Paulo Hidalgo, Daniela Moreno, Jaime Ruiz-Tagle y Julio Sau.

## SERIE ESTUDIOS

### • VOLUMEN I

Calidad de la Democracia,  
Transparencia e Instituciones  
Públicas

### • VOLUMEN II

Estrategias de Desarrollo y  
Protección Social

### • VOLUMEN III

Participación y Nuevos Desafíos  
Político-institucionales

### • VOLUMEN IV

Economía, Instituciones y Política  
en Chile

Bajo el título *Economía, Instituciones y Política en Chile*, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia entrega a los lectores el volumen IV de la Serie Estudios, finalizando así un ciclo de publicaciones especializadas sobre la democracia, su calidad y sus desafíos actuales, desarrollando, además, un interesante recorrido analítico de las políticas públicas implementadas en el país en el curso de los últimos 20 años. La respuesta que tenga esta innovadora iniciativa en el público lector interesado en los problemas centrales de nuestra vida política determinará, sin lugar a dudas, su deseable continuidad en el futuro.

Este libro se inicia con un capítulo destinado a realizar un examen en profundidad de los términos centrales del debate contemporáneo sobre el rol del Estado en la sociedad y de sus relaciones con el mercado. El tema ha resurgido con fuerza con la crisis económica global iniciada en 2008 y sus efectos socioeconómicos a escala mundial, por lo que los artículos que lo analizan revisten un profundo interés.

El segundo capítulo de este volumen tiene como foco la democracia chilena y sus retos futuros. Aunque Chile, como país latinoamericano, tiene rasgos comunes con los otros países que conforman el contexto regional, presenta rasgos singulares propios tanto en el campo económico como en el político. Los artículos que integran esta sección del libro logran entregarnos una completa radiografía del sistema político chileno, de sus logros en el período posdictadura y de los defectos que no se han logrado superar y que constituyen motivadores estímulos para el futuro inmediato.

El crecimiento, el desarrollo y la igualdad planteados como metas a alcanzar mediante el diseño e implementación de políticas públicas adecuadas constituyen el objeto de análisis del tercer y último capítulo de este volumen que, al igual que los precedentes de esta Serie, representa un aporte importante a la calidad del debate político nacional.



# IV

ECONOMÍA, INSTITUCIONES Y POLÍTICA EN CHILE

# ECONOMÍA, INSTITUCIONES Y POLÍTICA EN CHILE



Serie  
Estudios  
**Volumen IV**  
División de Estudios



GOBIERNO DE CHILE  
Ministerio Secretaría General de la Presidencia

Los profesionales que integran o integraron la División de Estudios que actuaron como contraparte de la totalidad de los trabajos del periodo 2006-2009 son:

Ernesto Águila, Ignacio Balbontín, José Miguel Cabezas, Viviana Cáceres, Sergio Contreras, Mireya Dávila, Gloria de la Fuente, Eolo Díaz Tendero, Fernando Estenssoro, Hernán Frigolett, Marcela Fuentes, Carolina Garrido, Paulo Hidalgo, Daniela Moreno, Jaime Ruiz-Tagle y Julio Sau.





GLORIA DE LA FUENTE • SERGIO CONTRERAS  
PAULO HIDALGO • JULIO SAU  
(EDITORES)

# ECONOMÍA, INSTITUCIONES Y POLÍTICA EN CHILE

Alicia Bárcena • Fernando Estenssoro • Eugenio Guzmán •  
Eduardo Dockendorff • Paulo Hidalgo • Manuel Antonio Garretón  
• Ignacio Balbontín • Stéphanie Alenda • José Ignacio Sepúlveda  
• José Miguel Cabezas • Carolina Garrido • Alejandro Fernández  
• Franco Parisi • María Verónica Meinero • Hernán Frigolett

Serie Estudios  
Volumen 4



GOBIERNO DE CHILE  
Ministerio Secretaría General  
de la Presidencia



ECONOMÍA, INSTITUCIONES Y POLÍTICA EN CHILE  
© *Ministerio Secretaría General de la Presidencia*, 2009

ISBN: 978-956-8824-04-4  
RPI: 184.945

EDICIÓN:  
Gloria de la Fuente  
Sergio Contreras  
Paulo Hidalgo  
Julio Sau

[www.minsepres.gob.cl](http://www.minsepres.gob.cl)

DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN:  
LOM EDICIONES  
Concha y Toro 25  
Santiago, Chile

IMPRESO EN CHILE / *Printed in Chile*



# ÍNDICE

<b>Agradecimientos</b>	7
<b>Presentación</b> <i>José Antonio Viera-Gallo Quesney, Ministro Secretario General de la Presidencia</i> <i>Edgardo Riveros Marín, Subsecretario General de la Presidencia</i>	9
<b>Prólogo</b> <i>Paulo Hidalgo Aramburu, Jefe de la División de Estudios</i> <i>Ministerio Secretaría General de la Presidencia</i>	11
<b>CAPÍTULO I.</b> <b>UN DEBATE GLOBAL: EL PAPEL DEL ESTADO</b>	
<b>La política en tiempos de crisis</b> <i>Alicia Bárcena</i>	15
<b>¿Cuánto Estado y cuánto Mercado en la sociedad? La revitalización de un debate que sigue siendo determinante en la política contemporánea</b> <i>Fernando Estenssoro</i>	37
<b>¿Cuánto Estado necesitamos?</b> <i>Eugenio Guzmán</i>	57
<b>Desafíos del Estado del siglo XXI en la sociedad del conocimiento</b> <i>Eduardo Dockendorff</i>	75

CAPÍTULO II.  
LA DEMOCRACIA CHILENA Y SUS DESAFÍOS

<b>Las claves de la democracia chilena</b> <i>Paulo Hidalgo</i>	87
<b>Problemas heredados y nuevos problemas en la democracia chilena. ¿Hacia un nuevo ciclo?</b> <i>Manuel Antonio Garretón</i>	99
<b>Cultura política, civismo, sustentabilidad democrática y desafíos pendientes</b> <i>Ignacio Balbontín</i>	113
<b>Pensar el cambio en las organizaciones partidistas: perfiles dirigenciales y trayectorias de moderación en la Concertación y la Alianza</b> <i>Stéphanie Alenda y José Ignacio Sepúlveda</i>	135
<b>Modificaciones al Sistema Binominal: la necesidad de una reforma, las iniciativas gubernamentales y el disenso en el Congreso</b> <i>José Miguel Cabezas y Carolina Garrido</i>	181

CAPÍTULO III.  
LAS METAS DEL CRECIMIENTO Y LA IGUALDAD

<b>En busca del crecimiento perdido</b> <i>Alejandro Fernández</i>	203
<b>Desigualdad en Chile: Una mirada microeconómica</b> <i>Franco Parisi y María Verónica Meinero</i>	251
<b>El Gasto Social en el ejercicio fiscal del período 2003-2007. Perspectivas en el contexto de capital humano</b> <i>Hernán Frigolett C.</i>	279

## AGRADECIMIENTOS

La publicación de estos volúmenes ha sido posible gracias a la colaboración de quienes trabajan y han trabajado en la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, tanto en aspectos administrativos como de asesoría e investigación, en el período 2006-2009.

El aporte de los profesionales que estuvieron o están vinculados laboralmente a la División de Estudios ha sido esencial en el desarrollo de este esfuerzo editorial. Sus nombres son los siguientes: Ernesto Águila, Ignacio Balbontín, José Miguel Cabezas, Viviana Cáceres, Sergio Contreras, Mireya Dávila, Gloria de la Fuente, Eolo Díaz-Tendero, Mario Drago, Fernando Estenssoro, Jorge Fábrega, Hernán Frigolett, Marcela Fuentes, Carolina Garrido, Manuel Hadjiconstantis, Paulo Hidalgo, René Jofré, Christian Luco, Fernando Mercado, Daniela Moreno, Diego Núñez, Eugenio Ortega, Marcela Palacios, Jaime Ruiz-Tagle y Julio Sau.

Agradecemos en forma especial los aportes de Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL; de Felipe del Solar, secretario ejecutivo de la Comisión de Probidad y Transparencia, y del académico Hernán Frigolett Córdova, así como la participación de Danae Mlynarz, presidenta de la Comisión Asesora Presidencial para la Protección de los Derechos de las Personas, como contraparte de uno de los trabajos publicados.

Nuestro especial reconocimiento a Clara Luengo, Pablo Oyarce, Ivanka Pausic y Ana Luz Zurita, por la responsabilidad y compromiso asumidos en el cumplimiento de esta tarea colectiva.



# PRESENTACIÓN

El Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en su tarea de coordinar el desarrollo y cumplimiento de la agenda programática y legislativa del Gobierno, realiza permanentemente análisis y estudios externos destinados a obtener información relevante para la toma de decisiones.

Considerando el aporte que han efectuado diversas instituciones y profesionales durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, así como la decisión del Gobierno de avanzar en transparencia activa, hemos decidido poner a disposición de la comunidad académica, los centros de pensamiento e investigación, los medios de comunicación, los partidos políticos y la comunidad en general, un conjunto de volúmenes que contiene una selección de dichos estudios. Las opiniones expresadas en ellos corresponden solamente a los puntos de vista de sus respectivos autores, incluso cuando éstos son profesionales que trabajan en el propio Ministerio Secretaría General de la Presidencia, y no representan en ningún caso la posición oficial de esta institución.

Los textos escogidos para integrar los volúmenes de esta Serie Estudios se agrupan en cuatro ejes temáticos, que corresponden a los títulos de cada libro, a saber: *Calidad de la Democracia, Transparencia e Instituciones Públicas; Estrategias de Desarrollo y Protección Social; Participación y Nuevos Desafíos Político-institucionales; y Economía, Instituciones y Política en Chile*. Los artículos que componen el corpus editorial de cada uno de los tres primeros volúmenes constituyen el producto de licitaciones públicas realizadas ya sea en forma directa por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia o por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mediante un convenio de cooperación suscrito por dicha organización internacional con el Ministerio. El cuarto volumen incluye ponencias presentadas por distintos autores al Seminario «Pensando Chile en el Bicentenario», efectuado en forma conjunta con el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, además del aporte que ha realizado la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, y de artículos escritos para este volumen por profesionales de la División de Estudios.

No tenemos duda que este esfuerzo constituirá una contribución al debate nacional que se produce en ocasión del Bicentenario de nuestra vida como nación y será un aporte significativo a las reflexiones sobre la calidad de nuestra democracia.

JOSÉ ANTONIO VIERA-GALLO QUESNEY  
*Ministro Secretario General de la Presidencia*

EDGARDO RIVEROS MARÍN  
*Subsecretario General de la Presidencia*



## PRÓLOGO

El presente libro pone término a la etapa inicial del proyecto de publicaciones que bajo la denominación de «Serie Estudios» y compuesto por cuatro volúmenes, ha realizado el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Titulada *Economía, Instituciones y Política en Chile*, esta obra constituye un acercamiento temático al debate de asuntos cruciales para los países latinoamericanos en general, y para Chile de manera particular.

«Un debate global: el papel del Estado» es el título del primer capítulo. Los excelentes trabajos de Alicia Bárcena, Fernando Estenssoro, Eugenio Guzmán y Eduardo Dockendorff permiten al lector situarse en la perspectiva contemporánea de este debate en pleno desarrollo y de cuyos resultados dependerá en buena medida la forma en que los países de la región, y Chile como integrante de ella, enfrenten tanto la crisis económica mundial y sus efectos como los desafíos de todo orden que les plantea su inserción en la globalización.

El segundo capítulo está íntegramente dedicado a un análisis exhaustivo de la evolución democrática de Chile tras la derrota electoral de las fuerzas que pretendían legitimarse para conservar los elementos esenciales del modelo dictatorial. Los rasgos esenciales del desarrollo de la democracia chilena en estos últimos veinte años y sus logros; un análisis de los aspectos heredados y los problemas nuevos que aún no logran ser superados para profundizar el régimen democrático; los elementos centrales de la cultura política imperante y su incidencia en la sustentabilidad democrática, los perfiles de las elites dirigentes de los partidos y las «trayectorias de moderación» de la Concertación y la Alianza como coaliciones políticas y los esfuerzos por reformar el sistema binominal son analizados en este capítulo clave. Sus respectivos autores son Paulo Hidalgo, Manuel Antonio Garretón, Ignacio Balbontín, Stéphanie Alenda, José Ignacio Sepúlveda, José Miguel Cabezas y Carolina Garrido.

El libro concluye con el análisis del crecimiento y la igualdad como metas aún no alcanzadas en su plenitud, aunque se constatan importantes avances en ambos campos. Bajo puntos de vista diferentes, y hasta a veces contrapuestos, los autores de los artículos incluidos en este capítulo III —Alejandro Fernández, Franco Parisi, Verónica Meinero y Hernán Frigolett— focalizan sus respectivos trabajos en los

supuestos necesarios para avanzar en el crecimiento, en la desigualdad analizada desde una perspectiva microeconómica y en la evolución del gasto social, teniendo como concepto dominante de aquella evolución el imperativo por promover el capital humano.

PAULO HIDALGO ARAMBURU  
*Jefe de la División de Estudios*  
*Ministerio Secretaría General de la Presidencia*



## CAPÍTULO I

# UN DEBATE GLOBAL: EL PAPEL DEL ESTADO



## LA POLÍTICA EN TIEMPOS DE CRISIS

**Alicia Bárcena.** Es Licenciada en Biología y realizó los estudios completos de la Maestría en Ecología en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Obtuvo también una Maestría en Administración Pública en la Universidad de Harvard.

Antes de haber sido designada Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), cargo que detenta en la actualidad, desempeñó cargos internacionales como el de Secretaria General Adjunta de Gestión de la ONU, Jefa de Gabinete Adjunta del Secretario General de dicha organización y Secretaria Ejecutiva Adjunta de la CEPAL. En México, fue Viceministra de Ecología durante la Presidencia de Miguel de la Madrid.

# LA POLÍTICA EN TIEMPOS DE CRISIS<sup>1</sup>

Alicia Bárcena

El mundo atraviesa un momento particularmente difícil, en el que se combinan eventos políticos y de seguridad de grandes implicaciones con la incertidumbre sobre el futuro inmediato de la economía mundial.

La actual crisis deja en evidencia que se han puesto en riesgo bienes públicos globales de enorme importancia, tales como la estabilidad financiera, la seguridad alimentaria y la seguridad climática. Pero a la vez, los eventos del último año han abierto nuevos senderos para el debate económico, social y ambiental, dominado hasta hace no mucho tiempo por dogmas cuya validez no ha sido confirmada por los hechos. Esta apertura del debate responde asimismo a una demanda de cambio que se ha hecho evidente en el mundo político en varias partes del planeta.

Hay que escapar del debate estéril de más o menos Estado, o el de la supremacía del Estado versus la del mercado, y reconocer que los mercados no son perfectos, que las fallas de mercado son ubicuas y que la era de la dependencia ciega del mercado —el llamado *laissez-faire*— ha terminado, sin que esto implique volver a esquemas estatistas o centralistas. Se trata de reivindicar el papel del Estado y la vuelta de la política como la vía para garantizar la provisión efectiva de bienes públicos con un concepto del colectivo de la sociedad. El lugar geométrico de la política es el Estado.

---

<sup>1</sup> Este artículo ha sido elaborado por su autora para ser publicado en este volumen de la Serie Estudios a petición expresa del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Tiene como antecedente el discurso pronunciado por Alicia Bárcena, en su condición de Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, en la inauguración del Seminario Iberoamericano sobre Políticas Sociales en Tiempos de Crisis, realizado en Asunción, Paraguay, el 6 de agosto de 2009.

No se trata necesariamente de que el Estado sea el poseedor de los bienes públicos, pero sí de que asegure su provisión igualitaria, con la participación del ámbito privado.

Esta crisis económica y financiera global ha puesto de manifiesto la necesidad de renovar el pensamiento sobre el desarrollo y con ello sobre la política, vista ésta como el arte de elegir entre un variado menú de opciones con legitimidad social, para construir lo que Buchanan y Musgrave denominan «the contractarian venture», un contrato social que determina prioridades<sup>2</sup>.

A pesar de que se percibe que la crisis ha tocado fondo, todavía reina la incertidumbre en cuanto a la profundidad y la duración de esta coyuntura mundial desfavorable. Lo que sí sabemos, en cambio, y que hemos aprendido de crisis pasadas y de sus efectos en esta región en particular, es que se requieren medidas rápidas y audaces a nivel nacional e internacional para evitar una recuperación con desempleo generalizado. Hasta ahora la crisis económica y financiera global se ha abordado fundamentalmente con medidas de corto plazo o temporales adoptadas desde la perspectiva macroeconómica, las que incluyen principalmente acciones en los ámbitos monetarios y fiscales. Para lograr que además de lo urgente atendamos lo importante, con mirada de largo plazo, es necesario plantear dos preguntas que son claves en la definición de dicha solución:

¿De qué hablar cuando hablamos de crisis?

¿Hacia dónde mirar para salir de la crisis?

## 1. Las hipótesis de trabajo

La CEPAL ha planteado tres hipótesis generales en cuanto a la caracterización y consecuencias de la crisis. La primera hipótesis es que esta crisis no es sólo la expresión de una debilidad regulatoria de los sistemas financieros, ni tampoco resultado exclusivo de una crisis moral signada por la ambición y la avaricia. Nuestra hipótesis es que esta crisis pone fin a «un estilo de desarrollo» y abre nuevos senderos para el debate económico, social y ambiental.

La segunda hipótesis es que el Estado debe volver a jugar un rol en la conducción de las estrategias de desarrollo de nuestros países. Entonces, debemos ser capaces, a partir de una mirada crítica sobre su desempeño histórico, de perfilar su rol, dotarlo de las herramientas suficientes y encontrar su lugar preciso y en equilibrio con el mercado y el ciudadano, logrando así el balance óptimo de esta trilogía en la dinámica del desarrollo.

La tercera hipótesis se desprende con naturalidad de las anteriores: debemos recuperar la idea de construir la estrategia de desarrollo de «largo plazo». Debemos ser capaces de proponer e implementar medidas de política pública que hagan coherente lo urgente con lo importante.

<sup>2</sup> Véase Buchanan y Musgrave (1999).

## 2. La historia corta de la crisis

Como se ha afirmado, a diferencia de otras crisis, ésta se ha generado fuera de las fronteras de América Latina y el Caribe y, en particular, en el generador del modelo económico dominante, los Estados Unidos. Eso le otorga a esta crisis un carácter particular y, desde la perspectiva de la región, podemos afirmar esta vez que no somos responsables de su génesis sino simplemente víctimas de sus efectos.

La historia corta de la crisis nos muestra cuatro dimensiones importantes. La primera es el encadenamiento que resultó en su rompimiento: de la crisis *sub-prime* al desplome de los bancos de inversión y del sistema financiero en general, lo que generó una crisis de confianza de los agentes. Por otra parte, en América Latina y el Caribe se confirmó —después de la fase inicial de la crisis, en que se hablaba de un posible desacople regional de ella—, que los motores del crecimiento de la región se apagaron y la crisis se trasladó a la economía real. El desacople no se produjo y eso lo confirman diversos indicadores: baja en la actividad económica, generando en muchos casos crecimiento negativo; caída en el comercio internacional y en la inversión extranjera directa; descenso en las remesas y caída en el turismo. En el terreno social preocupa el aumento del desempleo, la precarización del empleo y la sombra de más pobreza, la que además tendrá mayor impacto en las mujeres y los jóvenes.

En el ámbito de la gobernabilidad global se puede decir que los llamados a grandes cambios en la arquitectura internacional en términos financieros y económicos han perdido su fuerte impulso inicial y que existe el temor de que la reforma se limite a modestos cambios cosméticos.

## 3. La condición económica y social de América Latina y el Caribe al momento del embate de la crisis

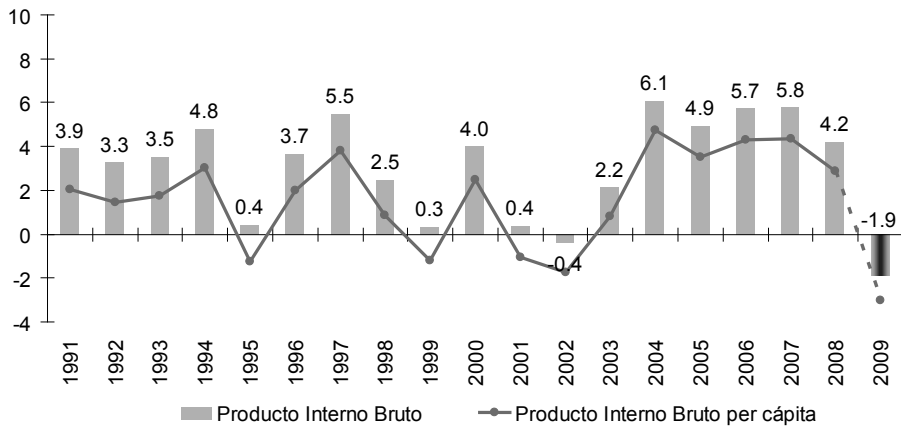
La actual crisis sorprendió a América Latina y el Caribe en un período histórico de bonanza y progreso que no se apreciaba en la región desde hace más de cuarenta años. Este periodo de bonanza se extendió del 2003 al primer trimestre de 2008 y se caracterizó por tres elementos inéditos en el nivel regional: sólidas políticas fiscales y mejor deuda pública; mayor flexibilidad de los tipos de cambio y acumulación de reservas internacionales sin precedentes y crecimiento económico acompañado por superávit en cuenta corriente de la balanza de pagos.

La evidencia de fundamentos macroeconómicos más sólidos y saludables trajo a la región un amplio acceso a financiamiento externo y un aumento sin precedentes del comercio con el exterior, tanto en valor como en volumen, con un mejoramiento significativo en los términos de intercambio, de acuerdo con el patrón de inserción internacional de la región.

Desde el punto de vista del crecimiento de la economía gozamos de un quinquenio (2003-2007) de crecimiento que se expandió desde un 2,2% en 2003 a un 5,8 % en 2007 (véase el gráfico 1). Este impulso le permitió a la región crecer todavía durante

el 2008 a una tasa de 4,2%, lográndose así más del 3% de crecimiento anual del PIB per cápita por cinco años consecutivos.

Gráfico 1. Tasas de variación anual del producto interno bruto total y per cápita de América Latina y el Caribe, 1991-2008 a  
(En porcentajes)



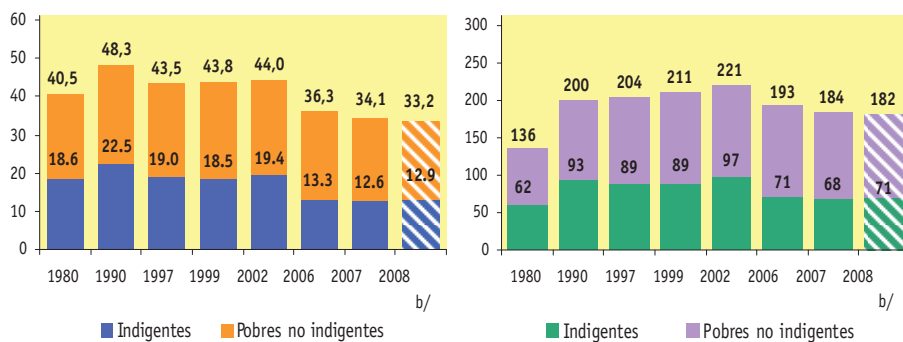
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Promedio ponderado.

En el quinquenio 2002-2007, el número de personas que vivían en la pobreza disminuyó en 10 puntos porcentuales, vale decir, salieron de la pobreza 37 millones de personas (véase el gráfico 2). Respecto de la extrema pobreza o indigencia, las cifras también muestran resultados muy positivos: disminuyó en casi 7 puntos porcentuales, lo que equivale a 29 millones de personas. Se espera que en 2008 la pobreza haya descendido a un 33,2%, aunque la indigencia podrá haber aumentado a 12,9%. Esto se explica especialmente por el incremento en los precios de los alimentos. Sin embargo, es significativo notar que 1,5% de caída del crecimiento implicaría 0,3% de aumento de pobreza extrema.



**Gráfico 2.** Evolución de la pobreza y de la indigencia en América Latina y el Caribe, 1980 – 2008<sup>a</sup>  
(En porcentajes y millones de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Estimación correspondiente a 18 países de América Latina más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje y número total (en millones) de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

<sup>b</sup> Proyecciones.

Es ya un lugar común el señalar que América Latina es la región que presenta las mayores desigualdades de ingreso en el mundo. Por ello, constituye una muy buena noticia observar como, en este quinquenio 2002-2007, en 8 países de la región la desigualdad disminuyó, sólo en tres empeoró y en el resto de los países se mantuvo más o menos igual. Las disminuciones son modestas, pero conociendo lo difícil que es cambiar la estructura de desigualdades en un país, estos resultados constituyen un avance significativo.

Asimismo, en dicho período el empleo aumentó en cantidad y mejoró en calidad. La tasa de desempleo regional bajó de 11 a 7,5% entre 2003 y el 2008, y los ingresos laborales por ocupado aumentaron en casi todos los países.

En general, creció la riqueza, aumentó y mejoró el empleo, disminuyó la pobreza y ha disminuido la desigualdad. Todos estos avances fueron obtenidos en ambientes democráticos y en el pleno ejercicio por parte de la ciudadanía de sus derechos civiles y políticos. Este cuadro general favorable que se apreciaba en América Latina y el Caribe comenzó a cambiar cuando la crisis se desató, amenazando seriamente estos logros económicos y sociales.

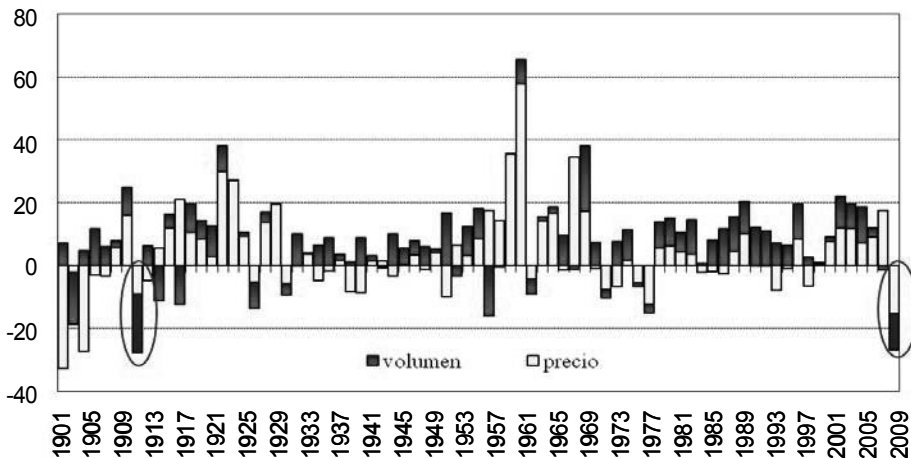
#### 4. ¿Cómo afectará la crisis a América Latina y el Caribe?

En la región, como era de esperar, se aprecia un panorama de marcados contrastes, evidenciando los diferentes impactos que ha tenido la crisis en Sudamérica, México, Centroamérica y el Caribe.

Gracias a los logros obtenidos en el quinquenio 2003-2007, la región se ha mostrado mejor preparada para enfrentar la actual crisis, pero no está inmune a ella. El efecto más importante en términos absolutos, a nivel regional, ha sido el «*shock*» comercial, mientras el «*shock*» financiero puro ha sido más acotado. Esto resulta del hecho que el sector financiero de la región está menos expuesto a la intemperie de los mercados financieros internacionales, en gran medida por el menor grado de desarrollo que evidencian. Sin embargo, la región sigue enfrentándose a la escasez de crédito en los mercados internacionales y a la volatilidad de los tipos de cambio, tasas de interés y corrientes financieras. Asimismo, el crédito interno se vio restringido y escaso, evidenciando una lenta recuperación.

Por el lado del comercio, por otra parte, el panorama es más sombrío. En el primer semestre de 2009, las exportaciones regionales cayeron un 31% en valor y un 15% en volumen, comparado con igual periodo del año pasado, mientras las importaciones disminuyeron un 29% en valor y un 25% en volumen (véase los gráficos 3 y 4).

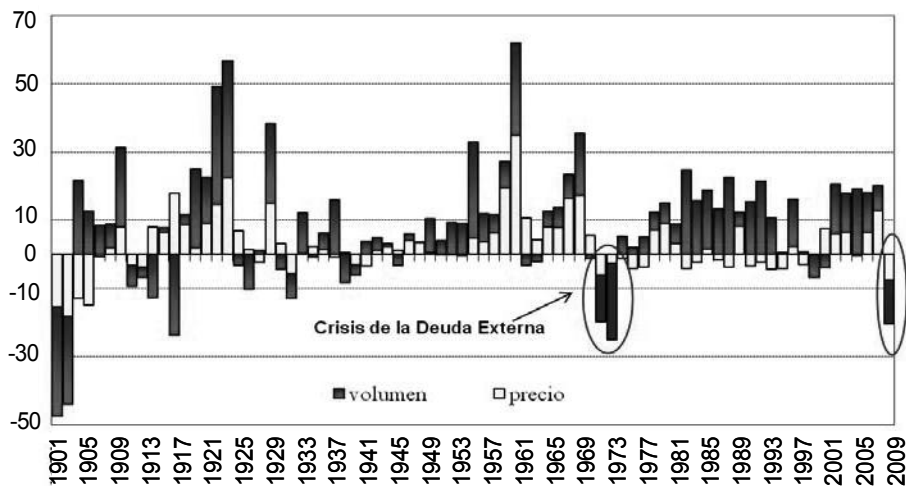
**Gráfico 3.** Evolución anual del valor y volumen exportado en América Latina y el Caribe, 1931-2009<sup>a</sup>  
(En tasas de variación anual)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de informaciones oficiales.

<sup>a</sup> El valor de 2009 se refiere a la última proyección de CEPAL.

**Gráfico 4.** Evolución anual del valor y volumen importado en América Latina y el Caribe, 1931-2009<sup>a</sup>  
(En tasas de variación anual)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de informaciones oficiales.

<sup>a</sup> El valor de 2009 se refiere a la última proyección de CEPAL.

Asimismo, las remesas de inmigrantes, un importante apoyo a las familias con menores ingresos de la región, se estima que caerán entre 5 y 10% este año. De acuerdo con datos del Banco Interamericano de Desarrollo, las remesas que llegaron a la región en 2008 alcanzaron 69.200 millones de dólares. Ese monto correspondió a casi la mitad de lo que la región recibió en términos de inversión extranjera directa, que alcanzó su máximo histórico de 128.301 millones de dólares en 2008 y se proyecta que disminuirá entre un 35 y un 45% en 2009.

La tasa de crecimiento regional proyectada por la CEPAL para este año es de -1.9%, después de haberse registrado un crecimiento en 2008 de 4,2%. Esta proyección se hizo bajo el supuesto de que se verificará una gradual recuperación de la economía internacional, y, consecuentemente, de los países de la región, a partir de la segunda mitad del 2009.

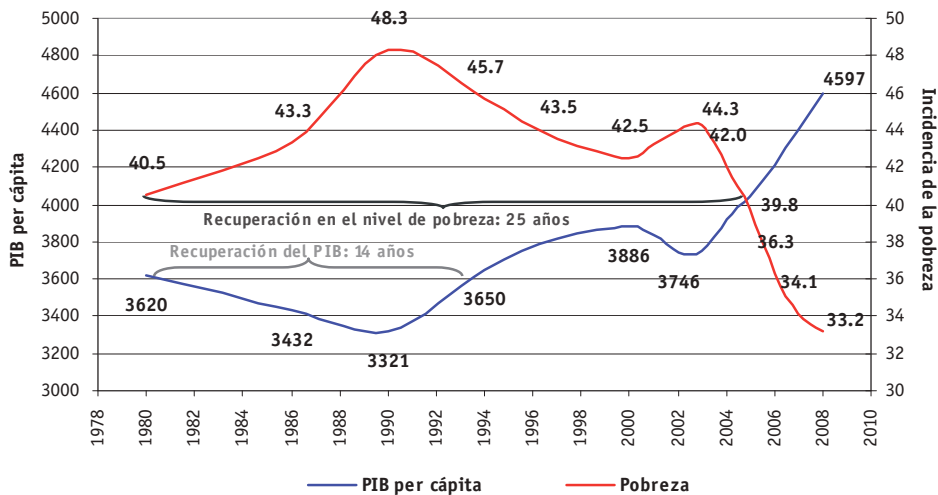
Por su parte, la tasa de desempleo regional aumentará al 9%, después de registrar un 7,5% en 2008. Este aumento en la tasa de desempleo significaría que 3,4 millones de desempleados se sumarían a los 15 millones actuales. El menor empleo, y el aumento de la precariedad del mismo, combinados con los restantes efectos arriba mencionados, tendrán como resultados un aumento de la pobreza y la indigencia.

Es claro que vivimos tiempos difíciles, pero en momentos como éste es cuando debemos revisar las lecciones aprendidas de otras crisis para entender cómo proceder mejor en el presente y plantear el futuro.

## 5. Lecciones de las crisis anteriores

La primera lección se relaciona con un problema que normalmente pasa desapercibido pero que reviste la mayor importancia. Como CEPAL lo ha comprobado, la experiencia histórica de América Latina nos muestra que tomó catorce años la recuperación del nivel de los indicadores de crecimiento observados antes que se desatara la crisis de los años 80. Sin embargo, veinticinco años hubieron de pasar para que la región alcanzara los niveles de pobreza que exhibía antes de la crisis de 1980 (40,5%) (véase el gráfico 5). Esto quiere decir que las pérdidas que ocasionan las crisis no son recuperables en el nuevo ciclo. La próxima bonanza no asegura alcanzar, por sí misma, lo que perdimos en esta crisis en términos de indicadores sociales. Todo va a depender de la capacidad y resolución de los países en el manejo de los instrumentos que tengan a su disposición para enfrentar la crisis.

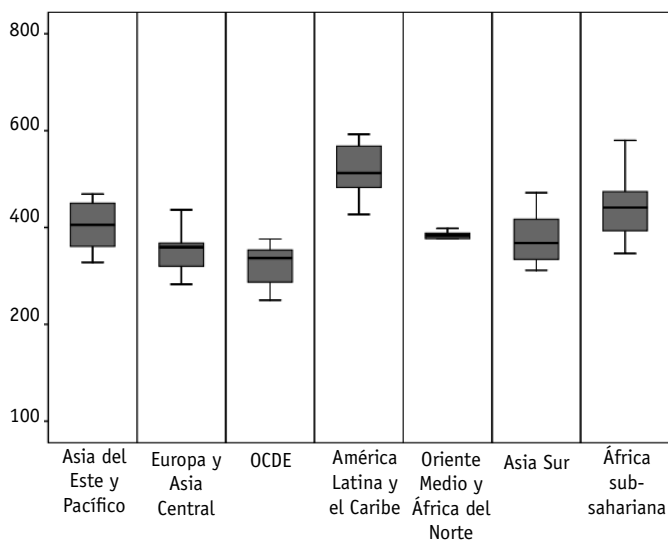
**Gráfico 5:** Comparación entre el PIB per cápita y la incidencia de la pobreza en América Latina y el Caribe, 1978-2008  
(En dólares del 2000 y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

La segunda lección es que esta crisis puso en evidencia, una vez más, la pendiente y persistente desigualdad en la región, rasgo que acompaña desde largo tiempo a nuestras sociedades, como lo prueban los datos históricos (véase el gráfico 6), y cuya transmisión por múltiples canales es de carácter intergeneracional.

**Gráfico 6:** Coeficiente de Gini en América Latina y el Caribe en comparación con otras regiones  
(Concentración del ingreso per cápita por deciles)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

La tercera lección, muy vinculada con la anterior, es que esta crisis ha puesto igualmente en evidencia la persistente heterogeneidad estructural en nuestra región. Se desnudó el creciente y persistente casillero vacío, concepto introducido por Fernando Fajnzylber<sup>3</sup>, y la debilidad de la estructura productiva, en una región donde hay fuerte presencia de industrias procesadoras de recursos naturales, baja participación de sectores difusores de progreso técnico y una creciente brecha de productividad frente a la aparición de nuevos paradigmas tecnológicos. Esperamos que, en este contexto, la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno sobre Innovación, que tendrá lugar en Estoril, Portugal, en noviembre próximo, abra nuevos caminos para el futuro de la región en la transición hacia una competitividad internacional más allá de los sectores intensivos en recursos naturales.

En cada país hay sectores que aprovechan las oportunidades del crecimiento y la innovación y siempre quedan pendientes otros grupos que no logran integrarse. Éstos no conseguirán integrarse sin políticas explícitas que refuercen la complementariedad entre transformación productiva y equidad. Para ello es necesario el fortalecimiento de la política y los pactos fiscales y una estrategia que compatibilice la competitividad con políticas públicas activas de innovación, productividad y protección social, es decir, la globalización con la inclusión y equidad. Sólo una sociedad

<sup>3</sup> El casillero vacío se refería a la falta de países de la región que experimentasen la combinación de baja desigualdad con crecimiento económico elevado. Véase Fajnzylber (1990).

basada en el conocimiento y en la innovación, inclusiva y con grados crecientes de ciudadanía puede ofrecer un horizonte de esperanza para derrotar la pobreza en nuestra región.

La cuarta lección es que la historia económica nos muestra que en la Gran Crisis de los años 30 la seguridad militar, el proteccionismo y las políticas pro-cíclicas o de ajuste automático profundizaron y alargaron la crisis, acentuando los costos sociales de la misma. Evitar el proteccionismo comercial, financiero y ambiental es la principal lección de la gran depresión, la que se espera poder aplicar en el contexto actual.

## 6. La historia larga de la crisis

Los eventos de los últimos meses han abierto nuevos senderos para el debate económico, social y ambiental, dominado hasta hace no mucho tiempo por dogmas cuya validez no ha sido confirmada por los hechos. En los últimos 25 años hemos vivido bajo la esperanza de que o todo lo resuelve el mercado y el estigma de que la sociedad perfecta es aquella gobernada por el mercado, en lo posible sin Estado. De lo que no nos hemos dado cuenta es que en esa sociedad se ha confundido el concepto del ciudadano con el del consumidor.

Sin embargo, repentinamente se aprecia un enorme vacío, pues, a pesar de los esfuerzos por ordenar nuestras economías, de poner en orden nuestras finanzas públicas, de abrirnos a los mercados mundiales, de apostar a que los mercados autorregulados podían hacer bien sus tareas, es decir, seguir con la doctrina que hay detrás de esa imagen de sociedad perfecta, se desmoronó el edificio y nos damos cuenta que los cimientos no eran correctos.

La actual crisis pone fin a esa ilusión —que no es una ilusión de América Latina y el Caribe, pero que ha sido traspasada como la cura para episodios de crisis anteriores—. Las limitaciones de esta doctrina, sin embargo, tendrán que ser reconocidas a nivel mundial, para que la definición de una nueva combinación óptima entre mercado y Estado figure en la agenda global.

Este es, entonces, un momento único para redefinir los modelos de desarrollo y crecimiento económico. Revisemos lo que nos han mostrado los hechos: la actual crisis económica y financiera global significa la crisis de un estilo de desarrollo basado en desregulación o autorregulación de los mercados; la crisis de un modelo basado en la escisión y predominio creciente de la economía financiera frente a la productiva; la crisis de formas de producir que tornan crítica la seguridad climática y la habitabilidad futura en el planeta; la crisis de desigualdad con muy alta concentración de la riqueza, escasa solidaridad y baja capacidad de los Estados para fiscalizar, redistribuir y regular; en fin, la crisis de paradigmas como la «mano invisible» o la «teoría del chorreo». Entramos, así, a la macro-historia.

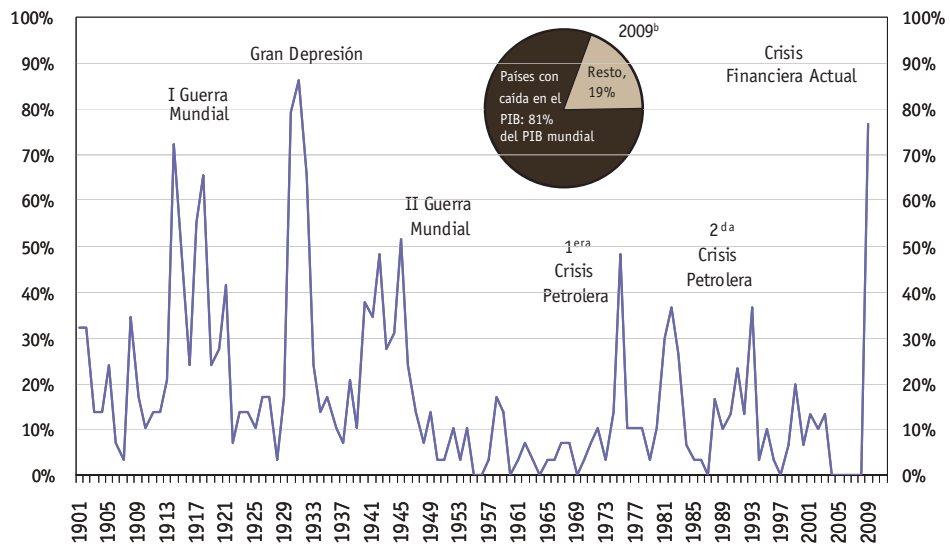
¿Qué significa esto en términos del futuro de la región? ¿Qué significa en términos de nuestra lucha contra la pobreza y por la igualdad, y para nuestro aporte al

combate contra el calentamiento global? Éstas son preguntas fundamentales cuyas respuestas no se encuentran solamente en la economía.

## 7. ¿Cuán distinto será el futuro?

Algunos pensadores opinan que se avista una «nueva normalidad» y un futuro global distinto<sup>4</sup>, caracterizado por menores flujos financieros y más estrictas regulaciones y supervisiones, una nueva geometría política basada en el eje Estados Unidos - China y en una mayor interdependencia, un mayor desempleo a nivel global y mayor precarización a nivel regional, menor crecimiento («plateau más bajo»), déficits fiscales, contracción comercial (con proteccionismo) y economías sin carbono y con condicionamientos crecientes (véase los gráficos 7, 8 y 9).

**Gráfico 7.** Número de países en recesión en el mismo año<sup>a</sup>  
(En porcentajes del total de países)



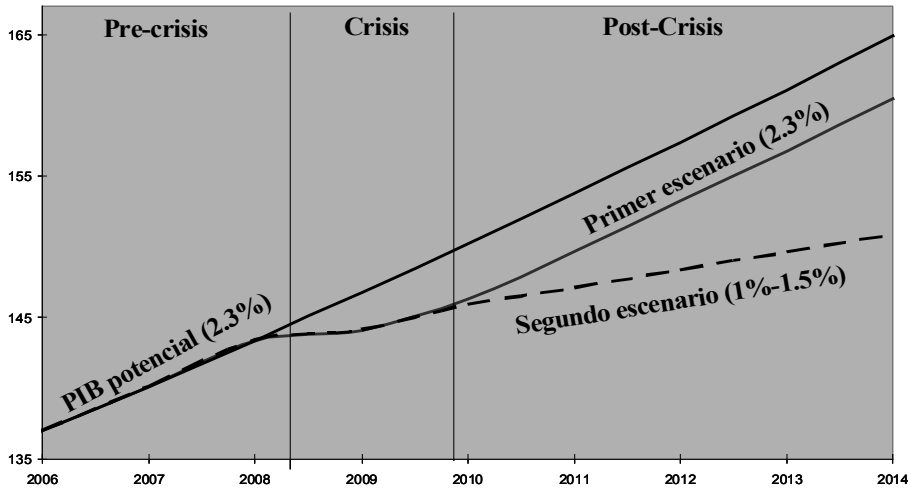
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Fondo Monetario Internacional y de Maddison, Angus (2009), *Historical Statistics on world Population, GDP and Per capita GDP, 1-2006 AD*, acceso en línea: <http://www.ggd.net/maddison>.

<sup>a</sup> Se consideraron 29 países y sus tasas de crecimiento en moneda constante internacionalmente comparables.

<sup>b</sup> Para el 2009, la información es hasta agosto.

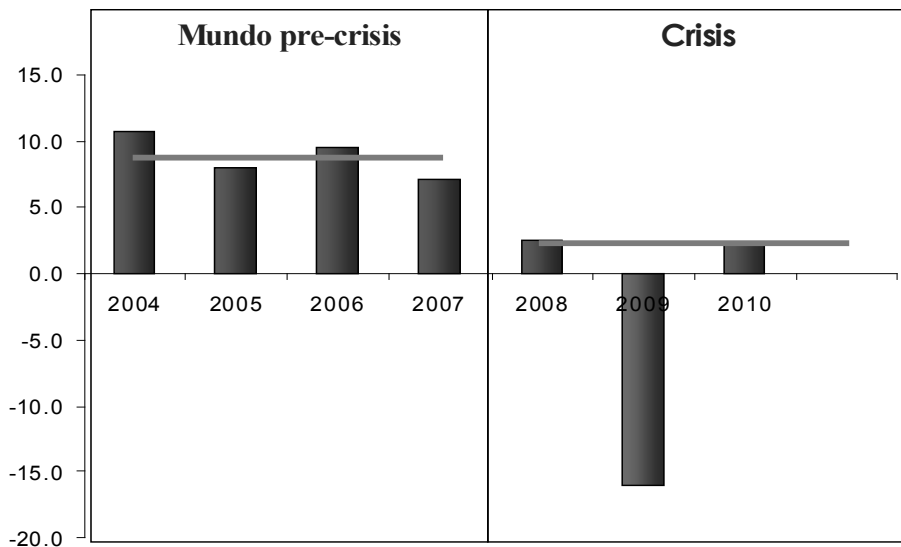
<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, El-Erian (2009) y Rogoff (2009).

**Gráfico 8.** Proyecciones de los niveles y tasas de crecimiento del PIB potencial en los países desarrollados (Índices)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la OCDE y de la Comisión Europea.

**Gráfico 9.** Proyecciones para el comercio internacional (En tasas de crecimiento anuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de OCDE (2009).



Esta visión, más que ser pesimista, resalta los peligros que enfrentaría la comunidad internacional si la actual crisis la intentamos solucionar sólo con cambios de cosmética y de manera parcial o exclusiva<sup>5</sup>.

Es así que esta crisis se presenta como una oportunidad única lo que en América Latina y el Caribe se traduce en tomar los desafíos que se presentan con una visión amplia, tanto de espacio como de tiempo, lo que es consistente con nuestra historia y nuestras metas.

Lo anterior implica desafíos políticos cuyos alcances no son fácilmente perceptibles para las grandes mayorías. Por una parte, si bien es cierto que esta crisis encuentra a América Latina y el Caribe más democráticos, también están más frágiles. La región cuenta hoy día con una ciudadanía más activa, más protagónica, pero, a la vez, más ajena de la política y, aunque contamos con regímenes e instituciones democráticas, hay demasiada confusión respecto a los alcances de la política para la vida diaria de la ciudadanía. La densidad de la democracia está fuertemente cuestionada por el sinnúmero de demandas sociales cruzadas, con sistemas políticos todavía incapaces de representar toda la diversidad que los países de la región contienen. Los Estados nacionales están tensionados en su capacidad de ofrecer libertad, progreso y bienestar a sus ciudadanos, al mismo tiempo que se insertan en el proceso globalizador.

Así, la tensión puede aumentar debido a que el tejido social será posiblemente el más afectado, puesto que los efectos «crecimiento» y «distribución» que han permitido disminuir la pobreza entre 2002 y 2007 podrían deteriorarse y revertirse con la crisis. Las señales más visibles del impacto social son el desempleo, la pérdida de calidad del empleo con el consecuente refugio en la informalidad, la vulnerabilidad social, y, por ende, la pobreza. La merma del empleo afecta, además, la salud y la seguridad social, constituyendo un doble golpe para los que pierden sus trabajos. La crisis tiene efectos diferentes según la vulnerabilidad de los distintos grupos, y serían más fuertes en ocupaciones informales y de menor productividad, concentrando mayor daño en los más pobres. Por su parte, los sueldos y salarios reales no crecerán, lo que rigidizará la distribución del ingreso. Este panorama desanimante crea un sentimiento de frustración general en las poblaciones, traducido en la sensación de desamparo, impotencia, percepción de injusticia y merma en el sentido de pertenencia, en particular en la población más joven.

Adicionalmente, en el contexto de la crisis y la subsecuente y esperada recuperación lenta de la economía global, muchos países verán estrechado su espacio fiscal, lo que inducirá una disminución en el gasto social, combinada con una caída en las remesas de emigrantes y posiblemente en la ayuda al desarrollo. Todos estos factores constriñen la llegada de ingresos no laborales, los que podrían compensar la caída o cesación de los ingresos de las poblaciones que más necesitan, justamente cuando más lo necesitan.

---

<sup>5</sup> Véase Caruana (2009).

## 8. Los desafíos para la política

Estos desafíos viejos y nuevos que enfrenta la región, tan centrales para el desarrollo regional, seguirán formando parte del eje de nuestra reflexión. Si es cierto que un efecto fundamental de esta crisis económica global es el retorno de la política como protagonista principal en la construcción del futuro, hay que traer el futuro a la esfera de la política. Esto significa, en primer lugar, retomar la idea de «largo plazo» con el objetivo de la igualdad, con un enfoque de derechos para llegar a una sociedad de bienestar. Los problemas de corto plazo de la crisis los tenemos que resolver con la mirada puesta en el largo plazo. Debemos ser capaces de proponer e implementar medidas de políticas públicas que hagan coherente lo urgente con lo importante. El futuro se construye con ideas, con liderazgos claros, con visiones estratégicas de largo plazo, pero también, y ello es esencial, con grandes acuerdos políticos y sociales que hagan viables los caminos al desarrollo y que den gobernabilidad democrática a nuestros países. Es imprescindible contar con una visión estratégica de largo plazo gestionada por la voluntad soberana y por la vía de las instituciones de la democracia. Sin estos ingredientes es difícil que haya desarrollo posible para nuestros países.

En segundo lugar, bastante se ha escrito sobre el retorno del Estado, o sobre las nuevas funciones que el Estado debe desempeñar para dar solidez a los anhelos de desarrollo de la ciudadanía. El Estado es el lugar geométrico de la política. Esto implica que hay que buscar un nuevo equilibrio entre Estado, mercado y ciudadano, y, por ende, la creación y reinención de instituciones públicas, privadas, solidarias y comunitarias. Ello, por su parte, requiere el desarrollo de mejores esquemas de organización y evaluación de gestión pública para lograr la rendición de cuentas y la transparencia. La provisión de los bienes públicos, que se supuso podría ser asegurada por el mercado libre de toda intervención, ahora se sabe que no está garantizada por dicho esquema y se reconoce la importancia de la política en ello, por lo que hay que redefinir el papel del Estado en la garantía de esos bienes. Retomar lo público como el espacio de lo colectivo, del hacer de todos los ciudadanos y no sólo del gobierno o el Estado, es imprescindible para la inclusión y el desarrollo de la ciudadanía y, desde ahí, definir las prioridades nacionales.

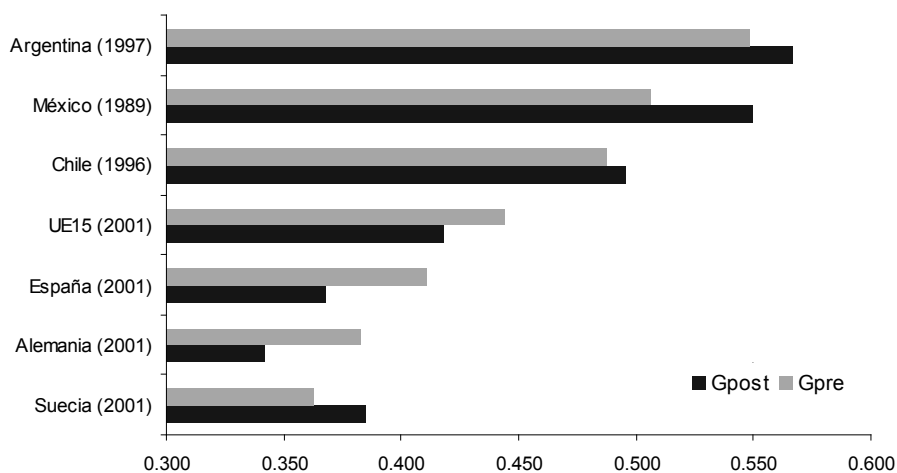
Detrás de toda esta tarea subyace, en tercer lugar, la construcción de un Estado más fuerte a partir de un «Pacto Fiscal» más sólido que determine mayores niveles de carga tributaria y una estructura más progresiva de los impuestos como condición necesaria de un nuevo contrato social, es decir, la construcción de acuerdos políticos, explícitos o implícitos, acerca del nivel, composición y tendencia del gasto público y de su financiamiento.

El nivel de gasto público está condicionado por la capacidad recaudatoria de los países. La región no solo recauda poco, sino que además recauda mal. En promedio, la presión tributaria de América Latina es alrededor del 18% del PIB. Este nivel es muy bajo tanto en relación con el grado de desarrollo relativo de la región y, sobre todo, en comparación con las necesidades de recursos que están implícitas en las demandas de políticas públicas que enfrentan los Estados latinoamericanos.

Aún más importante, menos de un tercio de la recaudación en la región corresponde a impuestos directos, con el grueso de la carga recayendo en impuestos sobre el consumo y otros impuestos indirectos con claros efectos regresivos. Es por eso que no sorprende que la distribución del ingreso después de impuestos sea más inequitativa aun que la distribución primaria. Es decir que América Latina necesita recaudar más pero junto a ello tendrá que corregir el sesgo regresivo de su estructura tributaria. Dicho sesgo regresivo resulta del hecho de que el grueso de la recaudación recaiga en los impuestos indirectos, especialmente el IVA, que todos pagan por igual pero que significan mayor sacrificio relativo para los grupos de menores ingresos. En otras palabras, la regresividad es explicada por la elevada participación de la imposición indirecta, en particular al consumo, y la escasa participación de los impuestos a la renta, o tributación directa.

La estructura tributaria regresiva se expresa, al final, en que ésta es la región con el Coeficiente de Gini más alto del mundo. Hay evidencia que, a mediados de la década pasada, en algunos países el Gini «post-impuestos» era más alto que el pre-impuestos, situación claramente inversa para el promedio de 15 países de la Unión Europea al 2001 (véase el gráfico 10).

**Gráfico 10.** Índice de Gini en América Latina y el Caribe antes y después de impuestos (Coeficientes)



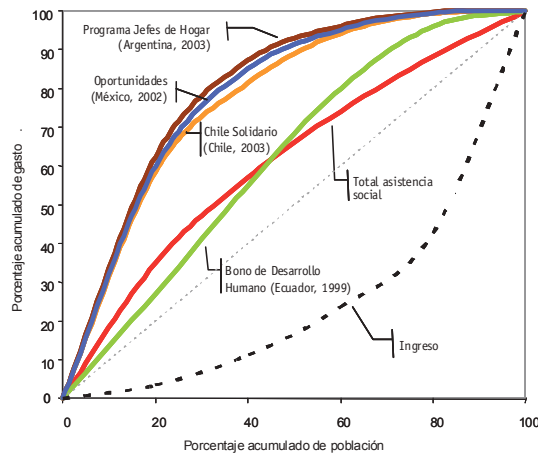
*Fuente:* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Gómez-Sabaini (2009).

Es decir, si ya el índice de Gini es menor en países de la Unión Europea, el contraste con América Latina crece aún más si se calcula luego de impuestos. Esta realidad torna evidente la importancia de un pacto fiscal en términos de igualdad social.

Es también evidente, en cuarto lugar, la relevancia del volumen y calidad del gasto social y es necesario, en particular en estos tiempos de crisis, que ello sea vinculante entre lo urgente y lo importante.

Entre los distintos rubros del gasto social, la asistencia social es eminentemente «pro-pobre», aunque persisten las dificultades en su focalización (véase el gráfico 11). Destacan como más redistributivos los programas de lucha contra la pobreza, en particular los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC). La evidencia empírica muestra que los PTC tienen un impacto redistributivo progresivo y muy por encima de la distribución del ingreso primario. Varios países en la región están implementando estos programas<sup>6</sup>.

**Gráfico 11.** Distribución del gasto público en Asistencia Social y ejemplos de transferencias monetarias directas de algunos programas de transferencias condicionadas, según quintiles de ingreso primario, 1997/2004<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estudios nacionales.

<sup>a</sup> Promedio ponderado por la significación del gasto en el ingreso primario de cada país.

<sup>6</sup> Familias por la Inclusión Social en Argentina, Bono Juancito Pinto en Bolivia, Bolsa Familia en Brasil, Chile Solidario en Chile, Familias en Acción en Colombia, Avancemos en Costa Rica, Bono de Desarrollo Humano en Ecuador, Red Solidaria en El Salvador, Mi Familia Progresiva en Guatemala, Programa de Asignación Familiar (PRAF) en Honduras, Programa de Avance mediante la Salud y la Educación (PATH) en Jamaica, Oportunidades (Ex-PROGRESA) en México, Red de Protección Social (RPS) en Nicaragua, Red de Oportunidades en Panamá, Tecoporá en Paraguay, Juntos en Perú, Programa Solidaridad en República Dominicana, «Targeted Conditional Cash Transfer Programme (TCCTP)» en Trinidad y Tobago, Ingreso Ciudadano (PANES) en Uruguay, y Misiones educativas, Misión Barrio adentro y Misión alimentación (MERCAL y PDVAL) en Venezuela. Los programas sociales de la República Bolivariana de Venezuela no siguen las características de los PTC, aunque varios de ellos cubren las mismas áreas de intervención (salud, educación, etc.). Véase Sojo (2009) y Jordán y Martínez (2009).

Los PTC comparten características comunes pero varían en sus dimensiones, objetivos, componentes, cobertura, énfasis de gestión e impacto. En ciertos países, como Brasil, Chile y México, la cobertura supera incluso al total de indigentes, para beneficiar una proporción limitada de pobres no extremos, mientras en otros países los PTC cubren una proporción muy baja tanto de población total como de indigentes. De hecho, el porcentaje del PIB y del gasto social destinado a PTC sigue siendo muy bajo, considerando su potencial para vincular alivio de pobreza con acumulación de capital humano en los sectores más vulnerables, sobre todo ahora, considerando el rol claramente contra-cíclico que podrían desempeñar frente al impacto más fuerte de la crisis en sectores de menores recursos y capital humano.

El dilema es cómo dimensionar este potencial en circunstancias en que el gasto social, como un todo, pueda verse amenazado por menores tasas de crecimiento, más desempleo y menor tasa contributiva ligada al empleo y a los ingresos.

Finalmente, en quinto lugar, no podría dejar de mencionar el tema de cambio climático. Estamos ante el dilema de entrar de lleno en una economía sin carbono para evitar que se rebasen los dos grados centígrados de temperatura planetaria, lo que llevaría a un umbral irreversible a la humanidad tal como la conocemos. Por ello hay urgencia de revisar los pactos globales.

Los desafíos que los efectos del cambio climático representan para la humanidad nos urgen a elaborar respuestas prontas, sólidas y de muy largo aliento. El debate sobre las opciones que se elijan hoy para la producción y el consumo de la energía cobra entonces una centralidad estratégica que tendrá que responder a la siguiente pregunta: ¿Cómo vamos a garantizar energía suficiente para abastecer las necesidades de la civilización y al mismo tiempo reducir la concentración de los gases invernaderos en un tiempo razonable para la supervivencia de la humanidad?

## **9. La importancia del multilateralismo y el replanteamiento del rol del Estado**

En este contexto, se ha reposicionado el rol incuestionable del multilateralismo en la provisión de bienes públicos globales vinculados al desarrollo, tales como la estabilidad financiera, la salud humana global, la seguridad alimentaria y la estabilidad climática. Todos estos aspectos tendrán que estar conectados por un hilo conductor que los incorpore en una estrategia transversal de largo horizonte en la cual las compatibilidades se vuelven evidentes y fuentes de eficiencia y bienestar general.

En América Latina y el Caribe tendremos que plantear cómo reforzar los vínculos entre desarrollo económico, desarrollo social y sostenibilidad ambiental, que históricamente han sido esquivos en la región. Ello sólo puede darse a partir de un reconocimiento de que estas tres dimensiones son igualmente importantes y deben progresar de manera simultánea y reforzándose mutuamente.

De allí la importancia de recolocar el desarrollo de otra manera, con amplitud de miras, al paso y a medida que se reconstruye el orden económico internacional, para que América Latina y el Caribe puedan contribuir en ello de manera significativa y

haciendo respetar en ese nuevo orden la identidad latinoamericana y caribeña. Para ello deberemos abordar la agenda del desarrollo desde la perspectiva de los países que forman nuestra región.

Debemos, entonces, plantearnos las preguntas en torno al tipo de pactos sociales y políticos que necesitamos para edificar un Estado eficaz en la regulación y supervisión de las fuerzas del mercado, impulsor de oportunidades de prosperidad para aquellos que las demandan y protector suficiente para aquellos cuya vulnerabilidad los aleja, momentánea o permanentemente, de las oportunidades de bienestar. Hay que escapar del debate estéril de más o menos Estado, o el de la supremacía del Estado versus la del mercado. Se trata de encontrar una agenda que reivindique el papel del Estado en la buena conducción de la política pública y valore el mercado como el mecanismo más eficiente para asignar recursos e impulsar el crecimiento. Sin embargo, lo que no es negociable es entregarle al mercado los valores y objetivos de la sociedad en su conjunto, como, por ejemplo, el de lograr igualdad de oportunidades con plena integración y cohesión social.

Hay que estar consciente que el mercado no se hace cargo de la desigualdad y la inclusión social. Y es urgente mejorar la percepción de aguda injusticia que prevalece en la región. Este es el verdadero dilema ético que afecta el crecimiento y la estabilidad política. Para ello es fundamental la calidad de la política y la calidad de la democracia.

La agenda regional debe estar sujeta al escrutinio de la mayoría de sus ciudadanos. Debe implementar procesos de toma de decisiones a partir de una agenda con probidad, en donde los distintos intereses se «transparentan» y en donde el diálogo, la negociación y el consenso constituyen herramientas fundamentales en las decisiones que se tomen. Se trata de construir una agenda pública donde caben un sector privado pujante y una ciudadanía robusta, dotada de derechos y posibilidades ciertas de ejercerlos.

Éste no es el momento para el aislamiento y el proteccionismo, sino para el multilateralismo y la responsabilidad; una oportunidad de fortalecer la cooperación internacional con miras a evitar y resolver crisis futuras. Todos estos desafíos constituyen la razón por la que vale decir que no estamos en una época de cambios sino un cambio de época en el que la sociedad vuelve su mirada a la política como el espacio para transitar a un futuro más igualitario y sostenible.

## Bibliografía

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2009). *Remittances in times of financial instability*, marzo 2009, Washington D.C.
- BUCHANAN, James M. y Richard A. MUSGRAVE (1999). *Public Finance and Public Choice. Two Contrasting Visions of the State*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- CARUANA, Jaime (2009). *The narrow path ahead*, Discurso del Director General del Banco de Pagos Internacionales, junio 2009, Basilea.

- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2009a). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Políticas para la Generación de Empleo de Calidad*, julio 2009, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL (2009b). *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. Crisis y Espacios de Cooperación Regional*, agosto 2009, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL (2008a). *La Transformación Productiva 20 Años Después. Viejos Problemas, Nuevas Oportunidades*, Documento del Trigésimo Periodo de Sesiones de la CEPAL, mayo 2008, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL (2008b). *Panorama Social de América Latina*, diciembre 2008, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- EL-ERIAN, Mohamed (2009). *A New Normal*, PIMCO Secular Outlook, mayo 2009.
- FAJNZYLBER, Fernando (1990). *Industrialización en América Latina: de la «caja negra» al «casillero vacío»*, en Cuadernos de la CEPAL, N° 60, capítulo I, pp. 11-35, 1990, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- GÓMEZ-SABAINI, Juan Carlos (2009). *Perspectivas de la progresividad tributaria ante la crisis en el corto y mediano plazo*, Presentación realizada en el Seminario Internacional: «Repensar lo social en tiempos de crisis», mayo 2009, La Antigua, Guatemala.
- JORDÁN, Ricardo y Rodrigo MARTÍNEZ (2009). *Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas*, Documentos de proyectos N° 245, LC/W.245, enero 2009, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2009). *Perspectivas Económicas*, Vol. 2009/1, N° 85, junio 2009, París.
- ROGOFF, Kenneth, (junio 2009). *The «New Normal» for Growth*, Project Syndicate, junio 2009, acceso en línea <<http://www.project-syndicate.org/commentary/rogoff56/English>>.
- Sojo, Ana (ed.) (2009). *Hacia la universalidad, con solidaridad y eficiencia: el financiamiento de la protección social en países pobres y desiguales*, Serie Seminarios y Conferencias N° 55, LC/L.3034-P/E, mayo 2009, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.





¿CUÁNTO ESTADO Y CUÁNTO MERCADO EN LA SOCIEDAD?  
LA REVITALIZACIÓN DE UN DEBATE QUE SIGUE SIENDO  
DETERMINANTE EN LA POLÍTICA CONTEMPORÁNEA

**Fernando Estenssoro.** Doctor en Estudios Americanos. Magíster en Ciencia Política. Licenciado en Historia. Egresado de Geografía. Se ha especializado en Historia de las Ideas y Mentalidades, Época Moderna y Contemporánea, así como en Teoría Política. En los últimos años ha trabajado la dimensión político-ideológica del debate ambiental. Actualmente, se desempeña como Asesor de la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

# ¿CUÁNTO ESTADO Y CUÁNTO MERCADO EN LA SOCIEDAD? LA REVITALIZACIÓN DE UN DEBATE QUE SIGUE SIENDO DETERMINANTE EN LA POLÍTICA CONTEMPORÁNEA

Fernando Estenssoro

Un criterio determinante para la existencia y desarrollo de la humanidad es su carácter social. La necesidad de organizarse como colectivo de individuos que requieren actuar de manera asociada y gregaria para su sobrevivencia ha dado permanente vigencia a la afirmación de Aristóteles que el hombre es, por definición, un animal político. Y si bien en este punto el consenso es amplio, la discusión surge al momento de preguntarse cómo se organizan los seres humanos para su vida en sociedad. Vale decir, cómo se distribuye el poder en el colectivo y cómo se definen los criterios de autoridad; cómo se define el espacio de lo colectivo o público (lo que concierne a todos) y cómo se define el espacio de lo individual y/o particular; cómo se toman las decisiones que afectan a la vida en común y quiénes participan de éstas, y/o cómo se organiza la actividad económica. Este tipo de interrogantes, entre otras, son las que caracterizan una determinada organización político-social.

Por cierto, cada época histórica señalará la forma como se expresa el debate entre las distintas perspectivas que coexisten al interior de las sociedades y que, por lo mismo, expresan distintas respuestas a las preguntas planteadas. En este sentido, y manteniendo una tendencia que viene desde el siglo XIX en adelante, y haciéndonos deudores de Bobbio, vamos a señalar que uno de los clivajes más significativos para entender el conflicto político contemporáneo estará dado por la vigencia de la díada dicotómica izquierda-derecha, y su relación con las variables también diádicas libertad-igualdad, y Estado-mercado.

## 1. Algunas consideraciones conceptuales

Dado que planteamos una afirmación fuerte, debemos recordar sucintamente que Bobbio señala que la díada antitética *izquierda-derecha*, empleada por lo menos des-

de hace dos siglos, «para designar el contraste de las ideologías y de los movimientos en que está dividido el universo, eminentemente conflictivo, del pensamiento y de las acciones políticas» (Bobbio: 49), se transforma en una coordenada fundamental al momento de construir los mapas ideológicos y doctrinarios actuales, entre otras razones, porque izquierda y derecha son términos exclusivos y exhaustivos que, al constituir los polos opuestos del eje político, dejan un amplio espacio central entre ambos extremos. Centro que sólo adquiere identidad política en función de ambos extremos.<sup>1</sup>

### a). *Izquierda-derecha y libertad-igualdad*

Bobbio, frente a la pregunta ¿qué es lo que define a la izquierda y a la derecha?, propone que el criterio más frecuentemente adoptado «es el de la diferente actitud que asumen los hombres que viven en sociedad frente al ideal de la igualdad» (Ibíd: 135). En este sentido la derecha tiende a la desigualdad y la izquierda a la igualdad en lo que se refiere a la dimensión sociopolítica de la vida humana, ya que en otros aspectos los hombres pueden ser tan iguales como desiguales.<sup>2</sup> Al respecto, la desigualdad se asocia a resaltar la variable libertad individual y respeto a la propiedad individual en la sociedad, característica política que define al liberalismo. De aquí su preocupación por establecer límites a la autoridad, así como su oposición a las interferencias del Estado en el campo de las actividades individuales y de la propiedad. En este sentido, el liberalismo clásico se estructura sobre la base del liberalismo político y el liberalismo económico. Recordemos que para los contractualistas del siglo XVIII, el contrato social es el que da origen a la sociedad política como algo distinto y posterior al estado de naturaleza en que habrían vivido los hombres. Locke, al plantear los derechos de propiedad privada como un derecho natural (*ius-naturalismo*) señala que éste es anterior al surgimiento de la sociedad política (y el Estado) que emerge por medio del contrato social. Además, este contrato se suscribe de manera voluntaria a fin de «evitar y remediar los inconvenientes del estado de Naturaleza que se producen forzosamente cuando cada hombre

<sup>1</sup> Izquierda y derecha son términos exclusivos «en el sentido que ninguna doctrina ni ningún movimiento pueden ser al mismo tiempo de derechas y de izquierdas», y exhaustivo «porque, al menos en la acepción más rigurosa de ambos términos (...) una doctrina o movimiento únicamente puede ser de derechas o de izquierdas» (Bobbio: 49). Evidentemente, esta ubicación polar de los términos permite «la configuración de una línea continua sobre la cual, entre la izquierda inicial y la derecha final (...) se colocan posiciones intermedias que ocupan el espacio central entre los dos extremos, y al que se le denomina, como se sabe, con el nombre de 'centro'». Y, como se subentiende, el centro, por muy amplio que sea el espacio que pueda llegar a ocupar en un sistema político determinado, sólo existe en función de la antítesis original *izquierda - derecha* (Ibíd: 54, 55).

<sup>2</sup> Particularmente, lo «igualitario parte de la convicción de que la mayor parte de las desigualdades que lo indignan, y querría hacer desaparecer, son sociales, y como tales, eliminables; lo no igualitario, en cambio, parte de la convicción opuesta, que son naturales y, como tales, ineliminables» (Ibíd: 145, 146).

es juez de su propio caso, estableciendo para ello una autoridad conocida a la que todo miembro de dicha sociedad pueda recurrir cuando sufre algún atropello, o siempre que se produzca una disputa y a la que todos tengan la obligación de obedecer» (citado en Valdés: 35).

### b). Izquierda-derecha y Estado-mercado

De aquí entonces, podemos pasar a la relación entre las variables Estado-mercado, donde claramente existe una valoración distinta entre igualitarios y no igualitarios. Así, para los liberales clásicos, cómo se desprende de Locke, una función principal del Estado será proteger los derechos de propiedad de cualquier atropello, provenga de otros hombres o del gobierno. A lo que debemos sumar el aporte de Adam Smith (entre otros), cuando señaló que el hombre se mueve en la sociedad por su interés individual antes que por el bien de los demás y, pese a esto, la sociedad funciona perfectamente porque en ella actúa una *mano invisible*, el mercado, que coordina naturalmente los distintos intereses particulares y egoístas por medio de la oferta y la demanda.<sup>3</sup> Por su parte, J.S. Mills, que pese a su eclecticismo, es quien otorga la fisonomía definitiva a la teoría del *laissez faire* (delineada por Turgot), señaló que las leyes económicas de producción (o del mercado) son inmutables (léase naturales) y sólo cabe acatarlas, en cambio existen otras leyes, las sociales, como las de distribución, en donde interfiere la voluntad humana. De aquí entonces, los liberales desde el siglo XVIII hasta los contemporáneos sostendrán, por una parte, el carácter voluntario y consensual de toda organización de sociedad, lo que implica una concepción fuerte del individuo y una concepción débil respecto del Estado (el cual se entiende, principalmente, como un medio para llevar a cabo aquellas tareas que el interés individual deja sin hacer). Y por otra, considerarán que las leyes económicas son leyes naturales y, por tanto, el mercado se entiende también como un fenómeno natural y anterior al surgimiento del Estado. Luego, el pleno respeto a las leyes naturales y la libertad individual (política, social y económica) se transforma en un valor fuerte de la ideología liberal y condición *sine qua non* que permite al individuo satisfacer sus intereses y necesidades en la sociedad (Goodwin: 45-81).

<sup>3</sup> Para Adam Smith, el primer elemento del capitalismo es el interés egoísta de los individuos que, traducido en afán de lucro, mueve a la iniciativa privada. El segundo elemento es la competencia, donde un individuo conciente de las demandas por satisfacer necesidades, produce aquellas mercancías que se desean tanto como puede, motivado siempre por su afán egoísta de lucro pero, además, motiva a otros individuos, que también se mueven por fines egoístas, a producir el mismo artículo mejor y más barato. Y aquí surge el tercer elemento de la sociedad capitalista, cual es la ley de la oferta y la demanda, siendo el mercado el espacio donde estas se encuentran. De esta forma, intereses dispersos y contradictorios armonizan espontáneamente o naturalmente y, por lo tanto, toda interferencia del Estado frente a este orden natural es perjudicial e indeseable (Montenegro: 32-37; Covarrubias: 56-60).

Por el contrario, para los movimientos de izquierda y centro izquierda modernos, un elemento central que ha impedido o ha tendido a impedir la igualdad en términos sociales, es la propiedad individual o propiedad privada. Principalmente (si bien no exclusivamente), la propiedad de los medios de producción. De aquí entonces, que sus luchas políticas por la igualdad siempre han tendido a eliminar y/o restringir el derecho a la propiedad privada e individual frente a la propiedad colectiva o social (Bobbio: 168). Y, en este sentido, una de sus características prioritarias ha sido la tendencia a otorgar al Estado una función principal al momento de terminar o disminuir las desigualdades en la sociedad. Vale decir, el Estado será considerado un instrumento clave para «igualar» a los hombres, otorgándole así una mayor valoración a su intervención en la sociedad.<sup>4</sup>

Estos planteamientos cobran sentido cuando se analiza la política contemporánea de los sistemas democráticos, por lo menos del siglo XX en adelante. Así se ve que aquellos que priorizan los criterios de igualdad, tienden a valorizar el papel del Estado en la sociedad, como garante del bien común, de lo colectivo o lo que es de todos; además lo ven como el árbitro que puede contrarrestar las diferencias sociales que existen entre los individuos. Y, doctrinariamente, oscilan hacia el polo izquierdo del eje político. En cambio, quienes enfatizan los derechos individuales, priorizan el criterio de libertad individual, entendido como un derecho natural al igual como lo sería la propiedad privada. Por lo tanto, se opondrán a la injerencia del Estado en la regulación de estos derechos naturales, así como del mercado, que también es entendido como un fenómeno natural. En este sentido, oscilan hacia el polo derecho del eje político.

Por lo tanto, podemos plantear que la crisis económica mundial que se desató en 2008, en donde las variables Estado-mercado dominan la discusión sobre sus causas,

<sup>4</sup> Entre los filósofos principales en que se apoyan estos planteamientos que resaltan la acción del Estado en la sociedad, figuran Rousseau y Hegel. Recordemos que es Rousseau el contractualista que señala que es la división del trabajo y su consecuencia, la propiedad privada, el origen de la desigualdad entre los hombres. Característica que surge junto con la sociedad civil o política tras el contrato social. Desigualdad que no existe en el estado de naturaleza originario el cual, ante la ausencia de la propiedad, es por definición igualitario. Por otra parte, Rousseau es el que da origen al concepto de *voluntad general* al señalar, a diferencia de Hobbes y Locke, que el contrato que origina la sociedad política no ocurre entre individuos, sino que se trata de un contrato de «uno consigo mismo». Este contrato tan singular, junto con transformar a cada individuo en ciudadano, implica «la alienación total de cada asociado con todos sus derechos en toda la comunidad». Así, el cuerpo político que surge del contrato social, no resulta de la suma de las voluntades individuales, sino que es expresión de la *voluntad general* que resulta de esta alienación total de cada individuo que suscribe el contrato (Pisier, Duhamel, Chatelet: 63-67). Por su parte, Hegel plantea que la autorregulación natural del mercado no existe, debido a que toda sociedad expresa contradicciones entre sus miembros al punto que éstas pueden poner en peligro la unidad de todo el colectivo, e incluso retrotraer la situación al estado de naturaleza según lo entiende Hobbes (guerra de todos contra todos). Por lo tanto, el Estado es el principio necesario que media y arbitra entre estos conflictos y garantiza la unidad del colectivo o sociedad, convirtiéndose así en el «depositario del interés universal del conjunto social» (Ibíd: 72-74). Reflexión que está muy en sintonía con la *voluntad general* de Rousseau.

así como sus vías de solución, revitalizó nuevamente este debate izquierda-derecha que parecía adormecido y, para algunos, definitivamente terminado, a raíz de la clara hegemonía alcanzada por los defensores del mercado libre desde la década de los años ochenta y noventa del siglo pasado.

## 2. El Estado de Bienestar vs. el Estado neoliberal

La crisis económica mundial desatada en el 2008, tiene un inmediato referente en la gran crisis de los años treinta del siglo XX, iniciada con el quiebre de la bolsa de Nueva York del 24 de octubre de 1929, cuando el entusiasmo especulativo que había generado el ciclo expansivo del capitalismo llegó abruptamente a su fin tras el colapso de *Wall Street*. Entonces, de manera muy similar a la situación contemporánea, el fenómeno especulativo caracterizado por la sobrevalorización de acciones sin ninguna relación con su valor real, se sustentaba en un modelo liberal clásico de *laissez faire* (en esa época popularizado como modelo manchesteriano) y que creía ciegamente en que el mercado libre, sin necesidad de un Estado interventor, mantendría el crecimiento y resguardaría un proceso económico sano. Sin embargo, el impacto económico y social que a nivel mundial significó la crisis del año 29, obligó a un replanteamiento de la doctrina de libre cambio y de la relación Estado-mercado al interior del modelo económico liberal capitalista y que significó que el sentido del «péndulo» político cambiara a favor del Estado. Como es sabido, este proceso se apoyó en los postulados de J.M. Keynes, que señalaban que en la economía capitalista los mecanismos espontáneos del mercado no alcanzaban para garantizar el pleno empleo, evitar las crisis de sobreproducción y asegurar el crecimiento económico sostenido. De aquí entonces, surgía la necesidad de intervención del Estado a fin de regular el sistema económico y orientar la producción de riqueza hacia los objetivos deseados como, por ejemplo, el pleno empleo. Para esto, el Estado debía regular la inversión y el consumo por medio de la manipulación del gasto público, la regulación de salarios y las prestaciones sociales, entre otros aspectos. De esta forma, Keynes proporcionó la base teórica para que los gobiernos de los Estados capitalistas y democráticos (o Estados liberales) funcionaran con déficit presupuestarios a fin de quebrar los ciclos recesivos y sostener el crecimiento económico junto a un ideal de pleno empleo. Planteamientos que reforzaron el arsenal doctrinario de los partidos de tendencia socialdemócrata europeos que implementaron estas teorías una vez alcanzado el gobierno, así como del Partido Demócrata estadounidense bajo la administración de F. D. Roosevelt, por lo cual estas ideas se han tendido a identificar como doctrinas de centro-izquierda y/o izquierda moderada y democrática. Ambos aspectos, teoría keynesiana y su asimilación doctrinaria por parte de los partidos políticos mencionados, fueron claves para salir de la crisis de los años treinta, levantar la economía europea después de la Segunda Guerra Mundial y llevar al Primer Mundo a un período de crecimiento económico y elevación de la calidad de vida, junto a grados de bienestar para sus ciudadanos sin precedentes en la historia moderna. Y todo este proceso conducido por un Estado fuerte, que por medio de la ampliación

de una burocracia altamente técnica, intervenía regulando la actividad económica, asumiendo directamente tareas productivas, fijando precios y salarios y generando programas sociales, entre otras medidas. Esta revalorización del papel del Estado implicó, según Lubbert, un grado de «subordinación de los mercados a la política» (citado en Abal y Nejamkis: 198) y permitió la inclusión al sistema político de sectores sociales pobres y empobrecidos, que se habían tornado relevantes en las democracias representativas. En este mismo sentido, estructuró la concepción del Estado de Bienestar e influyó en el *New Deal* de Roosevelt en Estados Unidos<sup>5</sup>. Además, ayudó a mitigar la influencia doctrinaria del socialismo soviético en la izquierda europea (y en otras izquierdas del mundo también),<sup>6</sup> e implicó un período de tiempo en el que se pensó que se había logrado la ecuación político-económica mágica: pleno empleo

<sup>5</sup> Básicamente, por Estado de Bienestar se entiende al esquema político y económico que en los principales países occidentales después de la Segunda Guerra mundial puso en marcha, bajo la influencia de las teorías económica de Keynes, un sistema que apuntaba a «corregir las injusticias del 'capitalismo espontáneo', y en el cual el Estado será paulatinamente considerado como responsable del progreso social de la población». Estas son las ideas que estructuran el «Estado Providencia, Estado de Bienestar o Estado Benefactor» (Di Tella: 237-238). Políticamente, el Estado de Bienestar se entiende como «un conjunto de actividades de redistribución» que busca «garantizar un nivel de vida o bienestar a los ciudadanos, poniendo una red de protección que aminore las desigualdades». Se instala en la segunda mitad del siglo XX, particularmente cuando el informe de William Beveridge, en Gran Bretaña, conduce a un «sistema de aseguramiento público», convirtiéndose así en un «pacto de cohesión social en economías de mercado desarrolladas». En este sentido, fue el Partido Laborista Británico, que llega al Gobierno con Clement Attlee como Primer Ministro en julio de 1945, el que estatizó el banco de Inglaterra, las industrias del hierro, acero y carbón, los ferrocarriles y otros medios de transporte de larga distancia, aviación, cables y radio, electricidad y gas, energía atómica y compra de algodón junto con establecer un sistema de seguros «desde la cuna hasta la tumba» (Albi: 136-137; Montenegro: 159-160). Por su parte, en los EE.UU., el Estado de Bienestar europeo tuvo su correlato en el *New Deal*, de F. D. Roosevelt, puesto en marcha en la segunda mitad de los años 30 y que implicó una inédita intervención económica del Estado sustentada en un programa de déficit público a fin de paliar la emergencia provocada por la crisis del año 29, junto con «generar empleo mediante planes de obras públicas así como ampliación de la seguridad social» (Abal y Nejamkis: 198).

<sup>6</sup> Como bien plantea Ludolfo Paramio, el Estado de Bienestar permitió la superación de la aparente irreconciliabilidad entre democracia política y capitalismo, en la medida que paradójicamente la ampliación de los derechos ciudadanos, como la extensión del sufragio universal, propia de los capitalismos industriales occidentales de fines del siglo XIX y primera parte del XX (sobre todo en el período entreguerras mundiales) implicaba la paradoja política de que una mayoría de no propietarios mantenía un sistema de propiedad que los excluía y que «además no les ofrecía solución a los problemas más inmediatos: el paro, la inflación y una brutal caída de los niveles de vida que suponía para muchos el hambre y la miseria. La crisis del año 29 y sus consecuencias sociales tienen seguramente algo que ver con el hecho que las tentaciones totalitarias o autoritarias se generalizaran en países que parecían haber entrado en la vía democrática. Y, sin embargo, tras la segunda guerra mundial, se produce aparentemente una reconciliación entre democracia y capitalismo, que dura, por lo menos, hasta hoy: ciertamente con serias tensiones matrimoniales...» (Paramio: 16). Por su parte, Albi señala que el alto gasto social que implica el Estado de Bienestar, significa igualación de oportunidades y protección ante el infortunio y la vejez. Políticas estatales que si bien se remontan a la segunda mitad del siglo XIX en Europa, toman auge tras el término de la Segunda Guerra Mundial, ayudando, «durante los últimos cincuenta años, a obtener altos grados de paz social» (Albi: 136).



y crecimiento económico, bajo un esquema capitalista democrático. Vale decir, un modelo que funcionaba debido a que el Estado podía «mantener un nivel de gastos que se incrementaban año a año, apoyado en niveles de presión tributaria que los capitalistas estaban dispuestos a aceptar sin que ello significase dejar de invertir» y que llevó a denominar al periodo de tiempo que va, más o menos de 1940 hasta fines de los años sesenta, como «los años dorados del capitalismo» (Ibíd: 199).

Sin embargo en la década de los setenta, en los países desarrollados, el Estado de Bienestar comenzó a ser crecientemente cuestionado en la medida que éste esquema de desarrollo capitalista de post-guerra comenzó a mostrar claros signos de agotamiento.<sup>7</sup> La pérdida de dinamismo del crecimiento económico (expresado en tasas de productividad cada vez más bajas), fortaleció las tesis de los economistas y teóricos políticos que sostenían que éste se debía a la intervención del Estado en la economía.<sup>8</sup> De esta forma, se trató de una década donde el «péndulo» de la política nuevamente comenzaba a cambiar de dirección, esta vez hacia el polo derecho, de la mano teórica de los liberales neoclásicos y política de los partidos Conservador de Gran Bretaña y Republicano de los Estados Unidos, principalmente. Al respecto, cabe recordar que, desde el punto de vista teórico, los partidarios del liberalismo económico clásico, que en los años 30 y 40 del siglo XX, habían pasado a la defensiva producto de la hegemonía que imponía el liberalismo reformista de Keynes, se dedicaron a repensar la doctrina y constituir un corpus teórico que buscaría recuperar el protagonismo político en la primera oportunidad que se diera. En este sentido, destacará la escuela de economía política austríaca, particularmente con la obra de F. Hayek *Camino de Servidumbre* (1944), y la escuela de Chicago en EE.UU., donde uno de sus más relevantes exponentes será M. Friedman con su obra (escrita junto a su esposa) *Libertad de elegir* (1979). Ambas escuelas serán claves en la repuesta que se dará al keynesianismo. Compartirán compromisos ideológicos comunes, tales como «la creencia en la eficiencia y las propiedades de realzar la libertad de la economía de mercado, la propiedad privada, el gobierno de la ley y la soberanía del individuo» (Ashford y Davies: 205). Los austríacos pondrán un fuerte énfasis en el subjetivismo, el individualismo, el proceso de mercado y la capacidad empresarial, entre otros aspectos, y los estadounidenses destacarán, junto a los énfasis monetaristas, los aspectos filosóficos de los principios económicos liberales, al señalar que los intereses de los distintos grupos que componen una sociedad siempre se encuentran en conflicto

<sup>7</sup> Entre otras razones por el fin de la era del petróleo barato y plenamente accesible para el Primer Mundo y que había proporcionado energía a bajo costo, facilitando su gran crecimiento económico de post-guerra, como quedó demostrado con el boicot que impusieron los países árabes a raíz de la guerra con Israel de 1973, así como el creciente control del mercado de producción y de precios de crudos que impuso la OPEP.

<sup>8</sup> Además, en estos años las grandes empresas transnacionales comenzaron a integrarse en grandes conglomerados que alentarían formas de producción flexible, apoyadas en crecientes innovaciones tecnológicas, permitiendo la localización de plantas de ensamblaje parcial en distintas partes del mundo para reducir costos e incrementar el valor del capital invertido (Huerta: 130). De esta forma se comenzaba a implementar una lógica que al acentuarse e incluir al capital financiero, sobre todo tras el fin de la Guerra Fría, pasaría a llamarse *globalización*.

parcial, por lo tanto, las doctrinas como el marxismo, que creían en la posibilidad de un orden social totalmente armonioso cometían un profundo error. En este sentido, para la escuela de Chicago, la gran ventaja de la economía de mercado consistía en el reconocimiento de los límites del conocimiento social y por tanto, reforzaban la idea de que el mercado (libre), era el mejor «instrumento» para conocer las distintas demandas e intereses de la sociedad.<sup>9</sup>

Este renacimiento de las políticas antiestatistas se implementó en Gran Bretaña tras la llegada de la representante del Partido Conservador Margaret Thatcher, a la cabeza del gobierno (1979-1990), y en Estados Unidos con la era republicana iniciada por Ronald Reagan (1980-1988), desde donde influyó al resto del mundo, originando un proceso de hegemonía ideológica global tras el término de la Guerra Fría (1989-1991). Vale decir, las propuestas liberales neoclásicas se implementaron vía partidos de derecha por lo que se ha tendido a identificar a este proceso como la ideología de «la nueva derecha».<sup>10</sup> Estas propuestas implicaron la privatización de las empresas nacionales y estatales y la desaparición de las reglas que regulaban «el comportamiento de los mercados (...) para fomentar la actividad económica y los negocios». Y como la libertad económica debía ser llevada a su máxima expresión, también se recortaron y/o terminaron los servicios sociales que brindaba el Estado, generando una situación donde «las personas deben ser obligadas a depender de sí mismas (...) En esencia, se trata de una política neoliberal, fundada en la creencia de que la libre empresa, sin la interferencia del Estado, producirá una economía saludable y eficiente a través del mecanismo del mercado» (Goodwin: 203).

La concepción del Estado de Bienestar de inspiración keynesiana fue el foco de la crítica política e ideológica neoliberal. Se planteó que su tamaño excesivo y la

<sup>9</sup> Sucintamente el subjetivismo considera que las Ciencias Sociales no se ocupan de hechos «objetivos» o regularidades rígidas sino de las acciones de los individuos sujetos a restricciones. En contraposición a Smith y D. Ricardo, los subjetivistas consideran que el precio es determinado por la preferencia de los individuos, en el margen, más que por algún costo de producción objetivo. Por su parte el individualismo enfatiza que los procesos económicos sólo pueden ser entendidos en términos de acciones y voluntades individuales. De aquí la derivación política de que el desempleo sólo puede reducirse mediante la modificación de un precio individual como es el del trabajo y no elevando la demanda agregada. Con respecto al proceso de mercado, el sistema de intercambio nunca está en equilibrio, si bien existe una tendencia al mismo, por lo tanto, el empresario cumple un papel crucial, ya que al aprovecharse sobre alguna discrepancia de precios para obtener ganancias, empuja al mercado hacia el equilibrio. Por lo tanto, para el funcionamiento sano de la economía siempre es necesario que exista provecho empresarial. De esta forma, la escuela de Economía Política austríaca y la escuela de Chicago, con sus campeones Hayek y Friedman, se convirtieron en la «columna vertebral de la economía política liberal clásica» (Ashford y Davies: 92-95, 107-109).

<sup>10</sup> Con relación al caso chileno, lo interesante de este proceso de recuperación de la hegemonía mundial por parte de los liberales neoclásicos y los partidos de derecha, es que en nuestro país la «revolución de derecha» es previa a la llegada de la Thatcher y Reagan al poder. En este sentido, los llamados «Chicago boys» chilenos, con antelación al proceso ocurrido en Gran Bretaña y los EE.UU., aplicaron sus teorías económicas a una sociedad concreta -la chilena-, bajo el manto protector de la dictadura militar de Pinochet, por lo que convirtieron al país en una suerte de «laboratorio neoliberal» del mundo.

forma de cumplir las funciones públicas, junto con su intervencionismo económico, estaban en la base de la pérdida de competitividad de las economías capitalistas desarrolladas occidentales y su baja en el crecimiento económico. Ahora se proponía que la libre competencia, sobre los fundamentos del derecho irrestricto de la propiedad privada, servía tanto para expandir la esfera de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos como para estimular la creatividad, el progreso técnico y el desarrollo económico. Particularmente, se consideraba que la intromisión del gobierno en el funcionamiento del sistema de precios era lo que deterioraba la estabilidad y los equilibrios naturales del mercado, constituyéndose así en la raíz de «todos los males de la sociedad», pues si todos los agentes económicos son iguales, poseen la misma información y cuentan con una dotación de riqueza que utilizan de manera racional en la adquisición de bienes y servicios, no se requiere que alguna instancia pública intervenga en los procesos económicos» (Huerta: 134). De aquí entonces, el Estado volverá a ser entendido bajo criterios minimalistas, retirándose de las actividades vinculadas a la producción y las políticas sociales e, igualmente, comenzó a ser tratado como cualquier otro agente económico que debía someterse a la disciplina del mercado e implementar programas de ajuste económico. Esta política quedó claramente plasmada y en condiciones de ser aplicada a escala global en el llamado Consenso de Washington, documento que en un principio se pensó para ser aplicado a los países del Tercer Mundo dependientes del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), como es el caso de América Latina, pero que se constituyó en una suerte de carta magna mundial contemporánea del Estado neoliberal tras la caída del bloque soviético, cuando también el ex-mundo comunista se unía a los partidarios de libre-mercado.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> En este sentido, muy ilustrativa resulta la opinión del filósofo de la nueva derecha estadounidense, F. Fukuyama, cuando explica que la imposición mundial de los principios económicos liberales neoclásicos se debió a que sectores de las élites políticas a las que pertenecían, entre otros, M. Thatcher y R. Reagan, aceptaron las tesis de que no sólo en el Primer Mundo, sino también en el mundo en vías de desarrollo, el Estado interventor había llevado a generar fuertes déficits fiscales y a perder competitividad y dinamismo económico. Por este motivo instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), junto con la fuerte presión del gobierno de Estados Unidos (Reagan), «recomendaron enérgicamente una serie de medidas enfocadas a reducir el grado de intervención estatal en los asuntos económicos; se trataba de un paquete de medidas al que uno de sus autores (Williamson, 1994) atribuyó la denominación de 'Consenso de Washington' y al que sus detractores en Latinoamérica llamaron *neoliberalismo*» (Fukuyama: 20). Lo cierto es que el Consenso de Washington impuso como criterio determinante para solucionar las crisis financieras de los Estados en desarrollo, la disciplina fiscal, la reorientación del gasto público hacia áreas de alto rendimiento económico y la privatización de los activos públicos. Esto implicó una drástica disminución del aparato público así como del gasto, particularmente en las áreas en que la actividad gubernamental estuviera relacionada con las esferas económicas y sociales (Huerta: 134-136).

### 3. Las crisis económica mundial del 2008: un nuevo cambio de sentido del péndulo político

La hegemonía neoliberal, impuesta políticamente por Ronald Reagan y Margaret Thatcher, trastocó las bases sobre las que había funcionado el sistema económico y financiero internacional entre la décadas del cuarenta y setenta del siglo XX. Y, en este sentido fue clave el giro que tomó el FMI. Recordemos que éste, al igual que el BM, fue creado en 1944, para impedir la repetición de crisis como la del año 29 y la gran depresión mundial que originó y, por lo tanto, debía asegurar la estabilidad económica mundial. Institución de inspiración keynesiana, partía del supuesto que los mercados no funcionaban a la perfección y a menudo fallaban, sobre todo en tiempos de crisis y precisamente al momento de aportar los fondos necesarios, para que los países pudieran recomponer sus economías. Así, en caso de ser necesario el FMI debía aportar liquidez, por medio de préstamos, para estimular la demanda agregada. Y si bien es cierto, esta institución venía experimentando algunos cambios desde su creación, será bajo la influencia de Reagan y Thatcher cuando modificará profundamente su sentido original y comenzará a proclamar la supremacía del libre mercado con «fervor ideológico» (Stiglitz: 38-40). De esta forma el mercado se sacralizó y, por lo tanto, se abandonaron las políticas expansivas que el FMI había impulsado originalmente, destinadas a subir el gasto fiscal, bajar los impuestos, o reducir los tipos de interés para estimular la economía, junto a la defensa de la acción del Estado para generar y mantener el empleo, generando un giro tan radical al FMI que hasta «Keynes se revolvería en su tumba si supiese lo que ha sucedido con su criatura» (Ibíd). Por otra parte, esta hegemonía neoliberal llevó a que las esferas financieras nacionales e internacionales se acoplaran de forma asimétrica, situación que, entre otras consecuencias, iba a producir procesos especulativos globales de desastrosas consecuencias.<sup>12</sup>

Sin embargo y pese a esta hegemonía, la contra-teoría económica de matriz keynesiana al liberalismo ortodoxo nunca desapareció totalmente, y a comienzos de los años dos mil ya sonaban fuerte varias voces expertas de renombre mundial que llamaban a urgentes cambios en el modelo neoliberal. Entre otras razones, se argumentaba que la falta de regulación de los mercados, particularmente el financiero, venía provocando serias crisis económicas de alcance mundial, además del verdadero desastre social que significaban las directrices del Consenso de Washington para la gran mayoría de los países pobres y en desarrollo, a lo que se puede agregar las opiniones que planteaban que un profundo malestar social se comenzaba a incubar

<sup>12</sup> «Las plazas financieras se interconectaron y los inversionistas individuales e institucionales pudieron acceder a nuevos y variados instrumentos financieros con tasas de interés variables que representaron rendimientos diferenciados. Con esto, la puerta a la especulación, que tanto preocupaba a Keynes por sus efectos sobre la disponibilidad de recursos para el fisco y el financiamiento de la inversión, se abrió de par en par; fenómeno que se reforzó por el escaso o nulo control de los movimientos de capital de corto plazo, que adquirieron una dinámica propia e independiente del comportamiento del sector real de la economía y de los flujos comerciales» (Ibíd: 129-130).

en los Estados Unidos y Europa, entre otras razones, por el retroceso de las políticas propias del Estado de Bienestar.<sup>13</sup> En este sentido, una coyuntura favorable para los defensores del papel del Estado en la economía fueron las crisis económico-financieras de alcance mundial que ocurrieron en la década de los noventa y que indicaban que algo funcionaba mal en el «mercado perfecto» (por ejemplo, la crisis de México de 1994 conocida como *tequilazo* y, especialmente la crisis asiática de 1997). Estas crisis de los años noventa vistas hoy día, se asemejan a una suerte de «ensayo general» de la gran crisis mundial iniciada el 2008 y que, al igual que la crisis de 1929, fue gatillada por el estallido de las burbujas financieras especulativas. Esta vez se trató de la crisis *subprime* (hundimiento de las acciones hipotecarias) de los Estados Unidos, que comenzó siendo un problema de liquidez en los mercados financieros internacionales, luego alcanzó a la economía real, y terminó como una recesión económica mundial.

Lo interesante, es que al igual que lo ocurrido a comienzos de los años 30, la magnitud de crisis del 2008 puso en entredicho la hegemonía de las tesis económicas liberales clásicas y neoclásicas y volvió a plantear la necesidad de fortalecer la intervención del Estado en la economía por medio de aumentar el gasto público, regular los mercados, impulsar una política social redistributiva y proteger el empleo, entre otras medidas. Al respecto, ilustradoras resultan las opiniones que en octubre de 2008 entregó el historiador británico Eric Hobsbawm, al ser entrevistado por la BBC, sobre el impacto de la crisis. Frente a la pregunta «Muchos hablan de lo está pasando como un regreso al estatismo e incluso al socialismo. ¿Usted cree que es así?», señaló:

Bueno, ciertamente es la más grave crisis del capitalismo desde la década del 30. Recuerdo un titular hace unos pocos días, en el *Financial Times*, que decía: «El capitalismo en convulsión» (...) Y esto está siendo reconocido como el fin de una era específica. Sin dudas, se hablará más de (John Maynard) Keynes y menos de (Milton) Friedman y (Friedrich) Hayek. Todos están de acuerdo en que, de una forma u otra, habrá un mayor rol para el Estado. Ya hemos visto al Estado como el prestamista de última instancia. Quizás regresaremos a la idea del Estado como el empleador de última instancia, que es lo que fue bajo FDR (Franklin Delano Roosevelt) en el «New Deal» en Estados Unidos. Lo que sea, será un emprendimiento público de acción e iniciativa, que será algo que orientará, organizará y dirigirá también la economía privada. Será mucho más una economía mixta que lo que ha sido (...) por 30 años todos los ideólogos dijeron que todo iba a estar bien: el libre mercado es lógico y produce crecimiento máximo (...) Decían que funcionaría mejor que cualquier otra cosa. Ahora sabemos que lo que pasó es que se crearon condiciones de inestabilidad enormes, que han creado condiciones en las que la desigualdad afecta no sólo a los

<sup>13</sup> Al respecto, interesantes resultan las tesis de George Soros, que en una fuerte crítica a los gobiernos republicanos de los noventa y dos mil de los Estados Unidos, va a expresar el peligro de crisis de gran envergadura que se cernía sobre las sociedades capitalistas y abiertas (en el sentido de Popper) como la estadounidense; además de pronosticar, con bastante antelación, algo muy similar a la crisis especulativa de las *Subprime* que estalló en julio del 2007 y que terminó por desencadenar la crisis económica mundial del 2008. Al respecto ver, *Tiempos Inciertos* (2006).

más pobres, sino cada vez más a una gran parte de la clase media ([http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid\\_7680000/7680432.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_7680000/7680432.stm)).

Lo cierto es que destacados economistas, como los premios Nobel Joseph Stiglitz (2001) y Paul Krugman (2008), identificados con el nekeynesianismo y que argumentan sobre la necesidad de poner término y/o relativizar un esquema económico al que califican como «fundamentalismo de mercado», han tendido a ser más escuchados y, por tanto, más influyentes, en el nuevo escenario económico mundial. Por ejemplo, Stiglitz, cuando se le preguntó por las consecuencias de la crisis *subprime* en los Estados Unidos y qué medidas proponía para superarla, señaló:

Claramente, necesitamos no sólo una nueva regulación, sino otro diseño del sistema regulador (...). En consecuencia, en primer lugar, para corregir el problema necesitamos líderes políticos y encargados de políticas que crean en la regulación. Además de eso, tenemos que establecer un nuevo sistema que pueda hacer frente a la expansión de los instrumentos de finanzas y financieros más allá de los bancos tradicionales (...). La agenda de la globalización ha estado estrechamente vinculada con los fundamentalistas del mercado; la ideología de los mercados libres y la liberalización financiera. En esta crisis, hemos visto el fracaso de las instituciones más orientadas al mercado en la economía más orientada al mercado y que corren hacia el gobierno en busca de ayuda. Todo el mundo dirá ahora que éste es el fin del fundamentalismo de mercado. En este sentido, la caída de Wall Street es para el fundamentalismo de mercado lo que la caída del Muro de Berlín fue para el comunismo; le dice al mundo que esta forma de organización económica no es sustentable (<http://aquevedo.wordpress.com/2008/09/19/joseph-stiglitz-y-la-crisis-financiera-actual-el-fin-del-fundamentalismo-de-mercado/>).

A su vez, Krugman viene insistiendo en que Estados Unidos debe volver a una suerte de nuevo *New Deal* si realmente pretende salir de la crisis económica. Para él, lo único que cabe hacer es convencerse, lo antes posible, que «vamos a tener que volver a un sistema parecido al que emergió del *New Deal*, con ajustadas regulaciones para las instituciones financieras y bancos, límites en la toma de riesgos, altos impuestos para aquellos que ganan mucho. Tasas más bajas crean incentivos, pero son incentivos para arriesgar el dinero de otras personas en juegos peligrosos. Hay que actualizar muchas cosas para este siglo, pero básicamente nuestros abuelos lo habían hecho bien. Ellos entendieron que las finanzas sirven, pero que son peligrosas y que deben estar cercadas y ajustadas con regulaciones» (<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-122071-2009-03-25.html>).

Cabe señalar que Krugman aparece en la actualidad como el principal contradictor de la escuela de Chicago y se mantiene en una dura polémica con ellos por sus posturas neoliberales frente a la crisis. La más reciente estalló tras la publicación en el *New York Times*, de su artículo «Cómo los economistas entendieron todo mal»; y

que fue duramente respondido por Edward Snyder, decano de la Escuela de Negocios de Chicago, junto a otros académicos aludidos como John Cochrane.<sup>14</sup>

Igualmente cabe destacar que la arremetida contra las ideas neoliberales también vienen de la propia Casa Blanca tras la elección del demócrata Barack Obama. El singular hecho de que su llegada a la Presidencia de los Estados Unidos coincidiera con el desencadenamiento de la crisis, lo llevó inmediatamente a implementar políticas de intervención económica, a fin de evitar las quiebras masivas, no sólo de la banca, sino también de las grandes empresas productivas estadounidenses como las automotrices. Medidas impulsadas, en gran parte, por el recuerdo de las consecuencias económicas y sociales desencadenadas tras el quiebre de la bolsa de Nueva York del año 29. En este sentido, los años 2008 y 2009 en Estados Unidos parecen ser la segunda parte de una antigua película de los años treinta cuando la hegemonía de los economistas liberales clásicos fue reemplazada por la de los «estadistas» keynesianos. Todas estas medidas, junto a otras como la nueva política de salud que busca implementar el Presidente Obama o la iniciativa de la Reserva Federal de Estados Unidos (FED) para regular los salarios de los altos ejecutivos bancarios son, a no dudarlo, mucho más cercanas a Keynes que a Hayek o Friedman y han encendido el escenario político estadounidense (y también mundial) a raíz del desafío que han lanzado a la dominante ortodoxia neoliberal.<sup>15</sup>

#### 4. A modo de conclusión, algunas reflexiones para el caso latinoamericano y chileno

Como resulta evidente, los procesos descritos y que han determinado el curso de la economía (e influido de manera importante en los acontecimientos políticos) desde los años treinta hasta el día de hoy, tanto en Europa como en los Estados Unidos, también repercutieron en la política de América Latina en general y Chile en particular, acomodándose a sus peculiares características históricas y socio-culturales. En este sentido, si bien el impacto de la crisis mundial de los años treinta, así como las restricciones al comercio internacional que significó la Segunda Guerra Mundial, motivaron políticas de desarrollo económico y social inspiradas en los ejemplos europeos y estadounidense,<sup>16</sup> es que es altamente discutido considerar que en estos

<sup>14</sup> Dado que esta polémica es muy reciente, sólo estamos esbozando sus líneas centrales que apoyan nuestra tesis. Para mayor actualización sobre ella, ver *La Tercera*, Santiago, 19 de septiembre de 2009, p. 39, y 20 de septiembre de 2009, p. 37. *El Mercurio*, Santiago, 20 de septiembre de 2009, p. B3.

<sup>15</sup> La creciente oposición que viene enfrentando Obama a sus políticas sociales, como es su plan de reforma del sector de la salud, ha llevado a que sus detractores lo acusen de «estadista» y «socialista». Ver, *La Tercera*, Santiago, 20 de septiembre de 2009, p. 37.

<sup>16</sup> Económicamente se conocieron como políticas de desarrollo hacia adentro y de sustitución de importaciones, con un Estado claramente interventor y regulador de la actividad productiva y del mercado.

países se dieron ejemplos de Estados de Bienestar propiamente tal, incluso en los que se consideraban como países socialmente más avanzados (Argentina, Uruguay y Costa Rica).<sup>17</sup>

Por el contrario, en lo que no hay discusión es que desde los años ochenta y noventa en adelante, las políticas públicas fueron dirigidas de acuerdo a las «directrices» que se plasmaron en el Consenso de Washington, que no es más que el «acuerdo del FMI, el BM y el Departamento del Tesoro de los EE.UU., sobre las políticas correctas para los países subdesarrollados» (Stiglitz: 44). Estas políticas impuestas —austeridad fiscal, la privatización y la liberalización de los mercados— buscaban poner orden en gobiernos cuyas economías habían perdido el control presupuestario y experimentaban procesos inflacionarios agudos. Como señala Huerta, la crisis de productividad que se había incubado en las economías occidentales y el agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones en los países en desarrollo (claramente manifiestas en los años setenta) coincidieron con el resquebrajamiento del régimen de paridades fijas que disparó las tasas de interés «y, ya que las economías en desarrollo habían contraído previamente grandes montos de pasivos, se produjo un desorden financiero internacional que derivó en el problema de la deuda externa de la década de 1980, situación particularmente crítica para América Latina» (Huerta: 134-136). Y como el neoliberalismo va a entender que el origen de la crisis económica radicaba en el tamaño y el funcionamiento del Estado benefactor en los países desarrollados, y del Estado interventor en los menos desarrollados, éstos fueron drásticamente reorientados de acuerdo a los nuevos criterios impartidos por el FMI.

El problema mayor para los países de América Latina habría estado en que, al ser implementadas estas medidas bajo la estrecha perspectiva ideológica neoliberal —que acepta de manera casi religiosa la creencia en que la *mano invisible del mercado* opera a la perfección y no necesita del apoyo del Estado—, se impusieron demasiado rápido y sin generar las políticas paliativas para las consecuencias que un proceso

<sup>17</sup> De acuerdo con Ottone y Vergara, quienes rechazan las posturas que sostienen que sí existió Estado de Bienestar en América Latina, entre la post-guerra y los años setenta del siglo pasado (caracterizados por procesos de industrialización hacia adentro y de sustitución de importaciones), e incluso hablan de «Estado de Bienestar periférico», en realidad no se puede utilizar este concepto para describir a los Estados de esta parte del mundo de ese período. Por el contrario, señalan que lo que «existió fue un Estado de orientación mesocrática, de centralidad estatal y clientelas parcialmente inclusivas (...) que logró generar un compromiso social con inclusión de los sectores más organizados y políticamente influyentes, pero disminuyendo apenas la matriz de desigualdad y los niveles de pobreza e indigencia» (Ottone y Vergara: 141). Por su parte, Huerta, hablando para el caso mexicano pero que, en términos generales, se puede hacer extensivo al resto de Latinoamérica, plantea que lo que existió entre los años cuarenta y setenta, fue un Estado interventor y no un Estado benefactor. Y la diferencia entre ambos, radicaría en que «el primero se dio en los países en los que la burguesía ha sido secularmente incapaz de conducir la estrategia de desarrollo; en tanto que el segundo fue un apoyo al proceso de valorización del capital en las naciones del capitalismo maduro. En éstas el Estado, por medio del gobierno y de las políticas de gasto público, favoreció la movilidad de la escala social, a partir de mejorar las condiciones de acceso de la población a los satisfactores y permitir la incidencia de las demandas sociales en la ejecución de los programas públicos» (Huerta: 131).



de este tipo podía implicar, sobre todo las consecuencias sociales (Stiglitz: 89-131). Particularmente se debe considerar que un ciudadano latinoamericano no contaba con las medidas de protección de envergadura semejante a las de los Estados de Bienestar europeos o los seguros sociales que resguardan a los ciudadanos en los Estados Unidos y además, lo poco que existía en este sentido se estaba desmantelando y/o se intentaba desmantelar.

En el caso de Chile, que como señalamos, se adelantó al Consenso de Washington, las duras consecuencias sociales que significó la «liberalización» de la economía no impidieron que este proceso se llevara con una profundidad y rapidez sin precedentes en el resto del mundo (salvo lo ocurrido muy posteriormente en los ex países comunistas de estilo soviético), debido a que se impusieron bajo la más férrea y represiva dictadura militar de su historia. Como bien señalan Ottone y Vergara, el «trágico fin de la democracia» en 1973, «coincidió con el fin de un modelo de desarrollo y una cierta concepción del Estado. El modelo así llamado de sustitución de importaciones fue drásticamente reemplazado por un modelo de apertura económica a los mercados mundiales, y aquella concepción del Estado como rector de la vida nacional fue sustituida por la concepción de Estado subsidiario» (Ottone y Vergara: 141). En este nuevo Estado subsidiario o neoliberal, las concepciones propias de un Estado de Bienestar eran rechazadas por maximalistas y la actividad social del Estado se entendía como una acción subsidiaria «de lo que el mercado produciría como movilidad social» (Ibíd.). Sin embargo, tras la recuperación de la democracia en 1990 y el inicio de la era de los gobiernos de la coalición política de centro-izquierda conocida como la Concertación, en Chile se comenzaron a aplicar políticas públicas de carácter social que de manera muy gradual y sin terminar con el criterio dominante de Estado subsidiario o neoliberal, buscaban instalar niveles crecientes de equidad, superación de la pobreza e incidir en la redistribución del ingreso. De esta forma, paulatinamente los distintos gobiernos concertacionistas que se han venido sucediendo desde esa fecha en adelante, fueron sentando las bases de lo que podría llegar a ser un sistema de protección social garantizado por el Estado y de clara inspiración en los Estados de Bienestar europeos.<sup>18</sup>

De igual forma y como ha ocurrido a nivel mundial, la gravedad de la crisis económica internacional del 2008, revitalizó una polémica en donde los defensores de una acción clara y decidida del Estado, destinada a regular las imperfecciones del

---

<sup>18</sup> Particularmente en la administración de la Presidenta Bachelet (2006-2010), este sello social quedó de manifiesto. Bajo el nombre de *RED PROTEGE*, su Gobierno articuló una serie de políticas sociales en un sistema que buscaba explícitamente abrir oportunidades y reducir los riesgos, particularmente para los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad. Entre estas se puede mencionar la política de construcción de salas cuna y jardines infantiles; el reforzamiento del plan de becas de educación escolar y superior; el subsidio a la contratación de jóvenes; las garantías explícitas de salud que incorpora el plan de nombre AUGE; el aumento del subsidios para la vivienda y el fortalecimiento del subsidio para reparación y mejora del entorno; Programa Chile Solidario que apunta al reforzamiento del Seguro de Cesantía; la reforma al sistema previsional, entre otras. Para profundizar sobre estas políticas se puede navegar por la página web: <http://www.gobiernodechile.cl>.

mercado y hacerse cargo de aumentar los criterios de equidad (igualdad) en la sociedad, comenzaron a sonar cada vez más fuerte en un intento por pasar a la ofensiva política frente a los neoliberales ortodoxos.

Como resulta claro, estas contraposiciones teóricas respecto del papel que se le asigna al Estado y al mercado en la estructuración de la sociedad, tienen claras expresiones políticas. De aquí entonces, podemos aventurar, a título de hipótesis, que si bien el cambio de sentido en la dirección del péndulo político entre un polo y otro está muy determinado por la evolución del ciclo económico del capitalismo, la profundidad de la transformación dependerá en gran medida, de los partidos y/o coaliciones políticas que asuman los gobiernos en las democracias representativas. Así, en la actualidad, dado que en Estados Unidos se instala un flamante Presidente demócrata de mayor sensibilidad neokeynesiana, se podría esperar (si tiene éxito en su gestión) un giro bastante profundo y de repercusión mundial considerando el peso específico de este país en el contexto internacional. En Europa, en cambio, en varios países, la mayor intervención del Estado para salir de la crisis está siendo aplicada por partidos de derecha (véase el caso francés), por lo cual sería sensato preguntarse cuán profundo será este giro.

Para el caso chileno, igualmente, el tema político es clave para la evolución de este proceso. Sobre todo durante este año 2009, en que el sistema de partidos se prepara para una nueva contienda electoral a fin de definir la Presidencia de la República para el período 2010-2014. Al momento de terminar este artículo, tanto el candidato de la centro izquierda —la Concertación—, y el candidato de la izquierda —Pacto Juntos Podemos— declaraban que, de triunfar, gobernarían bajo claros criterios de «más Estado» para regularizar la acción del mercado. Por el contrario, el candidato de la derecha —la Alianza— se refería a la necesidad de «mejor Estado», término que los representantes de sus partidos políticos se encargaban de aclarar, enfatizando que sólo el mercado libre y, por lo tanto, un Estado pequeño y no interventor, era garantía de una sociedad libre y de superar la crisis económica.

De esta forma ¿cuánto Estado y cuánto Mercado?, es la clave respecto de cómo hoy día se expresa el debate político fundamental de la sociedad. Debate de clara oscilación pendular entre un polo izquierdo y otro derecho, según se presenten las evoluciones del ciclo económico, por lo menos en las sociedades capitalistas y democráticas de nuestro tiempo. Y todo indica que el actual ciclo político, asociado a la gran crisis económica que se vive, estaría agrietando profundamente la hegemonía neoliberal ortodoxa y potenciando nuevamente a los «defensores» del Estado.

## Bibliografía

- ABAL MEDINA, Juan Manuel y NEJAMKIS, Facundo Patricio (2009). «El Estado», en PINTO, Julio (coordinador); *Introducción a la Ciencia Política*. Buenos Aires, Eudeba, pp. 185-213.
- ALBI, Emilio (2000). *Público y Privado. Un acuerdo necesario*. Barcelona, Ariel.

- ASHFORD, Nigel y DAVIES, Stephen (1992). *Diccionario del pensamiento conservador y liberal*. Buenos Aires, Nueva Visión.
- BOBBIO, Norberto (1998). *Derecha e Izquierda*; Madrid, Taurus.
- . (2006). *Liberalismo y Democracia*. México, Fondo de Cultura Económica.
- COVARRUBIAS P., Francisco José (2005). *Grandes economistas en la historia*. Santiago, El Mercurio/ Aguilar.
- DI TELLA, Torcuato S. et al. (2004). *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*. Buenos Aires, Ariel.
- FRIEDMAN, Milton y FRIEDMAN, Rose (2004). *Libertad de elegir*. Barcelona, Biblioteca de los Grandes Pensadores.
- FUKUYAMA, Francis (2004). *La Construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Buenos Aires, Ediciones B.
- GOODWIN, Bárbara (1998). *El Uso de las Ideas Políticas*. Barcelona, Península.
- HAYEK, Friedrich A. (2009). *Camino de servidumbre*. Madrid, Alianza Editorial.
- HUERTA MORENO, María Guadalupe (2005). «El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario», en *Política y Cultura*, otoño 2005, Nº24, pp. 121-150. Universidad Autónoma de México.
- MONTENEGRO, Walter (1973). *Introducción a las doctrinas político-económicas*. México, Fondo de Cultura Económica.
- OTTONE, Ernesto y VERGARA, Carlos (2009). «¿Qué Estado de bienestar para Chile?», en Expansiva, UDP, CEP; *El Chile Que Viene. De dónde venimos, dónde estamos y a dónde vamos*. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, pp. 139-141.
- PARAMIO Rodrigo, Ludolfo (1998). «Estado de Bienestar y ciudadanía», en FERNÁNDEZ GARCÍA, Tomás (coordinador). *Estado de Bienestar: Perspectivas y límites*. Cuenca, Ediciones Universidad de Castilla La Mancha, pp. 13-26.
- PISIER, Évelyne; DUHAMEL, Oliver; CHÂTELET, Francois (2006). *Historia del Pensamiento Político*. Madrid, Tecnos.
- SOROS, George (2006). *Tiempos inciertos. Democracia, libertad y derechos humanos en el siglo XXI*. Buenos Aires, Debate.
- STIGLITZ, Joseph E. (2002). *El malestar de la globalización*. Buenos Aires, Taurus.
- VALDÉS VEGA, María Eugenia (2007). «El Estado», en EMMERICH, Gustavo Ernesto y ALARCÓN OLGUÍN, Víctor; *Tratado de Ciencia Política*. Barcelona, Anthropos /Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 33-49.

### **Páginas web consultadas:**

<http://www.gobiernodechile.cl>.

<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-122071-2009-03-25.html>.

<http://aquevedo.wordpress.com/2008/09/19/joseph-stiglitz-y-la-crisis-financiera-actual-el-fin-del-fundamentalismo-de-mercado>.

[http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid\\_7680000/7680432.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_7680000/7680432.stm).

<http://www.efrei.cl/>  
<http://pinera2010.cl/>  
<http://www.marco2010.cl/>  
<http://www.arrate2010.cl/>

## ¿CUÁNTO ESTADO NECESITAMOS?

**Eugenio Guzmán.** Master of Science en Sociología, London School of Economics and Political Science, Reino Unido. Licenciado en Sociología, Universidad de Chile. Fue Director del Programa Político-Institucional en el Instituto Libertad y Desarrollo. Ex-Decano de Pregrado de la Universidad Adolfo Ibáñez, sede Santiago. Actualmente es Decano de la Facultad de Gobierno, Universidad del Desarrollo.

# ¿CUÁNTO ESTADO NECESITAMOS?<sup>1-2</sup>

Eugenio Guzmán A.

## Resumen

El presente trabajo explora los problemas relacionados con las posibilidades de conocer inequívocamente la preferencia óptima en materia de intervención del Estado. Para ello se revisa la literatura pertinente en el tema, para que de ese modo sea posible identificar las principales dificultades para cumplir tal propósito desde una perspectiva de la teoría de la elección colectiva. A grandes rasgos se concluye que, dadas las dificultades existentes para conocer las distintas condiciones que debieran cumplirse para poder definir un nivel óptimo de intervención, se sugiere que el enfoque más adecuado sea precisamente el de reconocer las limitaciones de cualquier diseño.

## Algunos preliminares

Una aproximación metodológica supone identificar un procedimiento para abordar un fenómeno de estudio o resolver un problema, es decir, un conjunto de pasos lógicos que disminuyen los riesgos de equivocarse al momento de abordarlo.

---

<sup>1</sup> Este artículo tiene como base el *paper* presentado por el autor en el panel «Rol del Estado» en el marco del Seminario «Pensando Chile en el Bicentenario», realizado entre el Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia el 22 de junio de 2009.

<sup>2</sup> Quiero agradecer al profesor Robert Funk tanto por invitarme a participar en este debate como por sus comentarios al trabajo.

En el caso que nos ocupa, el rol del Estado, lo que se busca es identificar un conjunto de preguntas que deben responderse para que podamos dar con una solución a este problema que llamamos «rol del Estado»<sup>3</sup>. Para ello es necesario situar de alguna forma la discusión y la complejidad que ésta supone.

Una forma de abordar lo anterior es realizar el ejercicio siguiente: identificar de qué forma podríamos establecer un óptimo de intervención del Estado, lo que para estos efectos implicaría homologar rol y alcance del Estado. La razón de ello radica en que al definir rol (roles) o funciones del Estado, ciertamente estamos aludiendo a ámbitos de intervención, es decir, de sustitución de funciones privadas por funciones públicas.

Ahora bien, para llevar a cabo este ejercicio, es necesario definir una o varias dimensiones de intervención, que corresponden a ejes o ámbitos de actividad de los individuos en una sociedad. Para nuestros efectos consideramos dos ejes: la economía y la moral. Cabe señalar que estos no son los únicos, existen otros como la política, que podría corresponder a cuán descentralizada consideramos que debiera ser la toma de decisión política, no obstante, a medida que agregamos más ejes, el análisis pierde simplicidad. Los ejes representan un continuo de intervención, desde ninguna a toda; conceptualmente podría decirse que cada punto en un eje es la valoración que le da un individuo al *trade-off* entre decisión individual y decisión del Estado. Como se trata de la evaluación del individuo, ella es subjetiva y constituye una preferencia entre otras en ese continuo.

Una vez identificados los ejes, el ejercicio consiste en analizar las dificultades que encontraríamos para alcanzar un óptimo social de intervención, el que correspondería a la solución más deseada si estamos hablando de la suma de preferencias, o la de mayor bienestar si estamos pensando en utilidad.

Finalmente, una vez hecho este ejercicio, deberemos establecer qué tipo de solución, si la hay, tenemos a mano.

## El rol del Estado en muchas dimensiones

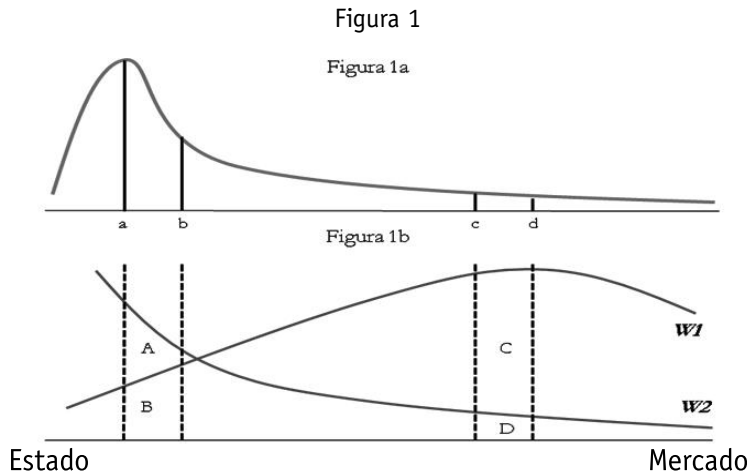
Una primera aproximación al debate sobre el rol del Estado podemos hacerla en un solo eje, digamos, la economía. Así, si asumimos un continuo de posiciones de mayor a menor intervención del Estado y cada punto reflejara una posición o nivel de intervención preferido, luego nuestro problema es escoger un método de decisión, el cual, dependiendo de los supuestos, tendrá diversas opciones. Si nuestro supuesto

<sup>3</sup> Habitualmente el debate en cuestión es normativo, sin anticipar la complejidad de la interacción entre intereses, deseos y voluntades de la cual surge el Estado. Dicho en otros términos, la discusión acerca del rol del Estado casi ineludiblemente es de carácter ideológico, y la razón es muy simple: cuando nuestros intereses y los de otros se enfrentan, no siempre el debate reflexivo o deliberativo prevalece, sino que por el contrario la fuerza y el enmascaramiento de intereses para la mejor persuasión se imponen y a eso lo podemos llamar debate ideológico.



básico es el de igualdad política y de autonomía, vale decir, «*nadie más que yo es decisivo en mi bienestar*», debiéramos optar por la democracia<sup>4</sup>.

Ahora bien, señalado lo anterior, un primer problema tiene que ver con la distinción entre distribución de preferencias y distribución o función de bienestar. En una distribución de preferencias tenemos la frecuencia de individuos (absoluta o relativa) que se ubica en cada punto en una dimensión, digamos intervención del Estado, tal como se aprecia en la Figura 1a, el segmento *ab* concentra mayor número (porcentaje) de individuos que *cd*, no obstante, dichos segmentos en una distribución de utilidades (sociales) no necesariamente es la misma, como se aprecia en la Figura 1b. Allí se muestran sólo dos distribuciones de utilidad agregada, pudiendo ser infinitas, para cada uno de los puntos en el eje Estado-Mercado. La razón de ello es que la utilidad que brinda cada punto para los individuos allí ubicados puede diferir mucho en términos de la intensidad. Así, en *W1* el segmento *ab* proporciona B utilidad a toda la sociedad y *cd* una utilidad equivalente a C+D. Lo contrario sucede al observar *W2*.



Lo anterior puede parecer contraintuitivo, sin embargo, es lo que sucedería bajo un esquema de suma de utilidades para un segmento con intensidades de preferencias distintas. Sólo en el caso que las intensidades fueran las mismas, esperaríamos una distribución de utilidades igual a la figura 1a. En consecuencia, un primer problema en la identificación de un óptimo de intervención es que la mayor concentración de

<sup>4</sup> Aquí la democracia la estamos entendiendo en un sentido formal como un procedimiento que garantice la igualdad de voto; la posibilidad de ejercer el voto; la no interferencia de otros en la decisión de uno mismo o anonimato; Estado de derecho que se refleja en, a lo menos, dos libertades: asociación y libertad de prensa; y bajo una fórmula representativa debiéramos agregar: un sistema de selección y reemplazo de representantes en elecciones libres y separación de poderes. Para mayores detalles del debate ver: Riker (1982), Przeworski, A.; Alvares, M.; Cheibub, J. A.; y Limongi, F. (2000) y Sartori (1987), entre otros.

preferencias en un punto, no necesariamente implica que refleja la mayor utilidad para la sociedad, asumiendo, por supuesto, que es posible sumar utilidades.

Ahora bien, si asumimos que las intensidades de preferencia son las mismas, el problema consistiría en identificar el punto más preferido en la distribución. En efecto, de haber tantas posiciones como preferencias y ninguna igual a la otra, es decir, una línea continua, la mediana ( $Med$ ) de la distribución es el punto más próximo a todos y diríamos que es el punto relativamente más preferido (Downs, 1960; Hotelling, 1929).

¿Sucedería lo mismo si la distribución fuera normal? La verdad es que, siguiendo la misma lógica, la mediana seguiría siendo el resultado más preferido bajo un sistema de votación con regla de mayoría (Downs, 1960). ¿Y si tuviera sesgo? En principio, podríamos decir que el valor mediano de la distribución debiera ser el más preferido, sólo que al no coincidir con la media ( $\bar{x}$ ), podría ocurrir que ciertos individuos percibieran que al ser minoría, y sus posiciones muy extremas, decidieran abstenerse de participar. En ese caso el resultado más preferido estaría próximo a la moda (ver Figura 2).

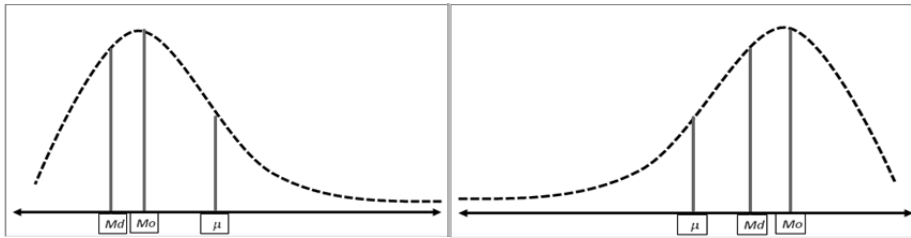


Figura 2

Hasta aquí podríamos decir que el resultado del proceso de votación, de una u otra forma siempre nos lleva a un único resultado, no obstante, ¿qué sucede cuando las estructuras de preferencias dan lugar a ciclos? (Condorcet, 1785; Black, 1948; Arrow, 1951). Es decir, cuando las preferencias no son de una sola punta. En este caso, los sistemas de elección por mayoría no proveerían resultados óptimos o más preferidos<sup>5</sup>. A lo que más podríamos aspirar es que los resultados con cierta *probabilidad* sean los más preferidos, pero no siempre. Esto significa que, por ejemplo, al decidir sobre dos opciones y después una tercera, el resultado no reflejará lo más preferido socialmente. El problema básico de los ciclos de votación es la capacidad que tienen algunos individuos para alterar los resultados por la vía de definir la agenda de votaciones o a través de votar estratégicamente.

<sup>5</sup> Si hablamos de tres votantes que deben decidir sobre tres proyectos y su distribución de preferencias es: A:  $x > y > z$ ; b:  $y > z > x$ ; c:  $z > x > y$  → ninguna opción es preferible, luego por Borda (comparando pares)  $x > y$  por A y B y  $z > x$  por B y C, entonces Z es el más preferido, sin embargo,  $y > z$  por A y B, luego no hay opción preferida.

Podrá decirse que ello se arregla de acuerdo a la disposición a pagar de cada individuo, sin embargo, no estamos hablando del mercado de bienes privados sino públicos y bajo un principio de igualdad.

Pero aun cuando se trate de preferencias de una sola punta, como lo señala McKelvey (1979), siempre es posible encontrar ciclos y con ello distorsiones en el proceso de revelación de preferencias, a través del control de agenda. Más aún, pequeños cambios en las preferencias de los individuos pueden llevar a situaciones en las que se produzcan intransitividads globales.

Ahora bien, ¿qué ocurriría de producirse cambios inter-temporales en las preferencias, es decir, ciclos inter-temporales? El problema sería más complejo aún, no obstante, las pérdidas de bienestar ocurridas a cambio del desajuste entre éstas y los resultados de un nivel dado de interferencia estatal, podrían ser corregidas a través de algún mecanismo de compensación. La pregunta es ¿cómo fijar parámetros de bienestar intertemporal?

Avanzando un poco más en nuestro ejercicio, asumamos que ninguno de los problemas anteriores existe y que por lo tanto podemos identificar un óptimo al que toda la población converge. ¿Qué sucedería cuando introducimos una segunda dimensión? Digamos que el óptimo de intervención económica es  $e^*$  y el de intervención moral<sup>6</sup>  $m^*$ , tal como se muestra en la Figura 3, la solución parece alcanzable. Pero, ¿qué sucede en un caso en que  $e^*$  y  $m^*$  claramente no coinciden como en la Figura 4? En dicho caso, aun cuando se trata de puntos divergentes, en la medida que las distribuciones de preferencias son de una sola punta (Black, 1958) habría una posición óptima o *mayoritaria* desde un punto de vista electoral. Sin embargo, no sería el caso si las distribuciones no fueran de una sola punta (Figura 5), puesto que nos enfrentaríamos a situaciones de «irracionalidad colectiva».

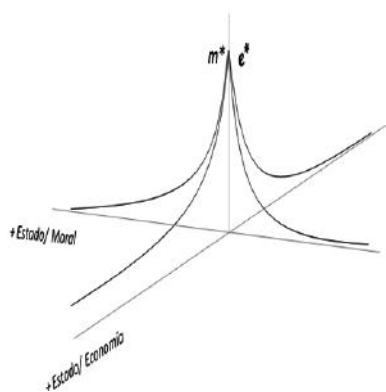


Figura 3

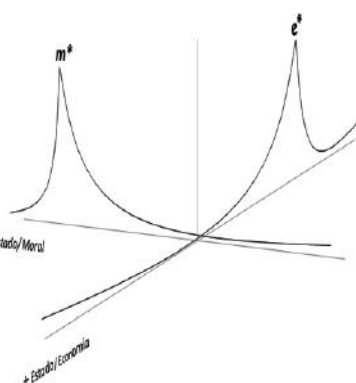


Figura 4

Dicho en otros términos nos encontraríamos con los mismos problemas de ciclos más arriba mencionados.

<sup>6</sup> Cabe señalar que la intervención moral para un liberal es distinta que para un conservador.

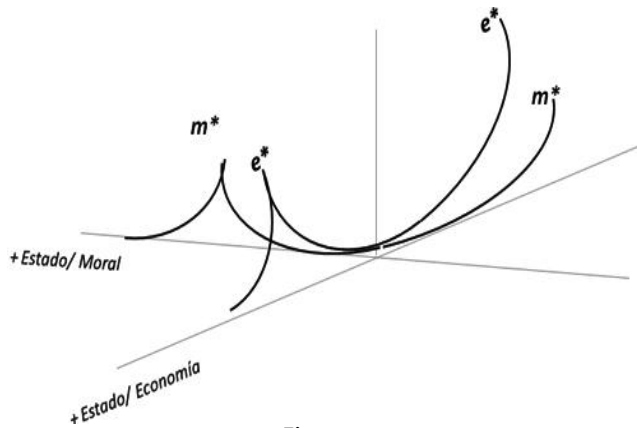


Figura 5

Hasta el momento, hemos supuesto que el uso de la regla de mayoría no es problemática. Por lo general, pensamos que la regla de mayoría absoluta (50% más uno) es obviamente la fórmula óptima, sin embargo no lo es necesariamente. Como lo han planteado Buchanan y Tullock (1980), una regla es óptima dependiendo del criterio con que se la analice. Así, por ejemplo, desde un punto de vista de los costos externos la regla de unanimidad sería óptima, puesto que sólo en ese caso los costos externos se hacen cero («yo debo estar de acuerdo para que se tome una decisión»). Sin embargo, desde un punto de vista de los costos de tomar decisiones (costos de transacción), la regla más «barata» sería que un individuo tomara las decisiones por todos<sup>7</sup>. Ahora bien, la suma de costos externos y de decisión (*social interdependence costs*), se minimizan en diferentes reglas dependiendo de la materia de debate, puesto que ésta determina los costos de los que no están de acuerdo con su aprobación y el grado de dificultad para acordar la regla. En consecuencia, no podemos estar ciertos a priori de una sola regla óptima (ver Figuras 6 y 7).

Ahora bien, una de las ventajas de la regla de mayoría, es que ninguna minoría puede ser pivote en el proceso de toma de decisión, es por ello que la consideramos «óptima». Sin embargo, dado que de hecho efectivamente consideramos que ciertas materias tienen una importancia significativa, es por lo que recurrimos a sistemas de super-mayorías, mayorías absolutas y mayorías simples.

Supongamos ahora que, de alguna forma, una sociedad es capaz de acordar a través de un mecanismo democrático, un punto óptimo para las dimensiones antes señaladas, asumiendo que son las únicas relevantes, lo que no es necesariamente cierto (v.g. la dimensión política no necesariamente está implícita en la moral y económica). Un problema que surgirá es que los individuos en minoría pueden contar con recursos suficientes para cambiar el óptimo, esto es particularmente cierto como

<sup>7</sup> No obstante dicha regla violaría el principio ya antes mencionado de que «nadie más que yo soy decisivo en mi bienestar».

lo ha dejado en evidencia Olson (1965), por ejemplo, bajo la forma de grupos de interés.

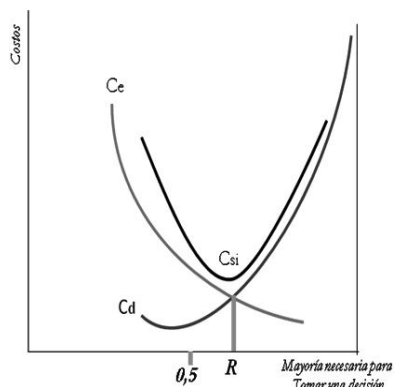


Figura 6

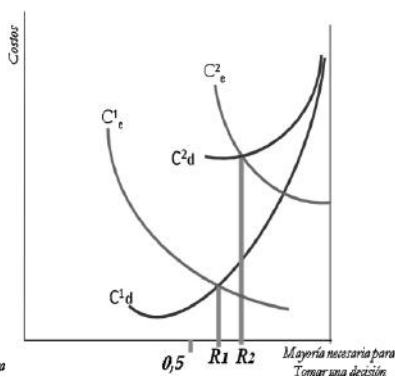


Figura 7

Hasta el momento, no hemos señalado si las decisiones son realizadas bajo un esquema de democracia directa o indirecta. Así, si la decisión sobre el nivel de intervención de la economía es tomada de modo indirecto bajo un esquema de democracia representativa, pueden existir divergencias entre las decisiones públicas (colectivas) tomadas por los representantes y las preferencias individuales. Es decir, al estar las preferencias individuales representadas *por las o en las* de otros, éstas últimas no siempre constituirían un espejo de las primeras<sup>8</sup>. Esto podría corregirse precisamente evitando un cambio hacia un sistema de representación indirecta, manteniendo el régimen de asamblea, sin embargo, además de los problemas de ciclo ya mencionados, ocurrirían otros. Podemos mencionar dos. Primero, los costos de transacción (decisión, coordinación y acuerdo) serían crecientes a medida que aumenta el número de individuos de una asamblea y aunque se opte por un sistema de asambleas locales, los problemas de coordinación y acuerdo subsistirían, en este caso entre grupos, e incluso podría agravarse por la acción de comportamientos estratégicos (Black, 1958; Svensson, 2000). En efecto, si el método de decisión es por acumulación, en la medida que exista manejo de agenda en cada asamblea, el resultado puede ser convenientemente manipulado.

Un segundo problema, la representación, impone una separación entre representante y representado, esencial para la responsabilidad política, que la democracia directa no es capaz de proporcionar, y allí radica uno de sus problemas centrales, a saber, que el pueblo es juez y no parte y por ello es que decimos que puede juzgar a

<sup>8</sup> Además está decir que los problemas de correspondencia entre preferencias reales y representadas (las que los elegidos dicen representar), están afectados por los sesgos de los propios representantes, que obviamente resulta poco probable que se abstengan de expresar. Por ejemplo, si están en juego las preferencias religiosas a propósito de una política pública, los representantes podrían demandar mayor intervención del Estado.

los representantes, sobre los que recae la responsabilidad política del quehacer público. Siendo los ciudadanos «irresponsables» se hace posible que el sistema funcione adecuadamente, y no en aquellos casos en que la mencionada responsabilidad política se encuentra diluida (Manin, 1998).

Este problema no es menor y es y sigue siendo un rompecabezas y conflicto permanente hasta hoy día. En definitiva, nuestro problema de identificación del nivel más preferido de intervención estatal, se ha transformado en un problema de revelación de preferencias, es decir, ¿cómo podemos estar seguros de que las preferencias de los electores tengan su espejo en las de los representantes?

Independientemente del problema de la representación, ésta supone distintos métodos de elección de los representantes, los que no producen idénticos resultados, lo que se traduce en que tales resultados, parcialmente al menos, son contingentes al método. Por ejemplo, si se usa la regla de simple mayoría para decidir sobre distritos cuyo tamaño es de un escaño (*first past the post*) el resultado será muy distinto si se usa algún método de asignación, digamos por cociente (*d'Hont, Sainte-Laguë*) y con tamaños de distrito más grandes (superior a 3). Igualmente, el resultado en la composición de la asamblea de representantes también será distinta si se trata de un sistema de tamaños de distritos grandes y con sistemas fórmulas electorales de cuota o resto mayor (Hamilton, *Hare, Droop o Imperial*). Ello se aprecia en la Tabla 1, en la que se plantea un caso hipotético, en que los grupos, facciones, partidos o coaliciones no obtienen iguales resultados según sea el método empleado.

Tabla 1: Comparación de distintos métodos electorales

<b>Partido</b>		<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>
<b>Votos</b>		<b>30</b>	<b>40</b>	<b>62</b>	<b>12</b>	<b>19</b>
<b>Método</b>	<b>First past the post</b>	<i>Ganadores</i>				
	<i>Escaños</i>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>
	1	-	-	100%	-	-
	2	-	-	100%	-	-
<b>Método</b>	<b>Proporcional d'Hont</b>	<i>Ganadores</i>				
	<i>Escaños</i>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>
	2	-	50,0%	50,0%	-	-
	3	-	33,3%	66,7%	-	-
	4	25,0%	25,0%	50,0%	-	-
	5	20,0%	20,0%	60,0%	-	-
	6	16,7%	33,3%	50,0%	-	-
	7	14,3%	28,6%	42,9%	-	14,3%
<b>Método</b>	<b>Cuota Hamilton</b>	<i>Ganadores</i>				
	<i>Escaños</i>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>
	2	-	50,0%	50,0%	-	-
	3	33,3%	33,3%	33,3%	-	-
	4	25,0%	25,0%	50,0%	-	-
	5	20,0%	20,0%	40,0%	-	20,0%
	6	16,7%	33,3%	33,3%	-	16,7%
	7	14,3%	28,6%	42,9%	-	14,3%

Así, si se emplea un sistema de distrito único (*first-past-the post*), quien tiene más votos resulta obtener el 100% de la representación (partido C) a pesar de obtener sólo un tercio de los votos. Bajo un sistema de fórmula d'Hont<sup>9</sup> para 2 escaños, C y B obtienen el 50% cada uno, a pesar de que en conjunto apenas concentran el 50%. Si bien a medida que es más grande el distrito mayor es la proporcionalidad, se producen desbalances tales como que con 7 escaños una lista con el 18,4% (lista A) obtiene un 14% de representación mientras que otra con 11,6% (lista E) el mismo 14,3% y otras con 7,3% quedan sin representación. Esto ha llevado a muchos a usar series de divisores distintos tales como *Sainte-Laguë*<sup>10</sup> que intentan generar mayor proporcionalidad (Guzmán, 2006).

Todas estas restricciones de tipo electoral ciertamente tienen un impacto sobre la forma como se toman decisiones para la definición de un tamaño óptimo de intervención, a las que podemos agregar ciertos diseños institucionales cuyos efectos no son menores. En primer lugar, el grado de descentralización fiscal. A modo de ejemplo, en Estados Unidos, la determinación de un tamaño óptimo de intervención opera por definición en dos ejes: estadual y federal, lo que supone definiciones más ajustadas y en consecuencia menos susceptibles de explotación por parte de grupos de interés. En buenas cuentas, podríamos encontrar ciertas diferencias entre sistemas unitarios y federales (Ostrom, 1973), que finalmente pueden hacer la diferencia al momento de definir determinados niveles de intervención del Estado en la economía o, al menos, su organicidad. Al respecto, existe una amplia literatura que se ha debatido respecto de la importancia de mecanismos descentralizados en la provisión de bienes públicos (Ostrom, 1990; Tsebelis, 2002; Rodden, 2004).

Segundo, la literatura es bastante concluyente al señalar que existen incentivos claros para capturar al Estado por la vía de interferir en el proceso de toma de decisiones. La razón es muy simple: el Estado produce ciertos bienes de alta demanda en la sociedad, lo que hace que ciertos grupos se especialicen en la demanda de regulaciones y subsidios así como también otros en la demanda de desregulaciones y menores impuestos. Si bien esta situación podría generar un sistema de competencia óptima (Becker, 1983; 1985), ello no necesariamente tendría que producirse, puesto que dependen del nivel de influencia de cada grupo (Olson, 1965 y Denzau y Munger, 1986), del comportamiento burocrático (Niskanen, 1971), de la interacción con el poder legislativo y el tipo de bien o servicio provisto por el gobierno (Dunleavy, 1991). En buenas cuentas, si esto es así, las posibilidades de arribar a definiciones óptimas parece poco probable dadas las interferencias para que sea posible lograrlo.

<sup>9</sup> Consiste en dividir los resultados tantas veces como escaños a repartir. Así, por ejemplo, si se trata de 3, entonces, se divide cada uno por 1, después por 2 y finalmente por 3. Es decir, se usa como serie de divisores los números naturales, dados por la fórmula  $\frac{V}{r+1}$ , donde  $V$  corresponde a los votos totales de cada partido y  $r$  al número de escaños. Después se ordenan los cocientes de mayor a menor y el tercero menor se constituye en cociente que nos permite saber cuántos escaños recibe cada partido, a través de dividir el resultado por dicho cociente.

<sup>10</sup> En este caso la serie de divisores está dada por  $\frac{V}{2r+1}$  y en su fórmula corregida es cuando  $s=0$ , entonces dividir por  $\sqrt{2}$  y después aplicar la misma fórmula con lo que da la serie:  $\sqrt{2}, 3, 5, 7, \dots$ , etc.

Tercero, un factor guarda relación con un resultado institucional que tiene efectos en las posibilidades de obtener resultados agregados que reflejen las preferencias individuales, particularmente en el tema que nos ocupa: nos referimos a las posibilidades de reelección de los representantes. En efecto, mientras mayor sea la incumbencia es probable que los procesos políticos tengan el sesgo propio de los incumbentes y por lo tanto cualquier debate en torno al rol del Estado es probable que se encuentre sesgado. Si bien esto no tiene que ser ineficiente o inadecuado per se, sí puede resultar ser un filtro tal que impida un proceso de decisión colectiva consistente con las preferencias ciudadanas.

Ciertamente, existen incentivos e instituciones para proveer conductas de sujeción a las preferencias ciudadanas, como por ejemplo, elecciones frecuentes, sistemas de primarias, límites a la reelección de los representantes, reglas de super mayoría, revocación de autoridades ante el no cumplimiento de sus funciones, plebiscitos locales y mecanismos de control de constitucionalidad de la ley, entre otros. Sin embargo, no siempre ellos son exitosos, porque no conocemos la combinación óptima institucional que garantiza su mejor funcionamiento; aun más, por hipótesis podría sostenerse que la adecuación a las preferencias ciudadanas no necesariamente es óptima *per se* en términos de otras dimensiones del rol del Estado.

El problema se hace más complejo cuando finalmente relajamos el supuesto de racionalidad por la vía de sostener que los individuos no siempre exhiben comportamientos consistentes, ya sea porque no conocen sus preferencias o se producen divergencias inter-temporales de estas. Asimismo, lo que se ha llamado «ignorancia racional» (Downs, 1960) ciertamente tiene efectos significativos para permitir toda suerte de distorsiones políticas. Por último, como no sabemos cómo es la distribución de las funciones de utilidad de los individuos en términos de largo y corto plazo, ni tampoco cuán variables o intercambiables son ellas, resulta aún más complejo conocer cuán estable sería dentro de una población dada, un nivel óptimo de intervención. En la Figura 8 se aprecian las divergencias que pueden existir en términos del bienestar ( $w$ ) de un individuo en el corto y largo plazo, lo que puede ser el resultado de conductas «miopes», racionalidad limitada<sup>11</sup> o ignorancia.

---

<sup>11</sup> Al respecto existe una enorme literatura, la que incluye Simon (1954, 1972), Kahneman (2003), Elster (1989), Sen (1977) y Smith (1991), por citar algunos trabajos.



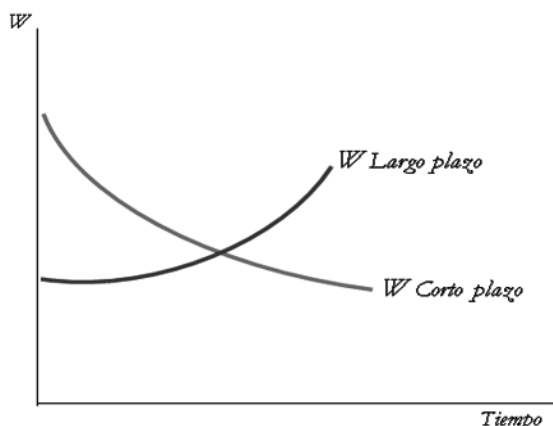


Figura 8

### ¿Qué podemos decir entonces?

A partir de lo anterior podría decirse que no es trivial identificar una fórmula para determinar un óptimo de intervención del Estado, no sólo en democracia sino que también respecto de cualquier sistema que suponga como objetivo colectivo el bienestar individual y colectivo. No hay método para ello y es probable que no exista eso que llamamos bienestar colectivo.

No obstante, al parecer existen principios «unánimemente» aceptados en toda sociedad. Los ejemplos más claros los vemos expresados en derecho penal y civil cuya aplicabilidad es no sólo universal, sino que además de unánime aprobación en muchas sociedades. No obstante, en materia de derechos de propiedad, cuando el Estado aumenta los impuestos a los cigarrillos, acaso no está llevando a cabo un acto expropiatorio. Podrá decirse que se trata de una forma de reducir una externalidad (*side effects*) a través de un instrumento eficiente, no obstante, ¿se está traspasando el ingreso recaudado a los «afectados»? La verdad es que no, por el contrario es una fuente extraordinariamente rentable y simple de recaudación fiscal. Algo parecido ocurre con el alcohol.

Otro ejemplo tiene que ver con los aranceles. Ciertamente para los productores nacionales es una muy buena idea, pero para los consumidores no es otra cosa que el hecho de que parte de su dinero sea transferido a los productores (ineficientes o no) de bienes para los que existe una oferta más barata en el exterior<sup>12</sup>.

Un ejemplo, algo más controvertido lo encontramos en regulaciones medioambientales, declarar monumento nacional a la araucaria, ciertamente tiene un gran valor para quienes sentimos que es necesario crear algún mecanismo de protección a

<sup>12</sup> Ejemplos de regulaciones en este sentido se aprecian en Pelzman (1975), Pelzman (1987a) y Pelzman (1987b).

especies nativas en riesgo de extinción, sin embargo, afecta notablemente (negativamente) el valor de la propiedad en algunos casos.

Desde otra perspectiva, ya no en la dimensión económica sino moral, el aterrizaje conceptual es más complejo. Tres ejemplos lo ilustran. Por una parte, existe consenso respecto de la protección de la vida privada y la autonomía privada. Esta se expresa en que podemos acordar que dos adultos tienen derecho a expresar sus afectos entre sí, sin embargo, las uniones homosexuales no son aceptadas en muchos ordenamientos jurídicos y podría sostenerse que es un exceso de intervención del Estado en la vida privada.

Por otra parte, nadie duda del respeto y protección de la vida privada de las personas, sin embargo, para algunos es aceptable la interrupción de la vida de otros, como sería el aborto. Ciertamente, un argumento señala que un embrión no es lo mismo que un niño o un adulto, y que por lo tanto no es un «otro», sin embargo, no parece obvia la protección del derecho del continente (la madre y su útero) y no la del contenido (el embrión). Es decir, no existe una solución o argumento universal al respecto y, en consecuencia, la legalización del aborto puede ser vista por muchos o algunos como una renuncia del Estado a la protección de la vida.

Por último, otro tanto podría decirse que ocurre con la legalización de la droga, puesto que se estaría legalizando el derecho a la muerte; no obstante, en este caso se trata de una decisión personal que, de no involucrar a otros, no parece reprochable, en cambio en el aborto estamos en presencia de una decisión unilateral que se impone sobre un «otro».

A estas alturas podría surgir la tentación de zanjar la discusión señalando que el rol del Estado no es otra cosa que la producción de bienes públicos, y que en los ejemplos mencionados, queda claro que ese es el problema en juego. La verdad es que no es así. Por lo pronto, si de definiciones de bienes públicos se tratara (Samuelson, 1954), ninguno de los casos anteriores se ajusta del todo. Son pocos los bienes que podemos llamar tales. Segundo, una cosa es la producción de bienes públicos y otra es la posibilidad de hacerlo. Tercero, no siempre existe acuerdo en cuánto debiéramos producir de un bien público, y aunque las votaciones serían el método para definirlo, ya se han mencionado los problemas que presentan. Finalmente, la producción de leyes de suyo transforma en bienes públicos bienes que no lo son, lo que hace aún más alambicado el problema.

¿Qué podemos hacer entonces? La verdad es que muy poco. Sólo podemos confiar en que los procesos de ensayo y error institucional ayuden y que converjan en la dirección de maximizar el bienestar colectivo. En ocasiones la miopía de los votantes también se aprecia en los gobernantes (representantes), lo que los lleva a no tomar decisiones óptimas en materia de intervención<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Un ejemplo son las recientemente aprobadas *Ley de transparencia en el acceso a la información pública* (Ley N° 20.285), la que se suma a dos cambios legislativos significativos, a saber, la *Ley de prensa* (Ley N° 19.733) de 2001 y la creación de la «Dirección Nacional del Servicio Civil» (Ley N° 19.882) en 2003. Lo que importa destacar es que estos tres cuerpos legales han cambiado significativamente la forma de operación del Estado y en consecuencia es posible dejar en evidencia

Importa destacar que desde un punto de vista conceptual y empírico hoy día contamos con suficiente evidencia como para analizar los efectos que determinadas instituciones (set de reglas) pueden traer consigo. Asimismo, hoy tenemos suficiente evidencia de los distintos *trade-off* en los que incurrimos en la elección de determinadas instituciones, lo que si bien no resuelve los problemas de elección social, al menos nos advierten de los costos de corto y largo plazo que ciertas decisiones producen.

Finalmente, lo señalado más arriba nos permite concluir que, de la misma forma que no parece posible arribar a óptimos en sentido estricto y que, por lo tanto, los resultados del proceso colectivo no parecen racionales, es posible que ello sea parte de un proceso más complejo que hasta el momento ha estado ausente del debate, a saber, lo que Caplan (2001) ha denominado la racionalidad irracional, es decir, el que las personas deciden ser irracionales porque los costos de sus creencias son menores que los beneficios. El problema surge cuando se producen lo que Caplan llama las externalidades de la irracionalidad, y es eso lo que es inevitable al proceso político o colectivo.

En resumidas cuentas, la discusión sobre intervención óptima y qué rol debe tener el Estado no puede ser ciega; tenemos conocimiento tanto de las conductas económicas y sociales como asimismo del funcionamiento institucional y su conexión con éstas, como para ser muy cuidadosos al momento del diseño de políticas públicas y de sus efectos (directos e indirectos), y en alguna medida sobre el rol de las consecuencias no anticipadas, las que si bien, por definición, no podemos detectar, al menos podemos estar atentos a su ocurrencia<sup>14</sup>.

## Referencias

- ARROW, Kenneth. J. (1963). *Social choice and individual values*, 2nd ed., New York: J. Wiley.
- BECKER, Gary. S. (1983). «A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence», *Quarterly Journal of Economics*, 98 (3): 371-400.
- . (1985). «Public policies, pressure groups and dead weight costs», *Journal of Public Economics*, 28 (3): 329-347.
- BLACK, Duncan. (1948). «On the Rationale of Group Decision-making», *Journal of Political Economy* 56: 23-34.
- . (1958). *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge: Cambridge University Press.

---

los problemas de funcionamiento y por esa vía las carencias en materia de eficiencia. Dicho de otro modo, aun cuando con estos cuerpos legales no se ha modificado el rol del Estado, sí se ha afectado su fisonomía, además de hacerlo menos opaco a la opinión pública. En consecuencia, independientemente de si nos encontramos en un óptimo, la verdad es que su funcionalidad es la que nos permitirá saberlo.

<sup>14</sup> Para una mejor comprensión del fenómeno de consecuencias no anticipadas ver Lal (2007); Smith (1976); Smith (1982); Merton (1936) y Merton (1972).

- BUCHANAN, James M. y Gordon TULLOCK (1980). *El Cálculo del Consenso: Fundamentos lógicos de la democracia constitucional*, Madrid: ESPASA-CALPE.
- CAPLAN, Bryan. (2001). «Rational Ignorance vs. Rational Irrationality», *Kyklos* 54 (1): 3-26.
- CONDORCET, Nicolas de (1785). *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*, París: Imprimerie Royale.
- DOWNS, Anthony (1960). *An Economic Theory of Democracy*, Addison Wesley, Longman.
- DENZAU, Arthur T. y Michael C. MUNGER (1986). «Legislators and Interest Groups: How Unorganized Interests Get Represented», *American Political Science Review*, 80(1): 89-107.
- DUNLEAVY, Patrick (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic approaches in political science*. London: Pearson Education.
- GUZMÁN, Eugenio (2006). «La última reforma; el sistema electoral binominal» en C. HUNEEUS, ed., «*La reforma al sistema binominal en Chile; una contribución al debate*», Santiago: Editorial Catalonia.
- ELSTER, Jon (1989). *Solomonic Judgements. Studies in the Limitations of Rationality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HOTELLING, Harold (1929). «Stability in Competition», *Economic Journal*, 39: 41-57.
- KAHNEMAN, Daniel (2003). «Maps of bounded rationality: Psychology for behavioral economics», *American Economic Review*, 93: 1449-75.
- LAL, Deepak (2007). *Reviving the Invisible Hand: The case for liberalism in the Twenty First Century*. Princeton: Princeton University Press.
- MANIN, Bernard (1998). *Los principios del gobierno representativo*, Madrid: Alianza.
- MERTON, Robert K. (1936). «The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action», *American Sociological Review*, 1: 894-904.
- . (1972). *Teoría y Estructura Social*, México, F.C.E.
- NISKANEN, William (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton.
- OLSON, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action*, Cambridge: Harvard University Press.
- OSTROM, Elinor (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- OSTROM, Vicent (1973). «Can Federalism Make a Difference?» *Publius. The Journal of Federalism* 3: 197-238.
- PELTZMAN, Sam (1975). «The Effects of Automobile Safety Regulations», *Journal of Political Economy*, 83, 4: 677-726.
- . (1987a). «The Health Effects of Mandatory Prescriptions», *Journal of Law and Economics* 30, 2: 207-238.
- . (1987b). «Regulation and Health: The Case of Mandatory Prescriptions and an Extension», *Managerial and Decision Economics* 8, 1: 41-46.

- PRZEWORSKI, Adam; Michael E. ALVAREZ; José Antonio CHEIBUB, y Fernando LIMONGI (2000). *Democracy and development: Political regimes and material welfare in the world, 1950–1990*. New York: Cambridge University Press.
- RIKER, William H. (1982). *Liberalism Against Populism: A confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice*. San Francisco: W. H. Freeman.
- RODDEN, Jonathan A. (2004). «Comparative Federalism and Decentralization. On Meaning and Measurement», *Comparative Politics*, 36 (4): 481-499.
- SAMUELSON, Paul A. (1954). «The Pure Theory of Public Expenditure», *Review of Economics and Statistics*, 36 (4): 387-389.
- SEN, Amartya. K. (1977). «Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory», *Philosophy and Public Affairs*, 6 (4): 317-44.
- SARTORI, Giovanni. (1987). *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- SIMON, Herbert A. (1954). «A behavioral model of rational choice». *Quarterly Journal of Economics* 69: 99–118.
- . (1972). «Theories of bounded rationality» en C.B. McGuire y Roy Radner (eds.) *Decision and Organization*, Amsterdam: North-Holland.
- SMITH, Adam (1976). *The Theory of Moral Sentiments*, Indianapolis: Liberty Fund.
- . (1982). *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Indianapolis: Liberty Fund.
- SMITH, Vernon L. (1991). «Rational Choice: The Contrast between Economics and Psychology», *Journal of Political Economy*, 99 (4) : 877- 97. The University of Chicago Press.
- SVENSSON, Lars-Gunnar (2000). «The Proof of the Gibbard-Satterthwaite Theorem Revisited», November, <http://www.nek.lu.se/nek/igs/vote09.pdf>
- TEMIN, Peter (1980). «Regulation and the Choice of Prescription Drugs», *The American Economic Review*, 70 (2), Papers and Proceedings of the Ninety-Second Annual Meeting of the American Economic Association, May: 301-305.
- TSEBELIS, George (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press.



DESAFÍOS DEL ESTADO DEL SIGLO XXI EN LA SOCIEDAD  
DEL CONOCIMIENTO

**Eduardo Dockendorff.** Ha sido Ministro Secretario General de la Presidencia (2004-2006), Subsecretario General de la Presidencia (2000-2002), Jefe de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (1996-2000). Consultor internacional en programas del BID, PNUD y Banco Mundial. Actualmente se desempeña como Director del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.



# DESAFÍOS DEL ESTADO DEL SIGLO XXI EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO<sup>1</sup>

Eduardo Dockendorff V.

## **Introducción. La política y el conocimiento deben adaptarse a los requerimientos de la globalización**

Esta es una invitación a reflexionar sobre los desafíos que tiene el Estado en la sociedad del siglo XXI, pero desde el rol que poseen las universidades en la construcción de ésta. Cabe señalar entonces una primera observación sobre la relación entre entidades —estatales por añadidura— que producen conocimiento, como elemento fundamental de este artículo. Es por ello que intentaremos demostrar la existencia de una relación entre el Estado, las universidades y la ciudadanía, en la construcción de políticas públicas de excelencia en la sociedad.

Conforme cambian las sociedades, las universidades deben actualizar permanentemente la pregunta sobre su relación esencial con ella, con el propósito de poder definir el alcance de su contribución al desarrollo y la sostenibilidad de las mismas. Mientras los Estados nacionales fueron la base preponderante de la organización política entre los países, como también los referentes titulares de las universidades durante el siglo pasado, en el mundo globalizado del siglo XXI la relación de las uni-

---

<sup>1</sup> Este artículo tiene como base el *paper* presentado por el autor en el panel «Rol del Estado» en el marco del seminario «Pensando Chile en el Bicentenario» realizado entre el Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el 22 de junio de 2009.

versidades con la sociedad, independientemente de la titularidad nacional, se amplía de manera acelerada aumentando su contribución y alcance. Por cierto que el aporte de las instituciones universitarias va desde los productos científicos y los recursos tecnológicos, hasta el desarrollo de propuestas que encaminen las tendencias de la sociedad.

En la actualidad la Universidad, como productora de conocimiento, se encuentra con enormes desafíos, exigidos por los ciudadanos de hoy. Entre ellos se encuentra la entrega de valores y responsabilidades públicas, como son la divulgación del respeto a los derechos humanos o la necesidad de trabajar hacia una sociedad más justa e igualitaria. Esta misión se ha hecho cada vez más importante y urgente gracias al acceso a la información, siendo el internet (como medio de acceso) quien entrega la llave a los ciudadanos para exigir que estos objetivos se cumplan.

En un mundo globalizado y dinámico como el que vivimos, las universidades cumplen un rol fundamental principalmente porque «son importantes tanto por la producción y difusión de conocimiento como por la formación de los recursos humanos necesarios para el procesamiento y aplicación de la información...» (Castells 2005: 99).

En efecto, la sociedad global, que es la nueva demandante de la Universidad, está experimentando acelerados cambios en sus estructuras, actores y valores. Esta primera demanda global recae tanto sobre la Universidad como sobre el Estado.

Por lo anterior es posible identificar esta relación como una matriz en la que el Estado, las universidades y la ciudadanía colaboran en conjunto para construir, implementar y fiscalizar políticas públicas de excelencia, siempre bajo un esquema complejo, difícil de manejar, que implica competencias y juegos de interés.

Cabe señalar que en gobiernos con regímenes democráticos uno de los pilares que tiene el Estado para realizar políticas públicas de excelencia es a través del apoyo y de las críticas provenientes de grupos corporativos, políticos, y por supuesto académicos (Lahera 2004), siendo esta la máxima expresión de coordinación entre los agentes antes mencionados y que serán relacionados a continuación.

## 1. La búsqueda de un nuevo equilibrio político

Es posible señalar que existen factores que tienen más importancia que otros en los procesos de cambio, que de algún modo condicionan el desarrollo político que hemos experimentado durante el siglo XXI. Estos serían el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil (Amin 2003, Wallerstein 1999, Vega 1984, Alvarez-Gómez 2000, Salazar 1999). Si bien no se descarta la existencia de otros, no cabe duda que estos influyen fuertemente en el contexto en el que juega su rol la política y la elaboración de políticas públicas.

Un ejemplo de ello es la relación virtuosa y dinámica entre estos grandes agentes que nos pueden entregar relaciones equilibradas o simplemente relaciones viciosas sin posibilidad de romper el statu quo.

Lograr un estado de equilibrio entre estos actores es la tarea primordial de las políticas públicas, a través de las cuales el Gobierno procura asegurar la gobernabilidad del sistema político, la estabilidad política y su legitimidad. Algunos autores señalan que esta relación se da a través de redes de políticas, o *policy networks*. Esto permite que tanto políticos, grupos de interés, organizaciones públicas y privadas que gobiernan en un sector político interactúen y operen para dar solución a necesidades de la sociedad (Zurbriggen 2004).

Dicho de otra forma, para asegurar las condiciones materiales y sociales de los ciudadanos, el acceso igualitario a las oportunidades y calidad del gobierno para desarrollar políticas públicas de excelencia, se requiere de redes como se señaló anteriormente. El buen gobierno y las políticas públicas son el epicentro de la relación virtuosa entre Estado, mercado y sociedad civil. Ciertamente que la relación virtuosa entre Estado, mercado y sociedad civil —o ciudadanía global— produce cambios en la naturaleza esencial de los tres actores. Cada uno en su rol, tensiona las relaciones hacia nuevas formas y estructuras, que generan nuevas exigencias y desafíos que deben ser trabajados.

## 2. La función política del ciudadano global

Hoy por hoy, sólo se sabe que el Estado que emergerá de este proceso denominado globalización será diferente a las formas políticas administrativas conocidas hasta ahora. En efecto aquellas actividades que funcionan y se ejecutan a escala planetaria como las comunicaciones, la tecnología y economía (Castells 2005), configuran esta nueva forma de visualizar los futuros desafíos que tendrá el Estado. Lo mismo ocurre con el mercado. Sin embargo los cambios más profundos ocurrirán en los ámbitos de la denominada sociedad civil, esto es, en la ciudadanía global; sus demandas, sus valores, sus preferencias políticas y su capacidad de establecer nuevas relaciones de poder con las estructuras dominantes. La nueva ciudadanía de este mundo global, a diferencia de la que existió bajo el Estado de Bienestar, Socialista, o Subsidiario del siglo XX —mucho más receptora de beneficios actuando sólo como un «espectador»—, hoy se encuentra mucho más cerca del poder ya que posee las herramientas necesarias principalmente por el acceso a la información, permitiendo así el «empoderamiento» para influir en los asuntos públicos y con ello, en el futuro desarrollo socioeconómico y cultural del país.

Si bien existen muchas formas en las que el ciudadano puede actuar y expresar su opinión, estas en su mayoría se han remitido al mundo electoral, hasta ahora, ya que durante la última década, el mundo civil ha generado nuevas formas de participación a través de organizaciones que se presentan como un actor influyente en la toma de decisiones, siendo incisivas y comprometidas en la exposición de las demandas ciudadanas. Muchas de estas se configuran como organizaciones no gubernamentales que se sostienen, muchas veces, bajo el umbral de la educación entregada por las universidades, que mediante procedimientos formales hacen valer su sentir a las autoridades, generando la triangulación a la cual hacemos referencia en este artículo.

En este sentido, la Universidad tiene la responsabilidad de incrementar la capacidad de desarrollar información que sirva como respaldo en la creación de nuevas propuestas que en su efecto se puedan trabajar como posibles políticas públicas. Por otra parte, el Estado, como aparato principal, también requiere de cambios que permitan trabajar de manera más eficiente aquellas demandas ciudadanas. Las preguntas sobre el carácter del Estado del siglo XXI, así como las nuevas formas que revestirán el gobierno y sus políticas públicas, requerirán respuestas transdisciplinarias, es decir, será un enorme desafío para el conocimiento, no sólo para las ciencias sociales, sino también para las ciencias como la biología, la bioquímica, la nanotecnología y la bioética, la filosofía, el derecho, la ingeniería, las ciencias de la salud y el medio ambiente, que de manera ineludible se dispongan a trabajar conjuntamente para responder a los requerimientos de la sociedad.

El Estado de Chile es un sistema político administrativo que en la actualidad se encuentra en constante transformación. Este proceso muy dinámico, en el cual el Estado se debe adecuar a las nuevas tendencias tecnológicas, innovación y formas de trabajo e información, lentamente han hecho presión forzando la impostergable necesidad de realizar cambios estructurales. Hasta hace pocos años, Chile se caracterizaba por tener un sistema con una alta participación política en la designación de los funcionarios, bajo la forma de acuerdos entre partidos y una carrera estancada en términos de sus posibilidades de progreso y desarrollo de sus funcionarios (Waissbluth, 2002). El nuevo escenario hace que la necesidad de realizar profundas transformaciones al Estado sea imperativa. Con el inicio de la Reforma del Estado dentro del plan macro de modernización de la administración pública, bajo el cual los funcionarios serán designados a través de reclutamiento, selección, nombramiento, remuneraciones y evaluación de desempeño, será posible que el aparato estatal corra al mismo ritmo que los requerimientos de la ciudadanía, de manera efectiva.

Al modernizar el aparato estatal, la eficiencia en el desarrollo, ejecución y mantención de procedimientos en políticas públicas permitirá actuar frente a situaciones críticas que requieren de buenas prácticas políticas. Es una incógnita aún cuánto es el efecto acumulado de estos procesos y su influencia en cómo el Estado, al transformarse, establece nuevas formas de relación con la ciudadanía, y cómo afectan estas transformaciones a las estructuras del poder al interior de la sociedad. Sin embargo, está claro que en la medida que las entidades competentes —el Estado, la universidad y la ciudadanía— tomen su rol de manera efectiva y logren trabajar en conjunto, tendrán mayores posibilidades de éxito en la formulación de políticas públicas.

### 3. Las reformas urgentes al Estado del siglo XXI

Las claves de la gobernabilidad democrática del siglo XXI descansarán en una relación equilibrada entre los tres elementos ya enunciados. Pero ¿cuáles serán los cambios más urgentes a la estructura del Estado en Chile en particular, para prepararlo para la expansión indetenible de los mercados globales, pero especialmente para las

demandas por participación y protagonismo de una ciudadanía más informada y alerta?

Preliminarmente, podemos proponer dos cambios necesarios para el proceso antes mencionado. El primero, dice relación con un cambio estructural, que permita la *Descentralización del Estado*, que en un sentido práctico permita la participación de la población a lo largo del territorio, de un modo más representativo y que resolviera de una manera más directa los problemas y necesidades los ciudadanos. El segundo cambio probablemente más importante que el anterior, es aquel que posibilite y viabilice una *nueva cultura del servicio civil y del servicio público*. Es posible que ambas reformas puedan desencadenar importantes cambios en la distribución de población y de la actividad económica en el territorio, como también en la conformación de nuevos centros económicos y tecnológicos regionales, abriendo nuevas tendencias en el patrón de distribución de oportunidades en el espacio territorial. Pero ellas, por ahora, no pasan de ser hipótesis, cuando no «*wishful thinking*».

La contribución de una universidad pública estatal como la Universidad de Chile a entender, interpretar e iluminar los escenarios alternativos de este proceso, es insustituible, pues las políticas públicas son ámbitos de lo público, e indelegable prerrogativas del Estado, a través del gobierno. Como antes ya se ha señalado, es muy importante que en el proceso de desarrollo de una política pública exista la discusión y la crítica de todos los sectores, pudiendo ser las Universidades una de las protagonistas como desarrolladoras de conocimiento (Lahera 2004). Si bien las decisiones sobre alternativas corresponden tradicionalmente al ámbito de los órganos del Estado, particularmente al Ejecutivo, la gestión estratégica moderna de gobierno requiere crecientemente del conocimiento no sólo para apoyar las fases de *pre factibilidad* de procesos de desarrollo de políticas públicas, sino muchas veces acompañar interactiva o ininterrumpidamente las decisiones políticas, justamente por el efecto retroactivo de éstas sobre nuevas demandas a decisiones políticas. Es posible entonces, que el Gobierno y la Universidad deban transitar, por largos períodos en relaciones de cooperación en materia de políticas públicas, sin que ello interfiera en las prerrogativas del Ejecutivo, tanto en las decisiones políticas, como tampoco en la autonomía de la Universidad durante tales asociaciones estratégicas. En efecto, por lo general uno de los errores que comete un gobierno al generar políticas públicas es no escuchar la opinión de la ciudadanía, generando rápidamente sentimientos de desafección y descontento (Bardach 1998). Por ello la comunión y cooperación entre el Estado y la Universidad puede ser una manera viable de construir a partir del conocimiento real de la sociedad.

#### 4. El conocimiento y la política: un conjunto disjunto

Existe un último aspecto, que hace urgente e indispensable la participación de la institución universitaria en los procesos de transformación de las sociedades.

Es un hecho que el efecto en el progreso material provocado por el desarrollo de las ciencias, tanto exactas como aplicadas, así como de las tecnologías al interior de las universidades, es elocuente. Sin embargo, su efecto en procesos de carácter político, como por ejemplo, la toma de decisiones políticas, ha sido prácticamente imperceptible, por no decir inexistente. Aún no es posible entrelazar el conocimiento de la sociedad aportado por las universidades como fuente de información con las decisiones políticas y en consecuencia, con la formulación de políticas públicas. La sociedad exige con mayor vehemencia solución a los problemas de pobreza, desigualdad y desempleo; como también formas más directas de participación en la toma de decisiones. Sin embargo, es la misma ciudadanía la que clama por nuevos liderazgos políticos y que el Estado reaparezca como un actor imprescindible en la concreción de sus demandas (Kliksberg 2005). Por lo tanto, es posible señalar que el Estado se encuentra en el momento indicado de aplicar la unión de la esfera política con la del conocimiento entregado por la universidad, para desarrollar políticas públicas acorde a las exigencias de la sociedad actual.

Las políticas públicas son instrumentos ejecutados por el gobierno de turno para mejorar la infraestructura o los servicios del Estado, para mejorar la calidad de vida de las personas o hacer más eficiente el aparato estatal. Para ello, es preciso conocer mejor a la sociedad, pero también al Estado que transita en el siglo que se inicia, adaptándose hacia formas y funciones que por ahora, apenas se intuyen. Los futuros servidores públicos, por no decir ya los de hoy, administrarán procesos y decisiones que requerirán habilidades de anticipación, negociación, previsión, y miradas más holísticas, o sea multidimensionales, con enfoques más estratégicos que la mera interpretación mecánica de las normas contenidas en la leyes respectivas.

## 5. Estado del siglo XXI y el nuevo servicio público

La sociedad del siglo XXI experimentará grandes transformaciones en lo cultural, en lo económico y ciertamente en lo político. Del mismo modo la universidad tendrá grandes demandas que requieren de profundos cambios para poder responder.

Por lo tanto el camino trazado hasta el momento, por los gobiernos de turno, indica que se están haciendo las cosas en el sentido correcto. Uno de los argumentos que soportan esta afirmación es la antes mencionada *Reforma del Estado* y la *Modernización de la Administración Pública*, que le permitirá ser más abierto y transparente, más eficiente (normas sobre silencio administrativo, profesionalización de la función pública y transferencia a privados de funciones vinculadas a servicios de uso y consumo masivo), logrando sin duda los objetivos propuestos.

Sus funciones se especializarán preferentemente en los aspectos estratégicos (diseño de políticas), gestión política para la gobernabilidad, manejo de conflictos, funciones regulatorias y control de calidad de las prestaciones, muchas de las cuales serán ejercidas por agentes privados o vía descentralización, por instancias inferiores en la estructura de gobierno y administración del Estado, todas sometidas a altas exigencias de rendición de cuentas.

El poder burocrático no descansará, como lo fue durante los siglos precedentes, en el manejo discrecional (cuando no decisivamente arbitrario) de procesos y de información, sino que comenzará a actuar de modo mucho más proactivo en los procesos de negociación de producción de políticas públicas. Mientras que algunas funciones operativas o técnicas especializadas podrán ser transferidas a agentes privados, aquellas que dicen relación con la toma de decisiones serán de resorte eminente del Estado. Es por ello que urge el desarrollo de tales capacidades.

Lo anterior demandará un moderno agente público, un funcionario mucho más entrenado en la adopción de decisiones innovadoras y al mismo tiempo, responsable e imbuido de una ética pública integral, en su justificación y legitimación ante una ciudadanía alerta, en su eventual modificación en pro del propósito final, que es la gobernabilidad democrática. El servidor público deberá entender esta nueva naturaleza del Estado y su función en el complejo proceso de administración. Él deberá ser el agente de cambio del carácter del Estado a través de la creación de valor público, mostrado a una ciudadanía cada vez más exigente y participativa que es capaz de resolver sus demandas. Las innovaciones sobre los *outputs* del Estado serán una exigencia permanente y un factor decisivo en la evaluación final de la calidad de los servicios y prestaciones.

## 6. Conclusiones

En este artículo se ha buscado identificar la relación entre el Estado, las universidades —como focos relevantes, aunque no los únicos, en la llamada sociedad del conocimiento— y la ciudadanía en la formulación de políticas públicas, acorde a los cambios que la sociedad del siglo XXI demandará, especialmente en el perfeccionamiento de la democracia.

El mundo entero está experimentando hoy una transformación profunda en muchos planos, que reclama del Estado, como garante de un bien común más planetario, un papel más activo. Los hechos políticos y económicos de los últimos diez años demuestran que no basta mejorar su dimensión regulatoria, sino es preciso considerar funciones de conducción estratégica y *pro-actividad* especialmente en ámbitos en los que se esté jugando la estabilidad política, la paz social, las bases de sustentación económica o ambiental del desarrollo. Sin embargo, el imperativo democrático que se impone gradualmente como principio político rector en todo el mundo, exigirá que la recuperación de funciones y roles para el Estado se haga con apego a dicho principio. Esto significa innovar en las instituciones del Estado, en la forma como el gobierno diseña y pone en marcha las políticas públicas y en la forma como se establecen nuevos mecanismos de interlocución y participación de la ciudadanía en las decisiones que la afectan, tanto en lo directo como aquellas que inciden en el desarrollo global. Por todo ello, se postula aquí que la agenda de reformas estructurales del Estado debe partir por asumir con determinación el proceso descentralizador, simultáneamente con una profunda modernización de la función pública y su servicio civil.

El Estado debe fundar un nuevo *modus vivendi* con las universidades, pues en la llamada sociedad del conocimiento, la calidad de las políticas públicas, el buen gobierno y su legitimidad democrática sólo serán posibles si aquellos centros donde se produce conocimiento como también se forman los recursos humanos más calificados, actualizan sus programas académicos tomando en cuenta aquellos desafíos, como el diseño de las reformas estructurales del Estado aún pendientes, así como la provisión de los recursos humanos que le darán viabilidad a aquellas.

## Bibliografía

- ALVAREZ GÓMEZ, Mariano y María del Carmen PAREDES (2000). *Razón, Libertad y Estado en Hegel*. Volumen 12 de Aquilafuentes Series. Salamanca: Ed. Universidad de Salamanca.
- CASTELLS, Manuel (2005). *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*. Santiago: Fondo de cultura económica.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo (1997). «Políticas Públicas y globalización económica». En Raúl URZÚA (ed.) *Cambio Social y Políticas Públicas*. Santiago: Universidad de Chile, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Cátedra UNESCO.
- KLIKSBERG, Bernardo (2005). «Hacia un Nuevo Perfil del Estado en América Latina: Los cambios en las percepciones y las demandas en la ciudadanía». *Revista Reforma y Democracia* 32: 53-88.
- LAHERA, Eugenio (2004). *Política y Políticas Públicas*. CEPAL. Serie Políticas Sociales Nº 95. Santiago de Chile.
- SALAZAR, Gabriel y Julio PINTO (1999). *Historia Contemporánea de Chile*, Vol. 2, Santiago: LOM Editores.
- SAMIR, Amin y Francois HOUTART (eds.) (2003). *Globalización de las Resistencias*, Barcelona: Icaria.
- VEGA, Juan Enrique y Regis de CASTRO ANDRADE (1984). *Teoría y Política en América Latina*. México: CIDE.
- WAISSBLUTH, Mario (2002). *La reforma del Estado en Chile, Diagnóstico y Propuestas de Futuro*. Serie Gestión 76. DII- U. de Chile. En: [www.flaco.cl](http://www.flaco.cl)
- WALLERSTEIN, Immanuel M.; BRICEÑO-LEÓN, Roberto y SONNTAG, HEINZ R. (1999). *El legado de la Sociología, la promesa de la ciencia social*, Caracas: Nueva Sociedad.
- ZURBRIGGEN, Cristina (2003). *Las redes de las políticas públicas. Una revisión teórica*. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Disponible en <[http://www.politicaspUBLICASysalud.org/docs/gsc/0015.zurbriggen\\_redes\\_politicas\\_publicas.pdf](http://www.politicaspUBLICASysalud.org/docs/gsc/0015.zurbriggen_redes_politicas_publicas.pdf)>.



CAPÍTULO II

LA DEMOCRACIA CHILENA Y SUS DESAFÍOS



# LAS CLAVES DE LA DEMOCRACIA CHILENA

**Paulo Hidalgo Aramburu.** Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de York (Inglaterra), Magíster en Política y Estado de Flacso, México, Doctor (c) Sociología Universidad Complutense de Madrid, España. Ha sido profesor en las Universidades de Chile, Central y Flacso y profesor visitante en la Universidades de Guerrero-México y Houston de Estados Unidos. Actualmente se desempeña como Jefe de la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

# LAS CLAVES DE LA DEMOCRACIA CHILENA<sup>1</sup>

Paulo Hidalgo A.

Chile constituye, desde un punto de vista político, una cierta singularidad en el contexto regional. Aunque no cabe duda de que, como el resto de América Latina, este país se vio impactado por las distintas corrientes históricas que marcaron el devenir de los procesos políticos de la región: un azaroso y complejo hito de independencia, la formación de una sociedad agraria-oligárquica con un mercado político segmentado, y luego la irrupción de las masas y la formación de gobiernos que llevaron a cabo programas industrializadores de mayor o menor intensidad y tanto ampliaron el mercado interno como fueron el sostén de políticas de formación de actores sociales. Sin embargo, estas constantes históricas en Chile tuvieron una particular expresión socio-política.

Desde muy temprano, hacia finales del siglo 19 y principios del 20, en Chile se estructuró un campo de fuerzas políticas que distinguió claramente a un centro político, a una izquierda —tanto comunista como socialista— y a una derecha. Es decir, el país, por razones de su fisonomía social, logró establecer una institucionalidad política que concitó una fuerte identificación de los diversos sectores de la sociedad. A diferencia de otros contextos, el Partido Comunista se funda a partir de bases sociales muy potentes en los núcleos mineros del norte y sur del país, teniendo como antecedente toda una trama de organizaciones originadas tanto en el mutualismo como en la creación del Partido Obrero Socialista.

---

<sup>1</sup> Una primera versión de este artículo apareció en la revista mexicana Nexos en enero-febrero de 2007.

De otro lado, el Partido Radical expresó tempranamente a los sectores medios vinculados al Estado para luego convertirse en el protagonista de la construcción de un *sui generis* Estado de Bienestar en el país. Al mismo tiempo, surgió, en los inicios de la década del treinta, el Partido Socialista que unió a una constelación de sectores de trabajadores y universitarios y que, bajo una impronta latinoamericana y democrática de izquierda, se alzó como una alternativa al Partido Comunista, el cual, en ese entonces, ya vivía las secuelas de los duros procesos de «leninización» y de subordinación a las políticas dictadas desde el centro rector del comunismo mundial, la Unión Soviética. La derecha también se configuró como un claro actor político en su vertiente tanto liberal como conservadora y se instaló como defensora de los intereses agrarios y más tarde empresariales.

Durante la crítica coyuntura de la década del treinta, en Chile logra triunfar en las urnas el Frente Popular, liderado por el Partido Radical, en alianza, no exenta de múltiples tensiones, con la izquierda tanto comunista como socialista. Esta fue la base política del largo ciclo de los gobiernos radicales que se prolongó a lo menos hasta los inicios de la década de los cincuenta. Es así como el radicalismo chileno inaugura un largo proceso histórico que, con sus bemoles, también se verifica en el resto de América Latina y tiene los siguientes rasgos más sobresalientes: (i) se lleva a cabo una industrialización sustitutiva de importaciones centrada en el mercado interno; (ii) se establece una relación compleja con los sectores agrarios tradicionales que no fueron tocados en Chile; (iii) se desarrolla una forma de liderazgo populista centrada en la figura carismática de un líder o, como en Chile, en la existencia de un sistema de partidos propiamente tal aunque con la presencia de grandes figuras carismáticas tales como Carlos Ibáñez del Campo, Jorge Alessandri R., Eduardo Frei M., Salvador Allende; (iv) se estructura, en los hechos, un pacto político que unía y beneficiaba a los sectores medios vinculados al Estado con un sector del empresariado crecido al amparo de éste y de una importante franja de trabajadores. El Estado, en este cuadro, era el referente central y el corazón de este régimen consistía en la repartición de las ganancias estatales a los participantes de este pacto; y (v) el Estado, por ende, no era un actor autónomo ni efectivo sino que estaba, en gran medida, cautivo del pacto social a que se aludió y por tanto era débil e hipertrofiado. El corolario de este sistema de relaciones estaba dado por la existencia del clientelismo que definía el tipo de relación entre grupos corporativos, partidos y el Estado.

Estas son las coordenadas básicas del tipo de desarrollo económico y social que vivió Chile. Sin embargo, ya hacia fines de la década del cincuenta, el modelo político dirigido por el Partido Radical mostraba signos de agotamiento indudables. La utilización prebendaria del Estado ya era una situación evidente para la ciudadanía y es por ello que el antiguo político de tintes populistas, Carlos Ibáñez del Campo, gana las elecciones presidenciales en 1952 con la imagen de una «escoba», como muestra simbólica de su disposición a barrer con la clase política de entonces, liderada por los radicales (Moulian: 1982).

Pero lo más significativo es el cambio que se produce en el sistema de partidos y los giros políticos que, desde ya, venía elaborando la izquierda en el país, en particular, el Partido Socialista. Por otro lado, luego de una larga travesía política, siendo

una fuerza meramente testimonial y minoritaria, la fuerza socialcristiana de inspiración progresista conocida como Falange deviene en el Partido Demócrata Cristiano y se ubica con fuerza en el centro del espectro político, sustituyendo al ya desgastado y antiguo Partido Radical. La Democracia Cristiana, a diferencia del radicalismo, contaba con un programa político muy articulado y estaba dispuesta a gobernar en solitario. De hecho, en una resonante victoria, la DC gana las elecciones presidenciales el año 1964 imponiendo a su indiscutido líder, Eduardo Frei Montalva.

Por otra parte, la izquierda, básicamente el Partido Socialista, hace un balance muy negativo de su intermitente colaboración con los gobiernos radicales y también se propone un «camino propio» que, en parte, se alimenta de la formidable influencia que tuvo la revolución cubana en el continente y de las tesis cada vez más influyentes de la izquierda tradicional acerca de la necesidad de alcanzar el poder para iniciar la construcción del socialismo. Esta fue la época, según lo ha descrito un notable historiador chileno, de las llamadas «planificaciones globales» (Góngora: 1990) en el país, cuando cada fuerza política se proponía llevar a cabo grandes transformaciones pero sin contar con la cooperación ni el apoyo de otras fuerzas políticas. De esta manera, ya en estos años —fines de los cincuenta y sesenta— en Chile se habían anidado las semillas de la crisis sin retorno del sistema político y de la democracia. Como el destacado académico Arturo Valenzuela lo demostró agudamente en su conocido texto «El quiebre de la democracia en Chile», el régimen institucional chileno ya se encontraba seriamente fracturado desde antes que asumiera la Primera Magistratura el líder de la izquierda Salvador Allende, que encabezó la mítica e histórica Unidad Popular (Valenzuela: 1989).

El triunfo de Allende en 1970 con una mayoría relativa de sufragios —36,3%—, fue una experiencia política inédita que aún encierra el interés y motivación de muchos estudiosos para procurar entender las complejas dinámicas sociales y políticas que se desataron en esos fulgurantes tres años de gobierno. Este no es el lugar para intentar nuestra propia interpretación que desvía el foco de este artículo; pero, a lo menos, es posible indicar que el breve gobierno de la notable figura política que fue Allende tuvo, si se quiere, una doble cara: por una parte, fue un ensayo honesto y leal por transformar a la sociedad chilena en un sentido igualitario y así fue vivido intensamente por grandes franjas del pueblo chileno. Pero, por otra parte, el gobierno de Allende expresó los estertores de un sistema político que se encontraba viviendo su fase terminal por el encono y la polarización política que se produjo entre la izquierda radicalizada, la derecha, a poco andar, abiertamente golpista y sabotadora y el centro político que fue finalmente arrastrado a una oposición frontal. El sangriento golpe militar de septiembre de 1973 no hizo más que demostrar amargamente la trágica incapacidad de los civiles para buscar una salida racional y pacífica a la evidente crisis que vivía la sociedad chilena en todos los órdenes (Garretón: 1983).

Se ha escrito, profusamente en estos años, sobre los rasgos de la dictadura militar que se instala en Chile. Marcando un claro contraste con el resto de las dictaduras en América Latina, la dictadura chilena se caracterizó por una marcada personalización del poder en la figura del ya extinto general Augusto Pinochet. Es posible distinguir una primera fase «reactiva» que, bajo la tristemente célebre doctrina de la seguridad

nacional, implicó una dura persecución de los partidarios de las fuerzas de izquierda y de aquellos que, con los años, se opusieron tenazmente al régimen dictatorial. Más tarde, la dictadura chilena inaugura una fase que se puede denominar como «fundacional» que significó el intento sistemático por cambiar el modo de funcionamiento de la sociedad chilena bajo parámetros liberales. Ello, por la vía de una privatización masiva de los servicios públicos y el predominio de una lógica de mercado. A la par, la economía se abría a la competencia externa y se recomponía el capitalismo nacional hacia un esquema primario exportador. Esta gran transformación fue posible no sólo por el hecho de que no había democracia, sino que también por la capacidad de una elite económica —los llamados «Chicago boys»— de liderar los cambios desde el Estado a partir de una visión muy crítica del histórico Estado de Bienestar que se había construido en el país durante los gobiernos radicales (Huneus: 2000)

En buenas cuentas, los «Chicago boys» encabezaron en Chile una verdadera *«revolución desde arriba»*, la que contó con el respaldo del poder unipersonal de Pinochet, obteniendo, a su vez, un presupuesto militar inusitadamente alto, una protección económica y social preferencial para las Fuerzas Armadas y, como se ha develado en los últimos años, la existencia de dominios reservados que le permitieron a Pinochet amasar una no despreciable fortuna personal, siendo así un miembro más de la galería de dictadores que proliferaron durante la guerra fría.

Sin embargo, a pesar de la tenaz represión de la dictadura que se transformó en una política de Estado, los diversos partidos políticos, lentamente y en condiciones muy adversas, lograron recomponerse. Al mismo tiempo, un gran número de dirigentes, militantes de partidos e intelectuales se vieron forzados a partir al exilio. Quizás lo fundamental que se debe mencionar es el largo y complejo proceso que vive la izquierda para intentar saldar cuentas con la experiencia de la Unidad Popular. Este proceso tiene por cierto múltiples aristas. Por una parte, el sacrificio de Salvador Allende al decidir inmolarse en La Moneda llevó a los partidos de izquierda a reafirmar muy fuertemente el sentido y propósito político de la denominada, en su momento, «vía chilena al socialismo» que fue derrotada por unas Fuerzas Armadas que actuaron como «brazo ejecutor» de una derecha política fascistizada y violenta. Sin embargo, en particular, el Partido Socialista inicia un difícil camino político, pero útil y necesario al indagar en las causas profundas de la derrota. Ello conduce a una aguda fragmentación y división de este partido, cuyo punto cúlmine se produce el año 1979 cuando los socialistas se dividen en dos grandes agrupaciones. Más allá de la pequeña historia, lo que vale la pena destacar es el interesante proceso de renovación que viven los diversos sectores socialistas que también incluye a las expresiones políticas más pequeñas tales como el Mapu o la Izquierda Cristiana, escisiones de izquierda que se produjeron desde la matriz del Partido Demócrata Cristiano a comienzos de los años 70. En lo fundamental, la llamada «renovación» que tuvo un interesante impulso, sobre todo desde el exilio, invocaba las limitaciones del arsenal clásico de la izquierda que no valoraba la esencia de los métodos democráticos para llevar a cabo cambios sociales. Así, con una amplia gama de matices, se efectuó una muy dura autocrítica de la gestión política de la izquierda que esgrimía un programa



político finalmente autoritario afincado en la tradición revolucionaria clásica de la «toma del poder».

Otro aspecto fundamental de la reflexión política chilena, en estos años, fue el reconocimiento que buena parte de la crisis política que se vivió estuvo radicada en el profundo desencuentro que se produjo entre el centro político —DC— y la izquierda. En otros términos, y como luego ocurre, la única manera de reconstruir la democracia chilena en un sentido progresista significaba galvanizar una alianza estratégica, precisamente entre el centro y la izquierda socialista de tal manera de obtener una mayoría ciudadana para que Chile retomara la senda democrática lastimosamente perdida.

Sin abundar en mayores detalles de aquel complejo proceso político, la actual Concertación de Partidos Por la Democracia que hoy es la base del Gobierno en su cuarto mandato, fue el resultado de un fatigoso y, por momentos, áspero camino político en la postrimerías de la dictadura militar en la década de los ochenta que, al unir a la izquierda socialista y al centro demócrata cristiano, hizo posible ganar el plebiscito de 1988 e iniciar ya el año noventa la reconstrucción de la convivencia democrática. La Concertación chilena también contó, desde un inicio, con la participación del antiguo Partido Radical, hoy denominado Partido Radical Socialdemócrata, y con el Partido Por la Democracia que fue, en un comienzo, una organización instrumental diseñada para recoger adhesiones para el Plebiscito y que luego se convirtió en una organización política permanente como un conglomerado *catch-all* de identidad progresista-liberal.

Los aspectos, entonces, centrales de la transición a la democracia en Chile fueron los siguientes: (i) el protagonismo de una coalición de centro e izquierda que administra la transición y le entrega seguridad al mundo empresarial y logra comprometer a la mayoría de la población; (ii) se efectúa una transición pactada sin rupturas a partir de la propia Constitución del régimen militar de 1980; (iii) esto supone la existencia de ciertos dominios autoritarios reservados con los que hubo que convivir: inamovilidad de los Comandantes en Jefe de los institutos armados, Tribunal Constitucional, Consejo de Seguridad Nacional y, estelarmente, la existencia de senadores designados dejados por la dictadura que fueron la válvula de seguridad de la derecha. Estos aspectos recién logran ser modificados a fines del Gobierno de Ricardo Lagos el año 2004-2005, al generarse un nuevo cuerpo constitucional; (iv) la percepción militar inicial del «*deber cumplido*» y su retiro triunfante a los cuarteles, en contraste, por ejemplo, con el caso argentino que lleva a las Fuerzas Armadas a retirarse del Gobierno de forma ignominiosa cuando son amargamente derrotadas en la corta guerra de Las Malvinas; (v) la mantención de los basamentos liberales del modelo económico heredado de la dictadura, aunque ampliamente reformados después con políticas redistributivas y de regulación estatal.

A partir de los pilares reseñados, la Concertación en Chile ha logrado, como se indicó, renovar el mandato popular ya por cuarta vez consecutiva. Es decir, al final del mandato de la Presidenta Michelle Bachelet, la coalición oficialista habrá cumplido nada menos que veinte años en el poder.

En todo este largo proceso político, se puede afirmar, sin riesgo a equivocarse, que la Concertación ha sido plenamente exitosa al combinar el crecimiento económico con un cúmulo de políticas de redistribución social. En la práctica, la alianza histórica que se ha configurado entre el centro político —DC— y la izquierda socialista-democrática ha sentado las bases de un proyecto político reformista que ha logrado avances sustanciales en todos los órdenes de la vida colectiva.

De esta manera, una vez más, se expresa una cierta singularidad de la política chilena, en contraste, tanto con el patrón de la región como con las socialdemocracias más clásicas de origen europeo. En efecto, por las razones anotadas, en Chile no se produce una confrontación entre las izquierdas y las diversas versiones de movimientos o partidos de sello populista, sencillamente debido al encuadre institucional-partidario que domina en la sociedad chilena. Tampoco se verifica un antagonismo político o una dicotomía entre las expresiones de una izquierda socialdemócrata y las alternativas políticas de origen socialcristiano como sí ocurre en el panorama político europeo con los casos de Alemania, Francia o España. Más bien, en Chile se constituye, como lo acuñara Antonio Gramsci, un verdadero «bloque histórico» entre el centro socialcristiano y la izquierda socialista democrática que le ha dado un sustento formidable a la democracia chilena.

Y ello sucede, no sólo por una arraigada convicción de las elites de distinto origen sobre la necesidad de perseverar en una política de coalición, sino que también operan factores, si se quiere, socio-culturales que configuran el caldo de cultivo de la actual Concertación. A diferencia de otros contextos, la Iglesia Católica en Chile ha sido un agente progresista que históricamente promovió una «opción por los pobres» y, por tanto, estuvo del lado de la justicia social. No es banal que, durante los aciagos años de la dictadura militar, el catolicismo chileno haya estado absolutamente comprometido con la defensa de los derechos humanos y con la protección de aquellos que fueron perseguidos, a la par que fue el alero para que se intentara recomponer un trabajo intelectual digno, aun en condiciones muy difíciles. Esto señala un claro contraste, por ejemplo, con la situación española en donde la Iglesia cumplió el triste papel de ser el verdadero bastión del franquismo.

En su versión política, la Democracia Cristiana también se constituye como una fuerza política eminentemente progresista que se alimenta de los filones comunitarios y sociales de la tradición católica para perfilar una opción política democrática y de justicia social.

Por otra parte, el Partido Socialista, que cuenta con una larga y azarosa vida política, siempre tuvo en su interior una amalgama política muy variada, cuyo sello principal denotaba una identidad política de claro signo socialdemócrata que se erigió como alternativa a los comunismos clásicos. En distintas ocasiones, diversos dirigentes a lo largo de la historia procuraron sin éxito «leninizar» al Partido Socialista; pero siempre fue más resistente el alma libertaria y algo indomable de este partido que produjo toda una pléyade de dirigentes, entre lo más destacados, al propio Salvador Allende.

Lo anterior describe, aunque sea a grandes trazos, los fundamentos socio-políticos de la Concertación chilena. Esta coalición ha protagonizado, en estos años, la

fatigosa tarea de reconstruir la democracia y de dotarla de mayores niveles de justicia social.

El primer mandato democrático el año 1990, lo asume el líder Demócrata Cristiano Patricio Aylwin, quien asume la Presidencia con la absoluta conciencia de que debía recomponer los lazos más básicos de la sociedad chilena, que ansiaba la estabilidad y un orden en donde se respetaran los derechos más elementales. Eran los inicios de la larga transición que vivió Chile, y que tuvo que enfrentar, en un camino sinuoso, las pesadas herencias de la dictadura militar evidentes tanto en los ámbitos político-institucionales (la Constitución del 80, hoy reformada en sus capítulos centrales) como en la masiva violación a los derechos humanos, hoy reconocida por moros y cristianos. De este modo, la Concertación, que se aglutinó en radical oposición a la dictadura, tuvo que convertirse, sin solución de continuidad, en gobierno y asumir, en algunos casos de modo dramático, los límites que imponía el corsé institucional y político imperante en el país. Una importante reforma tributaria y el avance sustantivo en clarificar las identidades de los detenidos desaparecidos por la dictadura se ciernen, entre otros, como unos de los pasos claves de la administración del Presidente Aylwin.

El segundo gobierno fue encabezado por el también demócrata-cristiano Eduardo Frei Ruiz Tagle. La altísima votación —57,9%— obtenida por Frei ratificó el buen momento que vivía el país. Por cierto, quedaban temas pendientes del pasado, pero la comunidad nacional ahora sí gozaba de un tiempo de bonanza económica y de bienestar, aunque, por cierto, limitada por la estructura de desigualdad existente en el país. Esta es la etapa de las grandes reformas en infraestructura, educación y justicia y el inicio de la apertura de Chile al mundo. Pero este período exitoso tuvo un corte abrupto con los graves efectos sobre la economía del país que produjo la crisis asiática en los años 98-99.

Esta fue, en la práctica, la coyuntura que le tocó vivir a la Concertación en su tercer intento por conquistar la Presidencia de la República. El liderazgo de Ricardo Lagos —por primera vez un dirigente socialista— tuvo la difícil prueba de enfrentar una campaña en el ciclo más bajo de la economía nacional y, en un principio, con una cierta renuencia de los votantes de centro. El lema de su campaña reflejaba de manera adecuada los nuevos desafíos que debía encarar la Concertación: crecimiento con igualdad.

No cabe duda que la gestión del Presidente Lagos ha sido uno de los capitales más valiosos de la democracia chilena en estos años. Ello, porque, evitando toda tentación populista, logró liderar al país en un período económico inicialmente crítico y fue pertinaz en llevar adelante buena parte de la agenda política que le prometió a la nación. De ello da testimonio el logro de tratados comerciales fundamentales; la aprobación, luego de una larga tramitación legislativa, de parte importante de la reforma a la salud que consagra la gratuidad en el sistema público para el tratamiento de un conjunto de patologías; las diversas iniciativas destinadas a combatir la pobreza más extrema del país, expresadas en el programa conocido como Chile Solidario. No es un dato menor constatar que, según la encuesta más confiable —Centro

de Estudios Públicos—, al cierre de su administración, el Presidente Lagos haya contado con un 61% de apoyo.

Es, a partir de estos antecedentes, que es posible proyectar el triunfo a fines de 2005 de la candidatura presidencial de Michelle Bachelet, como nueva líder de la Concertación. Delineando un programa político de ampliación de los derechos ciudadanos, dispuesta a llevar a cabo un conjunto de reformas sociales, la administración de la Presidenta Bachelet se encuentra en los meses finales de su administración. La encuesta de opinión pública llevada a cabo en agosto de 2009 por el Centro de Estudios Públicos, reveló que la Mandataria gozaba de una aprobación de un 72% de los encuestados. Ello demuestra un respaldo inédito para un primer mandatario, hacia el término de su mandato, desde que se reinstala la democracia en el país. Los factores explicativos de esta situación se deben, en buena medida, a los apreciables logros del Gobierno de la Presidenta Bachelet en los más diversos campos.

En primer lugar, se destaca la oportuna reacción del Gobierno ante la complejidad que asume la crisis económica mundial que se gatilla en Estados Unidos a comienzos de 2008. La profundidad de la recesión mundial que todavía nos acompaña ha tenido efectos devastadores, como es presumible, en el empleo. Por otro lado, la caída de los mercados externos ha traído de regreso a la palestra mundial el clásico debate en torno al binomio Estado-mercado. En buenas cuentas, y en línea con el aprendizaje de la crisis, el papel del Estado ha regresado al primer plano de las gestiones de los distintos gobiernos para establecer mecanismos racionales de regulación de los mercados. En este contexto Chile se encontraba, en verdad, muy bien equipado. La impronta socialdemócrata de la Concertación le permite desarrollar un conjunto de políticas contracíclicas (subsidios a la contratación de jóvenes, estímulos a la retención de mano de obra, planes fiscales de empleo, etc.) que se encuentran plenamente respaldadas con los recursos que el país había ahorrado en el tiempo de «vacas gordas», cuando el cobre obtuvo excelentes precios en el mercado mundial. Al mismo tiempo, la ciudadanía ha percibido una postura clara del Gobierno en el sentido de que la crisis no debían pagarla los sectores más vulnerables. Así, la población ha visto la asertividad de la autoridad para actuar ante una emergencia económica que viene desde fuera de nuestras fronteras.

En segundo lugar, resulta clave para entender el amplio apoyo que concita el actual Gobierno la puesta en práctica durante estos cuatro años de un sistema de protección social «de la cuna a la vejez» que ha buscado establecer toda una malla de políticas sociales para atenuar los riesgos en los sectores más vulnerables. Con este propósito, la Presidenta Bachelet formó sendas comisiones en lo tocante a políticas de infancia y reforma previsional para reunir las posturas de expertos y actores involucrados, en una interesante fórmula deliberativa para proponerle al Congreso las reformas que era necesario introducir. De esta manera, y luego de la aprobación legislativa, ya se encuentran vigentes tanto la política Chile Crece Contigo como la Reforma Previsional. Ambas iniciativas, sin duda, constituyen el sello fundamental del presente Gobierno, el que ha alcanzado un alto impacto en la ciudadanía. El conjunto de medidas dirigidas a la primera infancia, que se expresa en la instalación, ahora más amplia, de jardines infantiles como en una atención variada desde el Es-

tado de las necesidades de desarrollo de los menores, constituye un hito y un legado de envergadura de esta administración. En el mismo sentido, el compromiso del Estado por universalizar hacia las personas de la tercera edad la entrega de una pensión digna es una muestra tangible del compromiso que se ha asumido con sentar las bases de un Estado solidario.

En tercer lugar, no se pueden dejar de mencionar los ribetes del liderazgo que ha encarnado la Presidente Bachelet y que también dan cuenta del alto respaldo que tiene en los ciudadanos. Como era reconocido desde los inicios del Gobierno, el liderazgo de la Presidenta, en buena medida, logró imponerse porque ha logrado entablar una relación de cercanía con los ciudadanos y, al mismo tiempo, el carisma presidencial ha estado acompañado de políticas serias y responsables en tiempos de incertidumbre. De este modo, el sistema de protección social que denotaba un concepto típicamente programático y, por ende, algo lejano del ciudadano común, se fue convirtiendo, en el contexto de una aguda crisis económica, en beneficios tangibles y concretos para los ciudadanos que se encuentran íntimamente asociados a la figura y al liderazgo de la actual Presidenta.

Ahora que el país se encuentra en pleno período electoral, una vez más las distintas coaliciones y candidatos deben reconcurrir ante los ciudadanos. Se abre, como es natural, un período de incertidumbre connatural a la democracia. Todos los candidatos mostrarán sus mejores credenciales para dirigir los destinos del país; buscarán que su mensaje llegue a todos los rincones del país e irán en procura de los apoyos sociales que pudieran ser más esquivos. Se trata, en definitiva, del momento humilde y menesteroso de la política democrática donde los electores son los soberanos y los candidatos(as) deben literalmente golpear los hogares o llegar a través de los medios a las personas. ¿Cuál será, en definitiva, el proyecto que logre imponerse?

A este respecto, resulta legítimo suponer que uno de los factores importantes que los electores tomarán en consideración es la evaluación que hagan sobre la fortaleza histórica que ha tenido la Concertación en los diversos gobiernos para combinar el crecimiento económico, la estabilidad política y la justicia social. Es así como es posible aducir que la Concertación ha sido la coalición más exitosa de la vida democrática del país a la luz de cualquier parámetro con que se la mida. Como se ha bosquejado en este trabajo, en todas las áreas de las políticas públicas y desde 1990, las distintas administraciones han realizado reformas de envergadura, tanto en el sentido de modernizar al aparato público, como de ampliar seriamente la capacidad del Estado para llevar a cabo políticas de redistribución social. Todo ello se ha logrado sobre la base de la permanente vigencia del pacto político aludido entre la izquierda socialdemócrata y el centro socialcristiano que ha concitado el respaldo mayoritario de la ciudadanía en las urnas. También es necesario mencionar el afán, siempre gradualista y consensual de los cambios que han impulsado los gobiernos en los últimos años. Alejada de una visión rupturista o radical de la acción política, la Concertación ha sido la protagonista indiscutida y exitosa de la transición y la consolidación de la democracia en el país que, por cierto, tiene todas las opciones para seguir gobernando en la ruta ya trazada.

## Bibliografía

- GARRETÓN, Manuel Antonio (1983). *El proceso político chileno*, Flacso, Santiago.
- GÓNGORA, Mario (1990). *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Ed. Universitaria, Santiago.
- HUNNEUS, Carlos (2000). *El régimen de Pinochet*, Ed. Sudamericana, Santiago.
- MOULIAN, Tomás (1982). *Desarrollo político y Estado de compromiso. Desajuste y crisis estatal en Chile*, Estudios Cieplan, No 8, Santiago.
- VALENZUELA, Arturo (1989). *El quiebre de la democracia en Chile*, Flacso, Santiago.

PROBLEMAS HEREDADOS Y NUEVOS PROBLEMAS EN LA  
DEMOCRACIA CHILENA. ¿HACIA UN NUEVO CICLO?

**Manuel Antonio Garretón.** Doctor en Sociología de la École des Hautes Études en Sciences Sociales. París. Licenciado en Sociología de la Universidad Católica de Chile. Profesor Titular de la Universidad de Chile, Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales. Premio Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales 2007.



# PROBLEMAS HEREDADOS Y NUEVOS PROBLEMAS EN LA DEMOCRACIA CHILENA. ¿HACIA UN NUEVO CICLO?<sup>1</sup>

Manuel Antonio Garretón Merino

La idea central que quiero desarrollar es que en la sociedad chilena, con grandes cambios en su estructura y orientaciones culturales desde la recuperación democrática a inicios de los noventa, la situación de la democracia se caracteriza por un entrelazamiento entre problemas heredados y problemas nuevos, por lo que las nuevas cuestiones no podrán asumirse ni resolverse adecuadamente si no se enfrentan y superan los problemas heredados.<sup>2</sup>

## Los problemas heredados

¿Cuáles son los problemas heredados en esto que yo llamaría más que un «régimen», una «situación» democrática, parafraseando a Linz, o una democracia incompleta, porque Chile vive en democracia, pero no tiene un régimen propiamente democrático?

A mi juicio, son de dos tipos. El primero se refiere a los que provienen de la historia de la política chilena y que no se deben exclusivamente a la dictadura. Pongo dos

---

<sup>1</sup> Este artículo tiene como base el *paper* presentado por el autor en el panel «Sociedad y Profundización de la Democracia» en el marco del Seminario «Pensando Chile en el Bicentenario», realizado conjuntamente por el Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia el 22 de junio de 2009.

<sup>2</sup> Algunas ideas expuestas aquí han sido desarrolladas en otros trabajos del autor, especialmente los citados en bibliografía.

ejemplos de rasgos que afectan claramente a la calidad de la democracia hoy. Uno es el presidencialismo, donde la cuestión, más que si hay mucho o poco presidencialismo, es que es un sistema que funciona mal como sistema. El otro es el tema de la regionalización vs. centralización. Este es un problema que la política chilena hereda de un pasado largo, aunque es cierto que la dictadura y contribuyó a profundizarlo y a complejizarlo.

El segundo tipo de problemas heredados son los que constituyen lo que hemos llamado enclaves autoritarios, que provienen estrictamente de la dictadura, y los que podríamos llamar enclaves de la transición, que pueden considerarse productos no deseados de ese proceso. Ambos, de gravedad distinta sin duda, se expresan en límites institucionales a la expresión de la soberanía popular.

La cuestión central de los enclaves autoritarios y de la transición es la institucionalidad. El paso hacia una democracia limitada o incompleta se hizo sin un cambio radical en la naturaleza de la institucionalidad política, cuyo carácter fundacional no democrático fue consagrado en la Constitución del 1980. En términos simples, esa institucionalidad consiste básicamente en la consagración de un empate político entre las fuerzas de la dictadura y las fuerzas de la democracia y en la reproducción de ese empate político a través de todas las instituciones que tengan relevancia. Quizás una de las ilustraciones más dramáticas de esto sea que muchos nombramientos que se han sucedido a lo largo de estos años, que incluyen, entre otros, a ministros de la Corte Suprema, de manera casi obligada reproducen el empate político señalado.

Esta situación se repite incesantemente, porque toda definición política reproduce el empate consagrado en el sistema binominal. Y recordemos que durante largo tiempo ni siquiera se trataba de un empate porque el sistema de senadores designados les daba mayoría a las fuerzas heredadas de la dictadura. Este es el pecado original, fundante de la actual democracia chilena, es decir, no hay democracia verdadera en la medida que ésta sea la institucionalidad predominante y esto tiene su expresión, por supuesto, en la Constitución —somos el único país del mundo que se considera democrático y tiene una constitución heredada de una dictadura— y sus manifestaciones operativas son el sistema electoral y las leyes de quórum especial que impiden a la mayoría legislar.

Que éste sea el problema fundamental que atraviesa toda la vida democrática, se evidencia en el hecho que cualquier cuestión que se quiera abordar, como fue, por ejemplo, la demanda de cambio educacional del movimiento estudiantil hace un par de años, termina entrapada en un falso consenso que en realidad es el chantaje de la minoría política con poder de veto en el Parlamento y en todo el sistema institucional.

Lo importante, como hemos indicado, es que algunos rasgos de esta democracia incompleta no son sólo legado de la dictadura, sino también de ciertos acuerdos de la transición. Es evidente que mirados en retrospectiva esos acuerdos contribuyeron a consolidar el carácter no democrático de la institucionalidad. Pero hay también reformas hechas durante los gobiernos de la Concertación que han ayudado a profundizar el carácter no democrático de la situación actual, por ejemplo la eliminación de la obligatoriedad del voto, que significa estrictamente afirmar la voluntad de un

sistema elitista, en que la ciudadanía no considera ni un derecho ni un deber la pertenencia a una comunidad política, sino un estado de ánimo. Todo el mundo sabe y todos los que tomaron esa decisión sabían, porque tenían los datos en sus manos, que no hay ni un solo caso en el mundo donde habiéndose establecido el voto voluntario no se haya elitizado el voto, es decir, disminuido la participación en general y la de los sectores populares en particular.

Lo que se quiere decir es que la Concertación y sus gobiernos, por las razones que sea e independientemente o no de su voluntad, junto con haber terminado con la dictadura y democratizado el país, han contribuido a la profundización de algunos aspectos no democráticos del sistema. Y quizás lo más grave a este respecto sea la dimensión simbólica. En efecto, la reforma constitucional de 2005, con los elementos simbólicos de celebración, cambio de firma de la Constitución y proclamación de que estábamos ante la Constitución del siglo 21, clausuró el debate constitucional.

### Los problemas nuevos

Digamos algo ahora sobre los problemas nuevos que enfrenta la democracia chilena. Los que se entrecruzan, como hemos dicho, con los heredados, y están relacionados con las transformaciones que la sociedad chilena ha vivido en los últimos 20 años.

En general, los procesos de globalización significan una desarticulación de la polis, de la capacidad de la comunidad política y del instrumento estatal para tomar decisiones relevantes, es decir, tienden a erosionar la relevancia de un régimen político para cumplir sus funciones de definición de quién y cómo gobierna y las relaciones del Estado con la sociedad, así como de su capacidad para controlar las fuerzas económicas transnacionales.

Esta nueva situación afecta a todas las democracias del mundo y obliga a repensar las relaciones entre democracia local, nacional-estatal y supranacional tanto a nivel de bloques regionales como a escala mundial. Pero afecta especialmente a países en que la base societal y la estatal han sido secularmente más débiles. Y además se entrelaza con las transformaciones estructurales y culturales que cada sociedad vive. En el caso chileno hay tres fenómenos particulares que cabe destacar y que van a afectar la calidad y relevancia de la democracia. En primer lugar, la descategorialización de la acción individual y colectiva, es decir, la pérdida de orientaciones y pautas comunes extraídas de la pertenencia a una categoría social, asociadas, en parte, a otros dos procesos: la diversificación de la estructura familiar y el reemplazo de la dupla tradicional parentalidad-conyugalidad por formas muy distintas de la relación entre ambas dimensiones, y la desaparición de la clase media como una cierta comunalidad de intereses y orientaciones culturales y su reemplazo por el surgimiento de estratos intermedios sin vínculos de clase. En segundo lugar, se ha producido una mayor desolidarización e individualización. En tercer lugar, la persistencia de las desigualdades socio-económicas acentúan esta sensación de pertenencia a países distintos.

Las transformaciones anteriores le quitan base valórica y subjetiva a la democracia, en tanto separan las orientaciones individuales de los sentimientos de pertenencia

cia a una comunidad política. Por otro lado, afectan el sentido que se le otorga a la política, reafirmando una visión individualística de la ciudadanía y no como una comunidad política con deberes, derechos y destinos comunes; debilitan el papel de los partidos que parecen girar en torno a sus propios intereses, limitan la capacidad de acción del Estado en su papel dirigente y no sólo de respuesta a demandas sectoriales o grupales, con lo que, finalmente, aumentan la distancia entre política y sociedad.

Como hemos dicho, muchos de estos problemas afectan a las democracias en distintas latitudes. Pero aquí hay que reintroducir el primer tipo de problemas, los heredados del pasado y, sobre todo, de la dictadura, expresados en una institucionalidad que hace que estos nuevos problemas «pillen mal parada» a la democracia chilena.

Todo lo anterior plantea, como prioridad, la transformación de la política y, centralmente, una nueva Constitución. Ello no sólo en materia de contenidos, sino de un proceso movilizador de un país para que defina por sí mismo sus modos de gobierno y convivencia, lo que significa volver a darle un sentido existencial a la política.

### ¿Nuevo ciclo de la política chilena?

La falta de un proyecto político de largo alcance que le dé sentido particular a su gobierno actual es el problema principal de la alianza de gobierno, la Concertación. Ello, unido a la consiguiente debilidad de una estructura orgánica que genere instancias de debate y elaboración de propuestas consensuadas, lleva necesariamente a que los partidos tiendan a definirse en forma reactiva al gobierno, sin que haya instancias en que se debata y decida colectivamente las políticas públicas. A su vez el gobierno no se hace cargo de lo que ocurre en el seno de su coalición sino sólo para asegurar sus votos en el Congreso. Es evidente que el régimen presidencialista no ayuda a gobiernos de coalición, pero también es cierto que después de terminar cuatro gobiernos completos, la clase política concertacionista debiera haber sido capaz de establecer instancias y mecanismos tanto para resolver problemas coyunturales, como para elaborar un proyecto de largo plazo que le dé un sentido a su permanencia en el poder.

En todo caso, no hay que confundir estas deficiencias de la Concertación frente a las cuales, sin duda, ha habido intentos de superación, con lo que ha sido la acción de grupos disidentes que se dieron a conocer políticamente al amparo de la coalición, y que han conformado nuevos referentes apartándose de todo principio ético, identificando la acción política con el oportunismo y la búsqueda, sin escrúpulos, del poder, y contribuyendo muy significativamente al desprestigio de aquélla.

Pese a la existencia episódica de conflictos internos, que a veces han podido llegar a situaciones relativamente críticas y que se han acentuado en el gobierno de Bachelet, lo que llama la atención de cualquier analista político, es la estabilidad de la coalición y su unidad de diecisiete años. Lo cierto es que cuando tal unidad se ha visto resquebrajada, ello se ha debido principalmente a la discusión de los cupos electorales, en el marco del perverso sistema binominal, los nombramientos en el Ejecutivo

y las cuotas ministeriales y de otros cargos, y el deslindamiento de responsabilidades por errores o denuncias respecto de alguna política pública, como, por ejemplo, la crisis producida por el proyecto Transantiago que buscaba resolver el problema del transporte público en la capital.

Es a partir de esta situación que se habla de agotamiento del proyecto de la Concertación, de la necesidad de su refundación y que algunos señalen la probabilidad de que no haya un nuevo gobierno en el 2009, en la medida que han surgido cuatro candidaturas presidenciales provenientes de sectores que pertenecen o pertenecían a la coalición. La pregunta frecuente es si estamos o no ante un nuevo ciclo de la política chilena que termina con el iniciado en 1990.

Lo cierto es que parece haber una cierta paradoja que no ha logrado ser bien conceptualizada: se agotó un ciclo pero no terminó, no culminó. En cierto sentido puede decirse que no puede haber más de lo mismo, pero que seguimos en la misma problemática. No estamos todavía en una problemática distinta, o sea, no hemos pasado a otro ciclo, como hemos indicado al inicio. Porque, sin dejar de reconocer las enormes transformaciones de los últimos casi veinte años, ellas no dieron por resultado un país distinto que enfrente temas absolutamente nuevos y quizás precisamente no los puede enfrentar bien porque está preso de la problemática anterior. Para decirlo otra manera, el proyecto democratizador que era básicamente el proyecto político de la Concertación como actor fundamental, no ha culminado, no se ha completado. Lo que hay hasta ahora, entonces, es, por un lado, respuestas parciales a los problemas que el país enfrenta y, por otro, un proceso de descomposición del llamado ciclo actual sin un paso a otro, porque simplemente no se puede. Permanecemos presos de una problemática que está agotada sin haberse superado. Y aquí hay una paradoja: a la derecha le será muy difícil ganar en un escenario que reproduce el SÍ y el NO del plebiscito, pero se aferra a este escenario al no cambiar el sistema binominal por razones ideológicas. Para la Concertación, el cambio institucional que sí está en la visión ideológica de la coalición, significaría terminar con el escenario que le ha permitido triunfar hasta ahora. Entonces hay un gran empate, y al final una especie de gran acuerdo al que le llamamos consenso, pero que se basa en un disenso o desacuerdo fundamental sobre lo que queremos como país.

Institucionalidad política y modelo socio-económico de desigualdad son las dos herencias fundamentales que no se han alterado radicalmente, como para que podamos pasar a un ciclo distinto al comenzado en marzo de 1990. Y ambos temas están estrictamente relacionados. Porque lo que hace la institucionalidad es garantizar la intangibilidad de un modelo socio-económico cuya finalidad es tal desigualdad. Luego, de «lo» que se trata para pasar a otro ciclo es la lucha y movilización como centro de todos los programas de una nueva institucionalidad y un nuevo modelo socio-económico.

Por su parte, el gran problema de la derecha chilena es que no logra superar su doble impronta clásica, ya sea de derecha autoritaria (expresada en la UDI), ya sea de expresión de los ricos y poderosos (caso del liderazgo de Piñera). Recordemos que el núcleo fundante de esta derecha, distinta a la que predominó en el siglo XX hasta los sesenta, es el pinochetismo, es decir, se trata de un sector político que nace como

heredero de lo que se considera el proyecto u obra del régimen militar. En términos estrictos, sus conceptos, principios y mecanismos de constitución y funcionamiento no son los de la democracia, aunque hayan tenido que adaptarse a estas reglas del juego. El componente básico de su identidad es la defensa de la institucionalidad, constitucional, económico-social y en todos los planos, generada por la dictadura militar y asegurada por los enclaves institucionales presentes en la Constitución y en la normativa complementaria. En la medida que algunos de estos enclaves han desaparecido o se han atenuado debido a las reformas constitucionales bastante tardías y parciales, durante el gobierno de Lagos, la derecha se refugia en la mantención del sistema electoral binominal que exige quórum muy altos para ser cambiado y que asegura una representación que bloquea cualquier cambio sustantivo del modelo socio-económico. Lo dicho puede hacerse extensivo a toda la derecha pero es especialmente aplicable al sector hegemónico de ella, constituido por la UDI. Lo cierto es que desde Renovación Nacional, de origen socio-político distinto, no ha podido surgir un liderazgo hegemónico que cambie el carácter autoritario de la derecha. Las disputas en la Alianza siempre terminan resolviéndose a favor de la UDI y a través del endurecimiento de la oposición a los gobiernos de la Concertación, que es donde encuentran su mayo punto de unidad, lo que enfatiza una dimensión básicamente atávica y obstructiva.

Mientras ello subsista y subsista la Concertación, la derecha no podrá ganar elecciones presidenciales, a menos que la Concertación se divida, lo que parece estar sucediendo. Por otro lado, hay que reconocer que, como se ha visto, las enormes transformaciones ocurridas en sectores medios que se creen el cuento del «emprendimiento» y enriquecimiento rápidos, favorecen un menor rechazo a una derecha de los ricos pero democrática, que a una derecha más populista pero autoritaria.

### La reforma política necesaria

En síntesis, el rasgo principal específico de la política chilena, y, por lo tanto de su crisis, y de su baja calidad, es que en lo grueso ella está conformada por la institucionalidad, los actores y las problemáticas heredadas de la dictadura militar —parcialmente corregidos por los procesos de democratización y los gobiernos democráticos— y que se revelan totalmente inadecuados al tipo de país y sociedad que los chilenos quisieran poder construir y que el país mismo necesita para insertarse autónomamente en el mundo globalizado. Y como esto no ha querido enfrentarse de raíz, el resultado es una mezcla de política de arreglos, mal llamados consensos, de enfrentamientos entre actores sin proyecto por cuotas de poder, de soluciones parches que dejan arrastrarse los problemas hasta que se presenten otros. Así, el origen de la crisis de la política o de sus problemas de calidad, radica básicamente en un orden constitucional impuesto y ajeno a los chilenos, que no pueden sino aceptar, pero que no se identifican con él. Y la clase política de gobierno y oposición ha sido incapaz, por razones diferentes, de modificar ese orden político, con lo que se consolida un círculo vicioso: las políticas y medidas correctivas que se han aplicado,

algunas de mucha importancia, en el fondo lo que hacen es consolidar este sistema, puesto que hacen cada vez más difícil su transformación verdadera.

Retomando estudios hechos en otra ocasión, indiquemos que el mejoramiento de la calidad de la política tiene en Chile cuatro ejes que se entrelazan constantemente y que han sido, de alguna manera mencionados.

El primero es la reforma institucional o reforma política que parte por la generación democrática de una nueva Constitución, pues la actual sigue siendo una impuesta por la dictadura en 1980, sin que la esencia de ella corresponda a una expresión directa o indirecta de la voluntad popular o haya sido cambiada con las reformas parciales. Un orden constitucional es el acuerdo sobre los fundamentos de la convivencia, es lo que constituye a un país como tal. Mientras no se base en la soberanía popular, todo acuerdo previo es precario y frágil desde un punto de vista ético y ello tiene caras consecuencias a la larga. Pero tan importante, en un régimen democrático, como la existencia de una Constitución de contenido y esencia democráticas, es el modo como ella se hace, el que sea expresión de la voluntad popular.

Y es partir de este cambio institucional fundamental que pueden realizarse todos los otros que el país necesita en materia de política, como los que mencionaremos, entre otros, el sistema electoral, que debiera ser proporcional y asegurar la representación de minorías significativas o de la diversidad política del país; los partidos, el financiamiento, la regulación de las mutuas influencias entre política y dinero, la regulación del papel de los medios en política.

Una nueva Constitución debiera considerar, además de la eliminación de los enclaves heredados, al menos dos cuestiones que no han sido abordadas en Chile en las anteriores fórmulas constitucionales y que fortalecen el funcionamiento de la democracia junto a la reforma del sistema electoral.

La primera se refiere al sistema de gobierno presidencial. Desde siempre se han cuestionado los problemas derivados del presidencialismo excesivo en Chile y la necesidad de introducir en el sistema de gobierno principios y mecanismos que, sin convertirlo en estrictamente parlamentario, como insisten algunos, elimine rigideces del actual sistema. Sobre todo si se camina hacia un mecanismo proporcional que aumentará la diversidad del Parlamento.

La segunda se refiere a los gobiernos regionales. En este aspecto, los Consejos regionales debieran ser electos con funciones normativas y fiscalizadoras y la autoridad regional nombrada por el Presidente con consulta a dicho Consejo, de modo de combinar el principio de Estado unitario con elementos de descentralización y participación regional.

El segundo eje concierne a la llamada clase política o los partidos políticos. Hay aquí sin duda un aspecto institucional que se refiere a una legislación que, entre otras cosas, respecto de los partidos, los dignifique, democratice, financie sus actividades básicas, especialmente las referidas a investigación y educación cívica y que respecto de la representación asegure la paridad entre hombres y mujeres, limite los periodos de duración de los cargos, etc. Pero hay sobre todo, un problema de orden moral-político que concierne a los actores al que hemos aludido más arriba. Si la derecha chilena no hace, como los militares lo han hecho, el corte con su pasado de apoyo

al régimen militar, una parte significativa del país los seguirá considerando como responsables de sus crímenes y ello no permite lo que algunos llaman la «amistad cívica». Si en la Concertación las posiciones de poder siguen predominando por sobre las ideas y propuestas para el país, como ocurre respecto de su renuencia a luchar y priorizar un sistema proporcional con redistribución, su propia política irá decayendo. En ambos casos, y de naturaleza totalmente diferente, hay un mandato principal de la calidad de la política para los actores que hasta ahora han monopolizado el juego político en Chile.

Si bien la crítica a «los políticos» tiende a ser prejuiciada y muchas veces carente de fundamento, es evidente que hay medidas institucionales que podrían complementar el mejoramiento de la clase política a través del sistema proporcional.

Una cuestión central en este ámbito es evitar la transferencia de legitimidades entre la función pública y algunas funciones privadas. Ello implica regular drásticamente las incompatibilidades de quienes postulan, y no sólo ejercen, cargos públicos, con el desempeño de cargos y profesiones determinados, especialmente en el ámbito empresarial, mediático, rectorías educacionales, rangos militares en retiro. Tales incompatibilidades debieran consagrar tiempos relativamente largos de no ejercicio de tales funciones antes de aspirar a cargos públicos. A la inversa, también la salida de cargos públicos debiera estar acompañada de plazos largos antes del ejercicio de funciones privadas como las señaladas.

Asimismo es de suma importancia el tema de la probidad en materia económica, simbolizada por medidas como los fideicomisos ciegos, que tienen, más bien, un efecto simbólico menor, por lo que debieran aplicarse sólo a las candidaturas, debiendo los elegidos desprenderse definitivamente de empresas al momento de asumir los cargos. También se incluyen en este campo, disposiciones tales como las declaraciones de patrimonio de todos quienes ejercen cargos públicos o que administran recursos sociales (AFP, ISAPRES), al comienzo y fin de sus funciones, parte de lo cual ha sido materia de ley.

Un tercer eje de reformas políticas, algunas de las cuales pueden ser parte de una nueva Constitución, tendrían por objeto aumentar y mejorar la participación ciudadana en los procesos y decisiones políticas y asegurar su rol de control y vigilancia. Más allá de la necesidad de reponer el carácter obligatorio del voto junto a la inscripción automática, de la consideración de validez del voto en blanco como una opción de rechazo que pueda llevar a repetir elecciones, del establecimiento de elecciones primarias obligatorias y de pasar a un sistema proporcional para asegurar mayor representatividad y participación política, se debieran generar mecanismos de resolución de problemas de inequidad en la participación política que afectan a ciertos sectores, y de consulta y participación en las decisiones públicas.

Hay también aquí una dimensión institucional que tiene que ver con los espacios que pueden y deben abrirse a nivel de la democracia local, regional, cuyos sistemas de gobierno debieran ser enteramente transformados. A nivel nacional, además de estos espacios, debiera abrirse un registro de organizaciones sociales que permita la realización de debates nacionales, de comisiones representativas, etc. Es cierto que en



esta materia, el desafío no es sólo para la clase política sino para la misma sociedad civil, la que muchas veces se desentiende de los temas nacionales y políticos.

En lo que se refiere a la presencia del principio de equidad en la participación política de sectores discriminados o con acceso escaso a la política, y de otros excluidos por razones estructurales y culturales, cabe hacer algunas consideraciones. Respecto del principio de género o de participación de las mujeres, hay que consagrar la paridad de género en todos los cargos públicos y de representación a nivel nacional y regional. Tratándose de cargos unipersonales como los altos puestos de gobierno (Ministerios, Subsecretarías, Jefaturas de División, Intendencias, Seremis) esta paridad se relacionará con el número total de puestos del mismo tipo. Tratándose de cargos unipersonales electos, como alcaldes, puede considerarse que este principio se cumpla como alternancia a través de las elecciones sucesivas. En general, de lo que se trata en las elecciones es que no sólo los partidos o listas cumplan con llevar la mitad de candidatos hombres y mujeres, sino que esta paridad refleje la composición final del cuerpo colectivo, ya sea Parlamento, Municipio, Consejos regionales. El mecanismo de cuotas mínimas puede ser un camino para la paridad, pero es la paridad misma la que en definitiva hay que asegurar.

En relación a los pueblos indígenas, cabe el establecimiento de cuotas de representación en el Congreso, Consejos regionales y municipales, propuestos en algunos proyectos de ley y la generación de un Parlamento Indígena para el tratamiento de aquellas temáticas propias que los afectan.

Respecto de los mecanismos que permitan una mayor participación de la ciudadanía en política, más allá de los incentivos que el mismo sistema electoral provee y a los que nos hemos referido, cabe implementar mecanismos como la iniciativa popular tanto de ley como en el plano de las normas regionales y municipales; consejos de organizaciones de la sociedad civil en los distintos niveles, que puedan ser consultados formalmente por los órganos legislativos y normativos; creación de Comisiones Deliberativas también en distintos planos para discutir y hacer proposiciones en torno a grandes problemas, presupuestos participativos. Además, habría que revisar la estructura del Estado para permitir efectivamente la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas, lo que es un aspecto débil en el proyecto de ley sobre asociaciones y participación ciudadana enviado por el gobierno de Lagos al Congreso y que aún está pendiente. Tan importante como lo anterior es asegurar mecanismos de control de la ciudadanía sobre los servicios públicos privatizados que actúan hoy como verdaderos poderes fácticos.

El cuarto eje se refiere a la relación entre política y dinero. En este campo, el objetivo fundamental es, por un lado, asegurar el financiamiento público de la actividad política; y, por otro, evitar la concentración de los poderes mediáticos, políticos y económicos de modo de limitar las influencias recíprocas, evitando los mutuos respaldos indebidos.

En lo referente a la separación entre política y dinero, están pendientes regulaciones sobre *lobbies*, tráfico de influencias, incompatibilidades de altos puestos económicos y políticos, a los que nos hemos referido, y otras materias de probidad y transparencia que afectan la relación entre el sector público y el privado.

En este cuarto eje, cabe el tema de los medios de comunicación, donde el desafío es redefinir su poder de influencia. La relación entre el poder y las personas está mediada actualmente por la prensa, radio y, especialmente, televisión. Es más, hoy en día se observa una estructura distinta respecto de cómo un problema llega a ser parte de la agenda pública. En el pasado, la agenda ciudadana era procesada por los partidos políticos para luego pasar a constituir parte de la agenda pública, y sucesivamente llegar a integrar la agenda político-institucional. Ahora, las demandas ciudadanas pasan por la agenda de los medios de comunicación y dependiendo de cómo estos procesen tales demandas, las mismas tienen la posibilidad de pasar o no a formar parte de la agenda político-institucional. En tal sentido, son mecanismos que corresponden a esta problemática, las regulaciones que impidan la concentración de la propiedad de los medios, el subsidio del Estado a los medios alternativos que garanticen la diversidad mediática, o las cláusulas sobre pluralismo en los medios así como el reparto equitativo de los gastos de publicidad del Estado, favoreciendo a los medios con menores recursos.

### Bibliografía

- BOENINGER, Edgardo (1997). *Democracia en Chile*. Edit. Andrés Bello.
- CASTELLS, Manuel (2005). *Globalización, desarrollo y democracia. Chile en el contexto mundial*. Fondo de Cultura Económica.
- DE LA MAZA, Gonzalo (2002). «Sociedad civil y Democracia en Chile». En PANFICHI, A (comp). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. Fondo de Cultura Económica.
- DRAKE, Paul y JAKSIC, Iván (comps.) (1999). *El modelo chileno. Democracia y Desarrollo en los noventa*. Santiago: LOM Ediciones.
- FIGUEROA, Maximiliano y VICUÑA, Manuel (coords.) (2008). *El Chile del Bicentenario*. Ediciones UDP.
- FFRENCH DAVIS, Ricardo (2004). *Chile: entre el neo-liberalismo y el crecimiento con equidad*. Siglo XXI-OSDE, Buenos Aires.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (1995). *Hacia una nueva era política*. Fondo de Cultura Económica.
- . (2007). *Del post-pinochetismo a la sociedad democrática. Política y globalización en el bicentenario*. Random/Mondadori.
- . (2007). «La doble tensión de Bachelet». Comentario Nacional *Revista Mensaje*. Santiago, diciembre 2007, N° 565.
- . (2007). «Concertar es difícil. La política chilena en la encrucijada: post pinochetismo y sociedad democrática». *Revista Umbrales de América del Sur*, Año I, agosto-noviembre 2007.
- . (2008). «El gobierno de Bachelet en la mitad de su mandato. Balance y Perspectivas». *Revista Todavía*, Buenos Aires, abril 2008, N°18.
- HUNEEUS, Carlos (comp.) (2006). *La reforma al sistema binominal en Chile: Una contribución al Debate*. Santiago de Chile: Fundación Konrad Adenauer.

- INAP (2006). *Revista Política*. Universidad de Chile. Enero.
- LINZ, Juan (1973). «The future of authoritarian situation or the institutionalization of an authoritarian regime. The case of Brazil». En STEPAN, A. *Authoritarian Brazil. Origins, Policies and future*. Yale University Press.
- MENÉNDEZ Amparo y JOIGNANT, Alfredo (eds.) (1999). *La caja de Pandora. El retorno de la transición chilena*. Planeta, Ariel, Santiago.
- NOLTE, David (2005). «El presidencialismo chileno después de 1989: lecturas divergentes». En Manuel ALCÁNTARA SÁEZ y Leticia M. RUIZ RODRÍGUEZ (eds.) *Chile: balance de su consolidación democrática*, Universidad de Salamanca.
- VARIOS AUTORES (2006). *Brasil y Chile: una mirada hacia América Latina y sus perspectivas*. Santiago: RIL Editores.
- VARIOS AUTORES (2003). *Chile hoy: acercándonos al umbral del desarrollo*. Foro Bicentenario.
- VARIOS AUTORES (2003). *¿Cuánto y cómo cambiamos los chilenos?: Balance de una década. Censo 1992-2002*. Cuadernos Bicentenario.



CULTURA POLÍTICA, CIVISMO, SUSTENTABILIDAD  
DEMOCRÁTICA Y DESAFÍOS PENDIENTES

**Ignacio Balbontín Arteaga.** Sociólogo, Pontificia Universidad Católica de Chile. Postgrado, Pontificia Universidad Católica de Lovaina. Investigador invitado, Proyecto AnilloSOC 2009-2012, Procesos emergentes en la estratificación chilena: medición y debates en la comprensión de la estructura social. CONICYT, Universidad de Chile, Universidad de Santiago, Universidad Diego Portales, Centro de Estudios de la Mujer. Analista, División de Estudios, Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

# CULTURA POLÍTICA, CIVISMO, SUSTENTABILIDAD DEMOCRÁTICA Y DESAFÍOS PENDIENTES

Ignacio Balbontín Arteaga

## 1. El Dilema entre Gobernabilidad y Sustentabilidad

En los últimos cincuenta años Chile ha pasado por dos experiencias muy distintas de organización del poder, las que han dejado su impronta en la actual cultura política, la que a su vez tiene una evolución que ya dura veinte años. Los dos formatos previos perseveran a través de rasgos simbólicos que se mantienen en las prácticas y la institucionalidad vigente formando parte de la cultura. Algunos de estos contenidos, a veces contrapuestos entre sí, generan roces en la estructuración del sistema político o ponen límites rígidos al actual espacio público, los escenarios políticos, sus prácticas y actitudes. En otras palabras la combinación actual de estos factores está generando una comunicación e interrelación política compleja y deteriorante para el desarrollo de una cultura cívica democrática, lo que puede afectar seriamente la relación funcional entre el sistema político y la sociedad. Estas fricciones están en el presente derivando en segmentación social y fraccionamiento político, pudiendo llegar eventualmente a desgastar la estabilidad democrática, restándole sustentación sólida al sistema, lo que ya ha ocurrido antes en otros países de América Latina.

El país ha tenido en los últimos años una acelerada dispersión de fuerzas políticas y sociales. Una diáspora o reacomodo de orientaciones que abarca a todo el espectro político, sobrepasando incluso al binominalismo electoral implantado por veinte años. Frente a la próxima elección presidencial y parlamentaria, es un hecho anticipado que ninguna de las dos grandes coaliciones, sea la Alianza o la Concertación, podrán, por sí solas, lograr mayorías suficientes para hacer cambios profundos. Ambas se encuentran desafiadas por fuerzas externas, incluso provenientes de desafilaciones surgidas desde sus propias filas.

Con antelación a los hechos políticos mencionados, han ocurrido fenómenos de carácter social estructural y otros recientes que es preciso incorporar al análisis. Basta con mencionar algunos con amplia presencia en los medios de comunicación masiva: los «pingüinos» estudiantiles, las manifestaciones masivas del «Transantiago», las del profesorado, las reivindicaciones estudiantiles universitarias tras un sistema de financiamiento adecuado y una mejor calidad y organización de la educación, las demandas de los trabajadores temporeros, de la salud, empleados fiscales, mapuches, pascuenses, pescadores artesanales, etcétera. Casi todas, expresiones sociales masivas espontáneas de poca organicidad y permanencia, pero en todo caso de mucha fuerza y sin una imbricación fácil con la actual institucionalidad política, favoreciendo el descrédito de esta última.

Por su parte, las organizaciones sociales tradicionales hoy muestran un debilitamiento cuantitativo y cualitativo, obstaculizando su gravitación en el desarrollo del país. Esto se expresa en ámbitos tales como la escasa actividad de las organizaciones vecinales y comunitarias<sup>1</sup>, la decreciente tasa de sindicalización, desde cerca del 30% en los años 70 a una menor al 13% en la actualidad<sup>2</sup> y el congelamiento del nivel de inscripción en los registros electorales, casi fijo desde hace tres décadas en torno a los 8.000.000.

Estos profundos y rápidos cambios han ido generando un ambiente de inseguridad, de creciente ansiedad y malestar, sin que haya códigos válidos de interpretación por parte del cuerpo social orgánico ni procesamiento en el escenario político.

De este modo, se ha producido una gran brecha que separa la sociedad de la política, lo que podría afectar la sustentabilidad del sistema. A nuestro juicio y según los antecedentes acumulados, ella está dominada por la inseguridad, la desconfianza y la apatía paralizantes en un esquema político aparentemente empatado. Detrás hay prejuicios y mecanismos de diferenciación social y política que terminan en segmentaciones. Formas de exclusión social que están derivando en desigualdad política, impidiendo dar soluciones legítimas a los conflictos, obstruyendo la conformación de mayorías estables y reconocidas y generando precariedad en la institucionalidad democrática.

Ahora, en una democracia difícilmente reconquistada después de una larga dictadura, se está produciendo una paradoja. La democracia, parece desgastada. A medida que transcurre el tiempo democrático, su institucionalidad, a pesar de estar funcionando básicamente, no ha logrado consolidarse en formas de respeto colectivo y de reconocimiento en las prácticas sociales y, finalmente, en una legalidad equitativa. Esto nos ha llevado a preguntarnos ¿Que es lo que está ocurriendo en el terreno de la cultura política y de las prácticas de intercambio chilenas? ¿Qué sucede que no hay suficiente «patriotismo» institucional e incluso constitucional?

<sup>1</sup> Valdivieso, Patricio, *et al.*, *Instrumentos de participación para el nivel comunal en políticas públicas, diagnóstico y propuestas*, Vicerrectoría, PUC, 2007.

<sup>2</sup> INE y Dirección del Trabajo e INE, 2007



Postulamos que debido a la mayor heterogeneidad y diferenciación social derivada del desarrollo y de los cambios estructurales de carácter social, económico e internacional que experimenta el país se han producido contradicciones en la dinámica político-cultural que se traducen en persistentes signos de desigualdad y exclusión política, afectando ello al civismo democrático tradicional de los chilenos. Esta incomunicación, provocada por obstrucciones institucionales o bloqueos, así como por los formatos de la comunicación masiva, impide el flujo de las demandas, propuestas y articulaciones político-sociales. Hay una brecha entre lo político institucional y la actividad socio-económica, a la que se suma una verdadera bruma o cortina de humo en los medios de comunicación masiva que coarta la deliberación profunda sobre temas estructurales, provocando desorientación en las decisiones colectivas institucionales. Esto junto a otros elementos que por ahora no consideraremos, está impidiendo la expresión representativa y la consolidación pactada de la voluntad mayoritaria, produciendo el desperdigamiento de las fuerzas políticas.

En este artículo queremos iluminar la otra cara de aquellos fenómenos que suceden al interior de los hemiciclos del poder. Queremos observar con mayor detenimiento los fenómenos que se producen en la articulación entre lo social y lo político, pues nos parece que allí radica el principal problema que aqueja al sistema político en la actualidad. El dilema de la transición parece haberse desplazado, después de la muerte de Augusto Pinochet y del término del largo ambiente de temor, desde la disyuntiva dictadura versus democracia, a otra de incomunicación entre la sociedad y la política. Las diferenciaciones sociales actuales se traducen en desigualdad política, produciendo una nueva brecha de desconfianza ciudadana.

Por esto necesitamos observar cómo los fenómenos que suceden en la estructura social están impactando a los sistemas de poder, afectando las articulaciones o los puentes político-culturales.

Decidimos ilustrar dicho problema empleando los antiguos conceptos de Almond y Verba de cultura política y civismo o cultura democrática. Nos parecieron contener un referente explicativo amplio, abarcador de toda la gama de las Ciencias Sociales, lo que hace posible comprender el problema de la debilidad articuladora que afecta la solidez, del actual régimen democrático chileno. Optamos por este enfoque multidisciplinario para no utilizar antiguas visiones unidimensionales que impiden profundizar en este tema cardinal.

Nos pareció pertinente la referencia a la democracia como régimen con capacidad de conducción política retroalimentada, sustentada en orientaciones participativas. Esta óptica coincide con una perspectiva inserta en la definición de Lincoln acerca de la democracia, adaptada a la actualidad y de mayor dinamismo: como el gobierno de todo el pueblo, ejercida por todo el pueblo y al servicio de todo el pueblo, sin discriminaciones ni exclusiones.

Esta perspectiva nos parece indispensable contrastarla con la otra que se centra sólo en la gobernabilidad, pues el foco puesto en los problemas de la autoridad o en el deseo de generar consensos y formas de consociatividad al interior de los órganos

de la autoridad política del Estado podría confundirse con compromisos cuyo fin prioritario es la de conservación del poder.<sup>3</sup>

El entramado cultural es visto aquí como un nexo articulador, lo que permite la interpretación de su evolución en el tiempo y la observación de como sus claves neurálgicas van variando y derivan en los problemas que aquejan a la política en el proceso evolutivo de la actual coyuntura histórica chilena.

Al hablar de cultura política nos referimos a la distribución de los patrones o prácticas de orientación que los miembros de una nación exhiben frente a esa actividad, a través de sus conocimientos, afectos y evaluaciones. Se trata de observar sus actitudes primigenias hacia el sistema político y sus diferentes instituciones, según el rol que desempeñan dentro de él.<sup>4</sup> Vista así, puede concebirse como una especie de puente comunicador, abstracto y observable, entre el sistema político y la sociedad civil, adquiriendo capacidad explicativa para los cambios, presiones y vaivenes que se producen.

Según estos autores, la política como práctica o actividad simbolizada señala cuatro campos concretos de articulación: a) En primer lugar, el sistema político institucional como un todo o componente general, abarcando su historia, constitución, régimen y su ubicación en la variedad de sus gamas; b) en segundo lugar, se refiere a su dinámica de insumos, es decir, las demandas y propuestas ciudadanas como políticas autorizadas; c) el tercero apunta hacia los productos que surgen de la acción de las instituciones, en términos de servicios, a través de la aplicación de las leyes y normas, velando por el funcionamiento de los aparatos administrativos estatales; d) el cuarto es el actor visto como partícipe activo o ciudadano con voluntad política, miembro integrado, conocedor de sus garantías, poderes, derechos y obligaciones. En esta reflexión consideraremos sólo tres elementos básicos, los cognitivos o de información, los afectivos o de compromiso y los evaluativos, referidos todos ellos a la democracia chilena.

Lo caracterizador del civismo democrático, sería entonces el predominio de lo participativo, la disposición o voluntad de inclusión. Se considerarán en este sentido, las prácticas funcionales al sistema político moderno y democrático, que en sus diferentes formas va dando rasgos peculiares a cada Nación. Se toman en cuenta los formatos de relación que permiten el reconocimiento y el flujo de la confianza entre los actores y los sistemas del Estado, el mercado y la sociedad civil.

Las actitudes, prácticas o patrones de comportamiento develan así el significado de las formas de relación entre la institucionalidad y los juegos de poder o intercambios sociales. Los estilos en las diversas comunicaciones, niveles de información y las subjetividades que se expresan en las actitudes. Éstas delatan un continuo que va desde los aportes para la participación democrática hasta la inercia, prescindencia o apatía, que configuran la actitud contraria.

<sup>3</sup> Lijphart, Arend. *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Editorial Ariel, S.A., 2000.

<sup>4</sup> Gabriel Almond y Sidney Verba. *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton University Press, 1963.

La discusión intelectual de trasfondo podría ilustrarse entonces usando dos conceptos aparentemente contradictorios, provenientes de la Ciencia Política: gobernabilidad y representatividad. Para algunos se trata de procesos contrapuestos. Nosotros los consideraremos democráticamente complementarios, dependiendo de las proporciones. Quienes asumen la perspectiva de la autoridad dominante, desean naturalmente asegurar anticipadamente que haya «continuidad jurídica» automática. Es decir que haya una lógica jurídico-sistémica que impida la existencia de rupturas temporales. Que haya disposiciones que obstruyan la aplicación deductiva de las normas, dentro del principio de universalidad. Para otros, por el contrario, de lo que se trata es de asegurar el respeto a la voluntad soberana del pueblo, considerando los cambios de ciclo. Según algunos, hipotéticamente la total representatividad podría hacer imposible asegurar la gobernabilidad plena.<sup>5</sup> Nosotros las consideramos complementarias al interesarnos por la sustentación o el equilibrio democrático duradero. Así, optamos por fijarnos en los puntos intermedios del continuo entre consenso y representación es decir, en las prácticas articuladoras necesarias.

Compartimos la acepción de gobernabilidad de E. Boeninger, entendida como «la capacidad de un país de gobernarse a sí mismo en condiciones tales de estabilidad política, progreso económico y paz social, que le permitan llevar adelante una estrategia de desarrollo —entendida en el sentido más amplio— y las consiguientes políticas públicas de orden político, económico, social y cultural»<sup>6</sup>. Con todo, nos parece que es posible imaginar lo comprometida que es la visión del manejo y la orientación de un país que sale de una situación política cualitativamente diferente, (dictadura) para llegar a otra, (democrática). Que corre el riesgo de quedar ligado preponderantemente a la conservación sin ruptura lógica con las pautas referidas al esquema hegemónico anterior por la conservación de sus núcleos culturales primordiales. En nuestro caso, a través de disposiciones procesales que ocultan el nudo a la percepción colectiva.

Observando las nuevas demandas que surgen de la actualidad democrática y su posible coherencia con las claves político-culturales heredadas por el sistema, podremos detectar los obstáculos que bloquean los puentes e impiden la flexibilización o cambio del sistema, permitiendo su mejor manejo y adaptación a la resolución de los conflictos y tensiones, en virtud de nuevos acuerdos fundamentales, legítimos, integradores y universales.

La representatividad del sistema político está íntimamente ligada al concepto de la mayoría democrática como elemento esencial. La mayoría dirige y la minoría fiscaliza, siguiendo la definición de democracia hecha por Lincoln, en su discurso de Gettysburg. Nos parece que ahora habría que agregarle el involucramiento y la participación de todo el pueblo, como exigencia de este nuevo escenario de inmediatez globalizada e interconectada.

<sup>5</sup> Boeninger, Edgardo. *Políticas públicas en democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*. Uqbar Editores, 2007.

<sup>6</sup> Ídem.

Estas dos ideas nos conducen a la necesidad de equilibrio entre las perspectivas de gobernabilidad y representatividad, para lograr sustentabilidad. Por una parte, la legitimidad de ejercicio, ligada a la capacidad de conducción y de orientación política, es decir de productos democráticos eficientes e indispensables y por otra, la legitimidad de origen o de reconocimiento subjetivo renovado de la mayoría popular a las demandas y propuestas, imprescindible para contar con su voluntad y participación. Muchos ven en esto una potencial contradicción entre elementos objetivos y subjetivos. Nosotros preferimos visualizar un continuo entre dos polos, preguntándonos, ¿cuánto de gobernabilidad y cuanto de representatividad, se requieren para lograr mayor estabilidad política dentro de un proceso de desarrollo democrático? Nos parece requisito necesario responder esta interrogante en esta veloz y agitada época globalizada. Esto significa focalizarnos en la sustentabilidad democrática, abarcando ambos aspectos.

Al parecer el escenario político vigente se encuentra entretejido por una combinación de elementos provenientes de los dos períodos históricos anteriores y es presionado por las demandas del presente. En él están mezcladas simbólicamente formas específicas, dentro de una estructura determinada que tiene características económicas, sociales, políticas, valóricas e internacionales que corresponden a un contexto transicional, basado en un pacto referido a una coyuntura histórica anterior.

En el caso de Chile, nos parece que han quedado fijas en el pacto constitucional original de 1989, varias instituciones políticas ligadas al ideario autoritario neoliberal. De ese modo la cultura política actual y sus prácticas, corresponden preponderantemente a esos desafíos pretéritos, sin estar en condiciones de entregar respuestas adecuadas al país actual, cuya base social ha cambiado profundamente. La realidad nos indica que esto es lo que está provocando serias contradicciones e incomunicaciones entre la sociedad civil y la política. Constituye el origen mismo de la brecha de desconfianza existente

Las viejas «instituciones» por su rigidez, parecen tener problemas sistémicos para su adecuado funcionamiento y, al parecer, requieren de cambios significativos. Están limitadas por los procedimientos decisivos fijos en el propio sistema, que les obstaculizan absorber las nuevas demandas y propuestas socio-económicas, culturales e internacionales provenientes del entorno social, junto con responder eficaz y eficientemente a la responsabilización democrática. Ahora las demandas son cuantitativa y cualitativamente diferentes de aquellas del inicio del proceso de redemocratización. Exigen servicios, orgánicas e instituciones distintas simbólicamente, que tengan la capacidad de asunción de carismas subjetivos provenientes de una mayor y más consciente participación democrática.

Para priorizar los problemas neurálgicos, sólo nos concentraremos en los rasgos esenciales de las dos épocas históricas pasadas. Analizaremos aquellos idearios de origen económico social que caracterizaron especialmente cada período, situándose en el ápice del respectivo sistema jurídico.

Tomaremos los dos períodos históricos previos a 1990: aquel del período posterior a la Segunda Guerra Mundial, de un incipiente Estado de Bienestar, ligado a una mediocracia cívico-meritocrática y aquel otro inspirado en los principios de la

Seguridad Nacional y el neoliberalismo, correspondiente a los tiempos álgidos de la Guerra Fría. Creemos que las inconsistencias, derivadas de las contradicciones culturales entre estos dos idearios prevalecientes en cada uno de estos dos períodos, enfrentadas con las demandas de la actualidad, están provocando agotamiento. Una crisis que se manifiesta en una brecha de desconfianza entre la sociedad y la política.

Nuestra experiencia de trabajo, las encuestas, estudios de opinión e investigaciones empíricas, junto a los diversos análisis cualitativos, nos señalan que actualmente Chile padece de un profundo problema de «desconfianza», provocado por el bloqueamiento de las relaciones socio-políticas, lo que produce a su vez una brecha de grandes dimensiones entre la actividad política y la gente. Esa brecha ha ido creciendo, alimentada por el choque de principios contrapuestos unidos sólo incidentalmente para hacer posible la transición a la democracia. Los procedimientos de decisión colectiva defectuosos se han eternizado en su aplicación, provocando el desgaste progresivo del sistema político y el desprestigio de la actividad política.

Esto genera la necesidad urgente de concebir nuevos puentes o nexos de comunicación institucionales y culturales, que superen la obstrucción provocada por la falta de confiabilidad, complementando los enormes y reconocidos esfuerzos de gobernabilidad hechos en las dos décadas anteriores en los cuatro últimos gobiernos democráticos. Se requiere de nuevos diseños jurídico-institucionales básicos que garanticen, a la vez, gobernabilidad democrática y representatividad legítima.

Para observar los elementos básicos de carácter político-cultural que persisten, nos ha parecido necesario revisar los rasgos ideológicos centrales de la historia socio-política del último siglo de modo de visualizar los rasgos del pasado que ahora se hacen presentes. ¿Qué permanece de la cultura tradicional mesocrática, meritocrática y democrática de los años 70? Detectar, al mismo tiempo, los rasgos aún hegemónicos de la modernización autoritaria implantada por la dictadura. Finalmente observar como las dos visiones colisionadas producen conflictos en el actual escenario democrático.

Esta perspectiva nos permitirá observar el origen de los problemas de articulación aún pendientes entre la institucionalidad y la sociedad civil. Con este esquema y a través de algunos instrumentos de trabajo empírico disponibles, pretendemos iniciar un análisis de las diversas corrientes o formas centrales que ha adoptado la política chilena, según sus distintos referentes culturales, lo que hará posible esbozar los desafíos planteados a su base de sustentación.

Establecimos empíricamente que en este tiempo, el esqueleto social chileno ha cambiado profundamente, lo que se ilustra en la frase casi cotidiana: «Este es otro país,» repetida nacional e internacionalmente. Esto ahonda la brecha de inconsistencias e incomunicaciones.

A través del marco conceptual referido a la cultura cívica y el civismo, trataremos de discernir la mixtura de elementos tradicionales, modernos y post-modernos, que han quedado estampados en el ideario nacional. ¿Cuál es la combinación de referentes: tradicionales, autoritarios y modernos que fundamentan los principios del actual sistema político y lo debilitan?

Nos interesa observar, ¿cuáles han adquirido centralidad política y de qué manera? Y ¿cuál de los tres tipos de subcultura y sus componentes, derivados de los tres momentos históricos distintos, predomina? ¿Aquél de la vigencia de la Constitución anterior, marcada por una democracia incipiente de bienestar con predominio de rasgos tradicionales (parroquiales) hasta 1973; o la experiencia de la instauración institucional ideológica forzada de la Constitución de 1980 con su autoritarismo inspirado en la seguridad nacional y que tiende su manto protector a un neo-liberalismo financierista, que hace crisis globalmente? Finalmente la actualidad político-cultural tiene el prisma o sello de la democracia, pero feble por su origen, negociado precariamente. Es lo que Manuel Antonio Garretón ha denominado una proto-democracia o democracia imperfecta, que padece de rigideces institucionales que la hacen pétrea, con evolución lenta, carente de capacidad de empatía subjetiva, que se eterniza desde 1990 hasta ahora.

El desafío consiste en conocer y anticipar los problemas y obstáculos que ahora se presentan y ahondan. Se trata de vislumbrar caminos o puentes institucionales y culturales, que permitan superar la brecha de desconfianza que en la actualidad va separando a los chilenos.

Las dos etapas que anticipan la actual coyuntura se justificaron en la democracia. La primera en su profundización a partir de un clima de Guerra Fría creciente y la segunda en lo que se llamó la «democracia protegida», sin plazos y bajo un diseño autoritario. Iremos saltando imaginariamente del pasado a la actualidad a través de lo que denominaremos los signos o rasgos históricos claves.

## 2. Remanentes claves en la cultura política actual de Chile

### *a) Las capas medias entre el clientelismo y el civismo*

En 1925, Chile da comienzo a una experiencia de un incipiente Estado de Bienestar, que se consolida a fines de los años treinta, desarrollándose lentamente hasta la crisis de 1973. En ella convivieron mercados y Estado, pero su marca estuvo en el reconocimiento de los derechos sociales, fundamentalmente laborales y la iniciativa económica del Estado, con inversiones consideradas estratégicas en energía, productos y servicios básicos, a través de la CORFO. Estas orientaciones fueron asumidas a lo largo de gobiernos de muy diverso signo político: liberal, nacionalista democrático, radical, socialdemócrata, demócratacristiano, hasta la experiencia socialista, que cerró el ciclo. Todos ellos fueron progresivamente superando los vestigios de la sociedad tradicional, del Chile colonial y de la Independencia, que los antecedieron y que dieron origen a otros signos de la identidad nacional que aún perseveran, como los de un Estado de Derecho en forma y la férrea adscripción a la ley.

Las transformaciones de la estructura social del pasado siglo se expresaron políticamente en una hegemonía creciente de las clases medias, que contaron con ciertos elementos compartidos con los sectores populares naciescentes, plasmándose en estilos de vida que se fueron universalizando, al fundirse con aquellos sellos de la identidad

nacional que perduraron desde la sociedad tradicional, constituyendo una cultura política de cierto corte meritocrático. Este ideario fue el que se expresó a través de los partidos y movimientos arriba mencionados, dándole prestigio y centralidad cultural a la actividad política.

Desde fines del siglo XIX y durante casi todo el siglo XX, las capas medias chilenas adquirieron cierto predominio, sirviendo a la democracia a través de sus cuadros y organizaciones, en calidad de socializadoras y articuladoras socio-políticas. A diferencia de muchos casos en Latinoamérica, llegaron a jugar un rol funcional, sustentador del desarrollo democrático con una participación creciente, integrándose a la identidad nacional. Fue éste cúmulo cultural el que más tarde se intentó hacer desaparecer durante el régimen autoritario, pero que resistió a pesar de todo, a través de las redes familiares y los restos resistentes de redes sociales, siendo vitales para la restitución democrática.

Si nos trasladamos al presente, esta contradicción con el autoritarismo resulta ahora significativa. Al analizar los cambios que han experimentado las capas medias en su cultura política, constatamos su clara división. Una dualidad cultural que está afectando al civismo y la participación. Esta división se expresa básicamente entre dos grupos simbólicos, uno con estilos tradicionales orgánicos y meritocráticos y el otro caracterizado por la adopción de formas emergentes mercantilistas e individualizantes. El choque de estas dos maneras de ser se está traduciendo en «anestesia participativa» y apatía creciente, por la ruptura de los mecanismos de articulación entre la orgánica social y la política.

Si hoy nos situamos hipotéticamente al interior de estos sectores sociales intermedios y observamos la evolución de sus subjetividades, vemos que se está produciendo una gran bifurcación política-simbólica o dualidad proveniente de estos estilos opuestos. Unos coinciden con el civismo democrático meritocrático y tradicional de los años 40 al 73 y los otros con el mercantilismo individualizante, impuesto durante el autoritarismo. Esto trae consecuencias desarticuladoras, provocando apatía y ruptura entre lo social y lo político.<sup>7</sup>

En la coyuntura histórica de los años sesenta, lamentablemente este papel articulador ejercido por el sector tradicional no logró plasmarse plenamente, en términos institucionales. No fue comprendido a tiempo. Las capas medias, a través de su actividad socio-política, durante casi todo el pasado siglo, centralizaron el sistema en torno a la actividad política. Consolidaron su centralidad, frente a los mercados y la prestigiaron, ligándola a las organizaciones sociales de variado tipo. Fueron así conductos de socialización cívica. Eso fue lo que sucedió con las organizaciones estudiantiles, sindicales, de pensionados, gremiales de profesionales y empresarios, vecinales, de género, etcétera.

<sup>7</sup> Balbontín, Ignacio. «La dualidad de las capas medias, la apatía y la sustentabilidad socio-política en Chile». Artículo inédito de publicación próxima en la *Revista Estudios Avanzados*, Universidad de Santiago, Chile, 2009.

De esta manera pasaron a ser fuente de civismo, en forma casi tan importante como aquél del propio sistema educacional formal. Sin embargo, algunos sectores significativos de la izquierda política de ese tiempo, en las décadas de los 60 y 70, cuestionaron esta visión, reprochándoles su tarea integradora, calificándola de «favorecedora de los trabajadores de cuello y corbata», en perjuicio de los intereses populares. Este prejuicio ideológico impidió, en aquel tiempo, la consolidación de una coalición política y la convergencia entre ambos sectores políticos y sociales. Ahora esta coalición política se ha logrado, en el período post-dictadura, pero ella se debilita por la dualidad cultural subyacente entre meritocracia tradicional y emergencia individualizante.

A pesar de todo, la mesocracia de esa época y los sectores populares lograron articular en la práctica una especie de pacto socio-cultural latente, no consagrado políticamente. Esto se hizo a través de un caudal simbólico proveniente de las redes sociales integradoras, de las asociaciones gremiales de comerciantes medianos y pequeños, transportistas; federaciones estudiantiles, colegios profesionales y organizaciones sindicales. Fue con esos vínculos y pactos que luego se construyó la trama político-cultural mediocrática y popular de la actual Concertación, que ha sido consagrada en algunas de las formas orgánicas y logros institucionales vigentes, denominados de Protección Social. Fue este mismo conjunto cultural el que colaboró con la sustentación social e institucional de la democracia, cuya ruptura se produjo en 1973 y que se recuperó con su vital participación en 1990. Aquí está el origen del choque cultural con el individualismo mercantil. Este civismo en la actualidad es en cierto modo continuidad del pasado meritocrático pero colisiona con remanentes autoritarios, antiarticuladores.

Una cara mediocrática corporativa que perdura, negativamente frente al desarrollo democrático participativo, es el clientelismo. Éste fue arduamente perseguido durante el régimen autoritario, por ser contrario al libre mercado, pero siendo anatemizado como signo de la «politiquería». Sirvió para estigmatizar a todo el conjunto de la actividad política. Esta forma de relación, caracterizada por el otorgamiento de favores y concesiones mutuas entre actores individuales, a través de las redes sociales, empleando a los partidos políticos, insertos en la administración del Estado, es una suerte de mercantilismo corporativo. Una articulación comercial de intereses individuales que emplea facciosamente las orgánicas partidarias, en busca de un intercambio de prebendas. Esta relación dependiente produce también discriminación y segmentación social y es políticamente disfuncional para la participación democrática y fuente de corrupción. Hoy nadie la protege, pero sin embargo se usa para mantener inhabilidades e incompatibilidades institucionales contra la articulación socio-política.

Nos parece que la existencia del clientelismo no justifica atacar a todas las formas de articulación. No es necesario suprimir todas las formas de intercambio social para combatirlo. Por lo demás, ha sido enfrentada últimamente con eficacia y democráticamente, mediante las normas de responsabilidad administrativa, probidad y transparencia. No puede entonces utilizarse para mantener un prejuicio antiarticulador conservador, so pretexto de una lucha en contra de la corrupción. En Chile esta no llegó a generalizarse, salvo cuando involucró a los altos mandos y las más altas autoridades del poder político, como tardíamente se ha evidenciado.



Al comienzo del régimen militar, la institucionalidad que vinculaba la sociedad con la política fue suprimida bajo el pretexto de garantizar el libre juego de los mercados, destruyendo buena parte de las redes sociales. Desde los orígenes del régimen autoritario se practicó la supresión y el quiebre de ellas. Se persiguió a sus liderazgos, cual si fuesen organizaciones criminales, y luego se institucionalizó su represión mediante sanciones legales. Finalmente, se dejaron estampadas incompatibilidades y prohibiciones constitucionales, que se mantienen vigentes, a pesar que han transcurrido veinte años desde el inicio de la experiencia democrática actual.

La colisión valórica cultural referida a lo cívico está produciendo una gran brecha conflictiva entre las tradiciones meritocráticas y el individualismo mercantilista, produciendo ello apatía y desapego participativo como ya lo hemos manifestado.

### ***b) Los rezagos del régimen autoritario: entre la seguridad nacional y el neoliberalismo***

El régimen autoritario se instauró inicialmente suprimiendo la democracia, bajo el signo de la ideología de seguridad nacional que pasó a predominar en Latinoamérica durante la Guerra Fría. El neoliberalismo, su otro sello característico, se introdujo poco más tarde. Ambos signos se fueron institucionalizando junto con la aplicación de las políticas de libre mercado desregulado y sobre todo, desde la apertura a los mercados externos, a mediados de los años setenta.

Ambos sellos se impusieron a través de la Constitución de 1980 y de las leyes orgánicas constitucionales, dictadas en los primeros años de esa década. Tienen por tanto la subjetividad negativa de una institucionalidad forzada con un formato cultural impostado. Esa Constitución se intentó legitimar a través de un plebiscito hecho bajo presión ilícita, pero sus propias formas autoritarias impidieron la aceptación popular. Se hizo sin la existencia de registros electorales, bajo la presión del terror y con la manipulación sin tapujos de los medios de comunicación sometidos bajo censura.

Dicha Constitución sacralizó sus dos principios ideológicos básicos. La seguridad nacional, a través de la «democracia protegida» y el ideario neoliberal, usando mecanismos procesales decisorios bajo camuflaje, con el fin de proteger el «libre mercado» dejándolo como la última instancia en materias socio-económicas. Con estas orientaciones se intentó justificar la ruptura de casi todas las redes sociales y la manipulación jerárquica de sus liderazgos, conduciendo la sociedad al sometimiento de los comportamientos y al mercantilismo sin límites ni regulaciones. Esto hizo colisionar estas formas con aquellas formas culturales tradicionales de la mediocracia.

La imposición de estas señales en la cultura política trae consigo el debilitamiento del civismo democrático por la supresión de casi todas las redes sociales, junto a la bifurcación de la cultura política al interior de las capas medias. Esto ha generado las bases del escenario actual, propicio para el predominio de una cultura política institucionalizada «emergente» con tendencia a la pasividad. Una forma acrítica a las pautas mercantilistas, individualizantes y diferenciadoras. Enormemente eficaz para generalizar la apatía social y política, por carencia de mecanismos de reconocimiento

La institucionalidad con la cual se inicia en Chile el proceso de transición democrática fue pactada a partir de un plebiscito convocado por Pinochet, con el fin de reelegirse por 8 años, habiendo iniciado su mandato formal, según la Constitución de 1980, ese mismo año. La base de la negociación entre gobierno y oposición democrática fue por lo tanto forzada, lo que provoca una precariedad subjetiva de origen para el naciente régimen democrático

Los acuerdos iniciales de la transición se formalizaron posteriormente a través de las cincuenta y cuatro reformas, plebiscitadas en bloque. Casi todas ellas se circunscribieron a la recuperación de los Derechos Humanos elementales y a las libertades electorales básicas, dejando intocadas y garantidas, todas las formas jurídicas que custodian procesalmente la hegemonía neoliberal bajo el binominalismo y los quórum calificados. Se ocultan así bajo un verdadero laberinto de procedimientos que obstaculizan la visión y la decisión política mayoritaria.

Todas las reformas posteriores que se le han hecho al texto, durante los veinte años que han pasado, han sido incapaces para cambiar los procedimientos blindados por el sistema electoral binominal y aquel de los quórum calificados de alto umbral que guarecen las leyes orgánicas de contenido económico social y la autonomía cuasi absoluta del Banco Central. A aquello se han sumado las capacidades anticipatorias supra-parlamentarias, que se han agregado posteriormente a las facultades del Tribunal Constitucional.

El pacto constitucional vigente es imposible que sea reformulado dentro de sus propias reglas. Constituye una verdadera jaula, aislante del hemiciclo político y de la élite política, especialmente la parlamentaria, pues si no se cuenta con la voluntad de la minoría subvencionada por el binominalismo y los procedimientos parlamentarios, es imposible hacer cambios sustantivos. Hay así un empate político paralizante entre la mayoría y la minoría que ha perdurado por largos veinte años, produciendo un «cansancio democrático».

En resumen hay un signo básico autoritario dominante que se ha mantenido a través de todo el período democrático dentro de la cultura política desde 1980 hasta ahora. formalizado en la institucionalidad de 1990 hasta nuestros días: el neoliberalismo, Disminuye el autoritarismo, se restaura precariamente la democracia, pero se mantiene un neoliberalismo radical en casi todas las leyes orgánicas. Los otros signos político-culturales decrecen, pero éste ha pasado a ser claramente hegemónico. Con él, predomina la voluntad minoritaria del mercado por sobre aquella política mayoritaria, provocando paradójicamente la desconfianza hacia la política.

Ya han desaparecido casi todos los vestigios de la ideología de seguridad nacional y los que atentan contra los derechos humanos primarios. Se ha transparentado la administración de los servicios públicos para superar el clientelismo, pero aún son insuperables los pilares cautelares del neoliberalismo. Esto a pesar de la crisis financiera global que lo afecta en su lógica central, la que exige regulaciones. Se impone socio-políticamente por sobre la voluntad soberana de la mayoría del pueblo.

Hay tres grandes barreras que constituyen la brecha de desconfianza, discriminadora y pulverizante, contraria a la igualdad político cultural: el laberinto de procedimientos que impiden cambiar la Carta Fundamental según la voluntad de la

mayoría, los vestigios del mercantilismo radical financierista, insertos en la legalidad y finalmente, la apatía participativa alimentadora del aislamiento político. A estas habría que agregar un nuevo factor que ha crecido junto a la renaciente democracia: la bruma mediática que impide la deliberación y el debate político de fondo sobre el orden establecido.

Los cambios producidos por la combinación entre los factores prevalecientes y los nuevos económicos, sociales, políticos e internacionales, expresados simbólicamente, constituyen actualmente una estructura política-cultural feble y desafiante para la sustentabilidad democrática.

### ***3. Análisis de algunos datos claves de la Encuesta Nacional de Estratificación Social***

Nuestro recorrido por los vestigios político culturales nos han llevado a determinar que existe una pugna clave, que se desarrolla en la actualidad, entre neoliberalismo institucionalizado y los intentos de construir un Estado Social Democrático de Derecho, capaz de rehacer el camino de la protección social iniciado democráticamente en el pasado siglo, pero reformulándolo en términos modernos, para una sociedad inserta en la globalización.

A modo de conclusión, contraponemos el esbozo analítico propuesto inicialmente con lo que nos señalan algunos datos de una encuesta nacional reciente y de alta certidumbre. Los datos que se presentan a continuación se basan en los primeros resultados de los apartados Capital Social, Posición y Participación Política, de la Encuesta Nacional de Estratificación Social, hecha a través del Proyecto Anillos SOC12.<sup>8</sup> Esta encuesta fue aplicada entre el 29 de mayo y el 9 de agosto de este año 2009, a lo largo de las 15 regiones que comprende el territorio nacional. Se entrevistaron a 6.153 casos de modo presencial y los resultados fueron estimados con un margen de error de 3,6% para la Región Metropolitana y un 5,7% para el resto de las regiones del país en particular. Nacionalmente el margen de error resulta de 1,3%.

Así, las respuestas de los entrevistados a la pregunta por la confianza en las personas (Cuadro 1) evidencia que los chilenos son extremadamente cautelosos al momento de tratar con otros, dado que consideran que casi siempre hay que tener cuidado (86,6%). Sólo un 11,1% estima que casi siempre se puede confiar en las personas. Considerando las respuestas que fueron otorgadas por cada uno de los grupos socioeconómicos, es posible sostener que los rangos de confianza, se encuentran condicionados por los niveles de ingreso. Los sectores más favorecidos (ABC1) quintuplican las respuestas más confiadas, respecto de los sectores más desposeídos (E), 24,4% y 5,1% respectivamente.

---

<sup>8</sup> Proyecto Anillo SOC12 (2009-2012), Procesos emergentes en la estratificación chilena: medición y debates en la comprensión de la estructura social, CONICYT Universidad de Chile, Universidad de Santiago, Universidad Diego Portales, Centro de Estudios de la Mujer, 2009.

Cuadro 1

	Total %	GSE Grupo Socioeconómico				
		ABC1	C2	C3	D	E
Casi siempre se puede confiar en las personas	11,1	24,4	16,6	12,8	8,3	5,1
Casi siempre hay que tener cuidado al tratar con las personas	86,6	75,6	80,5	84,4	89,5	94,0
NS / NR	2,4	0,0	3,0	2,8	2,3	0,9
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Proyecto Desigualdades (Anillos SOC12).

Entendiendo la generalidad asociada a esta pregunta, se optó por precisar las respuestas de los entrevistados, preguntando por su percepción de confianza hacia los vecinos, la familia y los amigos, desde lo privado a lo público. En relación a los primeros, la mayoría estima que hay que tener cuidado (~ 40%); situación que varía entre los familiares y los amigos entre los que se puede confiar casi siempre (38%) y generalmente (30,3%). La desconfianza es mayor a medida en que hay aproximación al espacio público, signado por la cautela.

Retomando la preocupación por la cultura política de los chilenos, se investigaron sus niveles de confianza hacia las instituciones políticas. En vista de que el gobierno nacional y los municipios representan las instituciones más conocidas y referidas, sólo mencionaremos estos datos. En ambos casos, prima la opción alguna confianza con un 44,4 y un 44,9% de las preferencias, respectivamente.

La información contenida en el Cuadro 2 resume la participación en partidos políticos y da cuenta de la desafección hacia éstos. El 93% de los entrevistados, declara nunca haber participado, siendo sólo un 1,6% los participantes activos. La apatía de los chilenos no sólo se expresa en el ámbito político; este patrón de respuestas negativas se mantiene incluso cuando se pregunta por su participación en clubes deportivos u organizaciones religiosas, 84,2% y 76,7% respectivamente.

Reconociendo que la participación evoca cierto compromiso con la organización a la que se ha decidido pertenecer, se detectó que esto no necesariamente es algo buscado por los chilenos. Se indagó su identificación con los partidos políticos existentes. Semejante a lo anterior, las respuesta negativas concentraron la mayoría de

las preferencias, de modo que las alternativas ninguno, otro y no sabe sumaron el 69,1%. Además se preguntó por alguna de las actividades realizadas el año pasado; entre ellas se consideró la asistencia a una reunión o manifestación política y nuevamente, la mayoría negó su asistencia a este tipo de convocatorias (83,8%), siendo las conductas filantrópicas de donaciones de ropa, comida y dinero las más frecuentemente recurridas.

Cuadro 2

¿Participa Ud. actualmente en? Partido Político						
	Total %	GSE observado %				
		ABC1	C2	C3	D	E
Activamente	1,6	7,8	1,4	1,8	1,1	0,8
Ocasionalmente	4,8	17,3	4,9	4,5	4,0	2,5
Nunca	93,0	74,6	92,4	92,8	94,5	96,4
NS / NR	0,6	0,3	1,3	0,8	0,4	0,4
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Proyecto Desigualdades (Anillos SOC12).

Al tener en consideración el acceso a la información sobre política y las conversaciones en torno la misma, las que son importantes para el desarrollo de la cultura política de la población, se preguntó por la frecuencia con la que desarrollaban estas actividades. Nuevamente las alternativas de respuesta más comunes fueron nunca, con un 46,5% y un 58% respectivamente. Sin embargo, un 30% de los entrevistados mira programas políticos en televisión y conversa en familia sobre política. Es decir, la exposición a los medios masivos importa más que nada en las relaciones políticas. Sólo pueden ser superadas por las relaciones directas modernas o aquellas cara a cara, cercanas.

El siguiente cuadro entrega información sobre la valoración de la democracia, como actual sistema de gobierno. Las respuestas evidencian que los chilenos, aunque débilmente, prefieren este régimen político, dado que la mayoría se posiciona entre los números 1 y 5, entendiendo que el valor 1 representa la mayor empatía por la democracia y el 10, la menor.

Cuadro 3

Cuan cercano/a se siente a cada una en una escala de uno (1) a diez (10)						
	Total %	GSE observado %				
		ABC1	C2	C3	D	E
1. La democracia es preferible a cualquier otro sistema de gobierno.	32,7	25,0	40,2	37,6	29,2	24,5
2.						
3.	8,4	1,7	10,1	9,4	8,0	8,1
4.	7,3	7,0	7,7	7,5	7,2	4,8
5.	7,2	6,5	4,6	6,1	8,3	9,3
6.	16,2	21,9	10,8	14,1	17,5	24,3
7.	7,6	7,7	8,5	6,5	8,3	6,7
8.	4,5	10,8	2,4	4,4	4,2	5,6
9.	4,2	8,7	2,7	3,5	4,8	1,0
10. En algunas circunstancias puede ser mejor un gobierno no democrático.	3,3	8,7	1,7	2,7	3,7	3,0
NR	7,4	1,7	9,2	7,0	7,6	10,6
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Proyecto Desigualdades (Anillos SOC12).

Otra forma de apreciación fue respecto a la racionalidad democrática. Un 53% la considera un mejor sistema de toma de decisiones, a pesar de las discusiones y de la diversidad de opiniones que ella contempla.

Pasando al futuro inmediato en el uso de la democracia electoral, el Cuadro 4 indica las preferencias políticas de los chilenos en relación a la próxima elección presidencial. Los resultados dan cuenta de que los candidatos Sebastián Piñera y Eduardo Frei Ruiz-Tagle son las alternativas más respaldadas por la población, a pesar de que más de un 30% anularía, votaría en blanco o no votaría en primera vuelta. Junto con ello, cabe destacar que un 58,6% de los chilenos inscritos, declaró haber votado por Michelle Bachelet en la elección anterior.

Cuadro 4

Si las elecciones presidenciales fueran el próximo domingo, ¿por quién votaría en?						
	Primera Vuelta					
	T %	GSE observado %				
		ABC1	C2	C3	D	E
Sebastián Piñera	24,4	29,9	31,2	26,7	22,0	13,5
Eduardo Frei Ruiz-Tagle	23,3	12,6	16,1	19,2	28,2	24,6
Marco Enríquez Ominami	13,7	10,7	21,3	16,0	11,6	7,3
Adolfo Zaldívar	0,5	0,9	0,1	0,3	0,5	4,1
Jorge Arrate	0,7	0,0	1,3	1,2	0,5	0,0
Alejandro Navarro	0,4	0,0	0,2	0,2	0,6	0,4
Otro	0,8	0,0	1,0	0,9	0,8	0,7
Anularé el voto/votaré en blanco	8,3	5,7	7,5	10,6	7,3	4,8
No votaría	8,0	12,0	6,7	8,3	6,9	17,8
NS/NR	19,8	28,2	14,6	16,7	21,7	26,7
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Proyecto Desigualdades (Anillos SOC12).

#### 4. Conclusiones

El bloqueo institucional, la heterogeneidad político cultural, el dualismo mesocrático de hegemonía emergente, la apatía y la pasividad, junto a una creciente disposición a imponer una bruma comunicacional en la información e intercambio de los medios masivos, han producido cierto debilitamiento, aún no crítico pero serio, de la democracia como sistema. Estos fenómenos generan una brecha de desconfianza, impidiendo la configuración de una voluntad mayoritaria clara y sólida, indispensable para el funcionamiento legítimo y eficiente de la democracia

Esa desconfianza provoca una barrera de incomunicación entre el sistema de poder y la sociedad, generando dispersión e indefinición de las fuerzas políticas. Actualmente hay un empate técnico de las dos principales fuerzas, a tres meses de una elección trascendental. Se suman a esta situación el peso de quienes aún no adoptan una opción y la predisposición a la anulación del voto o del voto en blanco. Muchos permanecen lejos de decidir y más aún de un posicionamiento identificador, debido a este aislamiento del espacio público y a la pulverización del espectro. A sólo escasas semanas de una decisión democrática solemne y fundamental, aún una parte muy importante del electorado no está definido y se resta de participar o de movilizarse activamente, impidiendo la configuración de una mayoría política sólida.

La brecha que antes separaba a los chilenos hasta la última elección presidencial, entre dictadura y democracia, ahora tiende a disminuir, surgiendo otra. La barrera de la desconfianza, apatía y de la desigualdad, traducida en incomunicación y en la falta de reconocimiento de méritos socio-políticos, provocando apatía y desaliento democrático. Ya no se percibe con claridad el dramatismo de la disyuntiva entre dictadura y democracia. El temor aglutinante de la vuelta atrás tiende a disminuir en la confusión apática. Los chilenos actualmente no distinguen nítidamente entre Concertación o Alianza, sino que se desperdigán en múltiples agrupamientos. La desconfianza hacia la actividad política hace crecer la dispersión social y la diáspora política. Hay, además, una recomposición socio-económica en ciernes respecto de quienes hoy se identifican con cada uno de los diferentes partidos políticos existentes, la que es acompañada de una ínfima voluntad de participación a través de ellos. Una clara caída participativa, en relación al pasado anterior a la dictadura, que hay que aquilatar democráticamente.

La presente mediatización masificada y la farandulización socio-política, sumadas a los bloqueos institucionales, hacen brumosa la deliberación y el debate político actual. Estos factores sumados a los otros, están impactando sobre la cultura política, obstaculizando la asimilación de demandas y propuestas y descapitalizando la imagen de las instituciones democráticas, incrementando la separación entre la política y la gente.

Para superar las nuevas barreras es imprescindible el debate y la deliberación política cara a cara y cotidiana, generadora de confianzas, para enfrentar los problemas sociales y político-institucionales de fondo y no sólo los mediático-circunstanciales. El desafío es superar las barreras culturales y comunicacionales y profundizar la participación democrática. En la relación entre la sociedad civil y la política, ya no es cosa de «hacer que las viejas instituciones funcionen», sino que es preciso introducir cambios en el ordenamiento y las herramientas que les permitan absorber las demandas y propuestas, junto con responder eficientemente a la evaluación democrática, mediante la prestación de servicios de alta calidad.

## Bibliografía

- ALMOND, Gabriel y Sidney VERBA (1963). *Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton University Press, .
- BALBONTÍN, Ignacio (2009). «La dualidad de las capas medias, la apatía y la sustentabilidad socio-política en Chile». *Revista de Estudios Avanzados*, Universidad de Santiago de Chile. Artículo inédito de próxima publicación.
- BOENINGER, Edgardo (2007). *Políticas Públicas en Democracia 1990-2006*. Uqbar Editores.
- INE, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS *et al.* (2007.)



- LIPHART, Arend (2000). *Modelos de Democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Editorial Ariel S.A.
- Proyecto Anillos SOC 12, 2009-2012 (2009). «Procesos emergentes en la estratificación chilena: medición y debates en la comprensión de la estructura social». CONICYT, Universidad de Chile, Universidad de Santiago, Universidad Diego Portales, Centro de Estudios de la Mujer, Subdere, Seminario Desigualdades.
- VALDIVIESO, Patricio, *et al.* (2007). *Instrumentos de participación para el nivel comunal en políticas públicas, diagnóstico y propuestas*. Vicerrectoría Pontificia Universidad Católica.



PENSAR EL CAMBIO EN LAS ORGANIZACIONES PARTIDISTAS:  
PERFILES DIRIGENCIALES Y TRAYECTORIAS DE MODERACIÓN  
EN LA CONCERTACIÓN Y LA ALIANZA

**Stéphanie Alenda.** Doctora en Sociología Política, Universidad de Lille I, Francia. Magíster en Sociología, mención Estudios Latinoamericanos de la École des Hautes Études en Sciences Sociales, París. Académica del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Editora de la Revista *Política*.

**José Ignacio Sepúlveda.** Cientista Político y Bachiller en Ciencias Sociales por la Universidad Diego Portales. Diplomado en Negociación y Análisis de Conflictos en la Universidad de Chile. Ayudante de investigación de los proyectos Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.

Este artículo ha recibido financiamiento de los proyectos VID SOC07/29-02 (2008-2009) «Sociografía de las élites y cuadros partidistas en Chile: análisis comparativo de sus propiedades sociales, procedimientos de selección, reclutamiento y carreras políticas» y Fondecyt N° 1061034 (2006-2009): «Formas (nuevas) del militanismo en Chile: para una sociología del compromiso político».

# PENSAR EL CAMBIO EN LAS ORGANIZACIONES PARTIDISTAS: PERFILES DIRIGENCIALES Y TRAYECTORIAS DE MODERACIÓN EN LA CONCERTACIÓN Y LA ALIANZA<sup>1</sup>

Stéphanie Alenda y José Ignacio Sepúlveda

En particular desde la teoría tanto estimulante como discutida sobre el «partido-cartel», la cual consistió en identificar el tipo-ideal de partido que se estaría desarrollando en las democracias occidentales (Katz & Mair, 1995; Mair, 1997), la tesis de una adaptación y transformación de los sistemas de partidos se impuso sobre la de su «declive»<sup>2</sup>. En cambio, en el caso de Chile, las transformaciones en el sistema de partidos fueron principalmente abordadas mediante evidencias de la disminución del nivel de confianza en éstos así como de la identificación partidaria, lo que fue refrendado por las encuestas de opinión<sup>3</sup>. En ellas el objeto partido aparece reducido a su mínima expresión, lo que contrasta con los estudios abocados en mostrar la

---

<sup>1</sup> Este artículo —que fue reelaborado para esta publicación— tiene como base el paper presentado por los autores en el panel «Sociedad y Profundización de la Democracia» en el marco del Seminario «Pensando Chile en el Bicentenario», realizado conjuntamente por el Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia el 22 de junio de 2009.

<sup>2</sup> Sobre la desafección ciudadana hacia la cosa pública, el debilitamiento de los partidos políticos, la disminución de los efectivos militantes y el aumento de la abstención, véanse entre otras muchas referencias, Dalton y Wattenberg, 2000; Ion, 1997.

<sup>3</sup> Los resultados de la encuesta de opinión CIEPLAN, Libertad y Desarrollo, CEP, Proyecta América, PNUD muestran por ejemplo que los partidos son la institución en la que la ciudadanía menos confía (91% les tiene poca o nada de confianza); que más del 86% de los encuestados nunca realizó ningún tipo de acción política (participación en campañas, marchas, actividades políticas...), y que más del 78% no pertenece a ningún tipo de grupo o asociación. Ver resultados del *Estudio Nacional sobre Partidos Políticos y sistema electoral*, marzo-abril 2008.

solidez y estabilidad del sistema de partidos en la nueva democracia chilena. Como recalca Alan Angell (2003: 94), ante la ausencia de estudios empíricos sobre la organización presente y pasada de los partidos, resultan cuestionables los supuestos acerca de un tránsito desde partidos «de masas» (antes de 1973) a partidos «de élites» (después de 1990).

Este artículo pretende contribuir a la problematización del cambio en el sistema de partidos chileno. Para este fin, recurriremos a una encuesta aplicada fundamentalmente en el transcurso del año 2007 a cerca de mil cuadros dirigentes de cinco partidos (tres de la Concertación y los dos de la Alianza)<sup>4</sup>, en el marco de consejos o congresos partidarios. Los cuestionarios que fueron auto-administrados, tuvieron como objetivo llevar a cabo un estudio sociográfico de aquellas élites pero también precisar sus parámetros ideológicos y sus prácticas militantes, dando asimismo cuenta de la organización interna de cada colectividad. Se recurrió a un método de selección no-aleatoria que implica que sólo se analizaron las respuestas recibidas de vuelta (cuya tasa osciló entre un mínimo de 30% en el caso del PS y un máximo de un 77% en el del PPD)<sup>5</sup>.

La problematización del cambio requiere una primera etapa de operacionalización de la noción de sistema de partidos entendida como el conjunto estructurado de relaciones e interacciones entre fuerzas políticas que no pueden ser comprendidas independientemente unas de otras, sino en su calidad de *sistema*<sup>6</sup>. Lo primero que trataremos de mostrar es que los factores de cambio difieren tratándose de partidos de gobierno o de oposición, lo que obliga a separar en la reflexión la Concertación de la Alianza y tomar específicamente como objeto las relaciones e interacciones entre fuerzas políticas individuales dentro de cada coalición. Esta idea es de hecho sugerida por el análisis de Katz y Mair, quienes plantean que en un contexto marcado por la crisis de la participación política, los partidos se verían obligados a buscar nuevos recursos para asegurar su sobrevivencia, orientándose para ello hacia el Estado. Se encontraría así favorecida la colusión interpartidista que tomaría la forma de un cartel, en el cual los partidos se pondrían de acuerdo para compartir y conservar recursos (esencialmente obtenidos gracias al financiamiento público). Tanto la ausencia en Chile de una ley de financiamiento público de los partidos como el

<sup>4</sup> Los dirigentes que respondieron nuestro cuestionario se reparten como sigue: 241 cuadros dirigentes del PPD (Consejo Programático del 25 de noviembre de 2006); 144 cuadros dirigentes del PS (Consejo del 9 de marzo de 2007); 340 cuadros dirigentes del PDC (Congreso Ideológico de los días 12 y 13 de octubre de 2007); 159 cuadros dirigentes de RN (Congreso del 24 de noviembre de 2007) y 111 cuadros dirigentes de la UDI (Consejo General de los días 14 y 15 de diciembre de 2007).

<sup>5</sup> Cabe subrayar que los cuestionarios aplicados a los cinco partidos fueron pensados como pretests previos a la aplicación de un solo y mismo cuestionario a 3000 militantes de seis partidos (incluyendo esta vez el PC), en el marco del proyecto Fondecyt N°1061034. Es lo que explica que a veces la formulación de algunas preguntas difiera levemente o que algunas preguntas hayan desaparecido, dependiendo de la versión del cuestionario auto-administrado.

<sup>6</sup> Sobre las «cajas negras» que constituyen los «sistemas de partidos», véase a Alfredo Joignant (2007).

carácter polarizado del sistema electoral dificultan la aplicación de la tesis de Katz y Mair. No obstante, la reflexión de ambos autores tiene validez si se examinan, por un lado, cuáles son los efectos de las prácticas de control del Estado sobre las transformaciones experimentadas por los partidos desde 1990, y por otro, los efectos políticos inherentes a la relación e interacción entre fuerzas políticas de una misma coalición. En otras palabras, sostenemos que el cambio en el sistema de partidos debe ser estudiado desde la dinámica propia de cada coalición y tomando en cuenta los partidos como actores individuales, también con su propia dinámica interna. Para el análisis de éste, tanto la relación partidos-Estado como la relación inter-partidos deben ser indagadas. El primer eje remite a las reconfiguraciones partidistas que se producen en el marco de una coalición de gobierno y deja abierta la pregunta de la «elitización» de aquellas colectividades (Katz y Mair, 1995); el segundo eje invita a analizar el proceso de moderación de los partidos en interacción unos con otros, en la línea de los trabajos llevados a cabo sobre los partidos socialistas europeos. Sobre este punto, varios autores señalaron que el paso en Chile de un multipartidismo centrífugo a un sistema bi-coalicional ha sido uno de los factores más importantes para la moderación partidaria y la construcción de los consensos (Carey, 2002: 228; Toro, 2007: 37). Sin embargo, dicha moderación merece también ser enfocada como un resultado del proceso mismo de interacción interpartidista, en el marco de una coalición de gobierno de la que se comprobó una mayor cohesión con respecto a la Alianza, debido a los efectos centrípetos del control del Ejecutivo sobre los integrantes del pacto de centro-izquierda (Toro, 2007).

En el caso de los partidos de oposición, las preguntas difieren sustancialmente debido en particular a la ausencia de dicho control que contribuye a explicar el menor grado de unidad de la Alianza. En el caso de RN y la UDI, las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1989 pusieron de relieve «dos proyectos en competencia para definir la identidad permanente de la derecha chilena» (Pollack, 1999: 168), lo que fue ratificado por los resultados de los comicios posteriores. En cada uno de éstos, estuvo en juego la disputa entre ambos partidos por conquistar o conservar una posición hegemónica al interior del sector. Si bien tiene sentido interesarse por la estructura de las relaciones de poder entre las formaciones políticas que integran la Concertación, cabe también destacar que lo que prevaleció en ésta, durante sus diecinueve años de permanencia en el poder, fueron las lógicas de negociación. En cambio, la Alianza no contó con los mismos incentivos institucionales. Asimismo, las mutaciones que experimentaron los partidos de derecha dependen mayormente de las transformaciones en el reclutamiento político, lo que analizaremos mostrando las especificidades de las trayectorias de moderación de ambos partidos y las diferencias biográficas de sus dirigentes, pero recalando también la homogeneidad social actual de éstos. Este particular enfoque sobre la socialización y el reclutamiento político pretende demostrar que los aspectos tanto institucionales (efectos del sistema electoral sobre la cohesión coalicional, condición de partido de gobierno u oposición) como utilitaristas (cooperación motivada por una coyuntura electoral) no son suficientes para dar cuenta de la mayor o menor cohesión de una coalición. Deben ser complementados por un análisis de las propiedades sociales del personal

partidista, ángulo muerto de la mayor parte de los trabajos sobre la selección de élites políticas que fueron publicados desde fines de los años sesenta (Sawicki, 1999: 160)<sup>7</sup>. Este tipo de análisis resulta sin embargo imprescindible para comprender las lógicas del reclutamiento (Gaxie, 1980; Heidar, 2006: 310), o la renovación del personal político.

Este artículo consta de tres partes: la primera aporta elementos de respuesta a la pregunta por las transformaciones de las organizaciones partidistas a la luz de una sociografía comparativa de sus cuadros dirigentes; la segunda y la tercera están dedicadas respectivamente a la Concertación y a la Alianza y ofrecen una aproximación a las transformaciones de las redes de reclutamiento en cada caso, además de un examen comparativo de las trayectorias de moderación de ambas coaliciones, analizando a los partidos como actores individuales dentro de éstas.

## 1. Líneas divisorias entre coaliciones y partidos

Los estudios sociográficos, inicialmente edificados sobre el dogma marxista de una correspondencia entre la taxonomía de los partidos y de las clases sociales<sup>8</sup>, son utilizados para estudiar el vínculo entre los clivajes socio-políticos y su expresión partidaria, en la línea del libro pionero de Lipset y Rokkan (1967) sobre la generación de los sistemas de partidos en los Estados occidentales. Nuestra encuesta a los cuadros dirigentes no permite sacar conclusiones acerca de la vigencia de aquellos clivajes dado que el modelo de Lipset y Rokkan enfoca la relación entre estructura social y comportamiento electoral, vale decir la traducción del conflicto social en alternativas políticas y partidistas. Lo que en cambio permite es observar la mayor o menor afinidad entre los cuadros dirigentes y las bases sociales de los partidos a los que representan. En la primera parte de este artículo, sólo nos proponemos evaluar la mayor o menor homogeneidad social de cada coalición para ver en qué medida ciertos determinantes sociológicos pueden incidir en la cohesión coalicional.

El nivel socioeconómico aparece como una primera variable discriminante entre los partidos de la Concertación y de la Alianza. En el marco de nuestro estudio, dicha variable fue aprehendida a través del ingreso, del tipo de establecimiento educacional<sup>9</sup> y de la profesión. Los tres partidos de la Concertación cuentan con el

<sup>7</sup> Sobre América Latina, remitimos al marco teórico propuesto por Siavelis y Morgenstern, en el que el perfil de los reclutados/seleccionados para el Poder Legislativo es (sólo) aprehendido en la confluencia de variables institucionales y del «sistema de partidos». Véase «Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America: A Framework for Analysis» <http://www.wfu.edu/politics/conference/pub/Chapter%201%20Introduction.pdf>

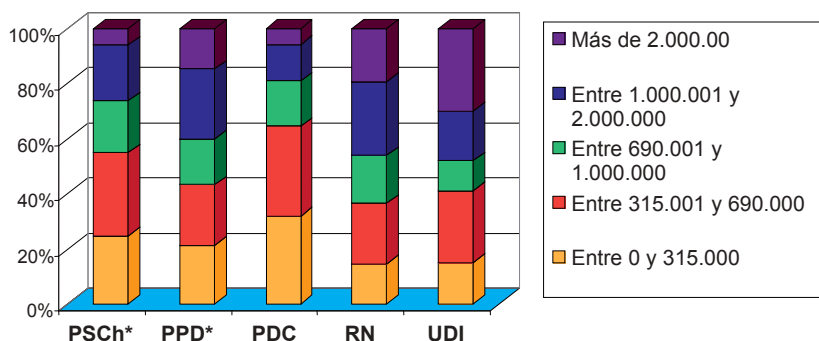
<sup>8</sup> Sobre el enfoque societal para el análisis de los partidos, véase a Sawicki (2009).

<sup>9</sup> Dado que el sistema educativo en Chile se encuentra fuertemente segregado socialmente, en particular a partir de las políticas aplicadas desde los años 80, el establecimiento en el que fueron cursadas las enseñanzas básica y media resulta ser un buen indicador del nivel socioeconómico. Por lo demás, en un país con fuertes desigualdades en la educación y con baja movilidad social, esta variable suele también predecir el nivel socioeconómico que logran alcanzar los individuos a



porcentaje más elevado de dirigentes con ingresos inferiores a \$690.000 (en promedio, la cifra alcanza un 54%) y con el porcentaje más bajo (28,6%) de dirigentes que declaran ingresos superiores a \$1.000.000. Sin embargo los resultados distan mucho de ser parejos en los tres partidos. El PDC aparece como un partido mucho más «popular» que el PSCh —etiqueta reivindicada en diferentes oportunidades por los dirigentes socialistas— con el porcentaje más alto de dirigentes ubicados en los tramos inferiores (64,5%). Al otro extremo, el ingreso de los cuadros dirigentes del PPD está casi alineado sobre el de los dirigentes de derecha. Un 40,3% de las élites del PPD declara ingresos superiores al millón, al igual que en el caso de RN y de la UDI. La Alianza muestra en cambio una gran homogeneidad socioeconómica, aunque un tercio de las élites gremialistas reconoce ingresos superiores a los \$2.000.000 de pesos (Figura N° 1).

**Figura N° 1.** Ingreso personal mensual de los dirigentes de cinco partidos políticos



\*En el caso del PSCh y el PPD se efectuó la siguiente pregunta: «¿En cuál de los siguientes tramos cree Ud. que se ubica el ingreso mensual promedio de su hogar? En estos partidos, además, el primer tramo va desde «0 a 350.000».

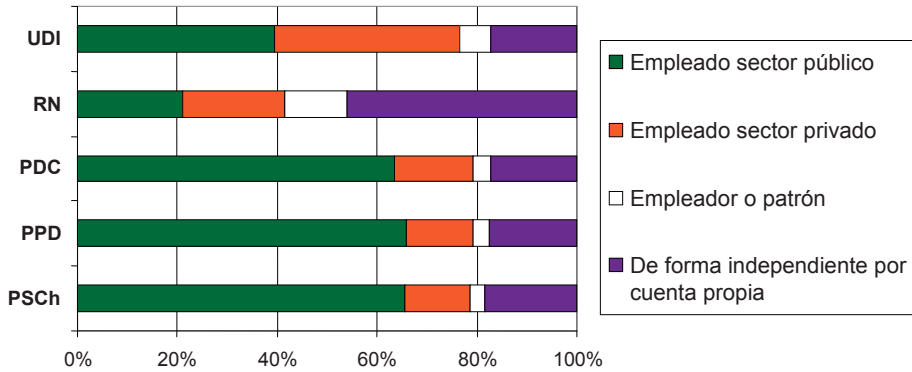
Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.

Los estudios disponibles sobre las bases sociales de algunos de estos cinco partidos sugieren cierta afinidad entre los cuadros dirigentes y los electores del PDC, mayormente pertenecientes a los estratos «medios» (Navarrete, 2003 y 2005). En cambio, en la UDI, el reclutamiento no tiene como característica manifiesta ser representativo de los segmentos populares que conforman, sin embargo, en parte las bases electorales del partido (Altman, 2004). Esto sugiere que la consolidación del vínculo con aquellas bases no pasa, al menos en la actualidad, por una política de reclutamiento dirigida hacia esos sectores. En efecto, tanto la UDI como RN se caracterizan por tener el porcentaje más bajo de dirigentes con un ingreso declarado

lo largo de su vida. La escuela tiende así a funcionar como un agente de socialización y estratificación anticipadas. Sobre este punto véase entre otros el diagnóstico de la OCDE (2004).

inferior a los \$315.000. Si bien aquellos dirigentes comparten un mismo nivel socioeconómico, la condición laboral (y detrás de ella la profesión) permite apreciar no sólo diferencias sustantivas con respecto a los partidos de la Concertación sino también al interior de la coalición de derecha. Al revés, el examen de la profesión permite evidenciar una mayor homogeneidad de la coalición de gobierno (Figura N°2).

**Figura N° 2.** ¿En qué condición desempeña Ud. su trabajo?



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.

El grueso de los cuadros dirigentes de la Concertación trabaja como funcionarios públicos, porcentaje que supera en los tres partidos estudiados la vara del 60%<sup>10</sup>. En el caso de RN, el reclutamiento tiende a privilegiar las fracciones de las clases superiores que corresponden a las profesiones liberales (45,9%)<sup>11</sup> o al sector privado en general<sup>12</sup>. Además, más del 12% de las dirigencias de RN están conformadas por empleadores o patrones *vs.* sólo un 6,1% en la UDI. El perfil laboral actual de aque-

<sup>10</sup> Los funcionarios públicos de los tres partidos trabajan principalmente como profesionales (un 25,9% en el PPD; un 30,1% en el PS y un 25,5% en el PDC). El PDC lidera el segmento de dirigentes que trabajan como «administrativos» con un 17,7%. En cambio, en el PS y el PPD esta categoría bordea el 8%. Por último, el PPD y el PS cuentan aproximadamente con 9,7% de altos directivos o autoridades públicas, mientras que en el PDC esa cifra llega al 5,6%.

<sup>11</sup> La principal profesión ejercida durante más tiempo por los individuos que desempeñan su trabajo «de forma independiente o por cuenta propia» es la de «profesionales o técnicos», categoría que agrupa a los profesionales y académicos de distintas áreas como las Ciencias Jurídicas, Ciencias Sociales, Ingenierías; empresarios agrícolas; asesores financieros, entre otros.

<sup>12</sup> La principal profesión ejercida durante más tiempo por los individuos que desempeñan su trabajo en calidad de «empleados del sector privado» es también la de «profesionales o técnicos». En segundo lugar estos individuos trabajan como «gerentes o administradores».

Los dirigentes evidencia una diferencia mayor entre RN y los partidos de la Concertación: por un lado, una sobrerrepresentación de dirigentes ubicados en el sector privado de la economía en el caso del partido de derecha (cerca del 80%), por otro, una presencia de funcionarios públicos entre las élites de la coalición de centro-izquierda que llega a ser mayoritaria en el caso del PPD. Nos detendremos en este punto en la segunda parte de este trabajo. Por su parte, las dirigencias de la UDI aparecen como un híbrido entre ambos perfiles con un 37% de ellas que se ubica en el sector privado pero también un número significativo de empleados públicos (39,5%), a diferencia de RN, en donde esta categoría llega al 21%. Asimismo, la condición de desempeño del trabajo deja entrever una primera dicotomía «sector público/sector privado» entre Concertación y Alianza, que atraviesa también la coalición de derecha, aunque en menor medida. Las élites de RN aparecen volcadas casi exclusivamente hacia el sector privado de la economía, mientras los resultados son más balanceados en el caso de su socia de coalición, lo que podría reflejar la vinculación más sistemática de la UDI con el Estado durante el régimen militar.

En cambio, el nivel educacional alcanzado no es una variable que permita observar diferencias fundamentales entre los partidos de la Alianza y los principales partidos de la Concertación, salvo el tipo de establecimiento donde se realizaron los estudios a lo largo de la trayectoria individual. Sobre el primer punto, las élites de derecha se encuentran entre las que cuentan con los niveles de estudios alcanzados más altos (universitarios y postgrados)<sup>13</sup>. En cambio, el PDC cuenta con el porcentaje más alto (15,3%) de cuadros dirigentes con un nivel de educación media, un resultado que recuerda el desempeño electoral de este partido, inversamente proporcional al nivel de estudio (Morales, Poveda, 2007).

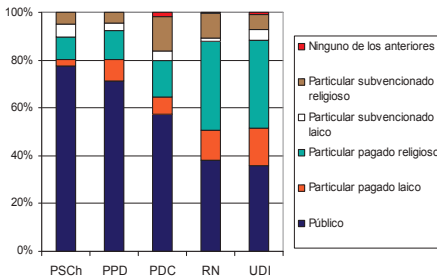
Las élites partidistas se distinguen en cambio en el tipo de establecimiento educacional, en cuanto al carácter privado o público de éste, así como a su carácter religioso o laico. Los cuadros dirigentes de los partidos de la Concertación se caracterizan por haber cursado su educación básica mayoritariamente en establecimientos de tipo público (77,8% en el PS, 71,2% en el PPD y 57,3% en el PDC), mientras RN y la UDI presentan el menor porcentaje de éstos en la misma situación (38% en RN y 35,8% en la UDI). Un 56,8% de las élites gremialistas, en promedio, estudió más bien en un colegio particular *vs.* un 52,8% en RN. Los partidos de la Alianza exhiben igualmente los más altos porcentajes de sus élites formadas en colegios particulares pagados de tipo religioso (36,8% en la UDI y 37,3% en RN). Como se puede ver en la Figura N° 3, la proporción de dirigentes educados en escuelas públicas aumenta en función de la mayor ubicación de los partidos a la izquierda, e inversamente<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> El partido con la mayor proporción de dirigentes con estudios universitarios o de postgrado es el PPD (79,1%), seguido de RN (78,2%) y la UDI (74,3%). El PPD cuenta con el porcentaje más alto de cuadros dirigentes con un postgrado (35,9%), seguido de la UDI (25,2%).

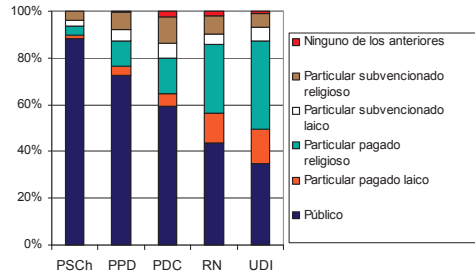
<sup>14</sup> Esta clasificación de los 5 partidos en la escala política de 1 (muy de izquierda) a 10 (muy de derecha) responde a la propia auto-ubicación en este eje de los dirigentes encuestados (ver Figura N° 17).

La misma tendencia puede ser observada para la enseñanza media (Figura N° 4). La proporción de cuadros dirigentes educados en escuelas públicas (88,3% en el PS, 72,5% en el PPD, 59,3% en el PDC, 43,6% en RN y 35% en la UDI), decrece a medida que, en promedio, éstos se auto-ubican más a la derecha. Al revés, el porcentaje de cuadros dirigentes que cursaron sus estudios en establecimientos particulares pagados religiosos aumenta a medida que éstos, en promedio, se auto-ubican más a la derecha (3,9% en el PS, 11% en el PPD, 15,3% en el PDC, 29,3% en RN y 37,9% en la UDI).

**Figura N° 3.** Tipo de establecimiento en que fue cursada la Enseñanza Básica



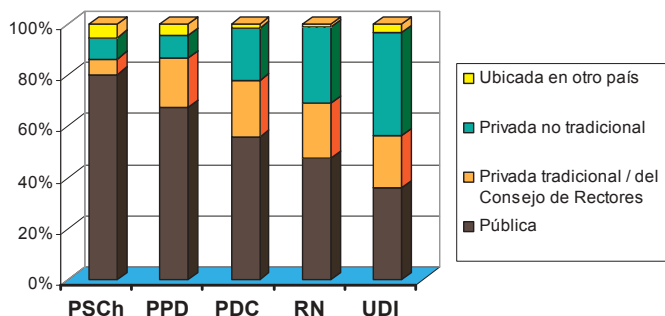
**Figura N° 4.** Tipo de establecimiento en que fue cursada la Enseñanza Media



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.

Estos resultados son a su vez confirmados por el tipo de institución en la que se realizaron los estudios universitarios (ver Figura N° 5). Los dirigentes PS y PPD con estudios superiores se educaron en su mayoría en instituciones públicas (80,4% y 67,6%, respectivamente), mientras en el PDC, la cifra baja al 55,9%, lo que equivale sin embargo a más de la mitad. Las élites de RN también optaron principalmente, aunque no mayoritariamente, por la Universidad pública (47,3%), aspecto sobre el cual este partido se diferencia de la UDI, que sólo cuenta con un 35,9% de éstas que estudió en una Universidad pública. Este partido se destaca también por su alto porcentaje de dirigentes formados en universidades privadas no tradicionales (40,2% vs. un 30,2% en el caso de RN).

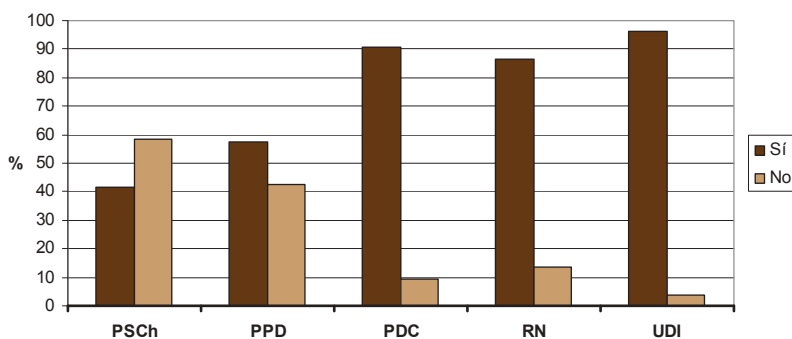
**Figura N° 5.** Tipo de establecimiento en que fueron cursados los estudios superiores



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.

Las enseñanzas básica y media (Figuras N° 3 y N° 4) permiten apreciar una segunda línea divisoria entre las élites partidistas que se superpone a la dicotomía «sector privado/sector público»: la oposición entre formación laica y religiosa. En el caso de la Alianza, la diferencia se vuelve sin embargo más visible al examinar la socialización religiosa de los dirigentes, y más aún su grado de práctica religiosa. Por su parte, el perfil de los cuadros dirigentes del PDC se asemeja claramente sobre este punto al de sus pares de la oposición, resultado coherente con el carácter explicativo de la religión católica sobre el desempeño electoral de este partido (Morales, Poveda, 2007). Como se puede ver en la Figura N° 6, la religión profesada por los cuadros dirigentes arroja fuertes disimilitudes entre los partidos ubicados a la izquierda de la Concertación y los demás.

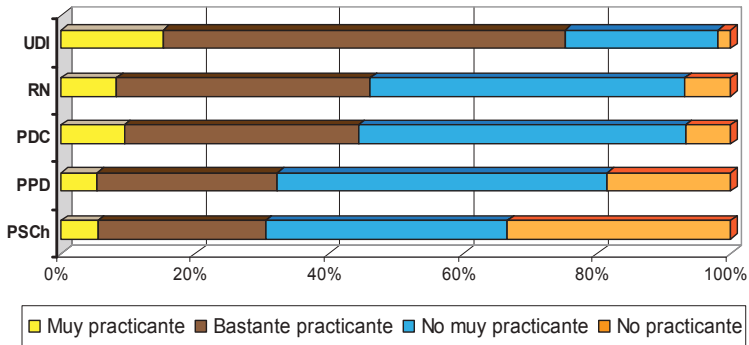
**Figura N° 6.** ¿Profesa Usted alguna religión?



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.

La UDI es el partido con la mayor proporción de dirigentes que profesan una religión, con un 96,3%. Le siguen el PDC con un 90,6%, y RN con un 86,6%. En los tres casos, aproximadamente un 90% son católicos. En cambio, el PS destaca por ser el único partido en el cual la mayoría de los cuadros dirigentes contestó negativamente la pregunta (58,4%), perfil al que se acerca el PPD con un 42,4%. La UDI presenta sin embargo una especificidad respecto de los tres partidos en los que la adscripción a un credo religioso es la más elevada. En ella, un 75,2% se considera «bastante practicante» o «muy practicante», contra sólo un 44,4% en el caso del PDC y un 46,2% en el caso de RN. De nuevo los partidos ubicados a la izquierda de la Concertación (PS y PPD) se caracterizan por tener el porcentaje más alto de cuadros dirigentes «no practicantes» (respectivamente un 18,5% en el PPD y un 33,3% en el PS) (Figura N° 7).

**Figura N° 7.** ¿Cómo calificaría su grado de práctica religiosa?



*Fuente:* Elaboración propia con datos de encuesta Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.

Este acercamiento sociográfico al personal dirigente de estos cinco partidos tuvo como objetivo resaltar las convergencias sociográficas así como las líneas divisorias tanto entre coaliciones como entre partidos. Dos líneas de fractura cruzan (y probablemente contribuyen también a darles sentido) a ambas coaliciones: la dicotomía sector privado/sector público y lo que podríamos llamar el «clivaje religioso», aunque el uso del concepto de «clivaje» pueda aparecer inapropiado aplicado a las élites partidistas. En efecto, además de desvirtuar la teoría de Lipset y Rokkan, resulta sin duda discutible suponer la existencia de una relación mecánica entre oposiciones sociales y oposiciones políticas (véanse al respecto Gaxie, 1980; Offerlé, 1987; Sartori, 1990; Mair, 2006).

Al interior de la Concertación, las diferencias son también marcadas en varios aspectos: la variable nivel socioeconómico muestra un PPD con un perfil más elitista que sus socios de coalición; en materia valórica, es en cambio el PDC quien tiene un

perfil que se asemeja al de los partidos de oposición. En cambio, la homogeneidad socio-profesional de los tres partidos es casi total e invita a problematizar, para el caso chileno, la tesis de Katz y Mair que supone un desplazamiento de los partidos hacia el Estado. En cambio, al interior de la Alianza, las diferencias son relativamente tenues: el perfil socioeconómico de ambas derechas es casi similar, al igual que su socialización secundaria. No obstante, algunas diferencias son también observables, tales como la mayor inclinación de la UDI a reclutar en las Universidades privadas no tradicionales, cuando casi la mitad de los dirigentes de RN cursó sus estudios superiores en la Universidad pública. En cuanto a la socialización religiosa de aquellas élites, es en ambos casos mayoritariamente católica, aunque el grado de práctica religiosa sella la especificidad de los cuadros dirigentes de la UDI con respecto a todos los demás partidos. En suma, el análisis de las propiedades sociales de los cuadros dirigentes de los cinco partidos muestra una importante coincidencia en materia de socialización primaria y secundaria, así como de posición social en el caso de la Alianza, lo que crea *a priori* cimientos favorables a su cohesión. En el caso de la Concertación, ésta parece depender en mayor medida del control del Ejecutivo, con las implicancias que analizaremos a continuación en materia de transformación de los partidos de centro-izquierda.

## 2. Concertación de Partidos por la Democracia

### *a). Reclutamiento y diferencias organizacionales de los partidos de la Concertación*

A grandes rasgos, los partidos chilenos pueden ser ordenados en dos grandes grupos sobre la base de sus características organizacionales. Tres de los partidos más antiguos del sistema político chileno (el PC, el PS<sup>15</sup> y el PDC) se fortalecieron sobre la base de un fuerte arraigo social (principalmente territorial y sindical) y desarrollaron tempranamente un trabajo de formación de militantes, de lo cual da cuenta la existencia de manuales destinados a ese fin. En el PCCh, la noción de «militante» sustituida desde los años cuarenta por la categoría de «cuadros» demuestra la formación recibida por los miembros activos de la colectividad (Arrate y Rojas, 2003a: 211). Al momento de la reunificación del PSCh en 1957, el partido socialista es igualmente concebido como «un partido de masas y de cuadros», capaz de dirigir todo movimiento social progresista (Arrate & Rojas, 2003a: 320). Por su parte el PDC implementó durante los años sesenta una política de formación y reclutamiento dirigida a estudiantes y trabajadores (Grayson, 1968: 348) y se «masificó» bajo el efecto de un crecimiento electoral vertiginoso (Huneus, 2003: 11).

---

<sup>15</sup> A modo de ejemplo, resulta llamativo que en la ficha de afiliación al PSCh figure todavía una pregunta relativa a la pertenencia a una organización social, gremial u otros.

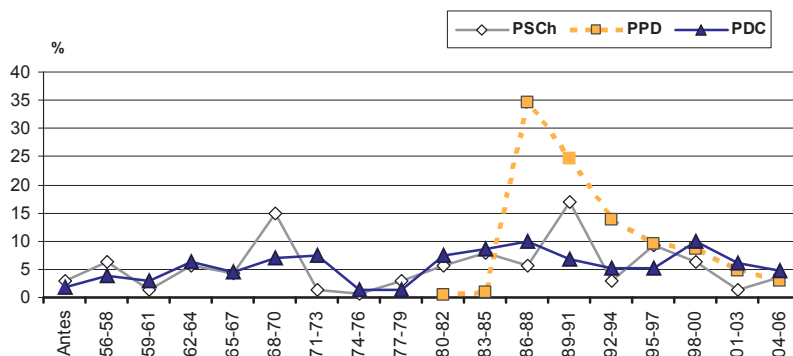
Por su parte, el PPD, RN y la UDI nacieron sin albergar el proyecto de encuadrar grandes masas populares. Asimismo, no es de extrañar que la categoría de «militante» no figure como categoría específica en los estatutos del PPD ni exista en los estatutos de RN, donde los miembros del partido son referidos mediante el término legal de «afiliado» (Ley 18.603 Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos). Estos tres últimos partidos se estructuraron más bien como agrupaciones de dirigentes, lo que no significa que estén desprovistos de miembros activamente comprometidos, que no cuenten con una implantación en diferentes organizaciones sociales o que no exista en su seno una división del trabajo partidista. En suma, el PDC, el PSCh y el PPD nacieron en momentos distintos y respondieron a diferentes proyectos organizacionales. Por ende se puede suponer que no construyeron ni mantienen en la actualidad los mismos tipos de vínculos con la estructura social, lo que analizaremos más adelante. Estas diferencias obligan necesariamente a adaptar a cada realidad partidista la pregunta de los cambios organizacionales en los partidos de la nueva democracia chilena.

Más que tener la ambición de ser un fiel reflejo de momentos *peaks* de afiliación a cada uno de los tres partidos<sup>16</sup>, la Figura N° 8 permite visualizar los períodos bisagras (acontecimientos históricos pero también propios de la historia de cada colectividad) que nos informan acerca de la modalidad de construcción —y a veces de reconfiguración— de los aparatos partidistas, al tener consecuencias sobre el reclutamiento.

<sup>16</sup> Abordar el reclutamiento a partir de un «stock» de dirigentes encuestados en un momento dado recurriendo a un método de selección no-aleatoria introduce un sesgo en el análisis ya que sólo se pueden sacar conclusiones sobre el personal político que permanece en la institución al momento de la encuesta y que accedió a contestarla. Para ejemplificar el sesgo, el hecho de que no destaque ningún período bisagra en la afiliación de los cuadros dirigentes del PDC puede significar solamente que quienes ingresaron a principios de los años 60, cuando el PDC se transforma en el primer partido de Chile, ya no son dirigentes del partido en 2007 o, más sencillamente aún, que no contestaron nuestra encuesta. Dicho esto, estas limitaciones pueden ser compensadas mediante herramientas de control (diversificando las fuentes o contrastando nuestros resultados con un trabajo sistemático sobre los padrones entregados por cada partido). Lo que constituye un punto a favor de nuestros resultados es que los *peaks* de afiliación en los casos del PS y del PPD son coincidentes con las etapas significativas de la trayectoria de ambos partidos, lo que se observa también en el caso de RN y de la UDI (ver Figura N° 18). Sobre el problema metodológico de estudiar a la membresía partidista según la lógica del stock (los que están en la organización en un momento dado) y no como «lujos» (los que sobre un largo período entran, se quedan o salen del partido), ver Bennani-Chraïbi & Fillieule (2003: 43-126).



Figura N° 8. Año de ingreso al partido de los dirigentes de la Concertación



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.

Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.

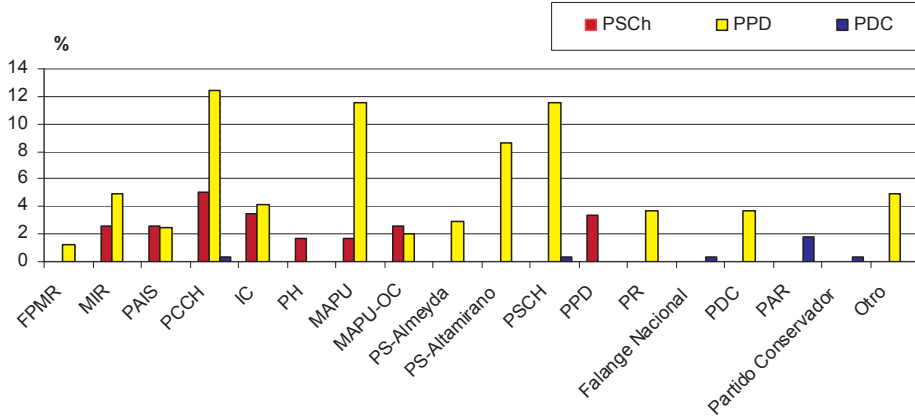
En el caso del Partido Socialista, los *peaks* de inscripción corresponden a dos etapas muy significativas en la trayectoria del partido: la fase de movilización en torno al proyecto de la UP (entre los años 1968 y 1970 se inscribe un 14,9% de la muestra) y el momento de la legalización del partido en diciembre de 1989, luego de su XXIV Congreso (se registra otro 17% de la muestra). En cambio, la trayectoria del PDC no permite distinguir ningún hito particular con repercusiones sobre las afiliaciones, lo que podría explicarse por la trayectoria más «lineal» del PDC comparativamente con el PSCh o el PCCh. Luego del golpe de Estado, el PDC goza en efecto de cierta inmunidad gracias a su oposición al gobierno de Allende y a sus vínculos con la Iglesia Católica. Al igual que el PSCh pero de manera menos drástica, el PDC sufre las consecuencias del golpe de Estado (caída de las inscripciones entre 1974-1979) pero repunta a partir de 1980, siendo la única fuerza política con actividad pública al momento del plebiscito para aprobar la norma constitucional.

Por su parte, el grueso de los actuales cuadros dirigentes del PPD (el 34,5%) adhirió a éste cuando se constituyó bajo la iniciativa del entonces PS-Núñez para albergar a todos los sectores de izquierda aún sumidos en la ilegalidad, de cara al plebiscito. Al no cumplir un rol sólo transitorio, el PPD fue categorizado por los politólogos como un partido «profesional-electoral» (Heine, 2002), o «de notables» (Huneus, 2002), ambos rasgos subrayando su carácter «elitista», en oposición al modelo del partido «de masas» encarnado tanto por el PSCh, como por el PDC. El caso del PPD es particularmente ilustrativo de las limitaciones de las tipologías organizacionales para la clasificación de los partidos políticos<sup>17</sup>. Pues bien, si está claro que este partido no emanó de la sociedad civil (tipo ideal del partido de masas), clasificarlo como un partido *de cadres* o de notables no ayuda a entender cómo logró

<sup>17</sup> Sobre este punto, ver el artículo de Daniel Grimaldi (2009).

configurarse sobre la base de la agregación de ex-militantes de partidos que sí corresponden a los modelos «de masas»: principalmente el PCCh, el PSCh (Figura N° 9).

**Figura N° 9.** Pertenencia previa a un movimiento o partido político distinto de los dirigentes de los partidos de la Concertación



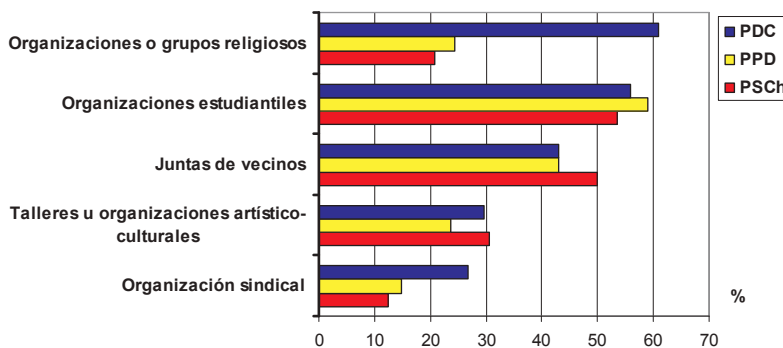
Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.

El 59,9% de los cuadros dirigentes del PPD encuestados tuvo una pertenencia previa a algún partido o movimiento político distinto del PPD: un 12,4%, un 11,6% y un 11,6% provienen del PCCh, del Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU) y de las diferentes corrientes internas del PSCh (PS-Altamirano y PS-Almeyda), respectivamente. Nuestros resultados permiten comprobar la influencia de la línea que encabezó el proceso de renovación socialista entre los cuadros dirigentes del PPD pues sólo un 2,9% de éstos proviene de la fracción Almeyda. Un número también ínfimo de ellos declara una pertenencia previa al Partido Amplio de Izquierda Socialista (PAIS), constituido a fines de 1988 en el partido paraguas de los militantes de la izquierda más radical (PS-Almeyda, Izquierda Cristiana, militantes comunistas, etc.), no adscritos a las tesis de la renovación socialista (Arrate y Rojas, 2003b: 412). Los dirigentes del PSCh que declaran una participación previa a otro partido son infinitamente menores, mientras que los mismos son casi inexistentes en el caso del PDC.

¿En qué medida la inserción social del PPD refleja este abanico de experiencias partidistas previas que caracteriza a la mayoría de sus dirigentes? Para comprender lo que gatilla en el individuo el deseo de involucrarse en política, el enfoque en términos de socialización desarrollado en la primera parte de este trabajo debe ser combinado con un enfoque de redes. En el caso del PPD y del PSCh, no disponemos de datos sobre el lugar donde se efectuó la toma de contacto con la(s) red(es) de reclutamiento (remitimos en cambio a la Figura N°17 para una comparación entre los partidos de la Alianza y el PDC). Sin embargo, podemos precisar en cada caso los vínculos de cada partido, presentes y pasados, con la estructura social. El punto es

importante para identificar los «entornos partidistas» que pueden ser definidos como «el conjunto de relaciones consolidadas entre grupos cuyos miembros no tienen necesariamente como finalidad principal participar en la construcción del partido político, aunque contribuyan a aquello mediante sus actividades» (Sawicki, 2009).

**Figura N° 10.** Participación en organizaciones sociales de los dirigentes de la Concertación (% de respuestas «Sí»)



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.

La pregunta sobre la participación en organizaciones sociales en algún momento de la vida<sup>18</sup>, hecha a los dirigentes de cada colectividad, revela de nuevo coincidencias y diferencias entre los tres partidos de la Concertación.

La Figura N°10 presenta las cuatro organizaciones sociales principales (las mismas en los tres partidos de la Concertación, aunque varíen los porcentajes de participación en ellas), en las que los dirigentes declararon tener o haber tenido una participación a lo largo de su vida. Además de la coincidencia general sobre estas organizaciones, destaca la cercanía del porcentaje de respuestas obtenidas sobre tres de ellas: las organizaciones estudiantiles (respectivamente el 53,4%, el 59% y el 55,7% de los cuadros dirigentes del PS, PDC y PPD, contestaron positivamente), las juntas de vecinos (respectivamente el 50%, 42,9% y 42,8% de los cuadros dirigentes del PS, PDC y PPD, contestaron positivamente) y los talleres u organizaciones artístico-culturales (respectivamente el 30,5%, 23,5% y 29,5% de los cuadros dirigentes del PS, PPD y PDC, contestaron positivamente). Respecto a las primeras, varios trabajos mostraron que las instituciones educacionales son uno de los bastiones de la socialización política. Pero más allá de aquello, éstas constituyen también un espacio de reclutamiento político donde se forman las redes que tienen un papel fundamental en la conquista

<sup>18</sup> Corresponde en nuestro cuestionario a la pregunta siguiente, de la que sólo graficamos las respuestas «sí»: ¿Tiene o ha tenido Ud. participación en alguno(s) de los siguientes tipos de organizaciones, en alguna(s) de las siguientes etapas de su vida? (En cada tipo de organización y para cada etapa de su vida, marque con una «X» si ha tenido participación en ella).

de nuevos adherentes<sup>19</sup>. En Chile, al igual que en otros países de Latinoamérica, el movimiento estudiantil ha tenido un rol fundamental para el surgimiento de nuevos partidos políticos (Huneeus, 2000: 336), lo que explica que la participación en este tipo de organización —que abarcan tanto la participación en organizaciones de la educación secundaria como superior— caracterice transversalmente a las élites directivas, de derecha, centro e izquierda. En la primera parte de este artículo, vimos en cuáles de las instituciones educativas el PDC, el PPD y el PS están presentes.

Otra de las observaciones generales que suscita la Figura N° 10 es la coincidencia entre PS y PPD en cuanto a las organizaciones sociales en las que sus dirigentes tienen o han tenido una participación, lo que recuerda que ambos partidos provienen de una misma matriz de izquierda y confirma las diferencias observadas en materia de socialización religiosa entre los tres partidos de la Concertación.

El 60,9% de los cuadros dirigentes del PDC reconocen una participación presente o pasada en grupos u organizaciones religiosas, *vs.* apenas un 24,3% en el caso del PPD y un 20,8% en el PS. En el caso de la UDI y RN, este porcentaje asciende respectivamente a 52,2% y 44,6%, lo que convierte al PDC en el partido con el mayor porcentaje de dirigentes vinculados con redes católicas, lo cual nos remonta a la influencia que tuvo la doctrina social de la Iglesia sobre los primeros falangistas. Una circular del 26 de julio de 1935 formula en los siguientes términos esta relación entre religión y política:

«Porque somos católicos actuamos como tales en todas las actividades de la vida. Del concepto católico de la vida se deriva una concepción católica de la política. En todas nuestras actuaciones debemos ceñirnos estrictamente a ella. Y esto no significa que queramos aprovecharnos de la Iglesia y confundir la religión con la política. La Iglesia y la Acción Católica [organización religiosa que centraba sus actividades en la cuestión social] están fuera y por encima de las contingencias de la política. De nuestras actuaciones como ciudadanos católicos, somos nosotros y no la Iglesia exclusivamente responsables» (citado en Grayson, 1968: 470).

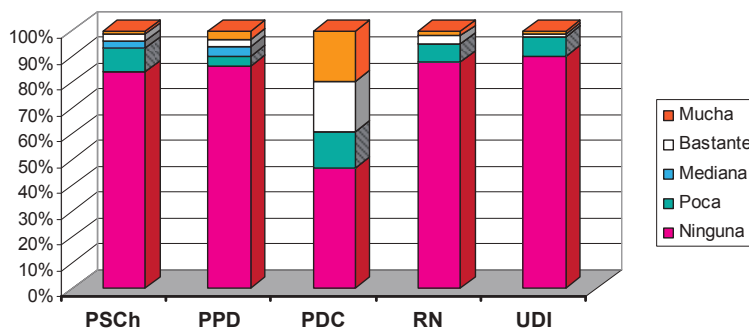
Un estudio sobre la democracia cristiana francesa (ex Unión para la Democracia Francesa-UDF) mostró al respecto de qué manera el activismo católico contribuyó a forjar un *habitus* militante que no tiene nada que envidiar a la «vocación comunista» (Pudal, 2003), marcada por una «lóbrego desbordante e insaciable» (Fretel, 2004: 80). El extracto de entrevista siguiente permite comprender cómo diferentes factores (compromiso religioso, activismo estudiantil, contacto interpersonal y contexto político) se articulan para gatillar el compromiso político. La persona es reclutada en el colegio, al igual que el 24,4% de los cuadros dirigentes que contestaron nuestra encuesta (ver Figura N°17), pero la Iglesia desempeña también un rol importante en la cristalización de su vocación. La entrevista lo expresa así:

<sup>19</sup> Como recalcan Klandermans y Oegema, «No es que los individuos más educados y sensibles a los desarrollos político o económico estén desarrollando nuevos potenciales de movilización sino más bien que estos individuos se encuentran más conectados con las redes sociales involucradas en el reclutamiento», ver Klandermans y Oegema (1987: 526).

«Mis comienzos para llegar a ser demócratacristiana, que es algo más que militar en un partido, parten en la época de mi inicio de adolescencia. Tenía 13 años y empecé a, obviamente, como católica, a asistir a la Iglesia de mi barrio. Integré el coro de mi Iglesia y a partir de eso empecé a definirme ideológicamente por un camino. Yo te estoy hablando de los años 68 más o menos en donde estaba toda la historia del cambio ideológico en este país, la revolución y la Iglesia... los demócratacristianos éramos los más apegados a esta Iglesia activa, a esta Iglesia comunitaria, a esta Iglesia de población. También en ese momento había muchos jóvenes que participaban en grupos de discusión, en estas actividades propias de la comunidad religiosa y que además albergaban estos temas de hacer un mundo mejor. En esta oportunidad yo estaba en un liceo fiscal (...) entonces comencé a participar también en mi colegio al mismo tiempo en el centro de alumnos, estaba en básica y la directora que era demócratacristiana y era mi profesora jefa, además por una circunstancia excepcional tuvo que asumir una jefatura de curso y tocó mi curso, mi octavo, ella debe haber reconocido en mí dotes de líder (...). Comencé a participar en el centro de alumnos. A partir de estas inquietudes me definí como DC después de concurrir a un curso de capacitación. Los partidos políticos hacían unas escuelas de capacitación para adherentes o simpatizantes con el auspicio de la Iglesia. Esos seminarios que se hacían eran como retiros espirituales en principio para que los papás no se asustaran, íbamos a las casas de ejercicio de la Iglesia y ahí llegaban Eduardo Frei Montalva, Bernardo Leighton, Jaime Castillo a hacernos los módulos de capacitación ideológica (entrevista con una dirigente del PDC, 53 años, funcionaria pública, 06/08/2008).

La tendencia es por lo demás coincidente con los resultados de nuestra encuesta (Figura N° 11): para el 38,9% de los cuadros dirigentes demócratacristianos, la palabra de algún miembro de su Iglesia parece haber tenido bastante o mucha importancia para dar el salto hacia la militancia, rasgo también destacado en el estudio sobre la Democracia Cristiana francesa (Fretel, 2004: 84). La cifra cobra aún mayor fuerza comparativamente con los demás partidos, en particular la UDI y RN, en los cuales el porcentaje de católicos es, como vimos, muy importante:

**Figura N° 11.** Influencia de algún miembro de la Iglesia en decisión de ingresar al partido



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.

Por último, las diferencias se ahondan también con el PDC en la vinculación presente o pasada con el movimiento sindical. Respecto a este punto, cabe mencionar que optamos por incorporar las organizaciones sindicales en la Figura N°10, aunque no figuren entre las cuatro primeras en orden de importancia, debido a su relevancia para entender la trayectoria tanto del PDC como del PSCh.

Desde su fundación en 1933, el PSCh ganó presencia en el ámbito sindical, sobre todo a través del reclutamiento de dirigentes ya consagrados que habían militado en el Partido Democrático (PD)<sup>20</sup> o que provenían del anarcosindicalismo. Según Arrate y Rojas, una de sus primeras conquistas es la dirección de la Confederación Nacional Sindical (CNS), creada en 1933. Tempranamente el sindicalismo socialista comparte el espacio del trabajo organizado con los sindicatos orientados por el PC y la Confederación General del Trabajo (CGT), de orientación anarcosindicalista (Arrate y Rojas, 2003a: 172). Por su parte, la juventud conservadora que se escinde en 1936 del Partido Conservador recibe la influencia del catolicismo social pregonado en la encíclica *Rerum Novarum* (1891), la cual alienta el sindicalismo cristiano (Grayson, 1968: 41). Entre los veinticuatro puntos fundamentales de la Falange Nacional figura en efecto «la defensa de la organización de los trabajadores sobre bases sindicales» (citado por Grayson, 1968: 475). Las diferencias entre la recién fundada Democracia Cristiana (1957) y el PSCh surgirán sin embargo en torno al carácter «clasista» de la declaración de principios de la CUT, que alejan a los representantes demócratacristianos de la participación en la dirección de la Central durante el primer Congreso de ésta (Arrate y Rojas, 2003a: 321). Esta importancia del movimiento sindical para comprender la trayectoria de cada partido contrasta con las bajas tasas de respuesta a la pregunta hecha a los cuadros dirigentes acerca de su participación presente o pasada en alguna organización sindical. El 26,7% de los dirigentes PDC contesta positivamente *vs.* apenas un 12,5% y un 14,8% de sus pares del PS y PPD, respectivamente. Las tasas de participación presente y pasada en organizaciones sindicales permiten asimismo corroborar el declive del movimiento sindical y de su expresión política.

Luego de cuestionar el valor heurístico de cierta clasificación de los partidos en función de tipos ideales, tomando el ejemplo del PPD, nos interesamos por las ramificaciones sociales de los tres partidos de la Concertación (incluyendo el PPD), más pasadas que presentes en el caso del sindicalismo. A continuación, nos preguntaremos por los efectos de diferentes variables sobre la participación actual en organizaciones sociales, entre las cuales incluimos el hecho de ocupar cargos en el Estado.

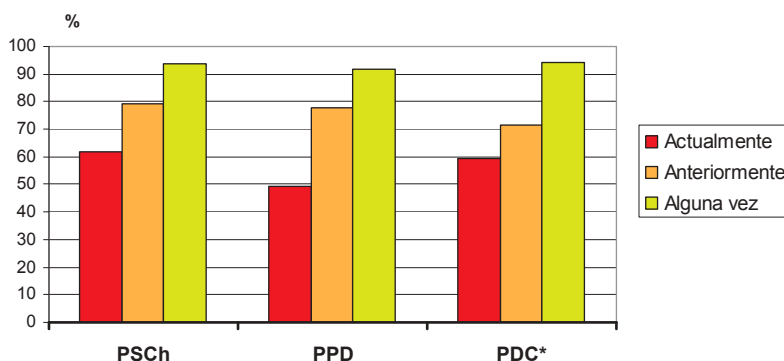
### ***b). Desplazamiento hacia el Estado e implantación social de los partidos***

Como vimos en la primera parte de este artículo alrededor de un 65% de los cuadros dirigentes encuestados se desempeñan como funcionarios públicos, lo que levanta,

<sup>20</sup> Partido fundado en septiembre de 1932 para representar los intereses de los trabajadores.

entre otras, la pregunta de la implantación social actual de los partidos, que aparecen más bien anclados en el aparato estatal. Nuestros resultados no permiten concluir que haya una pérdida de arraigo social de los partidos, aunque éstos no canalicen tanto como antes las demandas de la sociedad civil ni contribuyan tanto a politizar ciertos clivajes presentes en la sociedad, como sucedió con el movimiento sindical. La figura siguiente muestra en efecto que los cuadros dirigentes de los tres partidos de la Concertación siguen participando en organizaciones sociales, aunque en mayor medida en el PSCh y PDC que en el PPD y también con una mayor diferencia entre el pasado y el presente en el caso de este último (Figura N°12).

**Figura N° 12.** Participación en organizaciones sociales de los dirigentes de la Concertación



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.

Diferentes variables están relacionadas con dicha participación, que asciende actualmente a un 61,8% y a un 49,2% en el PSCh y PPD, respectivamente, mientras que en el PDC, en los últimos 20 años, la cifra alcanza un 59,4%<sup>21</sup>. En el caso del PS y PPD (Figura N° 13), la participación en organizaciones sociales en la actualidad varía en función del tipo de cargo ocupado en el partido. Cuanto más alto<sup>22</sup>, menor es la tendencia a participar en organizaciones sociales. Estos resultados podrían sugerir que

<sup>21</sup> A diferencia de lo efectuado en el PS y el PPD, donde se preguntó explícitamente a los dirigentes acerca de su participación social «actual» o «anterior», en el cuestionario PDC, se preguntó más bien por la participación durante diferentes tramos etarios («Antes de los 19 años», «Entre los 19 y 35 años», etc.). Para este partido, la opción «actualmente» que figura en esta figura mide la participación en alguna etapa de la vida cercana a la edad que los dirigentes tenían cuando contestaron la encuesta. Vale decir, «actualmente» significa que el encuestado participó en el último año (o en los últimos años) en alguna organización social. Por su parte, «anteriormente» abarca la participación en una organización social 20 años antes de la edad que tenía el cuadro dirigente al momento de contestar.

<sup>22</sup> Éstos fueron clasificados de la siguiente manera: agrupamos en cargos «altos» a todos los cargos nacionales, en cargos «medios» a todos los cargos regionales y provinciales y en cargos «bajos» a los cargos comunales.

los dirigentes comunales en ambos partidos son quienes activan la máquina partidista desde las organizaciones sociales. Respecto ahora a la variable Estado, se observa que a mayor cargo en el sector público (altos directivos, profesionales) menor es la tendencia a participar en organizaciones sociales. En cambio, en el PSCh, el 70,6% de los administrativos, técnicos, etc. declaran participar actualmente en una organización social, *vs.* el 57,1% en el caso del PPD. La activación de la máquina partidista podría descansar en parte en ellos. Por último, se puede apreciar un repunte de la participación en organizaciones sociales en el caso de los cuadros dirigentes que ingresaron a ambos partidos entre 1990 y 2006, vale decir desde la conformación de la coalición de gobierno.

**Figura N° 13.** Tasa de participación actual en organizaciones sociales de los dirigentes PS y PPD, por variables seleccionadas

Cargo dentro del partido	Total	Cargos altos	Cargos medios	Cargos bajos
<b>PS</b>	61,8	56,1	62,2	66,4
<b>PPD</b>	49,2	46,1	48,6	51,6
Año de ingreso	Total	Antes de 1974	1974-1989	1990-2006
<b>PS</b>	61,8	71,2	47,1	63,6
<b>PPD</b>	49,2	-	44,6	52,5
Tipo de trabajo	Total	Sector privado/ Cuenta propia	Sector público (altos directivos, profesionales)	Sector público (administrativos, técnicos)
<b>PS</b>	61,8	67,7	61,4	70,6
<b>PPD</b>	49,2	45,5	45,5	57,1

Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.

Las mismas tendencias son observables en el caso del PDC (Figura N° 14), salvo en lo que respecta a los cargos ocupados en el partido, que no hacen variar la participación en organizaciones sociales.

**Figura N° 14.** Tasa de participación reciente y actual en organizaciones sociales de los dirigentes del PDC, por variables seleccionadas

Cargo actual en el partido	Total	Cargos altos	Cargos medios/ bajos	Sin cargos
	59,4	71,4	65,1	58,2
Año de ingreso	Total	Antes de 1974	1974-1989	1990-2006
	59,4	68,9	46,9	67
Tipo de trabajo	Total	Sector privado/ Cuenta propia	Sector público (altos directivos, profesionales)	Sector público (administrativos, técnicos)
	59,4	62,3	54,2	65,9

Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.



En síntesis, estos resultados invitan a tomar como objeto de investigación las máquinas partidistas, en la línea del trabajo pionero de Arturo Valenzuela sobre los *political brokers* (Valenzuela, 1977) o de estudios más recientes sobre otros países de América Latina dedicados a testear la tesis de Katz y Mair (ver por ejemplo Scherlis, 2008). En los tres partidos la participación territorial de los dirigentes a nivel comunal es mayoritaria (el 74% de los cuadros dirigenciales del PSCh y más del 65% en los casos del PPD y PDC reportan una participación a este nivel territorial).

En suma, el moverse hacia la esfera estatal (lo que no deja de recordar la posición inicial de los partidos *de cadres* o de notables) no implica desvincularse de la sociedad civil. La tendencia parece ser más bien reinsertarse en ésta a partir de 1990, entre otras cosas, para constituir máquinas electorales. La dinámica adaptativa analizada involucra lógicas coalicionales; sin embargo deben ser tomadas en cuenta las especificidades de cada partido analizado individualmente. Esta adaptación de los partidos implica también una mayor confluencia hacia el centro, proceso que se gesta en el proceso mismo de interacción entre fuerzas políticas, como veremos a continuación.

### c). *Trayectorias de moderación y cohesión coalicional*

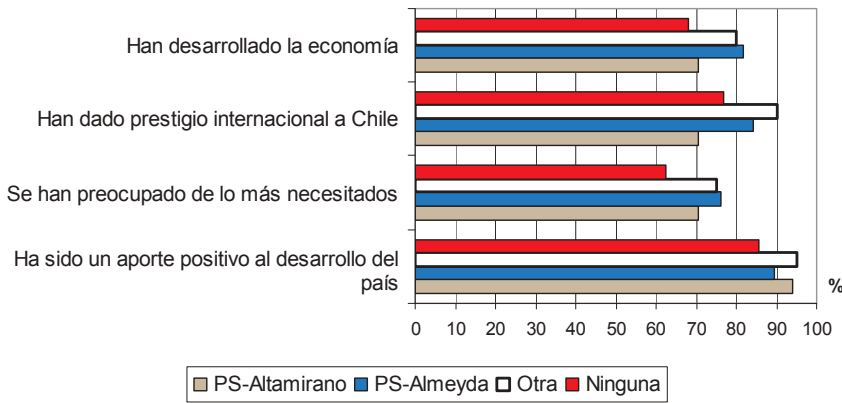
La teoría de la moderación está principalmente centrada en la forma en la que factores institucionales o estratégicos determinan la conducta de los partidos (Günes, Murat Tezcür, 2009: 4). Un número importante de estudios plantean que los partidos con posturas «radicales» tienen fuertes incentivos para moderar sus posiciones una vez que pasan a operar como máquinas electorales, adoptando un discurso «catch-all». Estos procesos facilitan las transiciones democráticas y contribuyen a la consolidación de las democracias. Se cita en particular el ejemplo de los partidos socialistas de Europa del Oeste durante el siglo XX, con el planteamiento de que las consecuencias de la participación de los socialistas en la política democrática fue su tránsito desde movimientos radicales a partidos representantes de los intereses de la clase trabajadora en el marco de sistemas democráticos establecidos (Przeworski y Sprague, 1986).

El inconveniente de los enfoques tanto institucionalistas como estratégicos es que omiten considerar aquello que está en juego en la propia interacción entre fuerzas políticas distintas que aprenden a convivir y relacionarse, tanteos de los que Arrate y Rojas dan cuenta de la siguiente manera:

«En los primeros años 90 los socialistas viven un tiempo complejo de reconstrucción organizativa y política, de reunificación y recuperación de su estatus legal. La alianza estable con el centro político, que antes de la dictadura había sido un duro adversario, y la permanente discrepancia con el PC –del que había sido aliado desde 1956– constituyen un desafío ideológico y político de magnitud inédita para sus militantes y dirección. Supone un aprendizaje prolongado y, muchas veces, dificultoso y contradictorio tanto en las ideas como en la acción» (Arrate y Rojas, 2003b: 451).

Este aprendizaje obliga a restituir las etapas de construcción de la coalición de gobierno<sup>23</sup> para comprender cómo «se fueron construyendo los consensos», también sobre la base de un «lento proceso de contactos personales, de lealtades y confianzas personales»<sup>24</sup>, lo que tuvo como correlato otro proceso intra-partidista de moderación de las tendencias internas. Paulatinamente, la adhesión a la coalición de gobierno se volvió unánime, de lo que da cuenta la Figura N° 15: al momento de nuestra encuesta, la valoración de los gobiernos de la Concertación era similarmente alta entre los distintos grupos al interior del PS<sup>25</sup>.

**Figura N° 15.** Opinión de los dirigentes PS sobre los gobiernos de la Concertación, según facción a las que pertenecieron entre 1979 y 1988



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.

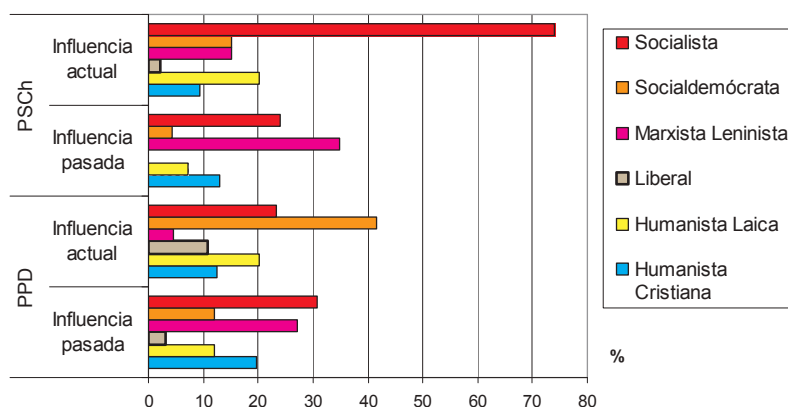
Estos resultados revelan un proceso de moderación ideológica. Al momento de nuestra encuesta, la renovación socialista se expresaba de la siguiente manera: más del 70% de los cuadros dirigentes del PS se declaraban «socialistas» vs. sólo un 24% en el pasado. Por su parte, la ideología marxista-leninista otrora dominante se veía en franco retroceso y el 15,2% de los cuadros dirigentes se declaraban influenciados por la socialdemocracia. Por su parte, el PPD en el cual las ideologías socialista (30,8% de respuestas) y marxista-leninista (27,2%) habían primado en el pasado demostraba haber realizado su renovación socialdemócrata (41,5%) (Figura N° 16).

<sup>23</sup> Para un detalle del proceso y sus efectos sobre la dinámica tendencial, ver Alenda, Gutiérrez y Henríquez, 2009.

<sup>24</sup> Declaración de Germán Correa a *La Nación*, 20 de diciembre de 1992.

<sup>25</sup> Alexis Gutiérrez, informe en el marco del proyecto Fondecyt N° 1061034.

**Figura N° 16.** Influencia ideológica pasada y actual de los dirigentes PS – PPD (% de respuestas «Sí»)



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.

Un seguimiento de la prensa sobre la dinámica tendencial en el Partido Socialista permite advertir que las prácticas de control del Estado se impusieron progresivamente como un *issue* entre las distintas corrientes internas, por sobre las querellas ideológicas entre facciones:

«Una alta fuente de ese sector afirmó que la idea del nuñismo es darle un mandato más largo a Isabel Allende ‘para permitir que ese sector controle todas las nominaciones partidarias en el gobierno y después, no creo que tengan tanto problema para entregarle el partido a Camilo en marzo próximo. Están ganando tiempo, esa es toda la historia’. La misma fuente sostiene que este es un momento clave en la política nacional y ‘como es natural, cada uno quiere poner su gente. Y el derecho a la presidencia da la cabeza de la negociación y permite sacar ventajas marginales’ (*La Nación*, 10 de enero de 1994).

En conclusión, el objetivo de esta segunda parte fue comprender, a partir de un estudio de la socialización y del reclutamiento de los cuadros dirigentes de los principales partidos de la Concertación, los factores de cohesión de la coalición. Como vimos, ésta no sólo depende del control del Ejecutivo sino también de un proceso de moderación ideológica que involucró a los partidos de la izquierda de la Concertación (en particular el PSCh). Nuestros resultados sugieren también que el PDC conoció un proceso simétrico de desplazamiento hacia la izquierda, tal como indica la auto-ubicación ideológica de sus dirigentes en un 4.8, sobre una escala izquierda-derecha de 10 puntos (ver Figura N° 26), media que contrasta con la auto-ubicación de los votantes demócratacristianos en el centro (5.4) (Huneus, 2003: 3). En los tres casos (incluso en el del PPD, presentado por la literatura politológica como un partido «*de cadres*» o «*de notables*»), vimos que el desplazamiento de los partidos hacia el

Estado, dentro de una coalición de gobierno inédita<sup>26</sup>, no entraba en contradicción con ciertas lógicas de implantación social, aunque ésta mostrara un declive en lo que respecta a la canalización partidista de las demandas ciudadanas. Este declive no impide la constitución de máquinas partidistas que merecen mayores indagaciones. Como veremos a continuación, en el caso de la Alianza, se produce también una renovación ideológica, que depende en cambio en mayor medida de la convergencia sociográfica de los dirigentes de la UDI y RN.

### 3. La Alianza por Chile

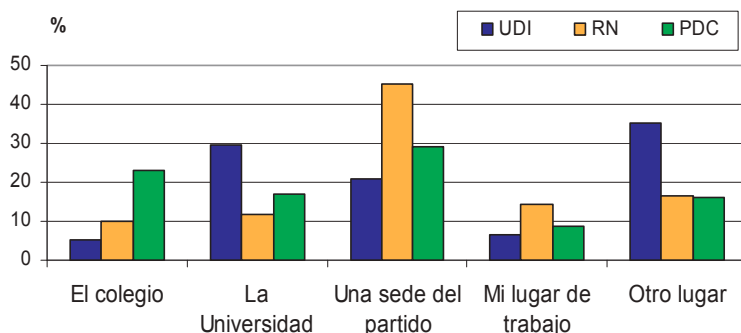
#### *a) Naturaleza diferenciada del vínculo partidista y convergencia sociográfica de los dirigentes de la Alianza*

Como señalamos anteriormente, la socialización en sí no basta para explicar lo que gatilla en el individuo el deseo de involucrarse en política, y requiere ser complementada por un análisis en términos de redes de reclutamiento. Los cuestionarios aplicados a los cuadros dirigentes de la UDI, RN y el PDC permiten precisar el lugar de contacto con dichas redes (Figura N°17). Para un tercio de los dirigentes de la UDI, éste se estableció por primera vez en la Universidad y un poco más de otro tercio «en otro lugar», que no fue en general consignado. Es probable que esta opción de respuesta abarque las organizaciones tanto derivadas del gremialismo (Frente Juvenil, Nueva Democracia) como vinculadas al gobierno militar (Secretaría Nacional de la Juventud en particular) en las que los dirigentes fueron adquiriendo un «capital militante» (Poupeau y Matonti, 2004) que será posteriormente reinvertido en la UDI. En la misma figura, se observa que en el caso de RN, un importante 52% (la cifra sólo alcanza un 31% en el PDC a pesar de ser la primera respuesta) estableció por primera vez el contacto con su partido en una sede, lo que es congruente con la historia de este partido. El 8 de enero de 1987, el Movimiento de Unión Nacional (MUN) invitó públicamente a otras tres agrupaciones políticas (la UDI, el FNT y el PN) y a amplios sectores independientes (que solían mantenerse al margen de la acción política) a conformar un nuevo partido político de «centro-derecha». La dimensión mediática del llamado contribuye probablemente a aclarar la modalidad de afiliación a RN. El 16,6% de los dirigentes estableció también ese primer contacto en su lugar de trabajo, lo que recuerda que la formación de RN dependió en gran medida de profesionales jóvenes, muchos de los cuales habían ingresado al servicio

<sup>26</sup> Para el Partido Socialista que integró junto con el PCCh y sin la Democracia Cristiana los gobiernos del Frente Popular (1938-1942) y de la Unidad Popular (1970-1973), la Concertación de Partidos por la Democracia tuvo un carácter inédito. En 1983, fue precedida por la formación de la Alianza Democrática en la que participaron la DC, el PR, el PS-Núñez, grupos socialistas y el Partido Liberal. Por primera vez en treinta años «el PS o un sector importante de él participaba en un referente político que excluía al PC» (Arrate y Rojas, 2003b: 340).

público durante el régimen militar<sup>27</sup> y aspiraban a defender la «Obra» de Pinochet y su proyección. Esta cifra puede también reflejar la vinculación de los dirigentes encuestados con los gremios de empresarios, comerciantes o profesionales, en particular entre los mayores de 50 años, como veremos.

**Figura N° 17.** ¿En qué lugar estableció contacto por primera vez con los miembros de su partido?



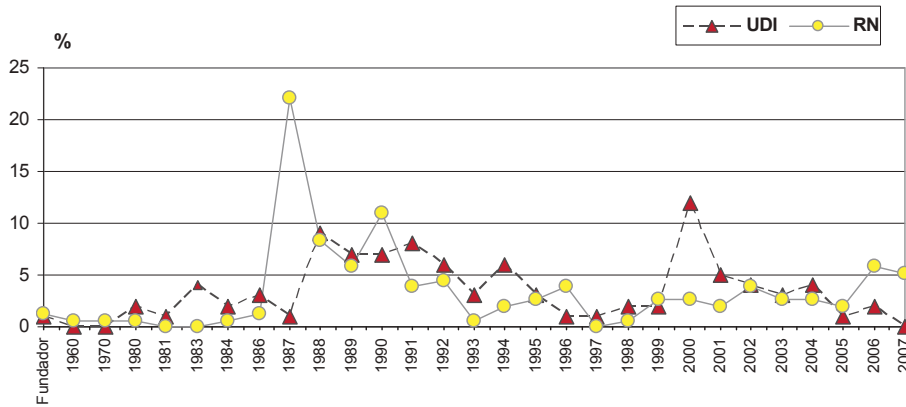
Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.

El *peak* de inscripciones en RN (un tercio de la muestra, ver Figura N° 18) corresponde al año de constitución inicial del frente de derecha para enfrentar el plebiscito. Todo indica que los dirigentes respondieron fundamentalmente al llamado unitario de Unión Nacional, lo que confirma también el impacto del «contexto político del momento» (*i.e.* la proximidad de la promulgación de la Ley de Partidos Políticos) en estas trayectorias dirigenciales<sup>28</sup>. En cambio en la UDI, el contexto político no destaca como factor relevante para la afiliación, a diferencia de la doctrina, factor central. De hecho, en la UDI, el plebiscito sólo lleva a un 9% de los actuales dirigentes del partido a registrarse, a diferencia de dos hitos fundamentales en la trayectoria del partido: el asesinato de Jaime Guzmán (en 1991-1992 se inscribe un 14% de la muestra) y el fenómeno Lavín (en 2000-2001, el 17% de la muestra decide formalizar su adhesión, entre los cuales un número importante de dirigentes mayores de 50 años) (ver Figura N° 18). En 1988, el partido ideado por Allamand se divide. La UDI, que había renunciado a su sigla para incorporarse a Renovación Nacional (lo que muestra la caída de las afiliaciones en 1987), emprende su reconstrucción.

<sup>27</sup> Luisa García, «¿En qué está la derecha? Lo que hoy la une y la divide. Cómo se proyecta», *Qué Pasa*, Núm. 839, Santiago, semana del 7 al 13 de mayo de 1987, p. 18.

<sup>28</sup> Se preguntó a los dirigentes cuál o cuáles eran el o los factores más importante(s) para su decisión de ingresar a la UDI/RN, ofreciendo cuatro alternativas que debían ser clasificadas de 1 a 4, en función de su grado de importancia: 1) el contexto político del momento, 2) la doctrina del partido, 3) las propuestas del partido sobre problemas concretos, 4) mi admiración por una figura del partido.

Figura N° 18. Año de ingreso al partido de dirigentes UDI y RN



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.

Estas diferencias tanto en el lugar de contacto con la red de reclutamiento como en los hitos que van marcando la historia de cada partido sugieren que los entornos partidistas de la UDI y RN no se fueron construyendo de la misma manera. La UDI se estructura sobre la base de una imbricación de diferentes redes: profesionales ligados al gremialismo, funcionarios del gobierno militar y a partir de los años 80, redes poblacionales (Soto, 2001), a las que progresivamente se va ramificando el movimiento gremial inicial. La noción de red permite plasmar a la vez la labilidad de las fronteras entre estos diferentes espacios de movilización —que implican la circulación de un espacio a otro de «emprendedores de movilización» (McCarthy y Zald, 1977)— y la regulación que los caracteriza (*i.e.* la existencia de reglas de inclusión o exclusión). En este sentido, la red dista mucho de ser sinónimo de desorganización. Ahora bien, estudiar los cambios en estas redes de reclutamiento implica también analizar lo que se modifica en la producción de modelos de conducta, de normas de reclutamiento y de selección, de parte de una institución (Berger & Luckmann, 1989 [1966]: 79). En el caso de la UDI —y a diferencia de RN— las normas de reclutamiento se caracterizan desde los inicios por su fuerte regulación. A modo de ejemplo, quien quería incorporarse al Frente Juvenil debía participar en él primero como colaborador o simpatizante para sólo después de un tiempo y previa recomendación de un militante activo y aprobación del Consejo Nacional de la organización, proceder a firmar los registros e integrar un núcleo (Pinto, 2006: 75). El vínculo partidista que se va construyendo tiene mucho que ver con el modelo de la «institución total 'abierta'»<sup>29</sup>, aplicado al Partido Comunista. Dicho modelo se reproduce hasta

<sup>29</sup> Este concepto es una adaptación y aplicación al Partido Comunista de la noción de «institución total» forjada por Erving Goffman en su libro *Asilos*. «Por institución total, Erving Goffman entiende un lugar de residencia y de trabajo donde un gran número de individuos, colocados en la misma situación, apartados del mundo exterior durante un período relativamente largo, llevan

el momento en el cual la UDI comienza a ampliar su convocatoria y a acoger una membresía más diversa, «pareciéndose cada vez más a un partido político», como nos señalaba uno de sus dirigentes. Al principio, se inscribe en un contexto favorable a la creación de una «conexión generacional» (Mannheim, 1923), es decir la activación de una misma posición generacional bajo el efecto de un acontecer socio-histórico de alta intensidad. Depende también de un tipo peculiar de vínculo personal que se forja entre Jaime Guzmán y los individuos a los que elige y convierte<sup>30</sup>. Por definición, la conversión marca un antes y un después en las trayectorias biográficas. Esta naturaleza peculiar de la adhesión no se produce *ex nihilo* sino en un contexto de «refundación» propicio a las gestas heroicas. Prende por último entre individuos socializados en la religión católica, tanto en sus familias, en el colegio, como en la Universidad Católica, cuna inicial de reclutamiento de los principales discípulos de Jaime Guzmán. En síntesis, muchos elementos se combinan y refuerzan para hacer de la UDI un movimiento altamente cohesionado.

En el caso de Renovación Nacional<sup>31</sup>, la puesta en perspectiva con su socia de coalición permite formular primeras hipótesis respecto de los cambios y permanencias en las redes de reclutamiento del partido. La pregunta sobre la participación en organizaciones sociales en algún momento de la vida hecha a los dirigentes de ambas colectividades muestra una coincidencia general sobre cuatro de las principales organizaciones del entorno partidista, con una sola diferencia relativa a la participación en gremios de comerciantes o empresarios en los que RN casi duplica a la UDI (Figura N° 19)<sup>32</sup>.

---

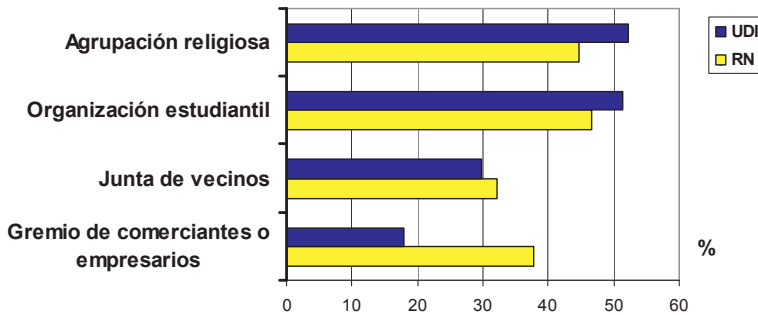
juntos una vida reclusa cuyas modalidades son explícitamente así como minuciosamente reguladas», véase Pudal, 2003: 156.

<sup>30</sup> En el caso de la UDI, la conversión no es sólo política. Tiene también una dimensión religiosa, lo que, por lo demás, es coherente con el pensamiento de Jaime Guzmán para quien «religión y política eran inseparables, era un todo» (entrevista con un alto dirigente de la UDI, mayo de 2008).

<sup>31</sup> A estas alturas de nuestra investigación, no estamos en condición de entregar las mismas precisiones sobre el entorno partidista inicial de Renovación Nacional, sólo abrir algunas pistas de investigación a partir de los resultados de nuestra encuesta.

<sup>32</sup> Esta diferencia a favor de RN se puede en parte explicar porque la alternativa, en el caso de este partido, incluyó a los gremios de profesionales (*i.e.* «gremio de comerciantes, empresarios o profesionales»).

**Figura 19.** Participación en organizaciones sociales de los dirigentes de RN y la UDI (% de respuestas «Sí»)



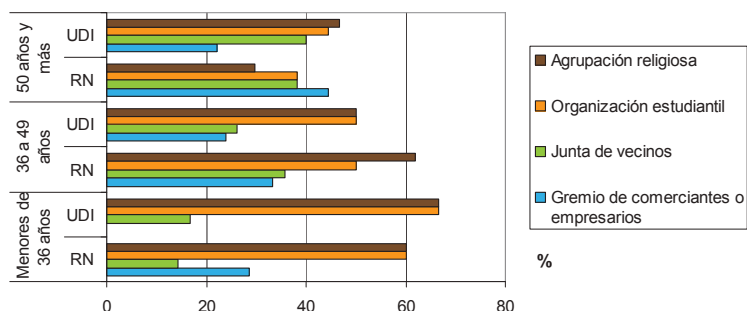
Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.

En efecto, el 37,7% de las élites de RN declara haber participado alguna vez en su vida en gremios de comerciantes o empresarios *vs.* sólo un 18% de sus pares de la UDI. En los demás casos considerados, los porcentajes son próximos, con una leve ventaja de la UDI por sobre RN en cuanto a la participación en agrupaciones religiosas (51,3% y 44,7% respectivamente) y organizaciones estudiantiles (51% y 46,5% respectivamente), siendo ambas los principales núcleos de reclutamiento de los cuadros dirigentes de uno y otro partido (se trata de la única diferencia con las redes sociales de los partidos de la Concertación, ver Figura N°10).

Hemos visto que en el caso de la UDI en particular, la Universidad era uno de los principales lugares donde los dirigentes establecieron por primera vez el contacto con su partido. Considerando que las instituciones educativas constituyen un espacio de reclutamiento político es importante saber en cuáles de éstas la UDI y RN están presentes. En ambos partidos, aproximadamente dos tercios de los cuadros dirigentes menores de 36 años declaran participar o haber participado en una organización estudiantil (ver Figura N° 20). En el caso de RN no obstante, sabemos que los dirigentes en su mayoría no establecieron el primer contacto con su partido en la Universidad sino principalmente en una sede, resultado que da cuenta de la modalidad de reclutamiento inicial que no pasó por las redes universitarias, aunque éstas pudieron desarrollarse posteriormente. La peculiaridad de RN es que más de un 40% de sus cuadros dirigentes mayores de 50 años tuvo una participación presente y/o pasada en un gremio de comerciantes, empresarios o profesionales (*vs.* sólo un 20% aproximadamente en la UDI). Entre los gremialistas, en cambio, el porcentaje relativamente bajo de dirigentes mayores de 50 años que dicen haber participado en una organización estudiantil puede encontrar una explicación en el hecho de que no todos los dirigentes gremiales iniciales ingresaron al partido o se mantuvieron en él.



**Figura N° 20.** Participación en organizaciones sociales de dirigentes UDI-RN, según tramos de edad

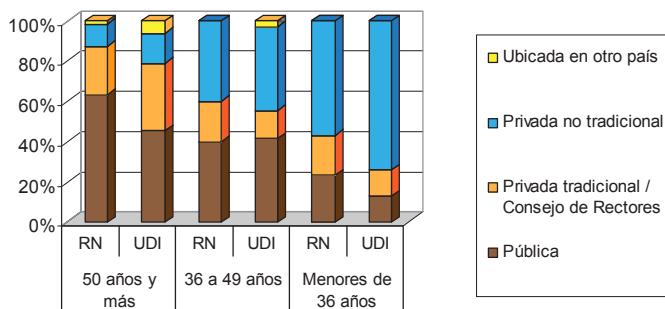


Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.

Lo que en ambos casos aparece relevante es que, con el paso del tiempo, las instituciones educativas (colegio y Universidad), junto con las agrupaciones religiosas (65% de los dirigentes de la UDI reportan una participación en éstas *vs.* 60% en el caso de RN, en el que la cohorte de los 36-49 años supera levemente a los más jóvenes) se fortalecieron como los principales lugares del reclutamiento político, en desmedro de las organizaciones de base del tipo juntas de vecinos. Lo que sugieren también estos resultados es que las redes educativas y religiosas suelen entrelazarse y reforzarse.

Como hemos visto, la socialización católica se fortalece también durante una educación básica y media en colegios religiosos, tendencia que caracteriza en particular a los menores de 36 años. En promedio, sólo un 7,1% de ellos cursó las enseñanzas básica y media en un colegio público (el promedio es de 28,7% en el caso de RN), en contraste con los dos grupos anteriores. Estas tendencias generales son confirmadas para la educación superior (Figura N° 21).

**Figura N° 21.** Tipo de establecimiento en que fueron cursados los estudios superiores, según tramos de edad



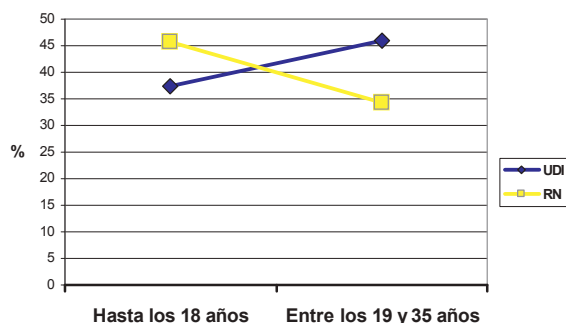
Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.

En el caso de la UDI, un 80% de los consejeros menores de 36 años cursó la enseñanza superior en una Universidad privada no tradicional *vs.* un 60% en el caso de RN. En el primer caso sólo el 10% de éstos estudió en una Universidad pública *vs.* el 20% en el caso de RN. A mayor juventud, aumenta también la tendencia de estas élites políticas a recibir una formación en instituciones educativas que se consolidaron junto con el *boom* de las Universidades privadas. En el caso de la UDI, la tendencia que se avizora detrás de estas cifras es la de un desplazamiento de las redes universitarias de reclutamiento desde la cuna inicial que fue la Universidad Católica hacia universidades privadas, en algunos casos vinculadas a determinado credo religioso como la Universidad Finis Terrae o Los Andes<sup>33</sup>. En este último caso, la estructura de la red religiosa es aprovechada para el reclutamiento, sin que necesariamente ésta sea el lugar del primer contacto con los miembros de la UDI, mecanismo del que permite dar cuenta el extracto de entrevista siguiente:

«Lo que pasa es que lo que yo vi, como yo era Legionaria y conocía a todas estas niñitas más chicas de los Legionarios, como yo fui directiva [del movimiento gremial de la PUC] yo las metí a todas, cachái, las invité a todas y todas participaron y se pusieron súper bien la camiseta, entonces eso fue lo que yo vi, pero tú le preguntái a alguien que es *Opus Dei* y seguramente por su movimiento conocía a mucha gente que los metió, pues nosotros todas las actividades que hacíamos ponte tú, porque la gente es fuerte, la gente que convocaba más gente, que nos ayudaba súper de cerca eran niñitas de los Legionarios, pero porque yo las conocía, me entendís, entonces como que no hay un movimiento católico detrás de este cuento, cero, cero, pa ná, pa ná y de hecho cuando se trató de meter alguien, pa' fuera, porque [el movimiento gremial] es un movimiento apolítico y a-religioso (...)» (entrevista con una ex dirigente del movimiento gremial de la PUC, 24 años, 11/09/2004).

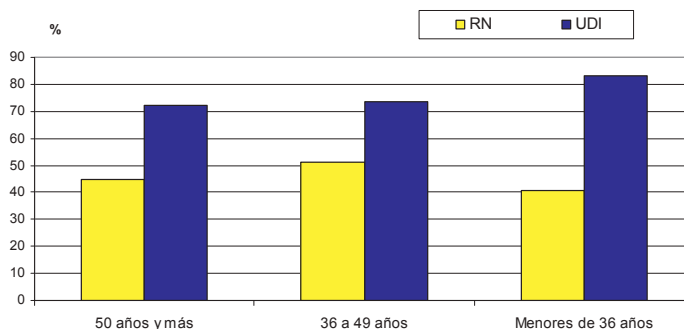
Lo relevante para el análisis de los partidos políticos son las diferentes posiciones ocupadas por los actores en el espacio social, desde las cuales contribuyen, aunque de manera indirecta, a construir el partido pues «los grupos están compuestos de individuos quienes introducen, durante su participación en actividades colectivas, una simbólica que proviene de su pertenencia a otros grupos» (Strauss, 1959: 161). En el caso de la UDI, es probable que las instituciones educacionales (y redes religiosas conexas) cumplan actualmente el rol clave en la homogeneización valórica de los dirigentes que no logra cumplir con la misma eficacia inicial la institución partidista. En el caso de RN, si bien los dirigentes de menor edad esgrimen una tasa de participación en agrupaciones religiosas casi similar a sus pares de la UDI, cabe destacar como diferencia fundamental entre ambas fuerzas el hecho de que dicha participación se sitúa en mayor medida antes de los 18 años, al revés de las élites jóvenes de la UDI (Figura N° 22).

<sup>33</sup> Las redes de reclutamiento de RN son más diversificadas: Universidad Central, Universidad Andrés Bello, Universidad de Chile, Universidad de Santiago.

**Figura N° 22.** Porcentaje de dirigentes que participaron en organizaciones religiosas, entre los menores de 36 años

Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.

Aquello queda respaldado por el hecho de que el grado de práctica religiosa entre los dirigentes de la UDI aumenta a mayor juventud, mientras en RN sucede lo contrario: un 83,3% de gremialistas menores de 36 años se declara bastante o muy practicante *vs.* sólo un 40,7% en el caso de RN (Figura N° 23).

**Figura N° 23.** ¿Cómo calificaría su grado de práctica religiosa? (% de respuestas «Bastante practicante» y «Muy practicante»), según tramos de edad

Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.

Al menos dos de los elementos destacados en la primera parte de este artículo se encuentran confirmados. La práctica religiosa constituye en efecto una variable diferenciadora clave entre las élites de la UDI y RN, lo que se refuerza entre los jóvenes. Además, el perfil de ambas fuerzas es de nuevo coincidente, esta vez en el hecho de compartir el mismo entorno partidista, aunque el lugar del reclutamiento difiera de un partido a otro. Más allá de estos resultados, este esbozo de análisis comparado de

las trayectorias de ambas derechas muestra contrastes fundamentales en materia de construcción organizacional así como en la naturaleza del vínculo partidista. Esto se debe fundamentalmente a las trayectorias biográficas diferenciadas de los dirigentes que forjaron cada institución y de los que se dotó cada institución en diferentes contextos, desde sus inicios hasta la fecha. En el caso de la UDI, la tendencia que se observa es la de un relajamiento paulatino de las normas y reglas iniciales de reclutamiento bajo el efecto del crecimiento del partido. El patrón inicial se mantiene pero otras instituciones socializadoras, educativas y/o religiosas, contribuyen a la homogeneización del perfil de los dirigentes reclutados. En pocas palabras, cambió el contexto, cambiaron los dirigentes y la red inicial mutó en partido (que conserva sin embargo varios de los rasgos organizacionales iniciales).

Renovación Nacional en cambio cuenta desde su nacimiento en 1987 con sensibilidades distintas que derivaron en distintos momentos de su historia en conflictos entre líderes y corrientes. Asimismo, la trayectoria de RN invita a indagar las modalidades de sobrevivencia de un partido que no dispone de los resortes de homogeneización institucional propios de su socia, aunque no se observen diferencias sociológicas fundamentales entre los cuadros dirigentes de ambas colectividades, salvo en materia religiosa (las cuales se ahondan entre los más jóvenes). En síntesis, en el caso de la Alianza, la cohesión o disciplina partidista y coalicional depende también en gran medida de la naturaleza del vínculo partidista, que explica también en parte los posicionamientos de las colectividades y sus estrategias de renovación.

### *b) Posicionamientos ideológicos y estrategias de renovación*

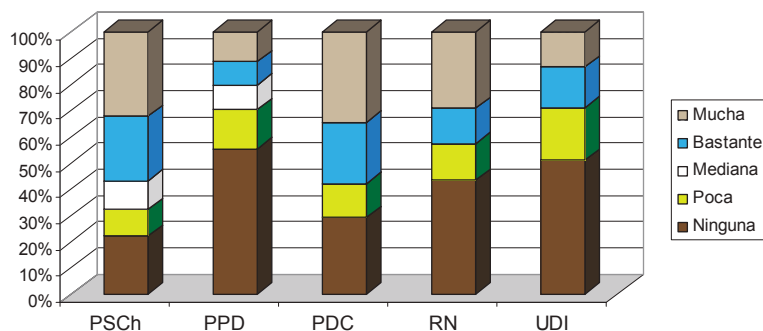
Hemos visto que las líneas divisorias que cruzan a las élites de derecha reflejan cambios en materia de socialización y redes de reclutamiento político. En esta última parte, nos interesaremos por la evolución de los posicionamientos ideológicos de ambas tiendas. Si bien la UDI y RN tienen trayectorias distintas, vale decir se construyen con actores políticos que comparten ciertos atributos, ciertas ideas, pero no las mismas biografías ni el mismo vínculo partidista, ambas organizaciones demostraron también tener estrategias de renovación distintas, siendo la más emblemática la postura asumida con respecto al gobierno de Pinochet.

Antes de examinar ciertas dimensiones de la renovación ideológica, evaluaremos el peso de la filiación ideológica en la conformación de ambas colectividades, mediante un análisis de la socialización política recibida por los cuadros dirigentes de la UDI y RN, en el ámbito familiar así como en el marco de diferentes organizaciones políticas.

Tanto en la UDI como en RN, y en mayor medida que en los partidos de la Concertación, la figura de algún dirigente nacional cumplió un rol fundamental a la hora de tomar la decisión de ingresar a una u otra organización. Sin embargo, y aunque esa importancia sea de menor envergadura, RN se diferencia de la UDI en la importancia adquirida por los miembros de la familia en la misma decisión. En efecto, un 29,1% del personal partidista encuestado consideró que ésta había tenido mucha

importancia en su determinación *vs.* apenas un 13,3% en la UDI. El comparar los partidos de la Alianza con los partidos de la Concertación permite tomar la medida de dicha relevancia (respuestas «Mucha») en tres casos: el de RN pero también del PDC y PS, en los que el deseo de involucramiento político debe mucho a la herencia familiar (Figura N°24).

**Figura N° 24.** Importancia de la familia en la decisión de ingresar al partido



*Fuente:* Elaboración propia con datos de encuesta Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.

En el caso de RN, las respuestas «muchas» corresponden también al 20% aproximadamente de dirigentes cuyos padre y/o madre participaron en algún partido de derecha (el Partido Nacional, el Partido Liberal o el Partido Conservador). En el caso de la UDI, este porcentaje baja al 13-14%.

Sin embargo, no se debe perder de vista que la mayor parte (40%) de los dirigentes de RN contestan también que su familia no tuvo ninguna incidencia en su decisión, lo que vuelve a acercar RN a los partidos más jóvenes del sistema político (la UDI y el PPD). En suma, estos resultados contrastados sugieren que la familia operó como agente predominante de socialización política sólo para una parte (no menor pero tampoco mayoritaria) de las dirigencias de RN.

¿Cuál es ahora el impacto de la militancia previa en otro partido o movimiento en esta decisión? Al respecto, varios autores han planteado la idea de una filiación directa entre el antiguo Partido Nacional (1966) y Renovación Nacional (1987)<sup>34</sup>. Ahora bien, según nuestros resultados, sólo un 12% de los cuadros dirigentes reportan una pertenencia previa al PN (ver Figura N° 25). El único argumento a favor de la filiación parece ser que todos los aludidos, salvo uno, ingresaron al PN antes del golpe militar. Por cierto, este porcentaje merecería ser corroborado por un estudio de las dirigencias partidistas aprehendidas en el tiempo, según una lógica de «flujos» —se requiere en particular analizar la procedencia política de los primeros delegados

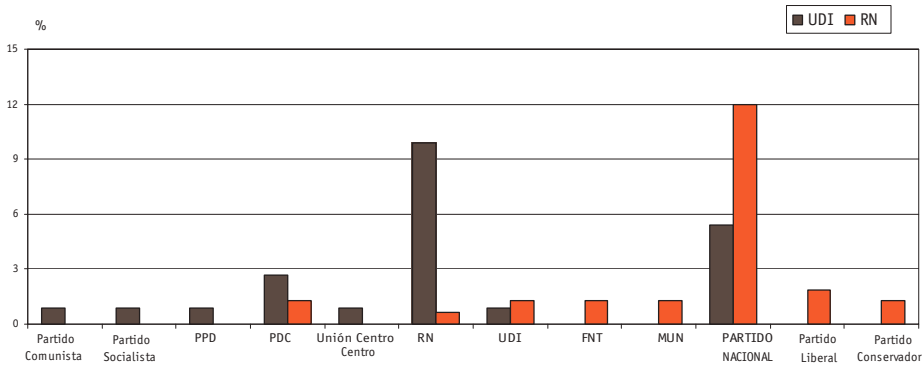
<sup>34</sup> Véanse Montes, Mainwaring y Ortega (2000); Barozet y Aubry (2005).

de Renovación Nacional—, aunque el carácter contrastado de la muestra en términos generacionales (el menor de los ex-PN tiene 49 años y el mayor 80) confiere pertinencia y significancia a estos datos.

Por último, una revisión de la prensa permite recordar que Renovación Nacional se plantea a sí misma como una alternativa con vocación mayoritaria, para quienes no tuvieron actividad partidista<sup>35</sup>, lo que es también coincidente con nuestros resultados: el 74,8% de los dirigentes de RN declaró no haber tenido participación previa en ningún otro partido o movimiento, porcentaje casi similar en la UDI (78%)<sup>36</sup>. No deja de llamar la atención el contraste con el PPD, en el que sólo un 39,8% de los cuadros dirigentes se declara sin ninguna participación política previa, caso analizado en la segunda parte del artículo.

Nuestros resultados sugieren entonces que RN aparece sólo en mayor medida que la UDI (en la que sólo un 5,4% de la muestra estuvo participando en el PN) como el partido inscrito en la continuidad del partido Nacional (12%). Comparativamente con su socia, RN presenta también una mayor proporción de integrantes de derecha «pura». En cambio, aunque los porcentajes sean bajos, las dirigencias de la UDI están compuestas en mayor medida que las de RN de cuadros dirigenciales que tuvieron alguna participación en partidos políticos de centro-izquierda (un 6,3% *vs.* sólo un 1,2% provenientes del PDC en el caso de RN) (Figura N° 25).

**Figura N° 25.** Pertenencia previa a un movimiento o partido distinto de RN y la UDI



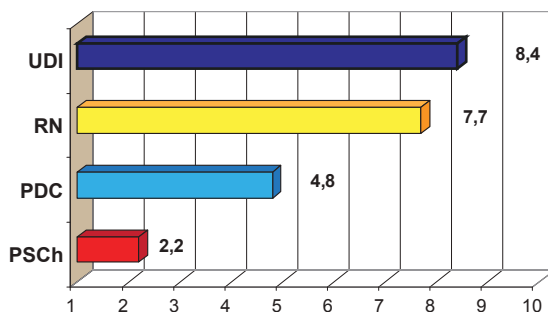
Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.

<sup>35</sup> «Renovación Nacional. Un Partido de la mayoría, para todos los chilenos», *El Mercurio*, 8 de febrero de 1987, p. C3.

<sup>36</sup> Preguntamos por la participación y no la militancia para poder captar los vínculos políticos no necesariamente formalizados. La figura del «independiente» (*i.e.* quien nunca ha militado en un partido político) o del «simpatizante» es en efecto clave para entender la naturaleza de los partidos de «centro-derecha».

Esta característica proporcionaría un argumento a favor de la auto-calificación de la UDI como partido de «centro-derecha» (comparativamente con su socio de coalición) si no entrara en contradicción con la propia auto-ubicación ideológica en un 8.4 de sus dirigentes, en un eje de 1 (muy de izquierda) a 10 (muy de derecha), vale decir más a la derecha que sus pares de RN, auto-ubicados en un 7.7 (Figura N° 26). Algunas declaraciones hechas por los dirigentes de la coalición de derecha inicial definen por lo demás al nuevo referente como «de renovación nacional» (tal como indica su nombre), vale decir como una expresión nueva que sólo había adoptado las características de distintas fuerzas políticas congregadas para señalar un nuevo camino partidista para Chile<sup>37</sup>.

**Figura N° 26.** Auto-ubicación ideológica de los dirigentes  
(1= izquierda; 10= derecha)



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.

Dado que estos auto-posicionamientos se mantienen casi parejos independientemente del tramo etario considerado, y que los dirigentes de la UDI ubican a su socio de coalición a su izquierda (7.6), mientras los dirigentes de RN colocan a la UDI a su derecha (8.85), lo prudente para no perder de vista el análisis es reubicar la etiqueta de «centro-derecha» en su contexto de producción, vale decir como estrategia de posicionamiento en el marco de una disputa para la conquista del centro o como una «gran oportunidad de representar la moderación»<sup>38</sup>. Cabe también recordar que esta disputa se inscribe en un contexto de transición a la democracia en el que se instala progresivamente entre los actores políticos un consenso sobre la necesidad de absorber las tensiones de los extremos. La formación de dos grandes bloques de «cen-

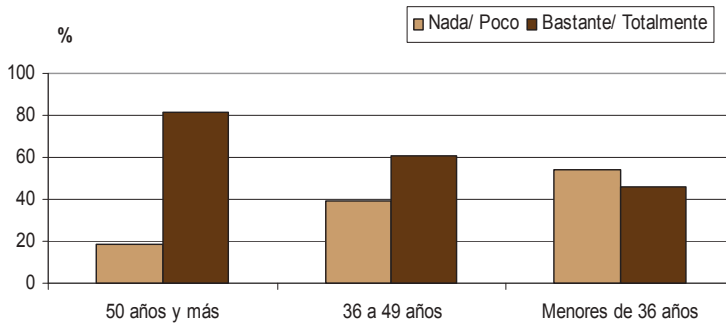
<sup>37</sup> Declaración de Juan de Dios Carmona, vicepresidente de Renovación Nacional, en «Tres tercios están superados en Chile», *El Mercurio*, 11 de febrero de 1987, p.C3.

<sup>38</sup> «Moderado futuro», *Qué Pasa*, Núm. 829, Santiago, semana del 26 de febrero al 4 de marzo de 1987, p. 5.

tro-izquierda» y «centro-derecha» apunta de esta forma a no querer revivir los tres tercios del pasado que condujeron al quiebre de la democracia (Valenzuela, 1978), y a encaminarse inevitablemente hacia la renovación, tanto para la derecha como para la izquierda. Lo llamativo de estos resultados es que ninguno de los dos partidos se ubica en una posición extrema; pero sí inequívocamente a la derecha.

Dos preguntas en particular nos permiten abordar el tema de la renovación en ambas colectividades, una que pudimos plantear a los dirigentes de la UDI sobre su grado de identificación con el pinochetismo (la pregunta no figuró en el cuestionario aplicado a los delegados de RN) y otra hecha a las élites de RN sobre las corrientes internas vigentes en su partido. Respecto al primer punto, un 64% declaró sentirse «bastante» o «totalmente» identificado con la figura de Pinochet *vs.* un 33,3% que contestó «poco» o «nada». La tasa de respuesta a esta pregunta —un 97,3%— fue particularmente elevada. Un análisis por cohorte (ver Figura N° 27) muestra sin embargo que la adhesión al pinochetismo disminuye entre los más jóvenes, pues sólo un 45,8% de los dirigentes menores de 36 años contestó positivamente, mientras una mayoría abrumadora (81,4%) de los mayores de 50 años declaró sentirse bastante o totalmente interpretada por el pinochetismo.

**Figura N° 27.** ¿En qué medida se siente interpretado por el pinochetismo?, según tramos de edad



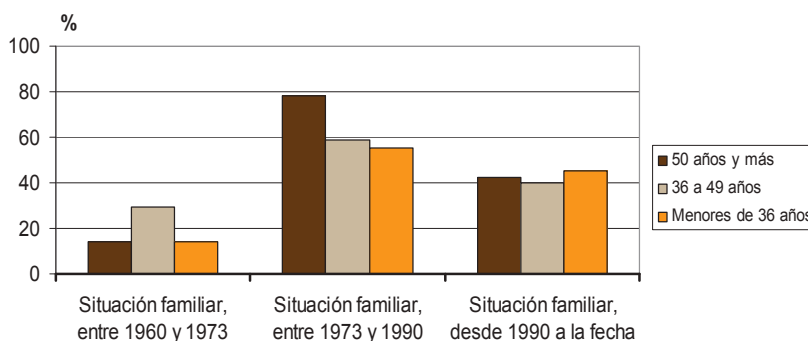
Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.

Estos resultados suscitan dos observaciones de distinta índole. Primero, la identificación con el pinochetismo se encuentra determinada por factores generacionales y experienciales (lo que explica que tienda a disminuir a mayor juventud). La pregunta merece en efecto ser vinculada con otra sobre la percepción de la evolución de la situación económica familiar en diferentes períodos históricos. Tratándose de una pregunta sobre las percepciones, no se esperó que las respuestas recogidas estén del todo desligadas de una apreciación de cada gobierno. Entre 1960 y 1973 (durante



los gobiernos de Frei Montalva y de Allende), un 47,8% de los cuadros dirigentes de la UDI opinó que su situación socioeconómica familiar empeoró (un 31,8% dijo que se mantuvo y un 20,2% que mejoró). En cambio, entre 1973 y 1990 (durante el gobierno de Pinochet), un 66,2% de los mismos dirigentes encontró que su condición socioeconómica había mejorado. Desde 1990 a la fecha (durante los gobiernos de la Concertación), el porcentaje baja a un 40%. Las diferencias se vuelven aún más notorias por cohorte (ver Figura N° 28) pues un 80% de los dirigentes mayores de 50 años —quienes tuvieron como mínimo 14 años al momento del golpe de Estado— considera que su situación socioeconómica mejoró durante el régimen militar, porcentaje que desciende a un 60% aproximadamente para los dos tramos siguientes, cuyas vivencias del acontecimiento tienen menos probabilidades de haber sido directas. En el caso de la cohorte de los más jóvenes, las respuestas recogidas movilizan en gran parte recuerdos de las experiencias relatadas por los padres. Sólo un 42% aproximadamente de los delegados de las UDI opina en cambio que su condición mejoró durante los gobiernos de la Concertación.

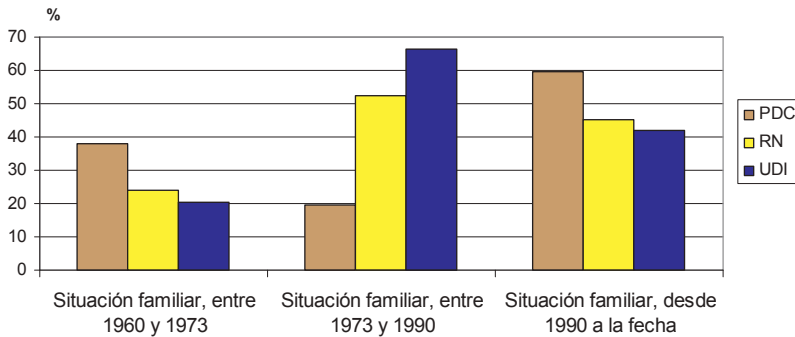
**Figura N° 28.** Percepción sobre cambio en situación económica en dirigentes de la UDI (% de respuestas «Mejoró»), según tramos de edad



*Fuente:* Elaboración propia con datos de encuesta Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.

En el caso de los dirigentes de RN, la misma pregunta recogió también un número significativo de respuestas «mejoró» durante el período 1973-1990 (un 40%). La comparación con las percepciones de los cuadros dirigentes del PDC (ver Figura N° 29) permite tomar la medida del grado de convergencia de las élites de la UDI y RN pues sólo un 20% de los demócratacristianos estiman que su condición socioeconómica mejoró durante el régimen militar y más del 60% opina lo mismo durante los gobiernos de la Concertación.

**Figura N° 29.** Percepción sobre cambio en situación económica  
(% de respuestas «Mejóro»)



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.

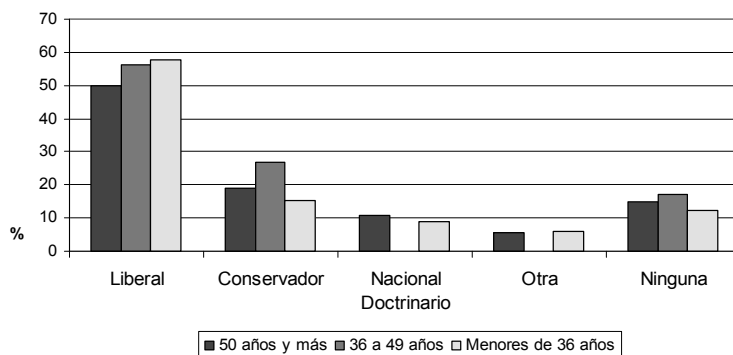
La segunda observación que suscitan las respuestas de las élites de la UDI sobre la disminución del grado de adhesión al pinochetismo entre los más jóvenes tiene que ver con la estrategia de posicionamiento y renovación del partido con respecto al tema de la herencia del régimen militar a partir de la detención del general Pinochet en Londres. Como bien se sabe, tras la baja de Joaquín Lavín en las encuestas a raíz de su visita a Pinochet en la capital británica, el entonces presidente de la UDI, Pablo Longueira, optó por un distanciamiento instrumental de la imagen de Pinochet. Las referencias a su figura fueron progresivamente eliminadas y catalogadas como parte del pasado, a tal punto que durante el Consejo del partido para la conmemoración de sus 20 años de existencia en 2003, no se mencionó al ex jefe de Estado. Este vacío fue más bien llenado por la figura de Jaime Guzmán (Barozet, 2005: 24). Las respuestas de los dirigentes más jóvenes de la UDI reflejan probablemente en parte este giro estratégico. En la actualidad, este desapego pragmático sigue presentando el dilema de sólo poder ser «a geometría variable» dado el fuerte apego de las bases de la UDI al régimen militar, de lo cual sería abusivo deducir una falta de compromiso con el régimen democrático.

Por su parte, RN emprendió su renovación desde otro proyecto de partido y, al menos en parte, otro perfil dirigencial. La coalición de derecha fue inicialmente pensada como un partido «con efectiva participación de las bases para evitar que sus decisiones importantes fueran cupulares» (Arriagada, 2000: 31), vale decir como una nueva expresión política que pretendía cultivar la democracia interna. Desde el fin de la dictadura, y en el marco de la refundación interna del partido, Allamand abogó por la «democracia de los acuerdos» definida como «el nervio central de la acción política de Renovación Nacional» (Allamand, 1993: 11), lo cual permitió que se aprobaran varias leyes de la Concertación, a pesar de las resistencias del ala más dura del partido. Esto nos demuestra una vez más que las diferencias observables en los posicionamientos ideológicos de ambos partidos deben ser analizadas a la luz

de la naturaleza propia de cada organización y por ende a través de las trayectorias biográficas de sus miembros.

Tanto estas diferencias de naturaleza como la pregunta de la renovación pueden ser abordadas en el caso de RN, a través de la adscripción de sus dirigentes a alguna corriente de opinión interna (pregunta que no pudimos hacer en la UDI, en la que no existen formalmente sensibilidades distintas<sup>39</sup>). En la Figura N° 30, se observa al respecto que el 53% de los dirigentes de RN se reconoce en la corriente liberal *vs.* solamente un 20,8% que se identifica como conservadores y el 7,3% como nacional-doctrinarios (herederos del Frente Nacional de Trabajadores fundado por Sergio Onofre Jarpa<sup>40</sup>). Lo llamativo de este resultado es el alto porcentaje (50%) de dirigentes de 50 años y más identificados con el liberalismo, lo que parecería indicar que el partido logró su renovación liberal. Esta tendencia es por lo demás reforzada por el perfil socio-profesional de los cuadros dirigentes de Renovación Nacional. Sin embargo, dicho resultado da probablemente también cuenta del estado de las luchas internas por la definición de la identidad de RN en un momento dado (2007) y bajo el efecto del liderazgo empresarial de Sebastián Piñera. Más allá de destacar tendencias generales, invitan en todo caso a indagar en la existencia de eventuales diferencias entre la oligarquía más conservadora del partido<sup>41</sup> y las élites intermedias.

**Figura N° 30.** ¿Se siente interpretado por alguna de las siguientes tendencias o corrientes dentro de RN?, según tramos de edad



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta Fondecyt N° 1061034 y VID SOC07/29-02.

<sup>39</sup> Sucede lo mismo en el caso del PCCh (y de todos los partidos comunistas del mundo), pensado como una organización monolítica.

<sup>40</sup> Véase Pollack (1999: 92).

<sup>41</sup> En abril de 2008, la mitad de los diputados de RN firmó el requerimiento al Tribunal Constitucional en contra del Decreto Supremo N° 48/2007 del Ministerio de Salud (prohibición de la píldora del día después, del método de anticoncepción con píldoras combinadas y del dispositivo intrauterino).

En conclusión, el objetivo de esta tercera parte fue comprender la menor cohesión de la coalición de derecha que no contó con los incentivos institucionales favorables a su unidad, a diferencia de la Concertación (segunda parte). Dos factores o grupos de factores destacan para explicar las variaciones en la disciplina de los partidos tomados individualmente: la mayor o menor homogeneidad sociográfica de sus dirigentes (vimos en la primera parte del artículo que la convergencia sociográfica de éstos creaba condiciones favorables a una mayor cohesión); y elementos propios de la trayectoria partidista y de las trayectorias biográficas de sus dirigentes que permitieron mostrar que la UDI y RN no se construyeron organizacionalmente de la misma forma, sin que las categorizaciones amplias de «partido *de cadres*», o «de notables» sean de mucha utilidad para dar cuenta de las diferencias relativas al vínculo sociológico que une de manera diferenciada a los miembros de cada comunidad partidista. Pensar en términos de trayectorias partidistas implica estar atentos a los cambios en ese vínculo bajo el efecto de factores tanto endógenos como exógenos. A su vez, es conjuntamente que estos diferentes elementos (especificidad de cada trayectoria partidista, biografías dirigenciales, naturaleza diferenciada del vínculo partidista) condicionan la renovación ideológica de cada colectividad, la cual adquiere en el caso de la derecha un carácter tal vez más competitivo que en el caso de la Concertación. Para ésta, pudimos en cambio poner en evidencia efectos sobre la moderación ideológica de la interacción entre fuerzas políticas distintas que aprenden a convivir y relacionarse en torno al control de recursos estatales. En la UDI, debido al apego al régimen militar de sus dirigentes, la renovación se debió y se sigue debiendo a una conjunción de factores: institucionales (cambio de régimen y aprendizaje correlativo y progresivo de las reglas de la democracia para quienes fueron socializados durante un régimen autoritario); contextuales (arresto de Pinochet en Londres en 1998, muerte de Pinochet en 2006); propios de la trayectoria partidista (factor Lavín que deja abierta para la derecha la posibilidad de ser gobierno). En el caso de RN, la disciplina partidista estuvo socavada desde el principio por la existencia de dos grandes sensibilidades al interior del partido: los Liberales y los Conservadores, estos últimos también más apegados al régimen militar. Aunque nuestros resultados inviten a concluir a una renovación liberal del partido, ésta debe probablemente mucho al factor Piñera.

### Bibliografía

- ALEND, Stéphanie; GUTIÉRREZ, Alexis; HENRÍQUEZ, Ledly (2009). «Dinámica tendencial en el Partido Socialista de Chile». En *Política*, Vol.49, Universidad de Chile (por publicarse).
- ALLAMAND, Andrés (1993). *La centro-derecha del futuro*, Editorial Los Andes. Santiago.
- ALTMAN, David (2004). «Redibujando el mapa electoral chileno: incidencia de factores socioeconómicos y género en las urnas». En *Revista de Ciencia Política* (Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile), vol. XXIV, nº 2, Santiago. pp. 49-66.

- ANGELL, Alan (2003). «Party Change in Chile in Comparative Perspective». En *Revista de Ciencia Política* (Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile), vol. XXIII, n°2, Santiago de Chile, pp. 88-108.
- ARRATE, Jorge; ROJAS, Eduardo (2003a). *Memorias de la izquierda chilena*. Tomo I (1850-1970), Javier Vergara Editor, Santiago.
- . (2003b). *Memorias de la izquierda chilena*. Tomo II (1970-2000), Javier Vergara Editor, Santiago.
- ARRIAGADA ALJARO, Eduardo (2000). «La formación y el quiebre del partido Renovación Nacional (enero 1987-abril 1988)», Tesis para optar al grado de Licenciado en Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- AUBRY, Marcel; BAROZET, Emmanuelle (primavera 2005). «De las reformas internas a la candidatura autónoma: los nuevos caminos institucionales de Renovación Nacional». En *Política*, Vol.45, Universidad de Chile, pp. 165-196.
- BAROZET, Emmanuelle (2005). «Les droites chiliennes: le dilemme de la rénovation», *Problèmes d'Amérique Latine*, 56, Éditions Choiseul, París, pp. 13-35.
- BENNANI-CHRAÏBI, Mounia; FILLIEULE, Olivier (2003). «Exit, voice, loyalty et bien d'autres choses encore...». En BENNANI-CHRAÏBI, Mounia; FILLIEULE, Olivier (dir), *Résistances et protestations dans les sociétés musulmanes*, París, Presses de Sciences Po, pp. 43-126.
- BENSA, Alban y FASSIN, Eric (2002). «Les Sciences sociales face à l'évènement». *Terrain* 38: 5-20.
- BERGER, Peter y LUCKMANN, Thomas (1989) [1966]. *La construction sociale de la réalité*, Librairie des Méridiens Klincksieck, París.
- CIEPLAN, Libertad y Desarrollo, CEP, ProyectaAmérica, PNUD (marzo-abril 2008). *Estudio Nacional sobre Partidos Políticos y Sistema Electoral*, Santiago.
- CONSTABLE, Pamela; VALENZUELA, Arturo (1991). *A nation of enemies. Chile under Pinochet*, W.W. Norton & Company, New York-London.
- DALTON, Russell; WATTENBERG, Martin (eds.) (2000). *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press.
- DUVERGER, Maurice (1951). *Les partis politiques*, París, A. Colin.
- FRETEL, Julien (2004). «Quand les catholiques vont au parti. De la constitution d'une illusio paradoxale et du passage à l'acte chez les 'militants' de l'UDF», *Actes de la recherche en Sciences Sociales*, 155, pp. 77-89.
- GAXIE, Daniel (1980). «Les logiques du recrutement politique», *Revue française de science politique*, Vol. 30, N 1, pp. 5-45.
- GRAYSON, George W. (1968). *El Partido demócrata cristiano chileno*, Editorial Francisco de Aguirre. Santiago.
- GRIMALDI, Daniel (2009). «Transformaciones del compromiso político como reveladoras de cambios en la política partidaria: El Partido por la Demo-

- cracia más allá de los mitos». En *Política*, Vol.49, Universidad de Chile (por publicarse).
- GÜNES, Murat Tezcür (2009). «The Moderation Theory revisited. The Case of Islamic Political Actors», *Party Politics*, Sage Publications, pp. 1-20 (OnlineFirst).
- HEIDAR, Knut (2006). «Party Membership and Participation», *Handbook of Party Politics* (editado por Richard KATZ & William CROTTY), Sage Publications, pp. 301-316.
- HEINE, Jorge (14 de agosto 2002). «Los desafíos del PPD en la Nueva Etapa» (Informe N° 242).
- HUNNEUS, Carlos (2002). «El PPD. ¿Partido Moderno o Simplemente Partido de Notables», Santiago: Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea, CERC. Disponible en <http://www.asuntospublicos.org/informe.php?id=258>
- . (2000). *El régimen de Pinochet*, Editorial Sudamericana chilena, Santiago.
- . (2003). «Un partido con un alto grado de institucionalización. El PDC de Chile» en MAINWARING Scott y SCULLY Timothy (eds.), *Christian Democracy in Latin America*, Stanford: Stanford University Press.
- ION, Jacques (1997). *La fin des militants*, Editions de l'Atelier, París.
- JOIGNANT, Alfredo; NAVIA, Patricio (2003). «Socialización, competencia política y penetración electoral de la UDI (1989-2001)». *Estudios Públicos* 89: 129-171.
- JOIGNANT, Alfredo (otoño 2007). «Modelos, juegos y artefactos. Supuestos, premisas e ilusiones de los estudios electorales y de sistemas de partidos en Chile (1988-2005)». *Estudios Públicos* 106: 205-271.
- KLANDERMANS, Bert; OEGEMA, Dirk (1987). «Potentials, Networks, Motivations and Barriers: Steps Toward Participation in Social Movements», *American Sociological Review*, N° 52.
- LIPSET, S. y ROKKAN, S. (eds.) (1967). *Party Systems and Voter Alignment*, New York, The Free Press.
- MAIR, Peter (1997). *Party System Change. Approaches and Interpretation*, Oxford, Clarendon Press.
- MAIR, Peter (2006). «Cleavages», en *Handbook of Party Politics* (editado por KATZ, Richard y CROTTY, William), Sage Publications, London, pp. 371-375.
- MANNHEIM, Karl. «El problema de las generaciones», *REIS*, 62/93, pp. 193-242.
- MCCARTHY, John; ZALD, Mayer (May, 1977). «Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory», *The American Journal of Sociology*, Vol. 82, No. 6, pp. 1212-1241.
- MONTES, J. Esteban; MAINWARING, Scott; ORTEGA, Eugenio (2000). «Rethinking the Chilean Party Systems». En *Journal of Latin American Studies*, 32, pp.795-824.

- MORALES, Mauricio; POVEDA, Antonio (2007). «El PDC: bases electorales, determinantes de adhesión e impacto en las votaciones de R. Lagos y M. Bachelet». *Estudios Públicos*, 107.
- NAVARRETE, Bernardo (2003). *Las tendencias electorales de los partidos de Centro. El caso de la Democracia Cristiana Chilena*. Santiago: Fundación Konrad Adenauer.
- NAVARRETE, Bernardo (2005). «Un Centro Excéntrico. Cambio y Continuidad en la Democracia Cristiana 1957-2005». En *Política* 45, pp. 109-146.
- OFFERLÉ, Michel (1987). *Les partis politiques*, París: PUF. Edición en castellano: *Los Partidos Políticos*, 2004.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). «Revisión de políticas nacionales de educación – Chile», París, 2004.
- PINTO, Carolina (2006). *UDI, La conquista de Corazones Populares (1983-1987)*, ediciones Ana Victoria Durruty, Santiago.
- POLLACK, Marcelo (1999). *The New Right in Chile 1973-97*, Macmillan Press Ltd., UK.
- POUPEAU, Franck y MATONTI, Frédérique (2004). «Le capital militant. Essai de définition», *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Le Seuil, París, pp. 4-11.
- PRZEWORSKI, Adam & SPRAGUE, John (1986). *Paper Stones: A History of Electoral Socialism*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- PUDAL, Bernard (2003). «La vocation communiste et ses récits». En Lagroye, Jacques, *La politisation*, Belin, París, pp. 147-162.
- SARTORI, Giovanni (1990). «The Sociology of parties: A critical review». En Mair, Peter (ed.), *The West European Party System*. Oxford: Oxford University Press, pp. 150-182.
- SAWICKI, Frédéric (1999). «Classer les hommes politiques. Les usages des indicateurs de position sociale pour la compréhension de la professionnalisation politique». En Offerlé, Michel, *La profession politique XIX-XXème siècle*, París, Belin, pp. 135-170.
- SAWICKI, Frédéric (2009). «Para una sociología de los entornos y de las redes partidistas». En *Política*, Vol.49, Universidad de Chile, en prensa.
- SCHERLIS, Gerardo (2008). «Machine Politics and Democracy: The Deinstitutionalization of the Argentine Party System». En *Government and Opposition*, Vol.43, N°4, pp. 579-598.
- SOTO, Angel (2001). «La irrupción de la UDI en las poblaciones 1983-1987», paper presentado en el Congreso de 2001 de la Latin American Studies Association, Washington DC, septiembre 6-8.
- STRAUSS, Anselm (1959). *Mirrors and Masks: The Search for Identity*, Glencoe, The Free Press.
- TORO MAUREIRA, Sergio (2007). «Conducta legislativa ante las iniciativas del Ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile». En *Revista de Ciencia Política*, Vol.27, N°1, pp. 24-41.

- VALENZUELA, Samuel (1995). «Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile», *Estudios Públicos* 58: 5-77.
- VALENZUELA, Arturo (1977). *Political Brokers in Chile: local government in a centralized polity*, Duke University Press.



MODIFICACIONES AL SISTEMA BINOMINAL: LA NECESIDAD DE  
UNA REFORMA, LAS INICIATIVAS GUBERNAMENTALES  
Y EL DISEÑO EN EL CONGRESO

**Carolina Garrido Silva.** Magíster en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Cientista Político de la Universidad Diego Portales. Actualmente, se desempeña como analista de la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia; es Investigadora Asociada del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (ICSO) de la UDP y Presidenta de la Asociación Chilena de Ciencia Política (ACCP).

**José Miguel Cabezas Navarro.** Cientista Político de la Universidad Diego Portales, Diplomado en Estadística de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente se desempeña como Analista de la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y como Investigador Asociado del Observatorio Electoral del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (ICSO) de la Universidad Diego Portales.

# MODIFICACIONES AL SISTEMA BINOMINAL: LA NECESIDAD DE UNA REFORMA, LAS INICIATIVAS GUBERNAMENTALES Y EL DISEÑO EN EL CONGRESO

Carolina Garrido Silva y José Miguel Cabezas Navarro

La reforma al sistema binominal se encontraba dentro de las primeras 36 medidas del Gobierno de la Presidenta Bachelet. Por ello, en abril de 2006, el Ministerio del Interior conformó un grupo de trabajo que tuvo por objetivo proponer al Ejecutivo un conjunto de alternativas para cambiar el sistema electoral. Finalmente, el anhelado cambio no fue llevado a cabo debido a los traspies producidos en el Congreso. Este artículo revisa las principales iniciativas llevadas a cabo por el Gobierno de la Presidenta Bachelet para modificar el sistema binominal. Primero, realizamos una descripción de los principales efectos del sistema en la calidad de la democracia en Chile. Segundo, revisamos el trabajo y la propuesta de reforma de la Comisión Boeninger. Finalmente, describimos las iniciativas legales que se impulsaron para modificar el sistema, señalando los principales motivos por los cuales no fueron aprobadas. Con este fin, revisamos los principales argumentos a favor y en contra de la reforma en el debate legislativo y las votaciones de los parlamentarios.

## ¿Qué es un sistema electoral?

El sistema electoral es «el procedimiento por medio del cual —a efectos de la designación de órganos representativos— los electores expresan su voluntad en votos y los votos, a su vez, se convierten en escaños» (Nohlen, 1985: 170). Ahora bien, los sistemas electorales provocan efectos mecánicos en los partidos políticos y efectos psicológicos en los electores. La diferencia entre éstos consistiría en que el efecto mecánico buscaría sobre-representar a los partidos más grandes y sub-representar a los

partidos menores; mientras que el efecto psicológico se reflejaría en el comportamiento estratégico de los electores. Estos, al prever el escenario de la elección al conocer la ley electoral, se comportarían de manera estratégica para no malgastar su voto» (Coppedge, 1997: 159). Dar cuenta de estos efectos es fundamental para entender los incentivos y restricciones que provoca el sistema binominal en Chile.

### Cambios a la Institución Electoral: una revisión de la literatura

La discusión en torno a la reforma al sistema electoral binominal data desde su origen. Sin embargo, pese a las sucesivas iniciativas legales de reformas, a más de 20 años de su implementación, continúa siendo el mecanismo por el cual se elige a los parlamentarios en el país.

Respecto a este punto, desde la Ciencia Política se han realizado diversas investigaciones que intentan identificar las distintas características que determinarían el porqué y el cuándo un sistema electoral sería reformado. En primer lugar, existe una amplia evidencia que señala la dificultad de que parlamentarios en ejercicio modifiquen las reglas institucionales por las cuales fueron electos. Tal como señala Adam Przeworski, citado en Bowler *et al.* (2006), los cambios en los sistemas electorales serían relativamente raros debido a que «son los mismos parlamentarios quienes deben modificar las instituciones por las que fueron electos. Por lo anterior, las instituciones serían perdurables<sup>1</sup> ya que los políticos preferirían tener reglas permanentes que les permitan mantener el control sobre su patrimonio»<sup>2</sup>. A su vez, Bowler, Donovan y Karp (2002), sostienen que «como son los legisladores quienes generalmente tienen la tarea de diseñar las instituciones políticas, se puede esperar que dichas leyes o instituciones los favorezcan». Por lo tanto, al ser favorecidos con un sistema por el cual fueron electos, no tendrían incentivos para modificarlas. Por otra parte, Boix (1999) hace referencia al efecto del escenario electoral, entendido como los electores y sus preferencias, en una posible modificación al régimen electoral. Al respecto, sostiene que, «mientras el escenario electoral no cambie y el régimen actual beneficie a los partidos gobernantes, el sistema electoral no se alterará. A su vez, a medida que el escenario electoral se modifique, los partidos gobernantes tenderían a modificar el sistema electoral» (Boix, 1999: 611). Finalmente, Bowler *et al.* (2006) sostienen que las reformas a los sistemas electorales estarían relacionadas con el triunfo o derrota de los candidatos. Así, «los candidatos que ganan la elección estarían menos dispuestos a promover reformas o cambios institucionales, mientras que los candidatos perdedores serían partidarios de dichas reformas» (Bowler *et al.*, 2006: 435). Sin embargo, estos últimos carecerían de las herramientas para materializar dichos cambios. Frente a la evidencia señalada en los estudios comparados, no es de extrañarnos, por tanto, que el sistema electoral siga hoy tan vigente como hace veinte años.

<sup>1</sup> El autor utiliza el concepto *sticky*.

<sup>2</sup> El autor utiliza el concepto *fate*.

Por otra parte, la evidencia comparada, tal como señalan Segovia y Laroze (2009), parafraseando a Bowler *et al.* (2006), demuestra que la mantención del *statu quo* también estaría explicada por «actitudes y valores que influirían en la decisión de los parlamentarios por hacer cambios en la institucionalidad electoral». Entre ellos se encuentran: la pertenencia a un partido político de izquierda, la adhesión a valores posmaterialistas, la satisfacción con la democracia, la pertenencia a un partido político chico, el hecho de ser mujer y la edad del político (a menor edad más apoyo a la reforma)» (Segovia y Laroze, 2009: 212).

## El Sistema Binominal y las listas con dos candidatos

La Constitución Política de la República de Chile establece que «la Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que establezca la ley orgánica constitucional respectiva<sup>3</sup>». A su vez, la Constitución no señala el mecanismo por el cual se seleccionará a los parlamentarios, ni tampoco el número de Senadores<sup>4</sup>. Ahora bien, el sistema binominal es un mecanismo por el cual se seleccionan dos candidatos en cada uno de los 60 distritos, para la elección de diputados, y en las 19 circunscripciones en la elección de Senadores. Al contar con una magnitud de distrito<sup>5</sup> igual a 2, el binominal es considerado un sistema proporcional, siendo su MD la menor con la que pueden contar dichos sistemas.

El sistema binominal permite que los partidos políticos formen coaliciones. Éstas, pueden presentar, en cada distrito, listas de máximo dos candidatos que compiten por los dos escaños en disputa. El total de votos obtenidos por los dos candidatos se suman con el objetivo de asignar los escaños a las coaliciones. «Son elegidos ambos candidatos de una misma lista cuando ésta alcanza el mayor número de sufragios y además obtiene más del doble de los votos que la lista que la sigue en número de sufragios. Si la lista con mayor número de votos no logra «doblar», obtiene un escaño cada una de las listas que obtengan las dos más altas mayorías de votos, siendo elegidos aquellos candidatos que obtuvieron más votos dentro de sus listas» (Garrido y Navia: 2005: 167). Por lo tanto, las coaliciones tienen dos estrategias posibles: intentar «doblar» y así obtener ambos escaños o asegurar sólo uno.

<sup>3</sup> Ley Orgánica Constitucional N°18.700 Sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

<sup>4</sup> Para una mayor descripción sobre el origen del sistema binominal se recomienda revisar Allamand (1999); Navia (2005); Cabezas y Navia (2005); Gamboa (2006); Siavelis y Valenzuela (1991).

<sup>5</sup> Magnitud de Distrito o MD corresponde al número de escaños o candidatos electos en cada unidad electoral.

## Efectos del Sistema Binominal

Existe bastante evidencia en la literatura politológica que permite identificar algunas características y dificultades que ha provocado el sistema binominal<sup>6</sup>. A continuación presentamos las más importantes que, a nuestro juicio, justifican el cambio o modificación del mismo:

En primer lugar, el sistema binominal fue diseñado como un **seguro contra la derrota electoral**. Al tener una magnitud de distrito igual a 2, el sistema binominal hace muy difícil que la coalición más votada obtenga la mayoría de los escaños. Esto, debido a que el bloque que obtenga la mayor votación en un distrito debe lograr 2/3 de la votación para obtener ambos escaños (Navia, 2005: 261). De lo contrario, al no alcanzar el doblaje, un partido con el 60% de los votos y otro partido con el 40% obtendrán la misma representación en un distrito (Navia, 2001: 2). Por lo tanto, este sistema está diseñado para subsidiar y/o sobre-representar a las segundas mayorías, provocando así un constante empate en el Congreso.

En segundo lugar, el sistema binominal provoca una ardua **competencia al interior de las coaliciones y no entre éstas**. Los incentivos mecánicos del sistema electoral promueven que los candidatos o las coaliciones no busquen la oportunidad de «doblar» u obtener ambos escaños, debido al alto umbral necesario para lograrlo (2/3 +1 voto), sino que, por el contrario, busquen asegurar sólo un puesto por distrito. Considerando además que, la segunda coalición más votada puede acceder al 50% de los escaños con tan solo 1/3 de la votación, el sistema incentiva a que la competencia se dé entre los compañeros de lista por conseguir «el cupo elegible» de la coalición (Carey y Siavelis, 2003; Navia, 2005; Siavelis 2005). A su vez, se constata cómo esta contradicción, entre el objetivo de «doblar» o asegurar un solo escaño, afecta la selección de candidato de los parlamentarios al interior de los partidos (Garrido, 2009).

Por otra parte, el sistema binominal ha generado una **polarización y estabilidad del sistema de partidos** más que una moderación y reducción de éste. Inicialmente, el objetivo del sistema binominal fue promover un sistema de partidos que tendiera a la moderación y evitara la nefasta experiencia de 1973 (Cabezas y Navia, 2005). Sin embargo, diversos estudios han logrado evidenciar que este sistema ha provocado el efecto contrario. Por una parte, Magar *et al.* (1998) señalan cómo el binominal presenta incentivos de polarización del sistema político, alejándose del votante mediano, debido a que los candidatos buscarían acceder al 1/3 +1 de las votaciones para asegurarse un escaño. Por lo tanto, esto tendería a la polarización del sistema de partidos y no a la moderación. Por otro lado, Cabezas y Navia (2005) y Siavelis (2005), entre otros, han destacado cómo el número efectivo de partidos<sup>7</sup> se ha mantenido

<sup>6</sup> Para un análisis exhaustivo de los efectos del sistema binominal revisar Altman (2005); Auth (2006); Cabezas y Navia (2005); Carey (1997); Dow (1998); FLACSO (2007); Garrido y Navia (2005); Garrido (2009); Guzmán (1993, 2006); Huneus (2004, 2006); Magar *et al.* (1998); Navia (2001, 2005); Nolte (2003); Siavelis y Valenzuela (1991); Siavelis (1993, 2005, 2006); Von Baer (2006).

<sup>7</sup> Número Efectivo de Partidos,  $NEP = \sum (p_i)^{-1}$ , fue definido por Laakso y Taagepera en 1979.

constante desde 1989, sin tener variaciones estadísticamente significativas. A su vez, algunos autores han sostenido que, debido al fuerte enraizamiento de las tradiciones en las políticas de los partidos, el sistema binominal no logró modificar la herencia del multipartidismo chileno (Siavelis y Valenzuela, 1991: 32).

En cuarto lugar, debido a lo señalado y al incentivo de conformar dos grandes bloques, el sistema binominal **excluye a terceras fuerzas políticas de la representación parlamentaria**. Considerando que el umbral para escoger un escaño también es bastante alto ( $1/3 + 1$  voto), los partidos, en particular los pequeños, tienen incentivos para formar bloques y así competir en conjunto. Por tanto, considerando el binominalismo, el sistema alienta a que la votación y los escaños se concentren en las dos coaliciones más grandes, excluyendo así a terceras fuerzas (Auth, 2006: 159).

Finalmente, el sistema binominal **no promueve la igualdad del voto y sobre-representa a diferentes zonas del país en el Congreso**. La falta de modificaciones y actualizaciones del mapa electoral ha determinado que, de acuerdo a la variación de la población y del número de inscritos en los Registros Electorales, el valor relativo de cada voto no pese exactamente lo mismo en cualquier distrito. De esta forma, un voto puede valer 5 veces más en un distrito de la Tercera Región que uno de la Región Metropolitana, y en el caso de la elección de Senadores esta diferencia puede llegar a 27 veces, entre una circunscripción de la Decimoprimera Región respecto a uno de la Región Metropolitana (FLACSO, 2007).

Frente a la evidencia señalada, el sistema binominal presenta fallas o carencias que hacen necesaria una reforma para mejorar la competencia, representación e igualdad del voto en nuestro país.

## **Iniciativas de Reforma en el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet**

### *La Comisión Boeninger: el inicio de los intentos de reforma*

Considerando el interés del Gobierno por avanzar en la configuración de un nuevo sistema electoral para elegir a los Diputados y Senadores del país, el Ministerio del Interior conformó, en abril de 2006, un Grupo de Trabajo para la Reforma Electoral, más conocida como la Comisión Boeninger. Este grupo tuvo por objetivo presentar al Ejecutivo un conjunto de alternativas para configurar un nuevo sistema electoral. Esta Comisión estuvo conformada por académicos, expertos en el área de sistemas electorales, y por actores relevantes de los partidos políticos de la Concertación. Si bien la conformación de esta instancia estuvo a cargo inicialmente del Ministerio del Interior, fue el Ministerio Secretaría General de la Presidencia el que participó como Secretaría Técnica de la Comisión.

Respecto a los criterios de evaluación de las propuestas, la Comisión consideró relevante priorizar cuatro principios para la configuración de un nuevo sistema electoral, los cuales serían la base para analizar las diferentes propuestas académicas de reforma. En primer lugar, el nuevo sistema debería garantizar la *igualdad del voto*

entre los ciudadanos, es decir, el grado de concordancia entre la población y el número de escaños. Por lo tanto, este principio buscaba materializar «un ciudadano, un voto». En segundo lugar, el sistema electoral debía ser *representativo*, lo que significaba reducir las barreras de entrada al Congreso y la distorsión en la representatividad y cantidad de votos inútiles. En tercer lugar, el nuevo sistema debería asegurar que todas las fuerzas políticas tuvieran la posibilidad real de *competir* por un escaño y reducir la competencia al interior de las listas. Finalmente, era fundamental que el nuevo sistema electoral garantizara la *governabilidad*, es decir, en el marco de un régimen presidencial como el chileno, un sistema electoral que favoreciera la conformación de mayorías estables en el Congreso que permitan un buen gobierno<sup>8</sup>.

Además de estos principios, la Comisión consideró relevante incluir tres criterios de evaluación en función de la viabilidad política y la legitimidad ciudadana de la reforma: 1) la *territorialidad*, es decir, en función de analizar posibles opciones de redistributaje, se estableció como criterio preservar la división territorial en regiones y provincias; 2) una *mínima disrupción posible al mapa electoral*, es decir, de la actual delimitación de distritos y circunscripciones; y 3) la *simplicidad* del nuevo sistema electoral, el cual pudiera ser entendido fácilmente por la ciudadanía.

En base a estos criterios, la Comisión analizó 14 propuestas de reforma, de las cuales fueron rechazadas inicialmente algunas por no obedecer a los principios y criterios planteados inicialmente. Primero, se desechó la opción de adoptar un **sistema mayoritario puro y de distritos uninominales, combinados con lista nacional**, debido a que no contribuiría a resolver la necesidad de representación en el Congreso de todos los sectores políticos. En segundo lugar, se desestimaron las propuestas de **corrección al sistema binominal** debido a que conservaban la estructura del sistema, lo que no significaría mejoras sustantivas en cuanto a la igualdad del voto, competitividad y proporcionalidad. Finalmente, se desecharon las **propuestas que incluían la conformación de listas nacionales** por considerar, principalmente, que generaban la existencia de parlamentarios con distintas legitimidades de origen y otorgaban un rol excesivo a los partidos políticos en la elección de los candidatos. Esto, debido a la lógica de listas «cerradas» que implicaban las propuestas de listas nacionales<sup>9</sup>.

Luego de un exhaustivo trabajo de análisis, la Comisión Boeninger propuso al Gobierno tres alternativas de cambio de sistema electoral. En general, las propuestas contemplaban la adopción de un sistema proporcional plurinominal, en base a la fórmula D'Hont, para la conversión de votos en escaños, y con listas abiertas. Esto último con el fin de permitir al elector sufragar por candidatos de partidos políticos insertos al interior de pactos o subpactos.

Asimismo, y con el objetivo de aumentar la capacidad de decisión de los ciudadanos, las propuestas establecían un número de candidatos tal que todos los partidos

<sup>8</sup> Informe Grupo de Trabajo sobre Reforma al Sistema Electoral (2006).

<sup>9</sup> Informe Grupo de Trabajo sobre Reforma al Sistema Electoral (2006).



podrían presentar candidatos en todo el país, conservándose la fórmula actual de listas, pactos y subpactos nacionales. Para tales efectos, se recomendó que los partidos políticos pudieran presentar un número de candidatos por lista, por lo menos, igual al de escaños a elegir («piso») o que cada lista pudiera presentar un número de candidatos que llegue como máximo al doble de esos escaños («techo»).

Respecto a la participación de la mujer, se propone considerar la incorporación de cuotas tendientes a establecer un equilibrio de género en la composición del Congreso. Dicha norma tendría carácter de obligatoria, por lo que las listas que no cumplieran con el mínimo legal establecido, no podrían ser inscritas ante el Servicio Electoral. Además, se acordó recomendar una modificación a la Ley de Financiamiento Electoral de modo que una parlamentaria electa o su respectivo partido reciba una «subvención diferenciada», es decir, un monto mayor por voto obtenido, como método para estimular la inclusión de candidatas verdaderamente elegibles.

A su vez, la Comisión propone levantar las inhabilidades para postular a cargos diputacionales o senatoriales para dirigentes sociales.

Finalmente, y considerando la dificultad de realizar un redistritaje masivo a consideración de parlamentarios que son juez y parte, la Comisión recomendó la creación de una entidad autónoma encargada de revisar cada diez años los distritos de la Cámara en función de las variaciones de población u otras consideraciones.

Respecto a este último punto y considerando los criterios establecidos, la Comisión propuso cuatro alternativas proporcionales de sistema electoral y redistritaje:

- Base provincial con magnitud de 2 a 8 escaños para la Cámara de Diputados. Esta propuesta no dividía provincias, las mantenía como distritos, fusionando dos o más provincias para dar paso a nuevos distritos y/o, a partir de una provincia, creaba más de un distrito.
- Base Distrital con magnitud de 2 a 6 escaños ó 2 a 8 escaños para la Cámara de Diputados. Esta propuesta tampoco dividía distritos. Fusionaba dos o más distritos, respetando los límites políticos administrativos de cada región.
- Propuesta Senatorial: se mantenían como base los 38 escaños existentes, mientras que 12 nuevos escaños se asignarían asimilando el valor de un escaño en relación a la población.

Al analizar si estas propuestas corregirían los problemas causados por el binominal, constatamos resultados positivos respecto a dos de los principios inicialmente planteados por la Comisión Boeninger. Primero, las propuestas de la Comisión corrigen los problemas de *igualdad del voto*, es decir, la distorsión entre la cantidad de población y escaños. Considerando el sistema con magnitud de distrito entre 2 y 8, los problemas de *malapportionment* bajarían en 47,21%, mientras que con el sistema de magnitud entre 2 y 6, bajarían en un 58,30%, aproximándose, este último, al ideal democrático de «un ciudadano, un voto» (Campos, 2009: 48).

Segundo, las propuestas de la Comisión Boeninger disminuyen la desproporcionalidad provocada por el sistema binominal, es decir, la diferencia entre los votos obtenidos y los escaños asignados. Así, la propuesta de base distrital con magnitud

de 2 a 8 es la que corregiría, en mayor medida, los problemas de representatividad del actual sistema. (Campos, 2009: 48-50).

### ***Reacciones al Informe de la Comisión Boeninger***

En forma posterior a la entrega del informe de la Comisión Boeninger, la Concertación preparó su propia propuesta al Gobierno que, a diferencia de la Comisión gubernamental, proponía sólo una modificación al sistema binominal. Dicha iniciativa contemplaba mantener la elección de 120 miembros de la Cámara y 38 del Senado bajo el método binominal en los actuales distritos y circunscripciones. No obstante, se proponía introducir 30 escaños a la Cámara de Diputados y 10 al Senado, los que serían asignados utilizando un sistema proporcional (Dockendorff *et al.*, 2007: 21). Para asignar los nuevos escaños, se proponía, en primer lugar, establecer un umbral de 5% de acceso. Por lo tanto, toda lista que alcanzara este umbral se aseguraría un escaño más en la Cámara y en el Senado. Los cupos restantes serían distribuidos en forma proporcional a los pactos, en base a la votación obtenida a nivel nacional (Dockendorff *et al.*, 2007: 21-22).

Por otra parte, RN también hizo una propuesta de reforma, en octubre de 2006. El Informe de la Comisión Electoral de RN, también conocido como el Informe Prokurica, establecía una serie de ventajas del sistema binominal y concluía que la propuesta de la Comisión Boeninger «no corregía completamente la diferencia existente entre votos y escaños sino que sólo la distribuía»<sup>10</sup> a favor de la Concertación. En base a esto, propusieron otra fórmula para modificar el sistema creando un «fondo de compensación proporcional, al cual accederían las corrientes de opinión organizadas como partidos, en proporción a los resultados nacionales que hayan obtenido»<sup>11</sup>.

Para ello, RN propuso «aumentar el número de escaños en la Cámara, el cual sólo operaría en caso de que una o más agrupaciones políticas reunieran una votación relevante a nivel nacional (7%) y sin obtener un número igual o superior a dos Diputados. Dado esto, se asignarían uno o dos cupos a estos grupos, dependiendo de si alguno de sus candidatos resultó o no electo bajo el sistema binominal, hasta completar el número de dos. Finalmente, se distribuirían 10 nuevos cupos entre todas las agrupaciones políticas, en base proporcional»<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Informe Comisión Electoral de Renovación Nacional, octubre 2006, página 11.

<sup>11</sup> *Ibid*, página

<sup>12</sup> *Ibid*, páginas 34-35.

### ***Primer intento legislativo: Proyecto de Ley que establece las bases para un nuevo sistema electoral***

En junio de 2006, el Gobierno presentó al Congreso un proyecto de reforma constitucional que establecía las bases y cambios necesarios para avanzar hacia un nuevo sistema electoral (Boletín 4245-07). Dicha iniciativa estaba basada en los planteamientos y propuestas de la Comisión Boeninger. En particular, el proyecto proponía cinco cambios a la Constitución:

1. Establecía un principio orientador para los legisladores a la hora de determinar un sistema electoral: *«En las elecciones de diputados y senadores se empleará un procedimiento que dé como resultado una efectiva proporcionalidad en la representación popular, así como una adecuada representación de las regiones».*
2. Respecto al rol de la mujer, se proponía establecer *«...mecanismos que incentiven la participación de la mujer en la actividad política».*
3. Suprimir de la Constitución la referencia al número de diputados («120 miembros») que integran la Cámara, debido a que esto entorpecería el diseño que el legislador puede hacer de un sistema electoral. A su vez, constituye una asimetría, considerando que la Carta Fundamental no establece el número de senadores.
4. Suprimir de la Constitución la referencia a la elección de senadores alternadamente por regiones pares e impares, sin alterar el calendario actual de renovación. Esto debido a que rigidiza los procesos de creación de regiones, pues obligaría a procesos electorales repentinos, según si la región es par o impar.
5. Suprimir la inhabilidad de dirigentes gremiales o vecinales para ser candidatos a diputado o senador.

Después de un año en tramitación, el Gobierno retiró este proyecto del Senado con el objetivo de ingresar uno nuevo a la Cámara de Diputados.

### ***Segundo Intento: la Eliminación del «guarismo 120» – Primera Parte***

El 04 de abril de 2007, el Ejecutivo presentó un nuevo proyecto de reforma constitucional que suprimía la referencia al número de diputados de la Constitución (Boletín 4968-07). A diferencia del proyecto presentado en junio de 2006, éste abarcaba sólo una materia que, a juicio del Gobierno, era prioritaria para dar paso a cualquier modificación del sistema electoral. De hecho, la definición de un número específico de miembros de la Cámara limitaba cualquier tipo de reforma al mantener los 120 escaños. Por lo tanto, esta iniciativa, al igual que el proyecto anterior, proponía suprimir, en el artículo 47 de la Constitución, el guarismo «120».

A su vez, el proyecto de reforma constitucional fue acompañado de una iniciativa legislativa que proponía una reforma al sistema binominal que sólo afectaría la asignación de escaños para la composición de la Cámara de Diputados. En dicho

proyecto se mantendría la asignación de los 120 escaños a través del sistema binominal, mientras que 20 nuevos asientos se asignarían a aquellas listas «excluidas del sistema» las que, podrían acceder a 5 cupos, si logran obtener como lista un 5% de votación nacional<sup>13</sup>.

El envío de este proyecto confirmaba el compromiso con el perfeccionamiento de la democracia del Gobierno de la Presidenta Bachelet y, tal como lo señaló la Mandataria el día que firmó el proyecto, intentaba *«asegurar que todas las opciones políticas representativas puedan llegar al Parlamento»*<sup>14</sup>.

Un año después de su envío al Congreso, en abril de 2007, el proyecto de reforma constitucional fue aprobado por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara, en su primer trámite constitucional. Posteriormente, el Ejecutivo decidió colocar «discusión inmediata» al proyecto. Finalmente, el 7 de mayo de 2008, la iniciativa fue rechazada en la Cámara de Diputados por no haberse alcanzado el quórum requerido<sup>15</sup>. En esa oportunidad, votaron a favor 60 diputados concertacionistas, independientes y una parlamentaria de RN; 37 diputados de la Alianza lo hicieron en contra; y 6 diputados de RN de abstuvieron.

Considerando el debate legislativo, distinguimos 3 posturas de los parlamentarios frente a la discusión de este proyecto: una a favor de la reforma y dos en contra. Respecto a los argumentos a favor, esgrimidos por diputados de la Concertación e independientes, se señaló, principalmente, la necesidad de aprobar esta reforma constitucional para poder avanzar en la discusión de reformar el sistema binominal debido a su carácter excluyente. Tal como se presenta en la Tabla N°1, los diputados se refirieron a los efectos negativos del sistema electoral, en particular, sobre el incentivo de «pactar» que provoca que los partidos políticos deban competir en coaliciones para poder tener representación, lo cual excluiría a terceras fuerzas políticas relevantes.

<sup>13</sup> <http://www.emol.com/noticias/nacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=251714>.

<sup>14</sup> <http://www.gobiernodechile.cl/viewNoticia.aspx?idArticulo=18500>.

<sup>15</sup> La iniciativa requería el voto favorable de tres quintos de los diputados en ejercicio, es decir, 71 votos.

Tabla N°1. Principales argumentos a favor y en contra de la reforma en el debate legislativo en la Cámara de Diputados, mayo 2008 y en el Senado, julio 2008.

A Favor de la Reforma	En contra de la Reforma
El sistema binominal es excluyente debido a que sólo permite la representación de dos grandes bloques, dejando fuera a terceras fuerzas.	El Sistema Electoral no es excluyente. Si los partidos minoritarios quedan fuera del Congreso es porque no obtienen la votación suficiente.
Se debe suprimir el guarismo «120» para poder discutir una reforma seria al sistema en el Congreso. Antes, sería inconstitucional.	Se quiere cambiar el guarismo «120» sin tener una propuesta seria de reforma al sistema electoral.
Lo importante no es la urgencia. La reforma al sistema binominal se ha discutido desde el retorno a la democracia.	En desacuerdo con «discusión inmediata» del proyecto ya que evita una discusión profunda en torno al tema.
El sistema binominal subsidia a la segunda mayoría, al darle 1 escaño al igual que a la primera mayoría, provocando un «empate» en el Congreso.	El sistema binominal le ha dado estabilidad al país.
El sistema binominal provoca poca incertidumbre en la elección y fomenta la competencia al interior de las coaliciones.	A la ciudadanía no le importa la composición de la Cámara de Diputados.
El actual mapa electoral provoca que el peso relativo del voto sea desigual dependiendo del lugar donde viva el elector.	Antes de reformar el sistema electoral, se debe legislar sobre la intervención electoral.
El sistema binominal provoca una baja participación electoral debido a la poca incertidumbre y competitividad del sistema.	El sistema binominal no provoca la baja participación electoral. En la elección municipal, con un sistema proporcional, participa menos gente que en las parlamentarias.
El sistema binominal es antidemocrático por su carácter excluyente.	El sistema binominal es democrático, al igual que cualquier otro tipo de sistema electoral.
La oposición no ha cumplido la palabra de su candidato presidencial.	En desacuerdo con cambiar el sistema binominal.

*Fuente:* Elaboración Propia con datos de Publicación Oficial Sesión 25°, miércoles 7 de mayo de 2008, de la Cámara de Diputados y Sesión 34°, martes 8 de julio de 2008, del Senado. Documentos disponibles en [www.camara.cl](http://www.camara.cl) y [www.senado.cl](http://www.senado.cl)

Ahora, si bien los parlamentarios de la Alianza votaron en contra del proyecto, se distinguieron dos posturas distintas en torno a esta iniciativa de reforma. En primer lugar, diversos parlamentarios señalaron estar de acuerdo en la necesidad de revisar y modificar el sistema binominal pero que estaban en desacuerdo con modificar el número de miembros de la cámara (120) o con la «discusión inmediata» que puso el Ejecutivo al proyecto, lo cual evitaba una discusión seria y profunda en torno al tema. En segundo lugar, diversos diputados, principalmente de la UDI, expresaron su desaprobación a cualquier intento de reformar el sistema, por lo que adelantaron su voto en contra a todo tipo de iniciativa al respecto. En general, los parlamentarios destacaron la estabilidad que el sistema le ha dado al país y la

necesidad de legislar sobre la intervención electoral antes de cualquier tipo de modificación institucional.

Después de su rechazo en la Cámara de Diputados, el proyecto pasó al Senado<sup>16</sup>. Luego de la aprobación del proyecto por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, en junio de 2008, la iniciativa se discutió en el Senado el 2 de julio de 2008, siendo rechazada por 20 votos a favor y 15 en contra. Votaron a favor los parlamentarios de la Concertación y de la bancada independiente, mientras que los senadores de la Alianza votaron en contra.

En la discusión parlamentaria se utilizaron, en general, los mismos argumentos esgrimidos en la Cámara. Sin embargo, los argumentos a favor de aprobar este proyecto se enfocaron principalmente en la necesidad de cambiar el sistema binominal para terminar con la exclusión, mientras que los argumentos en contra de la reforma constitucional se orientaron a defender la estabilidad que ha provocado el sistema binominal en Chile, su carácter democrático y la falta de una propuesta clara y seria de nuevo sistema electoral por parte del Ejecutivo.

Este último punto resulta relevante al considerar que diversos senadores de la Alianza reconocen como un defecto del sistema el hecho de que no permita la representación de minorías significativas fuera de las dos grandes coaliciones. Sin embargo, señalan no poder aprobar el proyecto debido a que el Gobierno no ha presentado un proyecto consensuado sobre reforma al sistema.

Otros argumentos que tuvieron mayor presencia en el Senado fueron la necesidad de discutir la relación entre el sistema electoral y el régimen de gobierno y el efecto del sistema binominal en el sistema de partidos. Respecto al primer punto, un parlamentario de la Alianza destacó que la evidencia politológica señala que países con regímenes presidenciales debieran adoptar sistemas mayoritarios y no proporcionales.

Finalmente, y si bien no se señaló explícitamente como en la Cámara de Diputados, la mayoría de las intervenciones de los senadores de la Alianza destacaba las virtudes del sistema binominal, dejando entrever que no es necesaria su modificación o cambio. A su vez, tampoco estuvo presente, de manera significativa, el discurso respecto a legislar sobre la intervención electoral, o sobre otros temas de interés para la ciudadanía, antes de reformar las instituciones.

### *Tercer Intento: la Eliminación del «guarismo 120» – Segunda Parte*

Un año después del rechazo en el Senado, el Gobierno ingresó el mismo proyecto de reforma constitucional nuevamente a la Cámara de Diputados. Un año después, los argumentos para rechazarlo eran prácticamente los mismos.

<sup>16</sup> El artículo 68 de la Constitución Política faculta al Presidente de la República para solicitar que un mensaje, rechazado en general en la Cámara de origen, pase a la otra Cámara y, si ésta lo aprobara en general por los dos tercios de sus miembros presentes, volvería a la Cámara de origen y sólo sería desechado si ésta lo rechaza con el voto de los dos tercios de sus miembros presentes.

**Tabla N° 2.** Principales argumentos a favor y en contra de la reforma en el debate legislativo en la Cámara de Diputados, mayo 2009.

A Favor de la Reforma	En contra de la Reforma
El objetivo no es aumentar ni disminuir el número de miembros de la Cámara, sino que empezar a discutir una reforma al sistema completo.	No se propone un nuevo sistema electoral, sólo aumentar el número de miembros de la Cámara.
Se debe suprimir el guarismo «120» para poder discutir una reforma al sistema en el Congreso y poder modificar el sistema binominal.	En desacuerdo con cambiar el número de miembros, porque éste es adecuado.
El sistema binominal es excluyente debido a que sólo permite la representación de dos grandes bloques, dejando fuera a terceras fuerzas.	El sistema electoral no es excluyente. Si los partidos minoritarios quedan fuera del Congreso es porque no obtienen la votación suficiente.
El sistema binominal consolida bloques que están representando la realidad política del país.	El Sistema Electoral no es excluyente. Su objetivo es castigar a grupos minoritarios.
El sistema binominal es antidemocrático por su carácter excluyente.	El sistema binominal es democrático, al igual que cualquier otro tipo de sistema electoral.
A la ciudadanía sí le interesa modificar el sistema binominal (cita encuesta).	A la ciudadanía no le interesa este tema ni aumentar el número de miembros de la Cámara. La ciudadanía está preocupada de otros temas, como la influenza.
El sistema binominal provoca poca incertidumbre en la competencia y selección de candidatos desde las cúpulas partidarias.	Antes de reformar el sistema electoral, se debe legislar sobre la intervención electoral y otros temas de interés para la ciudadanía.
Es necesario legislar sobre el mapa electoral y hacer un redistrictaje.	Para mejorar la democracia debería legislarse sobre otros temas: reelección de parlamentarios, primarias para elegir los candidatos en los partidos y aumentar el número de candidatos por lista.
El PC debe ingresar al Congreso por la cantidad de votos y de respaldo ciudadano que tiene.	Al tener cupos disponibles en el Congreso, la Concertación designó a Harboe y Schilling ¿Por qué no nombró a miembros del PC para terminar con la exclusión?
Existen propuestas serias de reforma al sistema, pero hay que avanzar primero en esta reforma constitucional.	Si se quiere modificar el sistema binominal, que el Gobierno envíe al Congreso un proyecto como tal.
Los dirigentes sindicales deben tener derecho a postular al Congreso.	Para profundizar la democracia debería haberse implementado, por ejemplo, en las elecciones 2009, la inscripción automática y voto voluntario.
El sistema binominal subsidia a la segunda mayoría, al darle 1 escaño al igual que a la primera mayoría.	El sistema binominal le ha dado estabilidad al país.
La oposición no ha cumplido con la palabra de su candidato presidencial.	En contra de cambiar el sistema binominal. Dispuesto a sacrificar la representatividad por la gobernabilidad.
	En contra de cambiar el sistema binominal. Los sistemas proporcionales se han convertido en dictaduras de las minorías.

*Fuente:* Elaboración Propia con datos de la Publicación Oficial Sesión 31°, martes 19 de mayo de 2009, de la Cámara de Diputados. Texto disponible en [www.camara.cl](http://www.camara.cl).

A diferencia de la primera votación en la Cámara en el 2008, en esta oportunidad la Alianza tuvo un discurso más unificado. En general, los argumentos en contra del proyecto del Gobierno apuntaban a la falta de un proyecto claro de reforma al sistema electoral y a la necesidad de legislar sobre otras materias más relevantes. Poco se habló sobre el carácter excluyente del sistema, que sí se tocó en la primera votación de la Cámara, y sobre la necesidad de discutir el tema más a fondo. Además, se mantuvo una defensa importante al sistema binominal, apuntando implícita o explícitamente, al rechazo de cualquier tipo de modificación al respecto.

Por su parte, la Concertación mantuvo un discurso recurrente sobre la necesidad de dar este paso para cambiar el sistema binominal y así, terminar con la exclusión.

Finalmente, el proyecto fue rechazado por 43 votos en contra y 0 abstenciones. Votaron a favor 62 parlamentarios, miembros de la Concertación y de la bancada independiente.

### **Comentarios Finales**

Este artículo describe los intentos del Gobierno de la Presidenta Bachelet por modificar el sistema electoral binominal. Con este fin, revisamos las principales propuestas de reforma, los proyectos de ley enviados al Congreso, el debate legislativo y las votaciones parlamentarias. Según la evidencia señalada en el debate y tal como se afirma en la teoría, una posible modificación al sistema binominal se ve imposibilitada debido, por una parte, a que son los mismos parlamentarios, electos y favorecidos por el sistema, los que deben modificar las reglas electorales, y por otra, a la falta de consenso en el Congreso en base a la necesidad de reformar dicho sistema.

### **Referencias Bibliográficas**

- ALTMAN, David (2005). «Reforma al Binominalismo. Sistema Paralelo de Acumulación». Documento de Trabajo, Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile.
- ALLAMAND, Andrés (1999). «Las paradojas de un legado» en *El Modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, editado por Paul DRAKE e Iván JAKSIC. Santiago: LOM.
- AUTH, Pepe (2006). «El sistema electoral chileno y los cambios necesarios» en *La Reforma al Sistema Binominal en Chile. Una contribución al debate*, compilado por Carlos HUNEEUS. Santiago: Fundación Konrad Adenauer, Pp. 155-184.
- BOIX, Carles (1993). «Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies». *American Political Science Review*, 93 (3): 609-624.



- BOWLER, Shaun, Todd DONOVAN y Jeffrey KARP (2002). «When Might Institutions Change? Elite Support for Direct Democracy in Three Nations». *Political Research Quarterly*, 55 (4): 731-54.
- . (2006). «Why Politicians Like Electoral Institutions: Self-Interest, Values, or Ideology?» *The Journal of Politics*, 68 (2): 434-446.
- CABEZAS, José Miguel y Patricio NAVIA (2005). «Efecto del Sistema Binominal en el Número de Candidatos y de Partidos en Elecciones Legislativas en Chile, 1989-2001», *Política* 45 (Primavera): 29-51.
- CAMPOS, Javiera (2009). «El Sistema Electoral Binominal: duro de matar», en *El Genoma Electoral Chileno*, editado por Patricio NAVIA, Mauricio MORALES y Renato BRICEÑO. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, pp. 33-53.
- CAREY, John (1997). «Chile: Latin American Proportionality or Majoritarianism?», en *The International Idea Handbook of Electoral System Design*, editado por A. REYNOLDS y B. REILLY. Stockholm: IDEA.
- CAREY, John M. y Peter SIAVELIS (2003). «El 'Seguro' para los Subcampeones Electorales y la Sobrevivencia de la Concertación». *Estudios Públicos*, 90: 5-27.
- COPPEDGE, Michael (1997). «District Magnitude, Economic Performance, and Party System Fragmentation in five Latin American Countries». *Comparative Political Studies*, 30 (2): 156-85.
- DOCKENDORFF, Andrés, Pedro FIGUEROA y Alejandro SALINAS (2007). «Sistema Electoral Binominal. Una revisión de la literatura y las propuestas de reforma». Documento de Trabajo N°86, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- DOW, Jay K. (1998). «A Spatial Analysis of Candidate Competition in Dual Member Districts: The 1989 Chilean Senatorial Elections». *Public Choice* 97(3): 451-474.
- FLACSO (2007). *Una Reforma Necesaria: efectos del sistema binominal*. Santiago: Chile.
- GAMBOA, Ricardo (2006). «El establecimiento del Sistema Binominal», en *La Reforma al Sistema Binominal en Chile. Una contribución al debate*, compilado por Carlos HUNEEUS. Santiago: Fundación Konrad Adenauer, pp. 45-74.
- GARRIDO, Carolina y Patricio NAVIA (2006). «Candidatos fuertes en la Concertación: ¿Seguro para subcampeones o prevalencia de los dos tercios?», *Estudios Públicos* 99 (invierno): 165-194.
- GARRIDO, Carolina (2009). «Selección de candidatos parlamentarios en Chile: el Efecto del sistema binominal y del peso político de los aspirantes» en *El Genoma Electoral Chileno*, editado por Patricio NAVIA, Mauricio MORALES y Renato BRICEÑO. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, pp. 275-295.
- GUZMÁN, Eugenio (1993). «Reflexiones sobre el Sistema Binominal», *Estudios Públicos* 51 (invierno): 303-324.

- HUNEEUS, Carlos (2004). «Binominalismo: sistema con pecado original que debe ser denunciado y reemplazado». *Asuntos Públicos* 424. [www.asuntos-publicos.org](http://www.asuntos-publicos.org)
- . (2006). «La necesidad de la reforma electoral» en *La Reforma al Sistema Binominal en Chile. Una contribución al debate*, compilado por Carlos HUNEEUS. Santiago: Fundación Konrad Adenauer, pp. 13-44.
- Informe Grupo de Trabajo sobre Reforma al Sistema Electoral (2006).
- Informe Comisión Electoral de Renovación Nacional (2006). Disponible en [www.rn.cl](http://www.rn.cl)
- LAAKSO, Markku y Rein TAAGEPERA (1979). «Effective Number of Parties: A Measure with application to West Europe». *Comparative Political Studies*, 12: 3-27.
- MAGAR, Eric y Marc R. ROSENBLUM, David J. SAMUELS (diciembre 1998). «On the absence of centripetal Incentives in Double-Member Districts. The Case of Chile». *Comparative Political Studies* 31 (6): 714-739.
- NAVIA, Patricio (2001). «Una propuesta para terminar con el sistema binominal». Colección Ideas N°16. Fundación Chile 21.
- . (2005). «La transformación de votos en escaños: leyes electorales en Chile, 1833-2004». *Política y Gobierno* XII (2): 233-276.
- NOHLEN, Dieter (1985). «El análisis comparativo de Sistemas Electorales, con especial consideración del caso chileno». *Estudios Públicos* 30: 69-86.
- NOLTE, Detlef (2003). «El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada». *Revista de Ciencia Política* XXIII (2): 43-68.
- PAYNE, Mark *et al.* (2006). *La Política importa. Democracia y Desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- SIAVELIS, Peter y Arturo VALENZUELA (1991). «La Ley Electoral y Estabilidad Democrática, Un ejercicio de simulación para el caso de Chile». *Estudios Públicos* 43: 27-87.
- SIAVELIS, Peter (1993). «Nuevos Argumentos y Viejos Supuestos. Simulaciones de Sistemas Electorales Alternativos para las elecciones parlamentarias chilenas». *Estudios Públicos* 51 (invierno): 229-267.
- . (2005). «La lógica oculta en la selección de candidatos en las elecciones parlamentarias chilenas». *Estudios Públicos* 98 (otoño): 189-225.
- . (2006). «Electoral reform doesn't matter or does it? A moderate proportional representation system for Chile». *Revista de Ciencia Política* XXVI (1): 216-225.
- SEGOVIA, Carolina y Denise LAROZE (2009). «Demandas por reformas al régimen electoral chileno: la visión desde la opinión pública» en *Reforma al Sistema Electoral Chileno*, editado por Arturo FONTAINE, Cristian LARROULET, Jorge NAVARRETE e Ignacio WALKER. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, ProjectAmérica y CIEPLAN.

VON BAER, Ena (2009). «Sistema Binominal: consensos y disensos», en *Reforma al Sistema Electoral Chileno*, editado por Arturo FONTAINE, Cristian LARROULET, Jorge NAVARRETE e Ignacio WALKER. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, ProjectAmérica y CIEPLAN, pp. 177-206.



## CAPÍTULO III

# LAS METAS DEL CRECIMIENTO Y LA IGUALDAD



## EN BUSCA DEL CRECIMIENTO PERDIDO

**Alejandro Fernández Beros.** Economista de la Universidad de Chile, Magíster en dicha Casa de estudios, M.A. en Economía, University of Rochester. Profesor de la Universidad Adolfo Ibáñez, miembro del Grupo de Política Monetaria 2009-11.



# EN BUSCA DEL CRECIMIENTO PERDIDO

Alejandro Fernández Beros<sup>1</sup>

*We believe increasing economic growth rates is the central challenge that developing nations face. Higher levels of living standards are the most direct route to achieving improvements in social and human indicators.*

HAUSSMAN, RODRIK Y VELASCO (2005)

## 1. Introducción

Es innegable que Chile ha progresado mucho en los últimos 35 años en el ámbito político, cultural y económico. En particular, el progreso en lo económico ha sido especialmente importante respecto de los demás países de América Latina, aunque no tanto respecto del resto del mundo. No obstante lo anterior, en los últimos 11 años se observa una preocupante y sostenida reducción en el crecimiento, que en el último decenio (2000-09) promedia 3,7%, lo que se sabrá con certeza cuando se conozca la cifra definitiva de 2009.

En este trabajo se sostiene que la progresiva pérdida de capacidad de crecimiento se explica por la despreocupación de la política económica por esta variable y, tal vez más controversialmente, que la política económica ha contribuido a esta desaceleración en el crecimiento. Para probar lo anterior se realiza un diagnóstico comparativo

---

<sup>1</sup> Este artículo tiene como base el *paper* presentado por el autor en el panel «Estrategia de desarrollo y equidad» en el marco del Seminario «Pensando Chile en el Bicentenario», realizado conjuntamente por el Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia el 22 de junio de 2009.

de la evolución y situación actual del crecimiento. Luego se explica la composición y objetivos del estudio *Doing Business* del Banco Mundial, detallando la ubicación de Chile en cada una de las 10 áreas en que está dividido. A continuación se detallan las propuestas destinadas a revertir el deterioro en el crecimiento, con apoyo en un amplio conjunto de trabajos de los ámbitos relevantes. El estudio finaliza con las conclusiones en el punto 5.

## 2. Diagnóstico y Antecedentes

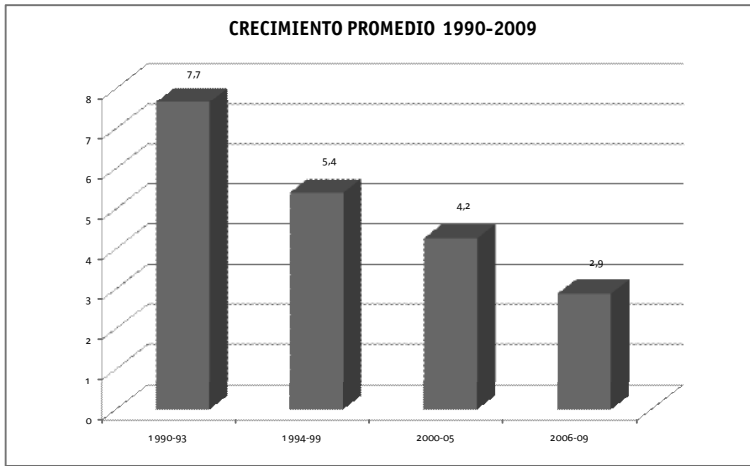
### 2.1 Evolución Comparada del Crecimiento de Chile<sup>2</sup>

La economía chilena creció fuertemente hasta 1997, promediando 7% desde 1984, mientras que el promedio 1990-97 fue de 7,6%. En cambio, en el lapso 1998-2008, el crecimiento promedio fue de solo 3,7%. Si se evalúa el crecimiento promedio según los períodos presidenciales, la desaceleración es significativa y persistente, pasando de 7,7% en los cuatro años de Patricio Aylwin a un estimado de 2,9% en el de la Presidenta Michelle Bachelet (Figura 1). Si bien puede argüirse que estos resultados son producto de una desafortunada coincidencia estadística: las secuelas de la crisis asiática al comienzo del gobierno del Presidente Ricardo Lagos y las de la actual crisis financiera internacional en las del gobierno en ejercicio, un análisis comparativo muestra que efectivamente se ha producido un deterioro relativo en la capacidad de crecimiento del país respecto tanto de América Latina como del mundo como un todo<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Una explicación excelente y exenta de tecnicismos de por qué el crecimiento es importante y cuáles son los factores que lo explican, se encuentra en los capítulos 2 y 3 de Baumol, Litan y Schramm (2007).

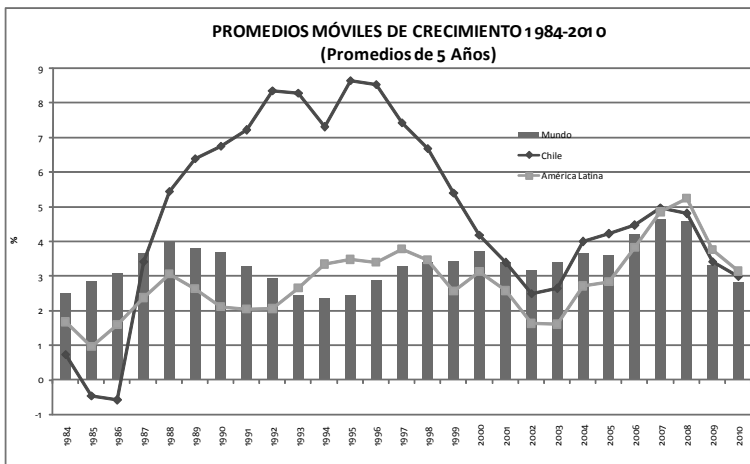
<sup>3</sup> Hachette (2007) revisa diversas teorías que tratan de explicar el atraso relativo y mal desempeño económico de América Latina. Hopenhayn y Neumeyer (2004), entre muchos otros, documentan el mal desempeño de la economía de América Latina en los últimos 50 años. Ver punto 2.2 más adelante.

Gráfico 1



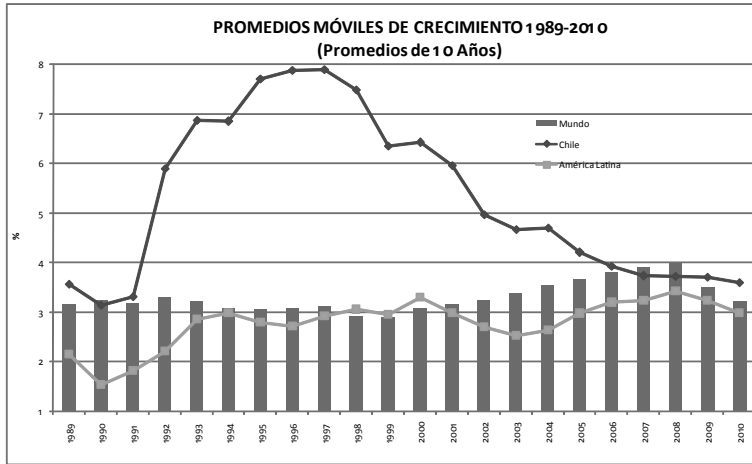
En efecto, si se observa la Figura 2, que muestra la evolución del crecimiento a partir de un promedio móvil de cinco años se observa con claridad que entre 1988 y 1999 Chile superó con claridad tanto el desempeño de la región como el del mundo. Entre 2000 y 2007 superó el crecimiento de América Latina, pero no el del mundo, y al año pasado, el crecimiento de los últimos cinco años fue inferior al de América Latina y similar al del mundo. Si se consideran las proyecciones del FMI para América Latina y el Mundo y de Consensus Forecasts para Chile, esta situación se mantendría, al menos, hasta 2010.

Gráfico 2



Un análisis de los promedios de 10 años (Figura 3), da cuenta de un patrón similar y aunque Chile logra mantener un crecimiento superior al de América Latina, la tendencia es inexorablemente a la baja, estabilizándose en los últimos años en torno a 3,7%, cifra que, probablemente, da una estimación más realista del crecimiento potencial del país.

Gráfico 3



Un análisis de la Tabla I, a continuación, ratifica el análisis realizado a partir de las figuras 1 y 2. Esta Tabla, además, muestra los coeficientes de variabilidad del crecimiento para el mundo, América Latina y Chile, y los resultados muestran que el mundo tiene el crecimiento más estable, lo que es lógico y natural por el efecto compensatorio que tiene la inclusión de 183 países<sup>4</sup> en los cálculos, pero también muestran que la volatilidad en el crecimiento de Chile, que siempre fue menor que la de América Latina, perdió esa condición en el último quinquenio, lo que se suma al menor crecimiento ya comentado<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> El número de países en las bases de datos del FMI no es estable ya que se han ido agregando algunos en la medida que pasa el tiempo. 183 corresponde al número consignado en los últimos años, siendo el número mínimo de 150 en los años ochenta.

<sup>5</sup> Puede argumentarse que la comparación correcta debe hacerse a partir de cifras de crecimiento del PIB per cápita, lo que es correcto. Sin embargo, la comparación de las cifras de Chile y las del mundo en estos términos no presenta ninguna diferencia relevante. No presentamos estas cifras porque no disponemos de las necesarias para América Latina.

Cuadro I

## CRECIMIENTO COMPARADO

	1984-88	1989-93	1994-98	1999-2003	2004-08
Mundo	4,0	2,4	3,4	3,4	4,6
América Latina	3,1	2,7	3,5	1,6	5,2
Chile	5,5	8,3	6,7	2,6	4,8

## COEFICIENTES DE VARIABILIDAD (%)

Mundo	13,0	36,7	16,6	27,9	17,8
América Latina	41,4	56,6	48,8	99,5	14,5
Chile	37,8	39,4	39,4	78,4	22,9

Un argumento que se ha dado en ocasiones para justificar el deterioro en el desempeño del crecimiento nacional es que, dado el grado de desarrollo que se ha alcanzado, ya no es posible crecer a tasas como las observadas hasta 1997, lo cual podría ser parcialmente cierto<sup>6</sup>, pero resulta difícil creer que la capacidad de crecimiento del país se haya reducido a la mitad en un período tan corto de tiempo a pesar de que el ingreso per cápita no parece ser demasiado elevado. Coincide con esta apreciación De Gregorio (2007), cuando dice «... es difícil justificar que nuestro crecimiento potencial sea menor que el de aquellos años»<sup>7</sup>. Velasco (2005) también es escéptico respecto de esta interpretación (p. 5). En efecto, aunque en las regresiones que estiman el crecimiento (ver, por ejemplo, Jones (2002) páginas 65-66), el ingreso inicial aparece con un impacto negativo significativo estadísticamente, cuando se considera el impacto conjunto de todas las variables que explican el crecimiento, el nivel de ingreso inicial, salvo entre países de similares características, no parece ser decisivo en explicar el crecimiento futuro. En la Figura 4 se presenta una muestra de 152 países con datos de su ingreso per cápita a paridad de poder de compra en 1990<sup>8</sup> y su tasa de crecimiento promedio entre 1991 y 2008. Como resulta evidente, no parece haber una influencia decisiva del ingreso inicial en el crecimiento de los países. De hecho la información presentada muestra que entre los países de ingresos más bajos la varianza del crecimiento es enorme, mientras que para países de ingresos medios y

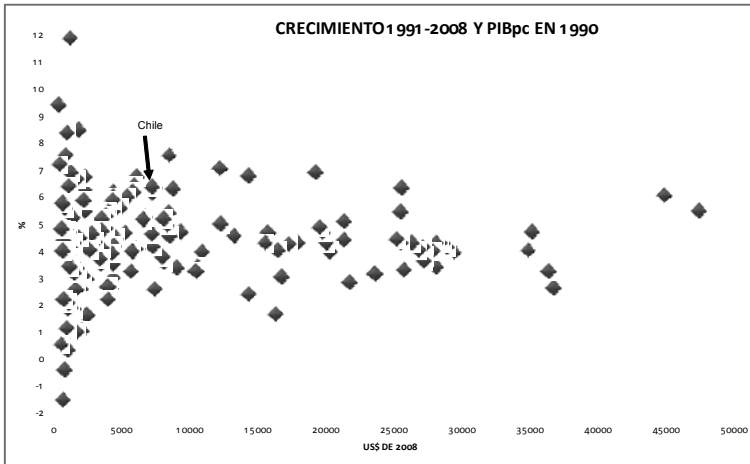
<sup>6</sup> No obstante que el entonces Ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre, declaró al Diario Financiero, el 27 de febrero de 2006, que crecimientos de 7% u 8% sólo serían posibles con reformas estructurales. Asimismo, De Gregorio (2007, p. 7) plantea esta hipótesis, pero también la descarta. Finalmente concluye que el alto crecimiento de fines de los ochenta y noventa se explica por factores cíclicos y de *catching up*, difícilmente repetibles.

<sup>7</sup> Sigue luego detallando las mejoras en varios aspectos macroeconómicos que debieran conducir a crecer más y no menos.

<sup>8</sup> Actualizados a 2008 utilizando la variación del deflactor del PIB de Estados Unidos entre 1991 y 2008.

altos se observan tasas de crecimiento relativamente similares a pesar de tener niveles de ingreso inicial muy diferente.

Gráfico 4



La conclusión, entonces, es que no hay ninguna causa irreversible que explique la sostenida baja en el crecimiento de la economía chilena y por el contrario, es posible argumentar que ajustes en la política económica podrían permitir acelerar la expansión de la economía a tasas consistentes con un progreso significativo del nivel de vida promedio de los chilenos<sup>9</sup>, acortar la brecha con los países más desarrollados y, eventualmente, alcanzarlos en un plazo de 15 a 20 años, que es un plazo que está dentro de los horizontes razonables para las generaciones actuales.

La convergencia en el ingreso per cápita de los países no es algo que esté garantizado, como se desprende de las implicancias de las versiones más simples del modelo de Solow. Varios de los supuestos claves que conducen a la convergencia no se cumplen en la realidad, pero en particular uno de ellos, que sostiene que la función de producción es idéntica entre los países, es claramente muy restrictivo. En un trabajo muy interesante, Fuentes y Mies (2007) levantan este supuesto (pero manteniendo el de igual tecnología para todos los países) admitiendo la posibilidad de la existencia de recursos naturales, lo que tiene consecuencias muy relevantes para el patrón de producción, de comercio internacional y de la senda de acumulación de capital. Así, la posibilidad de múltiples equilibrios de estado estacionario es una realidad y, por lo tanto, la ausencia de convergencia.

<sup>9</sup> Es posible que el período de más alto crecimiento de la economía chilena sea excepcional en el sentido que es irreplicable por factores positivos que se conjugaron en esos años y por el mayor crecimiento de la población. Sin embargo, estamos convencidos de que puede ser claramente superior al último decenio. Agradezco a Jaime Ruiz-Tagle por hacerme notar este aspecto de la discusión.

Además, dependiendo de la intensidad de uso del capital en el sector de recursos naturales respecto de los demás sectores, el ingreso per cápita en el estado estacionario será más alto o más bajo, beneficiándose este último si el sector de recursos naturales es más intensivo en el uso de capital que el sector productor de bienes de capital. Por el contrario, si el sector de recursos naturales es más intensivo en el uso de trabajo que el sector manufacturero, el efecto final sobre el consumo es ambiguo y los recursos naturales pueden convertirse en una maldición en sí mismos, sin necesidad de recurrir a las explicaciones más tradicionales de corrupción y *rent-seeking* (p. 3-4).

Las implicancias de un modelo como el de Fuentes y Mies (2007) desvirtúan las conclusiones de modelos tradicionales que plantean la convergencia inevitable y la desaceleración del crecimiento en la medida que el ingreso per cápita aumenta.

## 2.2 El Mal Desempeño Económico de América Latina

Resulta imperativo hacer algunas reflexiones respecto del crecimiento en América Latina como una forma de entender el tipo de desafíos que enfrenta Chile para retornar a tener tasas de crecimiento elevadas. Este análisis es necesario pese a que Chile ha sido distinguido respecto de los demás países de la región como un caso exitoso en reformas y resultados en los últimos 30 años (Zettelmeyer, 2006, p. 4), toda vez que la historia común de malos resultados es muy larga, las similitudes culturales, raciales, lingüísticas y económicas son importantes y porque el desafío de crecer rápido en un continente fallido en estos temas es mayor que si la situación fuera la inversa. Lo último tiene un fundamento teórico y empírico basado en el modelo de comercio gravitacional, que señala que los flujos de comercio están inversamente relacionados con la distancia geográfica (Anderson, 1979). Si bien esto no tiene por qué ser decisivo en explicar el desempeño individual de los países, parece evidente que la localización geográfica, en este caso un continente inestable y de bajo crecimiento, tiene un efecto negativo, *ceteris paribus*, sobre el crecimiento de cualquier país localizado allí, especialmente si es pequeño, como ocurre con Chile.

Zettelmeyer (2006, p. 4-9) identifica seis características sólidamente fundamentadas en la evidencia, que explican el desempeño económico de la región, cinco de las cuales sirven como antecedente para entender y evaluar la situación de Chile. Por una parte, la evidencia muestra que América Latina ha crecido más lentamente que cualquier otra región conformada por países en desarrollo en los últimos 25 años, y este bajo crecimiento ha estado explicado por un lento crecimiento de la productividad total de los factores (PTF) (p. 4-5). Una comparación similar respecto de los ciclos económicos, muestra que estos han sido más volátiles y más persistentes en América Latina al tiempo que colapsos en la actividad económica se observan con mayor frecuencia en la región (y en África) que en otros conjuntos de países en desarrollo (p. 8). Por último, los períodos de alto crecimiento han sido más breves en América Latina que en otras regiones (p. 9).

Como se puede observar, las características salientes del proceso de crecimiento en América Latina en un lapso prolongado de tiempo son comunes con las observadas en Chile históricamente, y si bien no está claro si esta realidad se explica por factores propios de cada país, compartidos con los demás, o por su interacción geográfica conjunta, la conclusión es que, pese a las grandes diferencias que se observan entre los distintos países de la región en los últimos años, estos factores comunes todavía contribuyen a explicar lo que ocurre en cada uno de ellos.

Una dimensión adicional del trabajo de Zettelmeyer es que, en el análisis comparativo de instituciones relevantes para el crecimiento, como la presencia de democracia, la calidad del sistema judicial, la certeza de los derechos de propiedad, la existencia de corrupción y la calidad de la burocracia, se concluye que éstas no son claramente inferiores en América Latina respecto de aquellas vigentes en los países de rápido crecimiento de Asia, donde solo la calidad del sector público parece claramente superior. Además, América Latina parece haber progresado sostenidamente en varias de estas áreas, aunque ha retrocedido recientemente en la certeza de los derechos de propiedad y corrupción (Zettelmeyer, 2006, p. 11). Esta constatación de que no hay una ventaja evidente en la calidad de las instituciones, entre regiones de bajo y alto crecimiento, respalda el escepticismo de Dani Rodrik respecto de la aplicabilidad de recetas estandarizadas para lograr cambiar la trayectoria de crecimiento de un país (Rodrik, 2008).

La falta de claridad respecto de los beneficios de las reformas ha llevado a un debate donde algunos sostienen que las reformas no han sido suficientes, profundas y sostenidas en el tiempo como para tener efecto, mientras otros han argumentado que las reformas han ido demasiado lejos o han sido abiertamente dañinas (Zettelmeyer, 2006, p.18). Una visión alternativa, cada vez más popular, plantea que las reformas realizadas en América Latina no han tenido un efecto importante en el crecimiento, simplemente porque han sido irrelevantes (Zettelmeyer, 2006, p. 24).

Sin necesariamente desconocer el papel que juegan las instituciones, entre las que se destacan los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos, la competencia que genera incentivos para la innovación y el crecimiento de la productividad y la calidad de los servicios que provee el gobierno, y de las políticas, en la literatura se han propuesto otras variables como fundamentales para explicar el crecimiento a largo plazo. La acumulación de capital humano y la educación es la más importante entre las que pueden ser influidas por las políticas, mientras que la geografía, que vía su impacto en la salud y los costos de transporte, puede tener un impacto importante en el crecimiento, es inmodificable. Además, se ha planteado que la cohesión social, en parte determinada por la distribución del ingreso, pero también por diferencias étnicas, religiosas y lingüísticas, puede tener un papel que jugar en la capacidad de crecimiento por la mayor o menor facilidad para que surjan conflictos (Zettelmeyer, 2006, p. 25-26).

En el caso específico de América Latina como un todo, sin embargo, el papel de las instituciones y el capital humano parecen ser sustancialmente más importantes que la cohesión social como factores explicativos de los malos resultados en materia



de crecimiento, aunque casos como el de Argentina, que fue un país desarrollado y perdió gradual pero sostenidamente esa condición, desafían toda explicación.

Todo lo anterior ha derivado en propuestas de reformas de «segunda generación» (Zettelmeyer, 2006, p. 26) que tienden a complementar aquellas de «primera generación» implementadas en Chile en los setentas y ochentas y en México y el resto de América Latina más bien en los noventas. Estas reformas están orientadas a mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas y, dependiendo del tipo de problemas específicos de cada país, pueden incluir cambios en el sistema tributario, inversiones en el sector salud, educación y/o infraestructura, en lo que se ha dado en llamar «Consenso de Washington Aumentado» (Zettelmeyer, 2006, p.26)<sup>10</sup>. Sin embargo, una dificultad que permanece en el presente, y que no es exclusiva de América Latina, se refiere a abordar las reformas necesarias y cómo hacerlas posible en ausencia de un apoyo político suficiente, dada, por ejemplo, la existencia de incentivos perversos que las bloquean, pese a reconocerse los beneficios potenciales de las reformas (Acemoglu, 2006, Zingales y Rajan, 2006).

En cuanto a la evidencia empírica sobre el impacto de las reformas en el crecimiento, Hernández y Parro (2008) sostienen que el mejor desempeño de Chile respecto de América Latina desde fines de los ochenta (hasta 2005) se explica por las mejores políticas e instituciones del país. En particular, el mejor desempeño de Chile en los noventa se explica por las políticas e instituciones en partes iguales. Un resultado adicional muy interesante es que estos autores piensan que la reforma al sistema de pensiones en 1981 y al sector financiero en 1986 fueron críticas para explicar el desarrollo del sistema financiero y contribuyeron a acelerar el crecimiento económico (Hernández y Parro, 2008, p. 62). Este resultado es consistente con el encontrado por Levine, Loayza y Beck (1999), entre otros.

**Cuadro II.** El Consenso de Washington aumentado

1	Disciplina Fiscal	11	Gobiernos corporativos
2	Reasignación del gasto público	12	Anticorrupción
3	Reforma tributaria	13	Mercado laboral flexible
4	Liberalización financiera	14	Acuerdos con la OMC
5	Tipo de cambio unificado y competitivo	15	Códigos y normas financieras
6	Liberalización comercial	16	Apertura prudente cuenta de capital
7	Apertura a la IDE	17	Régimen cambiario no intermedio
8	Privatización	18	Banco central independiente/meta de inflación
9	Desregulación	19	Red de seguridad social
10	Asegurar derechos de propiedad	20	Reducción focalizada de la pobreza

<sup>10</sup> El listado de las reformas del Consenso de Washington y de su versión aumentada se presentan en el Cuadro III (Rodrick, 2006).

Una visión complementaria a la anterior es entregada por Chumacero y Fuentes (2006), quienes luego de un cuidadoso análisis econométrico, concluyen que, «aunque los shocks externos (buena o mala suerte) tienen un papel importante, las políticas internas son también cruciales. La heterogeneidad y resultados volátiles obtenidos en las últimas décadas se explican principalmente por cambios radicales en las políticas» (p.153). Es decir, Chumacero y Fuentes (2006) atribuyen el mal desempeño económico de América Latina principalmente a la falta de consistencia en la aplicación de las políticas económicas.

Hernández y Parro (2008), por otro lado, encuentran que si un país latinoamericano promedio tuviera instituciones de la calidad de Chile, podría elevar su crecimiento per cápita en 1,5% anual promedio. No obstante lo anterior, los autores son cautelosos al recomendar reformas específicas y señalan que «... la experiencia de un país no puede ser fácilmente replicada por otro; lo que funciona en un caso no necesariamente lo hace en otro» (p. 97) y agregan «... cada país tiene que diseñar sus propias políticas e implementarlas tomando en cuenta sus propias características» (p. 97).

Con todo lo razonable que resulta el análisis y las conclusiones de estos autores, no cabe sino considerar un tanto complacientes sus conclusiones ya que, como se señaló en el punto 2.1, éstas son aplicables al promedio del período bajo análisis y, en especial, a la primera parte del mismo, pero no a la segunda, que es cuando se constata la preocupante pérdida de dinamismo que motiva este trabajo.

Con una perspectiva mucho más amplia que la del estudio de Hernández y Parro, hay una muy extensa gama de trabajos que intentan responder empíricamente la pregunta sobre qué variables explican el crecimiento. Considerando la gran repetición de los resultados encontrados, nos referiremos sólo a dos de estos, de reciente publicación. El primero es el estudio de Berg, Ostry y Zettelmeyer (2008) que, con un enfoque convencional, encuentra que una distribución más igualitaria del ingreso, instituciones democráticas, apertura al comercio y la inversión extranjera directa, así como una estructura exportadora y productiva que favorece a la manufactura y exportaciones relativamente sofisticadas favorecen el crecimiento. Adicionalmente, un entorno macroeconómico estable y de baja inflación también favorece el crecimiento (p. 29).

Estos resultados son consistentes con los planteamientos del Consenso de Washington Aumentado, pero no son muy útiles desde la perspectiva de diseñar reformas para Chile, que ya ha implementado, en lo esencial, todas aquellas de primera generación, de manera que pueda retomar una trayectoria de crecimiento más elevado, y sólo permiten confirmar que lo realizado en las décadas anteriores era lo correcto para mejorar el desempeño de nuestra economía.

Por otro lado, el estudio de Duttgupta y Mlachila (2008) hace una revisión de la literatura reciente y concentra su análisis en dos papers que aspiran a ser la última palabra en materia de determinar cuáles son las variables que explican el crecimiento. Estos son los de Hoover y Pérez (2004) y el de Sala-i-Martin, Doppelhofer y Miller (2004), que denominaremos SDM. El primero de los nombrados encuentra que hay sólo cinco variables que pueden explicar el crecimiento de manera robusta. En orden

ascendente estas son: (i) el número de golpes de Estado y revoluciones; (ii) el porcentaje de la población que es protestante; (iii) el porcentaje de la población que sigue al confucianismo; (iv) el porcentaje del PIB que representa la inversión en maquinaria y equipos; y (v) el número de años que un país ha tenido una economía abierta (p. 4). El segundo paper identifica 18 variables fuertemente relacionadas con el crecimiento que, de las mencionadas en el paper de Hoover y Pérez, sólo repiten dos: el porcentaje de la población que sigue al confucianismo (en el lugar 9) y el número de años que un país ha tenido una economía abierta (en el lugar 14).

Las otras 16 variables relevantes para el crecimiento son las «dummies» para el este de Asia (1), para África (10), y para América Latina (11); el nivel de escolaridad primaria en 1960 (2); el precio de los bienes de inversión (3); el PIB inicial (en 1960) (4); el porcentaje de territorio tropical (5); la densidad de población en las costas en los años sesenta (6); la prevalencia de malaria en los años sesenta (7); la expectativa de vida en 1960 (8); el porcentaje del PIB en minería (12); haber sido colonia española (13); el porcentaje de musulmanes (15); el porcentaje de budistas (16); la fragmentación etnolingüística (17) y la participación del consumo del gobierno en los años sesenta. Hay, además, tres variables que tienen un efecto más débil sobre el crecimiento: la densidad de población en 1960; las distorsiones del tipo de cambio real y el porcentaje de la población que habla un idioma extranjero.

Como resulta evidente, los resultados de ambos estudios son bastante poco útiles desde la perspectiva del diseño de políticas que contribuyan a incrementar el crecimiento económico de los países, ya que muchas de las variables consideradas son imposibles de cambiar.

Por otro lado, el estudio de Duttagupta y Mlachila (2008), con un enfoque estadístico diferente, concluye que, aparte de la suerte en la ubicación geográfica y un entorno externo favorable, buenas políticas que promueven la apertura de la economía y promueven el capital humano hacen la diferencia para explicar el crecimiento (p. 4). En particular, variables relacionadas con el capital humano (tasa de matrícula escolar y expectativas de vida), junto con variables de política (magnitud de las distorsiones en el comercio exterior, el precio de los bienes de inversión y el nivel de la inversión pública) son muy importantes para el crecimiento. Este estudio muestra un grado de coincidencia muy elevado con el de SDM (2004), pero un resultado adicional muy interesante es que el conjunto de variables que aparece como relevante para el crecimiento es sensible a la muestra de países utilizados<sup>11</sup>, principalmente respecto del orden de importancia de las variables más que respecto de cuáles son importantes.

El Cuadro III reproduce los resultados del Cuadro VI de Duttagupta y Mlachila (2008) (p.22), destacando las políticas que están relacionadas con un crecimiento fuerte tanto como aquellas que están relacionadas con un crecimiento débil.

<sup>11</sup> La muestra original de SDM (2004) es de 88 países y Duttagupta y Mlachila (2008) trabajan con ella y con agrupaciones que excluyen a los países del G-7 en un caso y a los países pobres altamente endeudados en otro.

**Cuadro III.** Lo que hay que hacer y lo que no para crecer

LO QUE HAY QUE HACER	LO QUE NO HAY QUE HACER
1) Número de años con apertura	1) Tasa de prevalencia de la malaria
2) Expectativas de vida	2) Tasa de matrícula terciaria
3) Crecimiento de la población	3) Expectativas de vida
4) Participación de la inversión pública en educación	4) Tasa de matrícula primaria
5) Participación del gobierno en el consumo	5) Población bajo 15 años
6) Tasa de fertilidad	6) Ingreso per cápita inicial
7) Ingreso per cápita inicial	7) Número de años con apertura
8) Población bajo 15 años	8) Población sobre 65 años
9) Participación del gasto en defensa en el PIB	9) Crecimiento de la población
10) Tasa de matrícula terciaria	10) aumento de los términos de intercambio

Las diez variables incluidas en la columna de políticas relacionadas fuertemente con el crecimiento tienen un efecto positivo sobre este, mientras que aquellas que se repiten en la otra columna es porque tienen una relación inversa con el crecimiento, por ejemplo, un elevado número de años de apertura al exterior está relacionado con un alto crecimiento, pero también explica de manera significativa el bajo crecimiento cuando la apertura es baja o muy reciente. Asimismo, la prevalencia de la malaria tiene un impacto negativo sobre el crecimiento, pero su ausencia no lo beneficia.

En definitiva, esta concisa revisión de algunos de los estudios empíricos más recientes, revela que hay poca evidencia sólida respecto de las políticas que deben implementarse para acelerar el crecimiento, mucho más allá de lo bastante obvio y conocido y que, salvo lo relativo a la educación y su calidad que están pendientes, forman parte de las reformas que Chile implementó hace ya muchos años.

La poca utilidad relativa de los enfoques macroeconómicos para poder sacar conclusiones de política, cuando una cantidad importante de estas ya se aplica y las reformas necesarias ya se han realizado, es evidente en análisis realizado hasta aquí a partir de los estudios empíricos. Si bien no hay una respuesta clara a las inquietudes que surgen de casos como el chileno<sup>12</sup>, donde parece difícil equivocarse en las propuestas que deben hacerse para retomar una senda de crecimiento acelerado, aunque no se cuenta con un marco teórico o empírico lo suficientemente fino para respaldar sólidamente las propuestas que se plantean más adelante. Una línea potencialmente útil que puede desarrollarse en el futuro corresponde a un enfoque microeconómico

<sup>12</sup> En todo caso Simonovska y Söderling (2008) exhiben evidencia que apoya las conclusiones de este trabajo y su análisis empírico apoya la conclusión que la principal causa del deterioro en el crecimiento se encuentra en la mayor rigidez del mercado de trabajo.

que reseñamos brevemente a continuación, basado en el paper de Burgess y Venables (2004).

El punto básico de estos autores es que, desde una perspectiva de largo plazo, el crecimiento y el desarrollo requieren de la creación de nuevas actividades económicas, la reestructuración de algunas antiguas y la desaparición de otras. Esto está ilustrado claramente en las teorías del desarrollo tempranas, en que el proceso de desarrollo requería del traspaso de recursos y empleo desde la agricultura a la industria con aumentos de productividad en todos los sectores y, en consecuencia, generando un mayor crecimiento.

Burgess y Venables (2004) plantean la hipótesis de que el desarrollo de nuevas actividades está sujeto a indivisibilidades, es decir, se requieren inversiones de gran magnitud que pueden traducirse en un acelerado desarrollo de ciertas regiones o sectores por las demandas derivada hacia otras actividades, como puede darse en el caso de grandes desarrollos mineros en el norte de Chile, generando, de paso, un aumento en la desigualdad durante las fases de rápido crecimiento económico. Ellos distinguen dos fases en que puede darse el proceso de desarrollo: una primera fase (primera ventaja en su terminología), se refiere a las condiciones que deben cumplirse para que se genere el entorno adecuado para que nuevas actividades puedan desarrollarse de manera más productiva. La segunda fase (segunda ventaja) se refiere a que hay muchos aspectos del proceso de crecimiento que se autorrefuerzan (pp. 1-2) de la manera planteada por la teoría de retornos crecientes (Romer, 1986), es decir que la ventaja competitiva que tiene cierta actividad se deriva de que ya está y la presencia de masa crítica en ciertos factores (conocimiento) puede acentuar dicha ventaja. Así, la interacción de la primera y segunda ventaja generan los patrones de crecimiento observados, lo que hace difícil determinar las causas específicas que lo iniciaron y lo explican. La existencia de retornos crecientes y causalidad múltiple son, entonces, aspectos claves del crecimiento según Burgess y Venables (2004) (p. 2). Poder descubrir estas relaciones requiere trabajar con países individualmente, con un detallado trabajo microeconómico al nivel regional y sectorial.

En línea con el planteamiento de Burgess y Venables, Bergoening y Repetto (2006) buscan avanzar en la comprensión del proceso de mejoramiento en la eficiencia económica (o PTF) desde una perspectiva microeconómica, intentando descomponer estas ganancias entre sus dos componentes: el de mayor eficiencia en las plantas existentes y aquel producto del proceso de creación destructiva que implica el cierre de plantas ineficientes y la apertura de otras más productivas. Para lo anterior utilizan datos de plantas manufactureras de Chile en el período 1980-2001. Los resultados son muy interesantes y validan la conveniencia de que exista flexibilidad operativa para las plantas y firmas y que un aporte a los aumentos de eficiencia sería una mejor ley de quiebras como, por ejemplo, señala De Gregorio (2007), al afirmar, cuando argumenta de una manera consistente con los descubrimientos de Bergoening y Repetto, «...En Chile se recuperan unos 20 centavos por peso invertido como resultado

del proceso de quiebras, mientras en los países con mejores procedimientos, las tasas de recuperación alcanzan a más de 50%, y en muchos casos superan el 80%»<sup>13</sup>.

Los resultados del análisis de Bergoing y Repetto (2006) indican que existe una gran heterogeneidad en la eficiencia productiva en las plantas, incluso en sectores definidos muy estrechamente, de manera que el margen para lograr aumentos de productividad vía reasignación de recursos es muy grande (p. 171). Los resultados econométricos indican que prácticamente todas las ganancias de eficiencia en el sector manufacturero chileno ocurrieron por la vía de la reasignación de recursos y casi nada por la mejoría de la eficiencia de las plantas existentes.

Esto sugiere que el crecimiento de la productividad a nivel agregado en la economía está estrechamente vinculado a la capacidad de la economía de reasignar eficientemente los insumos y productos entre las distintas empresas. Así, las barreras a este proceso de reasignación disminuyen la eficiencia y el crecimiento. Por ejemplo, subsidios a las empresas existentes en una actividad, barreras financieras, comerciales, costos de entrada artificialmente elevados, procedimientos de quiebra ineficientes, burocracia, impuestos excesivos, regulación laboral y la falta de capital humano para la adopción de nuevas tecnologías, distorsionan el proceso natural de reasignación de recursos (p. 172). Así, la flexibilidad resulta ser clave para el crecimiento (p. 190).

### *2.3 La Dimensión Política: Una Visión Teórica*

Si bien en el punto anterior se presentó la evidencia de dos papers empíricos que aportan muy poco a resolver las dudas respecto de cuáles son las políticas conducentes al crecimiento y menos aún respecto del orden de aplicación de las mismas o de la forma específica que debe asumir la implementación de alguna política, existe un razonable acuerdo respecto del tipo de políticas que un país debería seguir (y cuáles no debería seguir) para lograr acelerar el crecimiento en la línea, por ejemplo, de lo planteado por el Consenso de Washington Aumentado o el Growth Report (2008), tal vez con la advertencia respecto de que las formas específicas de las políticas deben ser diseñadas de acuerdo a la realidad de cada país. Sin embargo, la realidad es que el subdesarrollo es muy persistente y los casos de crecimiento exitoso por períodos prolongados de tiempo son muy escasos<sup>14</sup>. Una explicación es que las instituciones son inadecuadas para apoyar el crecimiento y como éstas son persistentes, entonces el subdesarrollo también lo es. Alternativamente se señala que la educación es de mala calidad y ello impide el crecimiento (Zingales y Rajan, 2006, p. 1). Estas no son explicaciones satisfactorias si se considera que en sociedades democráticas debiera ser posible cambiar estas instituciones inadecuadas y mejorar la calidad de la educación.

<sup>13</sup> Esta conclusión también es apoyada por los resultados obtenidos por Benavente y Külzer (2008).

<sup>14</sup> De acuerdo a la evidencia presentada en The Growth Report, hay solo 13 casos de países que han logrado sostener un crecimiento anual de 7% o más durante, al menos, 25 años: Botswana, Brasil, China, Hong Kong, Indonesia, Japón, Corea, Malasia, Malta, Omán, Singapur, Taiwán y Tailandia.

Por lo tanto, aunque es cierto que malas instituciones y mala educación explican el subdesarrollo, la incapacidad de modificar esta situación debe explicarse por alguna causa más profunda y difícil de cambiar. De acuerdo a Zingales y Rajan (2006)<sup>15</sup>, esta explicación podría ser la distribución inicial de las dotaciones de factores. Bajo ciertas circunstancias, estas condiciones iniciales determinan la existencia de grupos de interés, su poder y sus incentivos, que los llevan a apoyar malas políticas que tienden a reproducir en el tiempo los grupos de interés originales (p. 3-4).

En el modelo desarrollado por Zingales y Rajan (2006) es posible demostrar que la democracia puede ser, bajo ciertas circunstancias, peor que una dictadura en promover el desarrollo y que tanto los privilegiados como aquellos que no lo son pueden oponerse a las reformas con igual intensidad (p. 4). En el modelo coexisten tres grupos de interés: los oligopolistas (u oligarcas), los educados (o clase media) y los no educados (o pobres). Cada oligarca posee una empresa que requiere administradores y obreros que son complementarios, de manera que un administrador es más productivo cuando hay más trabajadores a su cargo y viceversa, pero ambos son menos productivos en el margen, es decir, enfrentan productividad marginal decreciente. Además, mientras cualquiera puede ser obrero, solo los educados pueden ser administradores. Cualquier reforma que se desee aprobar requiere de los votos de dos de los tres grupos, por lo que ninguno ejerce el poder de manera independiente.

Un resultado del modelo es que reformas que generen un mayor grado de competencia, apertura al exterior, etc. (reformas pro mercado) y reformas a la educación difícilmente serán aprobadas, lo mismo que reformas que sólo aumenten el acceso a la educación, aunque una mayoría las apoye. Los sin educación siempre estarán a favor de esta reforma porque les da acceso a mejores oportunidades, los educados (clase media) estarán siempre en contra porque aumenta la competencia por sus rentas<sup>16</sup>. Los oligopolistas, por su parte, preferirían una fuerza de trabajo más educada porque los ayudaría a reducir las rentas que obtienen en el presente los educados. Sin embargo, también saben que una fuerza de trabajo educada unifica los intereses de la clase media con los de los pobres que estarían en condiciones de impulsar las reformas pro mercado que ellos rechazan, por lo que votarán en contra de la expansión de la educación. Al mismo tiempo, si no hay reformas a la educación, los pobres pueden votar en contra de las reformas pro mercado ya que, aunque aumenta las oportunidades para los educados y los pobres por igual, pueden deteriorar sus condiciones de vida ya que, trabajando para los oligopolistas, su productividad se ve aumentada por la complementariedad con los educados, pero bajo las reformas, menos personas educadas podrían trabajar para los oligopolistas, reduciendo la productividad y las remuneraciones de los trabajadores (p. 5-6).

<sup>15</sup> Acemoglu (2006) desarrolla un modelo similar en cuanto conduce a instituciones ineficientes como resultado de equilibrio. Sin embargo, nos parece menos satisfactorio que el de Zingales y Rajan (2006) porque no admite la existencia de gobiernos democráticos.

<sup>16</sup> Por ejemplo, los que siempre se han opuesto en Chile a la expansión de la educación universitaria en el ámbito privado.

Así, nunca se generará el apoyo suficiente para impulsar reformas que serán conducentes a un mayor crecimiento y mejores condiciones para la sociedad completa, manteniéndose el statu quo y el subdesarrollo. Sólo cuando las fuerzas relativas de los tres grupos son diferentes y, en particular, cuando el grupo de educados (clase media) es grande respecto del de no educados, las reformas tienen una probabilidad de ser aprobadas, generando el cambio en las posibilidades de crecimiento<sup>17</sup>. Dado lo anterior, los autores, a diferencia de lo encontrado en los papers empíricos analizados en el punto 2.2, no logran establecer una relación entre democracia y crecimiento y su modelo permite entender por qué ha sido tan difícil generar reformas favorables al crecimiento en África y América Latina y por qué las que se han implementado en muchos países de la región han producido resultados insatisfactorios en materia de crecimiento. Una implicancia del modelo, por otro lado, es que las reformas a la educación deberían ser impulsadas antes que las reformas pro mercado (p. 8), aunque, dependiendo de la magnitud de las distorsiones existentes, la educación podría orientarse a fomentar habilidades diferentes a aquellas que se requerirán luego de las reformas pro mercado.

El principal mensaje de Zingales y Rajan (2006) es, entonces, que la política de desarrollo, más que centrarse en la ausencia de instituciones, debería hacerlo en la ausencia de grupos que las demandan, y preocuparse de cómo cambiar la dotación de factores en una sociedad pobre (p. 41).

## 2.4 La Contabilidad del Crecimiento

Una forma útil de entender donde se encuentran las causas del deterioro en el crecimiento de Chile es recurrir al mecanismo de desagregarlo entre los tres factores que explican su expansión en el tiempo: el crecimiento del empleo, del stock de capital y de la PTF. La teoría del crecimiento reconoce que los dos primeros factores, aunque pueden ser importantes en ciertas fases del proceso desarrollo, no pueden explicar el crecimiento a largo plazo simplemente por una cuestión de rendimientos decrecientes y, aunque el stock de capital por trabajador (corregido por capital humano) puede crecer por mucho tiempo sin mostrar señales evidentes de rendimiento decreciente, es un hecho que en el largo plazo sólo aumentos sostenidos de la eficiencia o productividad (PTF) pueden explicar el crecimiento.

<sup>17</sup> La otra posibilidad para que las reformas se aprueben, es que se produzca un cambio en la distribución de la dotación inicial de factores por un *shock* externo, por ejemplo, una revolución. Los autores mencionan tres factores, basados en la experiencia histórica, que pueden generar los cambios necesarios para que las reformas se implementen: la reforma religiosa (Calvino y Lutero enfatizaron la importancia de la educación); el nacionalismo (Francia después de la derrota de 1870 y Corea para frenar el colonialismo japonés) que promueve la educación para fortalecer al país frente a los enemigos; y el comunismo, que promovió la educación por razones ideológicas y como un instrumento de socialización.



En Chile se han realizado muchas mediciones de la contribución de los distintos factores al crecimiento con resultados que son cualitativamente similares, por lo que nos remitiremos a citar sólo algunas y destacar el significado de estos. Fuentes, Larraín y Schmidt-Hebbel (2006)<sup>18</sup> realizan una serie de estimaciones empleando diversas correcciones a las series de capital y trabajo utilizadas, pero los resultados obtenidos son similares (ver Cuadro IV).

**Cuadro IV.** Fuentes de crecimiento en Chile, varios sub-períodos 1960-2005

	Crecimiento	Contribución	Contribución	Contribución
	del PIB	del capital	del empleo	de la PTF
<b>Medida 1: Capital y empleo</b>				
1960-1973	3,12%	1,42%	0,97%	0,73%
1974-1989	2,88%	0,86%	1,68%	0,34%
1990-2005	5,30%	1,99%	0,95%	2,37%
1990-1997	7,14%	1,98%	1,30%	3,86%
1998-2005	3,08%	1,66%	0,46%	0,96%
<b>Medida 4: Capital y empleo ajustado por horas y salarios</b>				
1960-1973	3,12%	1,42%	1,38%	0,32%
1974-1989	2,88%	0,86%	2,91%	-0,89%
1990-2005	5,30%	1,99%	0,42%	2,89%
1990-1997	7,14%	1,98%	1,14%	4,02%
1998-2005	3,08%	1,66%	-0,45%	1,87%
<b>Medida 8: Capital ajustado por consumo de energía y empleo ajustado por horas y salarios</b>				
1960-1973	3,12%	1,56%	1,38%	0,18%
1974-1989	2,88%	0,93%	2,91%	-0,97%
1990-2005	5,30%	1,82%	0,42%	3,06%
1990-1997	7,14%	1,61%	1,14%	4,40%
1998-2005	3,08%	1,64%	-0,45%	1,89%

La evidencia indica que la contribución del capital al crecimiento ha sido relativamente estable en el tiempo y en los distintos subperíodos. Su contribución entre 1974 y 1989 es inferior a la de los otros subperíodos por el efecto de las recesiones

<sup>18</sup> Con una metodología diferente, Fuentes y Morales (2007) obtienen resultados similares a los descritos y comentados aquí.

de 1975 y 1982-83 que dejaron una gran capacidad ociosa, haciendo innecesaria una gran inversión en capital.

La contribución del empleo, por otro lado, ha sido sustancialmente más volátil, siendo muy alta en el período 1974-89, posiblemente por la reasignación de la producción hacia actividades intensivas en mano de obra a partir de las reformas iniciadas en esa época. Pero lo más notable es constatar que el empleo ha contribuido muy poco desde 1998 e, incluso, de acuerdo a dos de las mediciones presentadas, ha tenido una contribución negativa en el crecimiento, con lo que pasa a formar parte relevante de la explicación de por qué el crecimiento se redujo tanto en los años más recientes respecto del período 1990-97.

Finalmente, en lo referente a la contribución de la PTF, se han producido diferencias significativas en su aporte en los distintos subperíodos considerados. En particular, en lo referente a nuestro interés por explicar las causas de la sostenida disminución en el crecimiento en los últimos años, queda en evidencia que la principal responsabilidad se encuentra en el menor crecimiento de esta variable, que pasa de valores en torno a 4% anual en el período 1990-97 a menos de 2% anual en 1998-2005, explicando entre 2 y casi 3 puntos porcentuales de reducción en el crecimiento entre ambos lapsos<sup>19</sup>.

En definitiva, la evidencia de Fuentes, Larraín y Schmidt-Hebbel (2006) indica que la reducción del crecimiento de Chile en 4 puntos porcentuales entre ambos períodos se explica fundamentalmente por un menor crecimiento de la productividad y en menor medida por la baja contribución del empleo. Esto nos lleva a buscar las explicaciones que puede haber tras la reducción en el aporte del empleo y la PTF.

En el caso del empleo parece razonable postular que los cambios en la legislación laboral, que han tendido a encarecer y rigidizar las condiciones imperantes en el mercado del trabajo, junto al significativo incremento en el salario mínimo<sup>20</sup> entre mediados de 1998 y mediados de 2000 se encuentran tras el reducido aporte del empleo<sup>21</sup>. El estudio de Cowan *et al.* (2003) es muy explícito en señalar que los aumentos del salario mínimo en 1998-2000 destruyeron el empleo de algunos trabajadores (p. 33), especialmente de las empresas más pequeñas (p. 42) y que los salarios son muy rígidos<sup>22</sup> en Chile (p. 46 y 48). En lo referente a la PTF, lo

<sup>19</sup> Sin embargo, con un enfoque diferente, Bergoing, Morandé y Piguillem (2003) encuentran que la principal causa tras la desaceleración en el crecimiento se encuentra en la caída en el empleo producto del alza en el salario mínimo de 1998-2000 y los cambios en la legislación laboral de 2001.

<sup>20</sup> Es interesante destacar que, de acuerdo a Bravo, Contreras y Urzúa (2002), el aumento en el salario mínimo no tuvo ningún impacto en la distribución del ingreso (p. 2), posiblemente por su impacto negativo en el empleo.

<sup>21</sup> Esta hipótesis es corroborada por los trabajos de Bergoing, Morandé y Piguillem (2003) y de Cowan, *et al.* (2003).

<sup>22</sup> A su vez, Cowan *et al.* (2003) atribuyen al menos parte de la rigidez salarial en Chile a la influencia de los salarios mínimos y de los reajustes del sector público, que afectarían directamente a al-

señalado para el mercado laboral es parte de la explicación, pero la magnitud de la pérdida de eficiencia documentada debe explicarse también por una rigidización y aumentos de costos en otros mercados.<sup>23</sup> En esta línea Fuentes, Larraín y Schmidt-Hebbel (2006) confirman la intuición de la importancia de la estabilidad macroeconómica y de las reformas estructurales en explicar los aumentos de productividad en la economía chilena, existiendo una importante complementariedad entre ambas variables (p. 132-33).

El bajo crecimiento de la PTF, aparte del período 1990-97, coincide con lo concluido por Zettelmeyer (2006) respecto de América Latina, hecho que resulta más sorprendente aún cuando se compara la evidencia para países que están en la frontera de eficiencia de producción y que son líderes en la incorporación de nueva tecnología, como es Estados Unidos. La evidencia disponible muestra que la TPF ha crecido a una tasa promedio de 1,9% entre 1948 y el año pasado (Figura 5). Si se compara esta evidencia con las estimaciones de Fuentes, Larraín y Schmidt-Hebbel (2006) para Chile, se comprueba que entre 1961 y 2005 la PTF creció apenas 0,8% anual<sup>24</sup>, cifra que contrasta negativamente con el 1,8% de Estados Unidos en el mismo período.

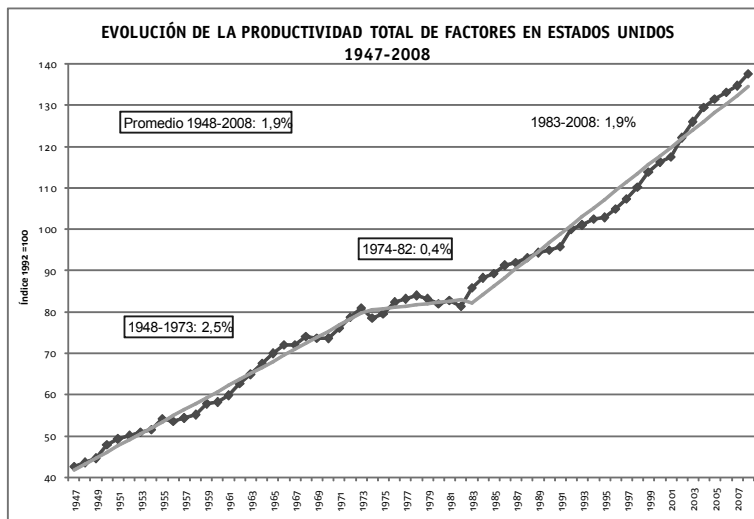
---

rededor de un 28% de los trabajadores e, indirectamente, a los demás (p. 50). A la rigidez salarial contribuyen los procesos de negociación colectiva que afectan a cerca de 35% de los trabajadores y que generan contratos de largo plazo (dos años) con indexación semestral (p. 54).

<sup>23</sup> De Gregorio (2007) plantea la hipótesis de un problema de agregación, es decir, que la economía chilena ha reasignado e invertido recursos principalmente en sectores y actividades menos productivas que antes, de manera que si bien toda la economía estaría aumentando su productividad, en promedio la TPF crecería mucho menos que antes (p. 9). Sin embargo, resulta difícil de creer que se haya producido un desplazamiento hacia sectores menos productivos (y menos rentables), a menos que el impacto del gasto público y la actividad de las empresas públicas sea suficiente para generar esta tendencia.

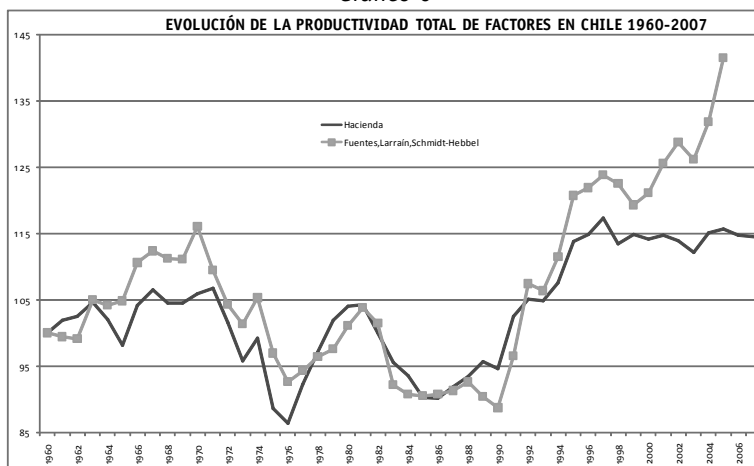
<sup>24</sup> En todo caso, cabe destacar que, en el período 1985-2005, la PTF creció a una tasa promedio de 2,1% contra 1,9% de Estados Unidos en el mismo período. De nuevo, sin embargo, la influencia del período 1990-97 es apreciable y la ventaja de Chile es marginal considerando que el catching up posible debiera permitir tasas de crecimiento mucho mayores como se observa, por ejemplo, en China.

Gráfico 5



La Figura 6, por otro lado muestra la evolución de la PTF de Chile desde 1960, de acuerdo a las estimaciones de Fuentes, Larraín y Schmidt-Hebbel (2006) a las que se agregan las estimaciones incluidas en el Acta de resultados de Comité Consultivo del PIB Tendencial (Ministerio de Hacienda, 2008).

Gráfico 6



La serie del Ministerio de Hacienda muestra que la PTF ha crecido a una tasa aún menor desde 1961 (0,3%) y que se encuentra estancada desde 1998, revelando un problema aún mayor al ya comentado a partir de las cifras de Fuentes, Larraín y Schmidt-Hebbel (2006).

Las razones que explican el deterioro en el crecimiento de la PFT en Chile continúan siendo un acertijo, pero hay evidencia que indica que puede asignarse la responsabilidad a la rigidización del mercado laboral, al deterioro de la productividad del gasto público, a la pérdida de competitividad relativa del país frente al resto del mundo (ver punto 3 a continuación) y al incremento de costos asociado a la mayor regulación y los costos impuestos por ésta, particularmente en lo referente a la legislación medioambiental<sup>25</sup>.

### 3. El Referente de «Doing Business»

Desde el año 2003 el Banco Mundial ha publicado el indicador de «facilidad de hacer negocios» para las empresas medianas y pequeñas de, actualmente, 181 economías del mundo. El ranking se construye a partir de 10 grupos de indicadores relevantes al momento de evaluar la facilidad o dificultad con que una empresa se encuentra para desarrollar sus actividades. Los diez grupos de indicadores incluyen mediciones respecto de las regulaciones para el inicio de actividades de una empresa, el manejo de los permisos de construcción, la contratación (y despido) de trabajadores, el registro de propiedades, la obtención de crédito, la protección de los inversionistas, el pago de impuestos, el comercio transfronterizo, el cumplimiento de los contratos y el cierre de una empresa.

Una premisa fundamental tras la construcción de estos indicadores es que la actividad económica requiere de buenas normas. Entre estas están las que establecen y esclarecen los derechos de propiedad, las que reducen los costos de la solución de disputas, las que tornan más predecibles las interacciones económicas y las que proporcionan a las partes contratantes importantes medidas de protección contra los abusos. Esto se traduce en regulaciones eficientes, accesibles a todo el que necesite recurrir a ellas y de aplicación sencilla. Para poder obtener indicadores relevantes y comparables se emplean dos tipos de datos: uno que proviene de las leyes y regulaciones y otro que consiste en indicadores de tiempo y movimiento que miden la eficiencia en alcanzar un objetivo legislativo (Doing Business 2009, 2008, p. v).

---

<sup>25</sup> La referencia a la legislación medioambiental debe entenderse no como una visión contraria a ésta, sino como una referencia objetiva a la internalización de mayores costos para el desarrollo de proyectos de inversión que, desde una perspectiva social, existen pero no se reflejan directamente en las cuentas nacionales. No obstante lo anterior, consideramos que el funcionamiento operativo es excesivamente engorroso y largo, por lo que los costos que impone podrían ser menores.

Tan importante como saber lo que el indicador mide, es saber qué es lo que no mide. El indicador de facilidad de hacer negocios no mide todos los aspectos del entorno empresarial que le interesan a las empresas e inversionistas, ni todos los factores que inciden en la competitividad. Por ejemplo, no se analiza la seguridad, la estabilidad macroeconómica, la corrupción, la capacitación de la fuerza de trabajo, la fortaleza de las instituciones o la calidad de la infraestructura, así como tampoco en las regulaciones específicas que afectan a la inversión extranjera.

Con sus limitaciones, este indicador provee un punto de comparación importante para los países y una referencia relevante respecto de hacia dónde orientar los esfuerzos para mejorar la eficiencia, competitividad y productividad de sus economías.

Durante el último año (junio 2007-08), 113 países implementaron 239 reformas que tienden a facilitar los negocios, concentrándose en facilitar la apertura de empresas, reducir la carga tributaria, simplificar las regulaciones para el comercio exterior y perfeccionar los sistemas de información crediticia. Los países que realizaron un mayor número de reformas son Azerbaiyán y Albania, destacando en América Latina República Dominicana y Colombia con 4 y 5 áreas, respectivamente, de las consideradas en este estudio en que se realizaron cambios amistosos con los negocios.

Así como se hicieron muchas reformas para facilitar los negocios, también se hicieron algunas que los dificultan. Fueron 26 las detectadas en este sentido negativo, figurando países tan disímiles como Suiza y Zimbabwe entre los que deterioraron las condiciones para hacer negocios. Dentro de América Latina aparecen Bolivia (dificultando el cierre de una empresa) y Venezuela (aumentando el pago de impuestos) en esta categoría negativa. Chile, por su parte, no aparece con reformas negativas, pero tampoco con positivas, lo que es significativo porque la posición competitiva de un país depende de su situación relativa frente a otros países y no basta haber hecho muchas cosas en el pasado para mantenerse competitivo.

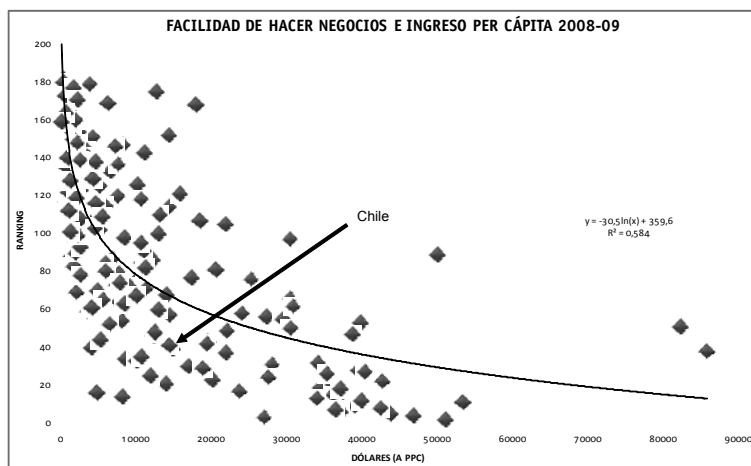
El resultado es que el ranking global sigue liderado por Singapur, Nueva Zelanda y Estados Unidos, no produciéndose cambios entre los primeros ocho países de éste, pero anotándose claras mejorías en Tailandia (de 19 a 13), Georgia (de 21 a 15), Arabia Saudita (de 24 a 16), Malasia (de 25 a 20), Mauricio (de 29 a 24) y, sobre todo de Azerbaiyán (de 96 a 33). La Tabla IV revela la ubicación general de los mejores y peores del ranking, mostrando a Chile retroceder 4 lugares desde el 36 al 40, pero confirmando una tendencia que viene de varios años, toda vez que se ubicaba en el lugar 28 en 2007 y en el 24 en 2006.

**Cuadro V.** Ranking de países en *Doing Business* 2009

1	Singapur	22	Estonia	97	República Dominicana
2	Nueva Zelanda	30	Israel	105	Guyana
3	Estados Unidos	32	Sudáfrica	106	Croacia
4	Hong Kong, China	35	Puerto Rico	107	Nicaragua
5	Dinamarca	40	Chile	109	Uruguay
6	Reino Unido	48	Portugal	112	Guatemala
7	Irlanda	53	Colombia	113	Argentina
8	Canadá	56	México	115	Paraguay
9	Australia	62	Perú	117	Costa Rica
10	Noruega	65	Italia	125	Brasil
11	Islandia	72	El Salvador	133	Honduras
12	Japón	76	Polonia	136	Ecuador
13	Tailandia	81	Panamá	150	Bolivia
14	Finlandia	83	China	154	Haití
15	Georgia	96	Grecia	174	Venezuela

Del cuadro anterior se desprende que América Latina sigue ocupando una elevada proporción de los puestos más bajos del ranking, lo que no es una sorpresa, toda vez que la hostilidad hacia los negocios es una característica histórica de nuestra región que, por lo demás, ayuda a explicar los malos resultados económicos que presenta. Esto se ve corroborado por la alta correlación que existe entre el ranking de facilidad para hacer negocios y el ingreso per cápita a paridad de poder de compra (PPC) del año 2008, de acuerdo a los cálculos del FMI (ver Figura 7).

Gráfico 7



La curva logarítmica ajustada a la nube de pares ordenados ranking-ingreso *per cápita* refleja la ubicación que «debería» tener cada país en el ranking (o el ingreso per cápita dada su ubicación en el ranking) si ésta coincidiera exactamente con aquella en el ranking de ingreso per cápita. Así, los países que están por debajo de la línea ajustada exhiben un ranking superior al explicado por su ingreso per cápita (es el caso de Chile) y viceversa para los que están por sobre esta línea. Naturalmente, el indicador de facilidad de hacer negocios está muy lejos de explicar exclusiva y completamente la ubicación en el ranking de ingreso per cápita, pero no puede desconocerse una capacidad de explicación importante.

Si nos concentramos en la realidad de América Latina, e incluyendo en el análisis algunos países que normalmente no son considerados en las comparaciones regionales, como Puerto Rico y Guyana, nos encontramos con 21 países, entre los que sólo Puerto Rico y Chile se encuentran entre los 50 primeros y 13 se ubican por debajo del lugar 100 entre los 181 países considerados.

Si bien Chile mantiene una buena ubicación en el concierto internacional, como se señaló más arriba, se ha producido un progresivo retroceso en los últimos años. Este retroceso se explica porque muchos países están realizando esfuerzos conscientes y sostenidos por crear un ambiente más propicio para el desarrollo de los negocios, de manera que han ido superando a nuestro país que, por el contrario, parece considerar que está todo hecho (lo que nunca es cierto) y/o que las condiciones para hacer negocios en el país son suficientemente (o demasiado) buenas como para estar preocupándose de mejorarlas y, no obstante que tampoco se hace mucho para empeorarlas, se genera el declive relativo ya comentado.

Un hecho que hace más preocupante la posición de Chile en este ranking, es que su ubicación en las distintas áreas que permiten construir el índice de facilidad de hacer negocios es peor, en la mayoría de éstas, a la del ranking general. En efecto, sólo en el caso de registro de una propiedad (39), la facilidad para pagar impuestos (41) y en la protección a los inversionistas (38) la ubicación de Chile es mejor o igual a la del ranking general. Todas las otras son claramente inferiores y, en algunos casos, muy inferiores. Es así como Chile se ubica en el lugar 55 en el área de empezar un negocio, en el 62 en la de permisos de construcción, 74 en la de contratar trabajadores, 68 en la de obtener créditos, 53 en el comercio transfronterizo, 65 en el cumplimiento de contratos y 112 en el de cerrar un negocio.

Esta relativa mediocridad de las ubicaciones de Chile en el ranking de las distintas áreas consideradas para construir el índice de facilidad para hacer negocios, se hace más evidente cuando se compara al país con el resto de aquellos de América Latina (ver Tabla V). En efecto, lo que queda en evidencia es que nuestro país, pese a ubicarse sólo por detrás de Puerto Rico en el conjunto de naciones consideradas, presenta algunos indicadores muy deficientes incluso en el concierto regional. Específicamente, Chile se ubica en el lugar 12 del ranking latinoamericano en el área de obtención de créditos y en el lugar 13 en el de cerrar un negocio. En las demás categorías de variables consideradas se ubica entre el primer y quinto lugar, pero cabe destacar que tiene sólo un primer lugar (pago de impuestos), por lo que el supuesto dominio regional que podría concluirse que Chile mantiene, es más aparente que real.



Cuadro VI. Ranking de países de América Latina en *Doing Business* 2009

	Facilidad de Hacer Negocios	Empezar un Negocio	Permisos de Construcción	Contratar Trabajadores	Registrar una Propiedad	Obtener Crédito	Protección a los Inversionistas	Pagar Impuestos	Comercio Transfronterizo	Cumplimiento de Contratos	Cerrar un Negocio
Puerto Rico	35	9	144	39	122	12	15	98	101	97	28
Chile	40	55	62	74	39	68	38	41	53	65	112
Colombia	53	79	54	80	78	59	24	141	96	149	30
México	56	115	33	141	88	59	38	149	87	79	23
Perú	62	116	115	149	41	12	18	85	93	119	96
El Salvador	72	103	121	87	42	43	113	124	57	53	78
Panamá	81	32	73	172	75	28	104	172	8	116	72
República Dominicana	97	84	77	97	106	68	126	72	32	83	144
Guyana	105	100	37	72	63	145	70	108	113	73	126
Nicaragua	107	85	134	66	136	84	88	162	99	66	67
Uruguay	109	120	139	79	149	43	88	167	127	99	44
Guatemala	112	147	164	106	27	28	126	120	123	106	90
Argentina	113	135	167	130	95	59	104	134	106	45	83
Paraguay	115	82	96	177	70	68	53	102	138	103	116
Costa Rica	117	123	123	77	45	59	164	152	94	132	98
Brasil	125	127	108	121	111	84	70	145	92	100	127
Honduras	133	146	71	156	90	28	150	137	107	176	115
Ecuador	136	158	85	171	64	84	126	69	124	101	131
Bolivia	150	165	98	180	129	109	126	176	117	133	59
Haiti	154	176	126	35	128	145	164	91	146	92	153
Venezuela	174	142	96	180	92	163	170	177	164	71	149
Ubicación de Chile	2°	3°	4°	5°	2°	12°	4°	1°	3°	3°	13°

El índice de facilidad de hacer negocios, en definitiva, permite tener una visión, parcial por cierto, de las condiciones que ofrece cada uno de ellos para el emprendimiento y el desarrollo de los negocios. Si bien no es posible hablar de causalidad, existe una importante correlación entre el ranking de países según este indicador y aquel construido a partir del PIB per cápita a PPC. Resulta intuitivamente apropiado suponer que un país que presenta condiciones favorables para el desarrollo de los negocios, lo que incluye certeza jurídica, derechos de propiedad claros y bajos costos de cumplir con las regulaciones, tenderá a crear más rápido, aumentar su productividad y, en definitiva, tener un ingreso por habitante más alto.

De la convicción de que esta relación de causalidad es la correcta surge esta iniciativa del Banco Mundial para construir y desarrollar estos indicadores. Así, es preocupante el retroceso persistente de Chile en este ranking, lo que es coherente con el bajo crecimiento económico de la última década y la escasa preocupación de los últimos gobiernos por impulsar el crecimiento de la productividad de los factores y, en general, favorecer el emprendimiento. Por otro lado, el conjunto de indicadores utilizado para construir el ranking de facilidad para hacer negocios, representa una guía muy útil para diseñar políticas que tiendan a mejorar la competitividad de la economía y acelerar su crecimiento.

#### 4. Una Propuesta de Reformas

Rodrik (2006) plantea una estrategia útil para diseñar políticas apropiadas para impulsar el desarrollo que consta de tres etapas: (i) realizar un diagnóstico de cuáles son las principales restricciones al crecimiento; (ii) diseñar políticas originales orientadas a resolver los problemas identificados; y (iii) institucionalizar el proceso de diagnóstico y de diseño de políticas para asegurar que la economía mantenga su dinamismo y el crecimiento no se frene (p. 982).

Este planteamiento es lo suficientemente general como para generar controversias y propuestas muy diversas, pero apunta a la principal debilidad que ha mostrado la economía chilena en el último decenio para sostener una tasa de crecimiento elevada: su falta de capacidad para institucionalizar un proceso de diagnóstico y diseño de políticas que aseguran la mantención del dinamismo en el crecimiento. Por lo tanto, una propuesta inicial de fácil implementación es la creación de un Concejo por el Crecimiento, modelado de acuerdo a los lineamientos de la Productivity Commission de Australia<sup>26</sup>, que es una institución independiente que asesora al gobierno y desarrolla investigaciones en temas económicos, sociales y medioambientales que afectan el bienestar de los australianos.

Este Concejo debiera tener capacidad tanto de iniciativa propia para desarrollar proyectos de investigación como de aquellos solicitados por el Gobierno, con un status alto y con acceso privilegiado a las instancias legislativas.

La lista de reformas específicas que puede hacerse es bastante larga y abarca un amplio espectro de sectores y áreas, grandes y pequeñas, y, de hecho, las propuestas que se desarrollan en las siguientes páginas constituyen una exigencia seguramente excesiva para cualquier gobierno de cuatro años, como el que debe iniciar sus funciones en marzo de 2010.

Considerando lo anterior hemos organizado nuestras propuestas con un claro ordenamiento de prioridades y que junto con generar en el mediano y largo plazo

<sup>26</sup> La Productivity Commission fue creada por ley en abril de 1998 y asesora al gobierno en todos los aspectos de reformas económicas, sociales y ambientales para todos los sectores de la economía.

un impacto positivo sobre el crecimiento y reducción de la pobreza<sup>27</sup> tengan un impacto positivo sobre la distribución del ingreso<sup>28</sup>, generando lo que Arthur Okun denominó «el big trade-off» (Williamson, 2003, p. 15).

La prioridad absoluta debe ser dada a la mejoría de la calidad de la educación, respecto de la que hay consenso tanto sobre la mala calidad que tiene en Chile (ver punto 4.1, a continuación) como sobre su importancia para el desarrollo económico y la equidad<sup>29</sup>, tal como ha sido mencionado en varios de los papers citados en la páginas anteriores.

Junto con la educación, debe darse un impulso significativo al emprendimiento, siguiendo las pautas señaladas en el informe *Doing Business* del Banco Mundial, descrito y analizado en el punto 3 más arriba. Esto nos parece relevante no sólo porque puede tener un efecto importante en el crecimiento y el empleo con relativa rapidez, sino porque tiene un sesgo importante a favor de los pobres, para quienes emprender es sustancialmente más complejo que para quien cuenta con recursos y asesoría experta.

El tercer eje de nuestra propuesta es la flexibilización del mercado del trabajo con un fortalecimiento de la protección para el desempleo, de modo de permitir una mayor capacidad de ajuste de la economía a shocks y cambios tecnológicos, facilitando de paso una mayor participación laboral de las mujeres en el mercado, con un impacto claro sobre el crecimiento, la pobreza y la desigualdad<sup>30</sup>.

Sin desconocer su importancia, pero aceptando que el realismo impide abordar otras de las reformas ya propuestas de manera simultánea, parece fundamental mantener en la agenda la reforma del Estado, mejorando su calidad profesional, adaptándolo a las disponibilidades de la tecnología moderna, de la que el Servicio de Impuestos Internos es un buen ejemplo, fortaleciéndolo donde sea necesario y aligerándolo donde sea una carga para el desarrollo de las actividades privadas legítimas.

Una reforma tributaria que reduzca las distorsiones existentes, mejore la equidad horizontal del sistema tributario y la privatización parcial o total de empresas públicas, entre las que destacan CODELCO y ENAP, que debiera venir acompañada de un cambio importante en la regulación vigente respecto del sector mayorista de combustibles, para evitar la formación de monopolios privados, serían parte de las reformas que habría que poner en la lista de espera.

El éxito en alcanzar las reformas propuestas requiere de un liderazgo importante y una capacidad apreciable de negociar para alcanzar los acuerdos políticos neces-

<sup>27</sup> Dollar y Kraay (2001) enfatizan la importancia del crecimiento para reducir la pobreza (p. 32).

<sup>28</sup> Contreras (2002) determinó que, entre 1990 y 1996, el 85% de la reducción de la pobreza en Chile fue explicada por el crecimiento económico, sin efectos sobre la desigualdad. Una mejora sustantiva en la calidad de la educación y el acceso a esta por parte de los más pobres puede generar un impacto relevante, a largo plazo, tanto en el crecimiento como en la equidad.

<sup>29</sup> Bravo, Contreras y Urzúa (2002) concluyen que el stock de educación, así como la experiencia, tienen un efecto significativo en reducir la desigualdad, mientras el retorno de la educación tiene un efecto positivo sobre la pobreza, pero negativo sobre la desigualdad (p. 28).

<sup>30</sup> Velasco (2005) reconoce que en Chile no ha habido avances en las regulaciones del mercado laboral en el que, incluso, los costos de despido han aumentado en vez de reducirse (p. 8).

rios y explicar a la población la conveniencia de las reformas impulsadas, evitando así el entrapamiento predicho por Zingales y Rajan (2006) y reconociendo que es muy improbable que cualquier reforma tenga un impacto positivo inmediato en el crecimiento (Velasco, 2005, p. 11-12). Más aún, parece prudente no alentar grandes expectativas respecto de los resultados y velocidad de impacto de las reformas, toda vez que, aparte de que su impacto será gradual, siempre pueden surgir dificultades inesperadas que hagan difícil visualizar su efecto práctico en el crecimiento.

#### *4.1 Reformas a la Educación*

La prioridad e importancia de lograr elevar la calidad de la educación está claramente reconocida por la preocupación que han manifestado los últimos gobiernos y, en general, todos los actores políticos y académicos en los últimos años (Contreras, Melo y Ojeda, 2005, p. 188). Esto se ha reflejado en la extensión de la educación obligatoria a 12 años y el impulso reciente a la educación preescolar, pero si bien en el discurso se ha manifestado mucha preocupación por la calidad, se ha hecho poco por avanzar en esta línea, principalmente por la fuerte oposición del Colegio de Profesores, que se resiste a cualquier reforma que modifique el sistema de incentivos y la inamovilidad en los cargos. Curiosamente, por otro lado, los recursos disponibles para el sector, que crecieron claramente en los noventa y primeros años de la presente década, se han reducido como porcentaje del producto en los últimos años. En efecto, de un gasto promedio de 2,6% del PIB entre 1990 y 1995, se pasó a un 3,5% entre 1996 y 2000, a un 3,7% en 2001-05, para bajar luego a 3,2% en los últimos años. La cifra más alta se alcanzó en 2002 (4% del PIB) y en el trienio 2001-03 (3,9%). Si bien estas cifras exhiben una tendencia creciente hasta 2004 son sensibles al estado del ciclo económico, tendiendo a bajar en los años de crecimiento más elevado y viceversa.

Con todo, las cifras absolutas (en pesos de valor constante) muestran un crecimiento sostenido e importante, que acumula más de 70% real en el último decenio y, claramente, dados los nulos resultados obtenidos en términos de calidad, los incrementos de gasto adicionales en el futuro deben estar condicionados a las reformas que se aprueben para asegurar su uso eficiente y con perspectivas de tener un impacto en la calidad de la educación.

La evidencia internacional indica que, dependiendo del año y el número de países para los cuales se tiene información, el gasto público en educación fluctúa entre 4,6% y 5% del PIB, de manera que, respecto de esta métrica, el gasto de Chile sería bajo. Sin embargo, no hay necesariamente una relación entre gasto y resultados educacionales, como prueba el hecho que, por ejemplo, México y Brasil gastan mucho más que Chile (5,5% y 5,1% del PIB en 2006) y no necesariamente obtienen mejores resultados en pruebas internacionales (Larrañaga, 2004, p. 116). Con todo, da la impresión que el gasto que Chile realiza en educación es insuficiente y que debería aumentar progresivamente hasta al menos 4,5% del PIB, pero sujeto a rigurosos controles de eficiencia. Además, hay que considerar que, si se incluye el gasto privado

en educación, cercano a 3% del PIB, se llega a una cifra total en torno al 6%, de acuerdo a los datos de UNESCO, que supera a la de muchos países desarrollados, aunque muy desigualmente distribuida, toda vez que el gasto privado en educación se concentra en un porcentaje muy pequeño de los alumnos en edad escolar y en la educación terciaria.

Incrementar la cobertura de la educación preescolar, tarea iniciada en los últimos años, parece una necesidad absoluta que, por un lado, puede ayudar a facilitar la participación en el mercado laboral de las mujeres (ver punto 4.3) y, por otra, mejorar la estimulación que reciben los niños en sus primeros años de vida, lo que parece ser decisivo en influir los logros académicos posteriores.

Adicionalmente parece conveniente perfeccionar el sistema de subsidios a la educación en vez de crear estructuras paralelas (Aedo y Sapelli, 2001, p. 79). Parece necesario subsidiar en mayor medida a los grupos que son más caros de educar, algo que ha sido acogido en la ley N°20.248 de febrero de 2008, que estableció una subvención escolar preferencial, pero que la mantiene asignada a la oferta, es decir al establecimiento, en vez de asignársela al alumno. Aedo y Sapelli (2001) discuten extensamente las características de un sistema de *vouchers* que puede servir como referencia para las reformas necesarias. Por otro lado, la evidencia indica que se ha producido un éxodo sostenido de alumnos desde el sistema municipal al subvencionado particular (Paredes y Pinto, 2009, p. 48), lo que muestra que los padres están votando con sus pies y sus bolsillos respecto de cuál sistema prefieren. El sistema municipalizado, además, parece ser más caro ya que cuenta con los aportes de infraestructura estatal y, como resultado del Estatuto Docente, tiene un costo en remuneraciones 30% superior al de las escuelas particulares subvencionadas (Paredes y Pinto, 2009, p. 52) y sus resultados en el SIMCE son peores (Paredes y Pinto, 2009, p. 51). Es posible, además, que la tendencia al abandono de las escuelas municipalizadas sea socialmente beneficioso (Paredes y Pinto, 2009, p. 62).

Dado lo anterior, parece razonable fortalecer el sistema de *vouchers* y, si de se trata del sistema municipal, rescatar lo mejor es hacerlo competir con el privado, pero sin privilegios especiales, y ver qué resulta. Claramente, la posibilidad de subsistencia de la educación municipalizada depende de la derogación del Estatuto Docente, lo que, evidentemente, requiere de una compensación a los profesores regidos por éste y otorgar verdadera autonomía administrativa a las Municipalidades para que organicen su funcionamiento, incluso, por la vía de concesionarlo a administradores privados si es que no tienen la capacidad para hacerlo ellas mismas, cosa que puede ser muy probable en comunas muy pequeñas y con pocos recursos humanos y técnicos. En definitiva, se trata de establecer los incentivos adecuados para que la oferta educacional mejore, a lo que puede ser necesario agregar más información para la toma de decisiones de los padres, incluyendo un mejor diseño de los tests nacionales como el SIMCE.

Un tema que se ha discutido recientemente es la mala calidad de los docentes y, sobre todo, de la formación que reciben. Para esto hay dos soluciones complementarias: por una parte mejorar los incentivos de manera que los profesores se vean forzados a mejorar la calidad de la docencia o enfrenten el despido. No hay dudas

que un cambio en el sistema de incentivos puede tener un impacto significativo en el esfuerzo y en la calidad de la docencia. Adicionalmente, debiera permitirse de manera amplia la participación en la docencia de profesionales o estudiantes con formación específica en los ramos que podrían dictar.

De manera complementaria, parece necesario flexibilizar los contenidos obligatorios de la educación y que sean realmente mínimos, permitiéndose la innovación y adaptación de estos a las diversas realidades regionales y culturales.

Las deficiencias de la educación en Chile se manifiestan con claridad en los tests internacionales en los que el país ha participado, en particular la prueba TIMSS de matemáticas y ciencias, muestran al país en el lugar 35 entre 38 países (Larrañaga, 2004, p. 108, Beyer, 2001, p. 32). Lo peor de todo es que incluso los alumnos provenientes de hogares con altos niveles de recursos educacionales están por debajo del promedio en matemáticas y sólo el 1% de nuestros alumnos se ubica dentro del 10% de mejor rendimiento de la prueba TIMSS (Beyer, 2001, p. 32). Además, los resultados de la prueba SIALS, de alfabetización de adultos, mostró que la mitad de los chilenos entre 15 y 65 años son analfabetos funcionales, ya que casi no entienden lo que leen (Larrañaga, 2004, p. 108).

Esta evidencia muestra que los problemas de la educación chilena no se remiten sólo a los recursos y modelo de gestión, sino que a algo más profundo que tiene que ver con actitudes hacia el trabajo formativo y la preferencia por el menor esfuerzo como objetivo en vez del conocimiento. No es claro que esto sea exclusivamente un problema de incentivos o factores de otra naturaleza pero, ciertamente, hace más difícil el mejoramiento de la calidad.

En cuanto a la educación terciaria, la evidencia es clara respecto a que el retorno de ésta es significativamente superior al de la educación escolar (Contreras, Melo y Ojeda, 2005, p. 192-93) y que acceden a la educación superior principalmente estudiantes de ingresos medios y altos (Contreras, 2001), con lo que tiende a perpetuarse la mala distribución del ingreso. Parte del problema está relacionada con la falta de financiamiento suficiente para que los alumnos de hogares más pobres puedan llegar a la educación superior, tema respecto del cual también se requieren innovaciones, pero otra parte significativa de la explicación es que las pruebas de selección, PSU en la actualidad y PAA anteriormente, reproducen las diferencias de calidad de la educación a la que tienen acceso los niños de los distintos estratos socioeconómicos.

Una posible solución a este problema es eliminar estas pruebas y realizar la selección en función de la ubicación relativa de cada alumno en su promoción según las notas obtenidas en la educación media. Esta valorización de las notas tiene varias virtudes: por una parte, termina con la inflación de notas que se ha producido en los últimos 40 años; al valorizarlas genera un incentivo mayor al estudio en el colegio; termina con el sesgo al «adiestramiento» de alumnos en colegios y preuniversitarios para aumentar los puntajes en las pruebas de selección y, sobre todo, permitiría que los mejores alumnos de colegios con mal rendimiento lleguen a la educación superior.

El diseño de la forma específica de la selección a partir de las notas del colegio y la ubicación relativa en las promociones es algo que excede largamente el objetivo de

este trabajo, pero es evidente que enfrentaría una oposición cerrada de las universidades tradicionales, especialmente de la que administra el proceso de las pruebas de selección y, por supuesto, del lobby de los preuniversitarios que perderían su razón de ser, pero que abarataría el acceso a la educación superior y lo haría más equitativo. La necesidad de programas de nivelación, que ya se utilizan en algunas facultades, se haría imperiosa ya que, evidentemente, los mejores alumnos de colegios de distinto origen tendrían diferencias grandes en los conocimientos adquiridos, sobre todo al principio.

Un tema complementario es el de terminar con la virtual prohibición para el ingreso de nuevas universidades al sistema, que lo único que hace es permitir la generación de rentas para los que ya están en él y la formación de un oligopolio por la vía de fusiones y adquisiciones.

Todas estas reformas deben ser implementadas de manera gradual, aunque con plazos claros y definidos, idealmente después de algunas pruebas para evaluar si las propuestas avanzan o no en el logro de los objetivos propuestos.

## 4.2 Facilitando el Emprendimiento

Una referencia simple desde la perspectiva de facilitar el emprendimiento es tomar los resultados del informe *Doing Business* (ver punto 3 más arriba) y hacer todas las reformas que permitan al país ubicarse en el primer decil de cada uno de los diez subíndices considerados. El análisis detallado de esta opción excede con mucho las posibilidades de este trabajo, por lo que nos remitiremos a destacar aquellas áreas y aspectos en los que las reformas son más urgentes, pero no hay duda que un esfuerzo intenso en tratar de simplificar procedimientos y reducir costos monetarios y en tiempo puede dar un impulso interesante al emprendimiento, a lo que podría sumarse un tratamiento tributario preferencial para, por ejemplo, los primeros dos años luego de iniciada una actividad.

Chile tiene su peor ubicación en el ranking de *Doing Business* en el área de «cerrar un negocio», ya que se encuentra en el lugar 112 del mundo y en el 13 dentro de América Latina. Para construir este concepto se utilizan tres indicadores: la tasa de recuperación media de los montos envueltos en la quiebra, el plazo promedio en que se ejecuta y los costos involucrados en promedio, como porcentaje de valor involucrado. Para Chile la tasa de recuperación estimada es de 21,3%, mientras en Japón es de 92,5%; el plazo promedio es de 4,5 años mientras que en Irlanda no pasa de 5 meses, y el costo de la quiebra es de 15%, al tiempo que en Singapur es de 1%. Claramente, mejorar la ley de quiebras, para permitir un cierre expedito de las empresas, a un costo bajo y recuperando una proporción elevada de los montos involucrados sería muy positivo para la economía, toda vez que, como ya se señaló, los aumentos de productividad se producen principalmente por la entrada de nuevas empresas (Bergoing y Repetto, 2006) y, por lo tanto, una entrada y salida fluidas del mercado tendrá un impacto positivo en la productividad. Además, como ocurre

en otras circunstancias, una salida fácil y barata, facilita la entrada de empresas ya que se abaratan muchos costos, incluyendo el del crédito.

En el ámbito de contratar trabajadores Chile se ubica en el lugar 74 en el mundo y en el quinto en América Latina. Este indicador tiene dos subíndices, uno que mide la rigidez en el empleo a partir de las dificultades para contratar, la rigidez de los horarios y las dificultades para despedir. El otro subíndice mide el costo del despido a partir de la flexibilidad de los contratos y la relación entre el salario mínimo y el valor agregado promedio por trabajador. En el caso del primer subíndice, el valor calculado para Chile (rango 0-100) es de 24, mientras que en el segundo es de 52. En Hong Kong, el primer subíndice tiene un valor de 0, mientras que el segundo subíndice tiene el mismo valor en Nueva Zelanda. Otros países que lideran en estos índices son Singapur, Estados Unidos y Dinamarca, entre otros.

En el área de obtención de créditos Chile se ubica en el lugar 68 en el mundo y en el 12 en el ámbito de América Latina. Este indicador se construye a partir de un índice de derechos legales, uno de información de créditos y dos que miden la cobertura de registros de información de créditos, uno público y otro privado.

Chile se encuentra en un nivel bajo en lo referente al índice de derechos legales (nivel 4, mientras Malasia está en el 10), lo mismo que en la cobertura de registros de información públicos (28,1% versus 76,4% de Portugal), y en los de cobertura privada (34,5% contra 100% de Nueva Zelanda). En el índice de información crediticia, por el contrario, Chile tiene una buena evaluación (5 versus 6 del Reino Unido).

Sin entrar en detalles específicos, Chile tiene espacios para mejorar sustancialmente el clima de negocios haciendo reformas que tomen como referencia las mejores prácticas informadas en el estudio del Banco Mundial.

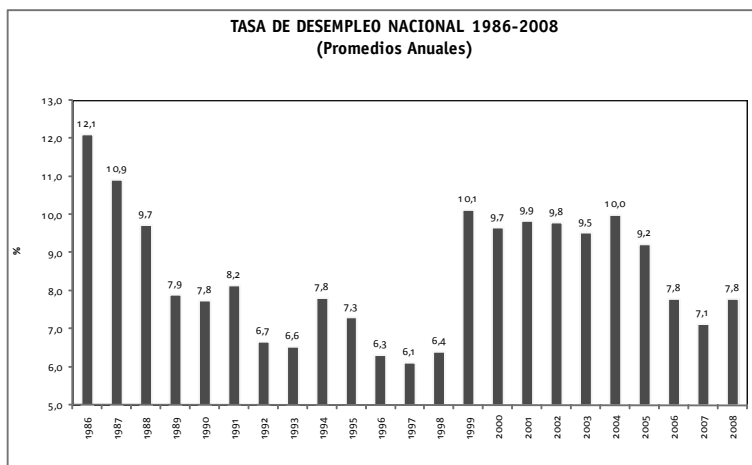
### 4.3 Reformas al Mercado del Trabajo<sup>31</sup>

La tasa de desempleo promedio en Chile entre 1986 y 2008 fue de 8,5% (ver Figura 8). Después de 14 años de crecimiento consecutivo (1984-97) a una tasa promedio de 7%, lo más que se logró (en 1997) fue bajar el desempleo a 6,1%. Desde 1998, el desempleo ha promediado 8,9% con un 1,2% de la fuerza de trabajo, en promedio, adscrita a los programas de empleo de emergencia, lo que significa que, en la práctica, el desempleo ha permanecido en los dos dígitos desde hace once años.

<sup>31</sup> El volumen editado por Restrepo y Tokman (2005) reúne una notable colección de papers sobre muchas dimensiones del mercado del trabajo en Chile y el mundo y constituye un punto de referencia relevante para el estudio de propuestas de reforma.



Gráfico 8



Es difícil no atribuir este elevadísimo desempleo a factores diferentes a una excesiva rigidez en el mercado laboral, a un salario mínimo muy elevado<sup>32-33</sup> y a costos muy altos de contratar o despedir trabajadores<sup>34</sup>. En particular, el salario mínimo como porcentaje del salario promedio ha subido sostenidamente desde fines de los años noventa, pasando desde algo menos de 34% a 42% en 2000 y 43% en la actualidad (ver Figura 9), concentrándose la mayor parte del alza en el período 1998-2000, cuando se manifestaron en Chile las consecuencias de la crisis asiática. Beyer y Dussailant (2009), con información de salarios de la encuesta CASEN, en vez de los datos del INE utilizados para construir la Figura 9 (pero que evolucionan de manera similar), muestran que el salario mínimo de Chile era el segundo más alto en 2006 en una muestra de 14 países (p. 4) sólo detrás de Francia, representando casi un 60% de la mediana de los salarios de adultos con jornada completa<sup>35-36</sup>. Asimismo, estos autores muestran que el salario mínimo, como proporción de las remuneraciones de

<sup>32</sup> Cerda (2003) concluye en su estimación de la demanda por trabajo en Chile que el salario mínimo, después de los incrementos de 1998, pasó a ser una variable explicativa relevante en los cambios en la demanda por trabajo (p. 483-84).

<sup>33</sup> Bergoeing, Morandé y Piguillem (2003) van más allá y atribuyen al alza del salario mínimo y a la reforma laboral de 2001 la principal responsabilidad por la reducción en el crecimiento, luego de la recesión de 1999 (p. 10).

<sup>34</sup> Edwards y Cox-Edwards (2000) reseñan la evolución de la legislación laboral chilena desde los años sesenta.

<sup>35</sup> Maloney y Nuñez (2003) concluyen que en Brasil y Chile el salario mínimo tiene un efecto restrictivo mayor que el de aquellos países con mayor rigidez laboral como Argentina y Uruguay (p. 9).

<sup>36</sup> Neumark y Nizalova (2004) encuentran efectos de largo plazo por la existencia de salarios mínimos restrictivos, que se asocian a menor acumulación de experiencia y antigüedad y disminución de entrenamiento en el trabajo y formación de habilidades específicas (p. 25). Heckman y Pagés (2003) concluyen de manera similar su revisión de los estudios del libro que presentan como editores (p. 5-6).

trabajadores no calificados, ha subido sistemáticamente desde fines de los noventa, hasta representar un 71% en la actualidad (p. 5). Por otro lado, Beyer y Dussaillant (2009, p. 2) indican que la tasa de empleo de los hombres en el mercado laboral se ha reducido, principalmente entre los menos calificados, pasando de valores superiores al 70% entre 1989 y 1998 a otros inferiores a 67% en la actualidad, lo que representa sobre 120.000 personas.

Gráfico 9



Por otro lado, Heckman y Pagés (2000) construyen un índice que trata de medir los costos de despedir trabajadores en 1990 y 1999, comparando el caso de 22 países de América Latina y el Caribe y el de los países industriales. Para 1999 el promedio de América Latina era sustancialmente superior al de los países del Caribe y, el de estos, algo superior al de los países industriales. Para Chile, principalmente por el incremento en el número máximo de años de indemnización por despido de 5 a 11, el costo de despido pasó de estar bajo el promedio latinoamericano en 1990, aunque bastante superior al de los países industriales o del Caribe, a ubicarse por sobre este promedio en 1999, siendo uno de los más altos comparativamente con los demás países de la región (p. 115). Adicionalmente, cuando se realiza la comparación de los 36 países incluidos en el estudio, Chile se ubica en el 29, superando solo a Colombia, Honduras, Perú, Turquía, Ecuador, Portugal y Bolivia (p. 116).

Por otro lado, si bien es cierto que en todos los países el desempleo juvenil es más alto que el de las personas mayores, en Chile el promedio alcanza niveles bastante inusuales. En efecto, el desempleo de quienes se ubican en el rango de 15 a 19 años promedia 25,2% desde 1996 y el de aquellos en el rango de 20 a 24 años promedia

17,6%, lo que equivale, respectivamente, a 3 y 2,1 veces la tasa de desempleo total<sup>37</sup>. Si comparamos estos datos con los de la Unión Europea (27 países) y la Eurozona (16) países, nos encontramos que, en la primera agrupación, el desempleo promedio entre los años 2000 y 2008 es de 8,4% y el de los menores de 24 años de 17,2%, lo que equivale a 2,1 veces el desempleo total. Cifras comparativas para la Eurozona en el período 1995-2008 son de 9% y 17,8%, lo que representa 2 veces el desempleo total. Lo anterior indica que, siendo el desempleo un problema de similar gravedad en Chile y Europa, en términos relativos, el desempleo de los jóvenes es mayor en Chile que en la Unión Europea o la Eurozona, agrupaciones caracterizadas por mercados del trabajo muy regulados y con elevados costos de despido. En Estados Unidos, por otro lado, la desocupación promedio entre 1990 y 2008 fue de 5,5%, la de los jóvenes de 16 a 19 años 16,6% (3 veces), la de los jóvenes de 20 a 24 años 9,1% (1,7 veces) y la de los jóvenes de 16 a 24 años 11,7% (2,1 veces). Estas cifras muestran relaciones parecidas a las de Chile, pero con tasas absolutas de desempleo muy inferiores. Las relaciones más bajas descritas para Europa pueden deberse a una mayor rigidez laboral para todos los segmentos de edad.

Por otro lado, si analizamos las tasas de participación en el mercado laboral, nos encontramos con que la de Chile (promedio 1986-2008) es de 53,9% y la del año pasado 56%, sustancialmente inferior a la de Estados Unidos (66,5% promedio 1990-2008), pero similar a las encontradas en Europa (56% en la Eurozona y 56,9% en la Unión Europea, según los promedios de 2000 a 2008), lo que tiende a corroborar el impacto de la rigidez del mercado laboral nacional. Si observamos las tasas de participación de hombres y mujeres, vemos diferencias importantes que apuntan a lo mismo: excesiva rigidez del mercado laboral. En efecto, en Estados Unidos la tasa de participación promedio de las mujeres (1990-2008) es de 59,1%, mientras que la de los hombres es de 74,5%. En la Unión Europea las cifras correspondientes son (promedio 2000-05) 48,9% y 65,4% respectivamente, y en la Eurozona 47,4% y 65,2%. Para Chile, se observa un crecimiento importante en la participación de las mujeres desde 29% en 1986 a 41% en la actualidad, mientras que en el caso de los hombres las cifras muestran una evolución a la baja desde los noventa, pasando desde tasas de 78% hasta 71% a 72% en el último tiempo<sup>38</sup>.

Como se observa, las tasas de participación de las mujeres son bastante inferiores a las de Europa y muy inferiores a la de Estados Unidos, mientras que la mayor tasa de participación de los hombres probablemente tiene que ver con la permanencia en el sistema educacional por más tiempo en Europa y Estados Unidos que en Chile, aunque respecto de este último país la tasa de participación de los hombres ahora es inferior. Un aumento en la tasa de participación de las mujeres a niveles europeos,

<sup>37</sup> De acuerdo a Pagés y Montenegro (2007), las regulaciones que tienden a dificultar el despido favorecen a los trabajadores de edad media y más viejos, ya que el costo de despedir a los jóvenes es menor, pero que sólo se afecta la composición del desempleo y no su nivel agregado (p. 136). Albagli (2005) argumenta en la misma línea (p. 157).

<sup>38</sup> La evidencia recopilada por Albagli (2005) muestra que la tasa de participación de hombres y mujeres, en promedio entre 1980 y 2000, era la más baja de América Latina (Cuadro N°1, p. 149).

digamos, 48%, permitiría emplear alrededor de 425.000 mujeres más y elevarla a 55% (4 puntos porcentuales menos que en Estados Unidos) se traduciría en 890.000 empleos más. Si a lo anterior se agrega la posibilidad de bajar la tasa natural de desempleo a 5% desde el 8,1% utilizado por el Ministerio de Hacienda en sus cálculos presupuestarios, se podrían agregar otras 220.000 personas al empleo, totalizando entre 645.000 y 1.110.000 personas más, lo que equivale a 16,7% más que el empleo promedio del año pasado. Si suponemos que estas personas se emplean a un salario igual al mínimo vigente el año pasado (\$159.000), lo que seguramente es una subestimación, el impacto directo sobre el PIB de 2008 sería entre 1,4% y 2,4% mientras que su impacto total podría ser entre dos y tres veces la cifra inicial. Lo más importante de esto es que el efecto directo mencionado formaría parte de los ingresos del quintil más pobre en su mayoría, mejorando la distribución del ingreso y reduciendo la pobreza. Cabe señalar, en todo caso, que este efecto puede tomar varios años en manifestarse y podría generar alguna presión a la baja en las remuneraciones de los trabajadores no calificados que ya tienen empleo, pero su efecto neto positivo es indiscutible.

Estos resultados apuntan en la dirección de implementar reformas que tiendan a flexibilizar el mercado laboral para facilitar la empleabilidad de los más jóvenes y menos capacitados. Pagés y Montenegro (2007, p. 137) plantean que estas reformas pueden tener fuertes impactos redistributivos, beneficiando a los más jóvenes, que normalmente están menos organizados<sup>39</sup>, por lo que no es raro que haya una gran oposición a estas reformas. Además, postulan la necesidad de romper la relación entre indemnizaciones por despido y antigüedad en el cargo, lo que puede lograrse estableciendo una indemnización fija, reduciendo el monto máximo que puede obtenerse o disminuyendo la tasa a la cual la indemnización aumenta con la antigüedad<sup>40</sup>.

Albagli (2005, p.158) argumenta que la baja participación laboral de las mujeres y los jóvenes se debe principalmente a la inexistencia o rigidez de los contratos de tiempo parcial, que se incluyeron en la última reforma del mercado laboral. En las cosas que podrían hacerse adicionalmente, Albagli propone la creación de empresas proveedoras de trabajo temporal y legislar sobre jornadas flexibles, de manera que se pueda elegir la distribución de horarios dentro de ciertos lapsos determinados, variando la intensidad del esfuerzo entre semanas o meses. Adicionalmente, plantea la posibilidad de apoyar el financiamiento del cuidado infantil.

Para los más jóvenes, Albagli (2005, p. 158) propone una diferenciación adicional por edades del salario mínimo, para el rango de 18 a 24 años<sup>41</sup>, y vincular

<sup>39</sup> En otro trabajo, Montenegro y Pagés (2003) muestran que las regulaciones en el mercado del trabajo no son neutrales y perjudican a los jóvenes, los menos capacitados y a las mujeres, aunque puedan ser neutrales para el empleo total. El salario mínimo tiende a beneficiar a las mujeres y los mayores costos de despido a los hombres (p.1 y 17).

<sup>40</sup> Cowan (2007, página 200) también argumenta en contra del actual sistema de indemnizaciones por despido y propone, además, algunas reformas específicas al sistema de seguro de desempleo, en que las cotizaciones de los trabajadores deberían fluctuar con el monto de ahorro acumulado (p. 201).

<sup>41</sup> Actualmente es un 75% del salario mínimo base para los menores de 18 años.

su reajuste a algún indicador macroeconómico objetivo y observable. Respecto del salario mínimo, nuestra propuesta es más simple: eliminarlo. Resulta absurdo, en nuestra opinión, buscar mecanismos complejos para que el salario no afecte el empleo de los grupos para los que es relevante, cuando el diagnóstico implícito es que si supera el salario de equilibrio es malo para el empleo, pero si está por debajo de este no es problema. Si el salario mínimo está por debajo del de equilibrio es irrelevante y si está por arriba las consecuencias sobre el empleo son directas. ¿Para qué tenerlo, entonces?

Considerando todo lo anterior, nuestras propuestas de reformas específicas para el mercado del trabajo se centran en la eliminación o radical modificación de las indemnizaciones por años de servicio para los nuevos contratos; mejoría en el seguro de desempleo; eliminación o flexibilización del salario mínimo; flexibilidad para pactar jornadas de trabajo parciales y/o con horarios variables, que deban cumplir la normativa de 44 horas semanales máxima en un período de varios meses, teletrabajo y mayor énfasis y recursos para la capacitación.

#### **4.4 Otras Reformas**

Las reformas descritas y analizadas en las secciones anteriores son las que a nuestro juicio resulta más importante impulsar e implementar en los próximos años. No obstante lo anterior, es posible identificar un conjunto adicional de reformas que son muy importantes y que, como mínimo deberían estar en lista de espera o, incluso, avanzar en ellas en la medida de lo posible. Las reformas que se describen a continuación no son necesariamente todas las que hay que impulsar y, eventualmente, tampoco las más importantes que quedan pendientes, ya que no pretendemos agotar el tema de las reformas, suponiendo que ello fuera posible, ya que continuamente aparecen temas que son susceptibles de requerir reformas y modernizaciones.

##### **4.4.I REFORMA DEL ESTADO**

Esta es una reforma que ha estado en discusión por algún tiempo ya y se ha tratado de implementar en alguna medida llenando cargos por concurso, aunque todo esto es claramente insuficiente. Se requiere un Estado más moderno en términos de la relación capital-trabajo con que funciona. Esto requiere una fuerza de trabajo más capacitada y un uso intensivo de tecnologías modernas en la administración pública. El ejemplo del Servicio de Impuestos Internos es un referente relevante de hacia dónde debiera moverse el sector público. De hecho, si fuera posible tener una administración pública funcionando con niveles muy elevados de capital humano, físico y tecnológico, ella constituiría una fuerza importante en generar cambios en la inversión en educación y capacitación privada por el liderazgo que imprimiría el sector público. Esto junto a una mayor eficiencia en la ejecución del gasto público, la gran debilidad actual, podría provocar un salto importante en la productividad de la economía.

En el intertanto, hay que conformarse con intentar mejorar la eficiencia del gasto público por medio de una mejor evaluación de los proyectos y con mejorar la productividad general del Estado por medio de un mayor liderazgo y motivación.

#### 4.4.2 PRIVATIZACIONES

La gestión pública en la generalidad de los casos (no necesariamente en todos) es menos eficiente que la realizada por privados. Además, es relevante preguntarse, qué tiene que hacer el Estado en la producción de cobre, transporte, combustibles y otros bienes o servicios que pueden ser perfectamente bien provistos por empresas privadas. El uso de los recursos invertidos en estas actividades bien pueden ser utilizados para financiar actividades propias del sector público que reciben insuficiente o nula atención de parte del sector privado.

El caso de CODELCO es particularmente importante ya que hay conciencia de que su funcionamiento deja bastante que desear respecto de sus pares privadas y ello ha conducido a propuestas de reformas, actualmente en discusión, respecto de modificar el gobierno corporativo de la empresa, lo que resulta absolutamente insuficiente.

ENAP, por otro lado, es una empresa que tampoco se justifica que permanezca en poder del Estado, pero su privatización requiere de la generación de un mecanismo de regulación, hoy día inexistente, que genere un grado mayor de competencia en el mercado de los combustibles que la que existe hoy día. Sin pretender agotar el tema, se hace necesario separar la propiedad de la producción, y la venta de combustibles de la distribución, particularmente de los oleoductos y gasoductos, en los que debería establecerse un sistema de peajes con tarificación similar a la que existe en el sector de transmisión eléctrica.

En el caso del Banco Estado, un requisito fundamental es que haya más competencia en el sistema financiero, evitando que se genere más concentración que la ya existente, mientras que en el caso de empresas de dudosa rentabilidad privada, como Ferrocarriles o el Metro, se podría utilizar un sistema de concesiones con un subsidio.

Sin embargo, desde una perspectiva más general, el tema de las privatizaciones genera tal polarización y, en general, es visto negativamente por tanta gente, que es un esfuerzo que, probablemente, es preferible dejar para un futuro lejano, no obstante que hay costos importantes, aunque no decisivos desde la perspectiva de acelerar el crecimiento potencial de la economía.

#### 4.4.3 REFORMA TRIBUTARIA

La estructura tributaria puede tener consecuencias sobre la inversión y el crecimiento, para lo que hay evidencia positiva sobre la reducción del impuesto sobre las utilidades retenidas en 1984 en Chile (Tsieh y Parker, 2006). Como respuesta a la crisis financiera internacional, al menos 24 países han recurrido, entre otras medidas, a reducciones o modificaciones de impuestos (de depreciación acelerada, pérdidas diferidas, impuestos a las empresas, a las personas, IVA y otros impuestos indirectos

y créditos por gastos en I&D), para mitigar o revertir las consecuencias de la crisis (Ernst & Young, 2009).

Las evidentes deficiencias que está mostrando la estructura tributaria en el país, particularmente en lo referente a la abundancia de exenciones y a la inequidad horizontal del impuesto a la renta, permiten arbitrar la tasa marginal del impuesto a la renta de las personas con el 17% que pagan las empresas.

El sistema tributario en Chile es crecientemente complejo y costoso, lo que tiene consecuencias indeseadas como, por ejemplo, una alta evasión, estimada entre 3% y 4% del PIB, sólo en lo referente al impuesto a la renta y el IVA. Además, existe un importante grado de elusión tributaria que genera una importante inequidad horizontal, es decir, que personas con el mismo ingreso paguen impuestos muy diferentes.

Además, hay exenciones tributarias muy significativas y costosas que, de acuerdo al propio Servicio de Impuestos Internos, representan un gasto tributario equivalente a alrededor de 4% del PIB. Un hecho adicional que no debe ignorarse es que el impuesto a la renta en Chile no contribuye en absoluto a mejorar la distribución del ingreso. De hecho, simulaciones que modifican fuertemente el IVA o las tasas marginales del impuesto a la renta, no afectan mayormente a la distribución del ingreso. Sólo el gasto público tiene un impacto relevante en esta materia<sup>42</sup>.

Sin pretender ser exhaustivo, es sabido que en Chile existen múltiples regímenes de tributación para las empresas, franquicias varias, exenciones de diversa índole, tratamiento diferenciado a las ganancias de capital y rentas afectas o exentas, con y sin retención. La complejidad del sistema tributario se manifiesta con claridad en el número de líneas promedio que llena un contribuyente del Formulario 22 y el creciente grosor del suplemento tributario necesario para completarlo.

Por otro lado, las diferencias entre las tasas de primera y segunda categoría generan incentivos muy fuertes a la elusión, los que se deben frenar con normas especiales como la presunción de retiro y los gastos rechazados. Ello obliga también a la existencia del FUT (fondo de utilidades tributables), que podría eliminarse si se reemplazase el actual impuesto a la renta por uno de tasa plana.

Un sistema tributario debería caracterizarse por ser poco distorsionador o neutral, esto en lo referente a las decisiones trabajo —ocio o ahorro— inversión. Debe ser equitativo horizontal y verticalmente y simple, es decir, con costos de cumplimiento, control y administración bajos. Además, podría agregarse que sea percibido como «justo». Lo anterior se logra con bases amplias (pocas exenciones) y tasas bajas y no discriminatorias.

Una reforma profunda del sistema tributario chileno, aparte del impuesto a la renta, debería incluir la eliminación y/o modificación de otros impuestos. Por ejemplo, si se elimina el impuesto a los actos jurídicos (timbres y estampillas), la herencia y a las bebidas alcohólicas, junto al crédito especial a las empresas constructoras, la recaudación bajaría en unos US\$1.300 millones anuales. Esto se puede compensar

<sup>42</sup> Ver el excelente y exhaustivo análisis de Engel, Galetovic y Raddatz (1998).

con la reducción del superávit estructural a cero y, eventualmente, con la ampliación de la base de aplicación del IVA, más allá de lo asociado a la eliminación del crédito a las empresas constructoras ya mencionado. Esto tendría como efecto un aumento importante en la eficiencia del sistema tributario, pero el impacto más importante se manifestaría por el reemplazo del impuesto a la renta actual por uno de tasa plana.

Las consecuencias en términos de recaudación y mayor crecimiento del PIB, de reemplazar el impuesto a la renta por una tasa plana de, por ejemplo, 20%, tanto para las empresas como las personas, son difíciles de predecir, pero la evidencia internacional de varios de los países que han hecho el reemplazo en los últimos 15 años es muy positiva.

En la actualidad en el país hay no más de 20.000 contribuyentes del impuesto de segunda categoría y del global complementario que pagan la tasa marginal de 40%, esto es por ingresos de más de \$5,5 millones mensuales. Resulta obvio que las amplias posibilidades de eludir el pago de este impuesto explican esta situación, anulando la aparente progresividad del sistema tributario.

Su reemplazo por un impuesto de tasa plana de 20%, tanto para las empresas como las personas, con un monto exento de \$1,5 millones (alrededor de 40 UTM), dejaría a todos los contribuyentes pagando menos impuestos en primera instancia, pero la eliminación de las exenciones y los mayores incentivos al trabajo, la actividad empresarial y la formación de capital, llevaría a incrementar la recaudación en un plazo no muy largo.

Hoy día, algo así como el 82% de los contribuyentes no paga impuesto a la renta en Chile, por lo que una reforma como la propuesta beneficiaría a los «más ricos». Este es el discurso que habitualmente se escucha. Sin embargo, éste implica una visión estática, que descarta la capacidad de la gente de moverse hacia arriba (y abajo) en la escala de ingresos a lo largo de su vida. También hay que considerar los efectos sobre el crecimiento y el empleo, que beneficiarían a todos los trabajadores. Además, como ya se dijo, el impuesto a la renta no tiene ningún efecto en la distribución del ingreso.

Una forma específica de aplicar este impuesto, que parece la más atractiva, es la de cobrarle a las personas por los sueldos, salarios y pensiones que reciban, mientras que las empresas pagarían por sus ingresos, deducidos insumos, sueldos, salarios e inversión en maquinaria y equipos. Se eliminarían así todas las deducciones de intereses, depreciación y otras. Esto generaría un sistema tributario extremadamente simple, en el que todos los ingresos pagan el impuesto una vez y, por la exención al gasto de capital, se asemejaría a un impuesto al consumo.

Adicionalmente, debería crearse un nuevo impuesto, vinculado a la protección del medio ambiente por la vía de rematar permisos de contaminación transables en el Gran Santiago (y eventualmente en otros lugares), el que permitiría controlar el volumen de emisiones contaminantes y reducirlas en el tiempo, con el menor impacto producto, ya que las empresas más eficientes son las que podrían comprar más permisos. En la misma línea, el cobro de un cargo por congestión tendría efectos de eficiencia importantes y permitiría eliminar la ineficiente restricción vehicular recaudando, al mismo tiempo, importantes recursos.



Esta propuesta de reforma tributaria tiene escasas posibilidades de transformarse en realidad, no obstante que hace algunos años, la idea del impuesto de tasa plana fue discutida en el Congreso, pero luego se desechó por falta de apoyo del Ejecutivo.

#### 4.4.4 REFORMA POLÍTICA

Una reforma política, tema que excede las perspectivas de este trabajo, también debería ser parte de una agenda de transformaciones para el mediano plazo. El sistema político está desprestigiado y hay una sucesión de casos de corrupción a escala pequeña que se han hecho públicos en el último tiempo. Este desprestigio y conductas como las descritas no son patrimonio nuestro y recientemente se han publicitado situaciones de corte similar en el Reino Unido, que no son la excepción.

Algo que parece imprescindible es el reemplazo del sistema binominal que, pese a las virtudes que tiene, ha anulado la competencia completamente, con las consecuencias previsibles sobre el comportamiento y calidad de los parlamentarios. Un sistema que genera más competencia, aunque también está lejos de ser perfecto, es el uninominal, es decir, aquel que elige un diputado por distrito y, por ejemplo, dos senadores por región, pero en distintos momentos en el tiempo. Asimismo, parece necesario establecer límites a las reelecciones y que los beneficios económicos y asignaciones que perciben los parlamentarios sean determinados y controlados por un ente independiente, que no sea juez y parte como ocurre en la actualidad. Claramente estas reformas no tienen ninguna posibilidad de aprobarse, excepto en el caso de que entren en vigencia en, por ejemplo, cinco o diez años más.

## 5. Conclusiones

En este estudio se hace una revisión de las causas del progresivo deterioro en el crecimiento de Chile comparado con el del mundo y el de América Latina. Se analizan sus probables causas, los problemas compartidos con América Latina y se plantea una serie de reformas que deberían tener como resultado acelerar el crecimiento en el futuro. Mantener un crecimiento alto, por lo menos hasta alcanzar el ingreso per cápita de los países desarrollados, requiere estar permanentemente preocupados de realizar ajustes en la estrategia de desarrollo, incorporando la mejor experiencia internacional y realizando ajustes donde el funcionamiento no sea el óptimo. Esto requiere de una institución independiente dedicada a realizar propuestas al más alto nivel y que asesore a los gobiernos en el ámbito de las reformas a favor del crecimiento. Este «Consejo de Crecimiento» estaría modelado de acuerdo a la exitosa Productivity Commission de Australia.

A un nivel más profundo, se proponen reformas importantes a la educación y el mercado del trabajo, con un sello claramente flexibilizador y de mejoramiento de los incentivos. Además, se propone un impulso al emprendimiento a partir de la clasifi-

cación realizada por el Banco Mundial en su informe Doing Business, completando lo que sería el conjunto de reformas fundamentales.

Adicionalmente, se plantea la conveniencia de impulsar otras reformas, al Estado, tributaria, a las empresas públicas y al sistema político, pero estas pueden dejarse para cuando se hayan completado aquellas más importantes.

## Bibliografía

- ACEMOGLU, D. (2006). «A Simple Model of Inefficient Institutions», *Scandinavian Journal of Economics*, 108, December: 515-46.
- AEDO, Cristián y Claudio SAPELLI (2001). «El Sistema de Vouchers en Educación: Una Revisión de la Teoría y Evidencia Empírica para Chile», *Estudios Públicos*, 82, Otoño: 36-82.
- ALBAGLI, Elías (2005). «Mercado Laboral y Crecimiento Económico: Recomendaciones de Política para Chile», *Estudios Públicos*, 99, Invierno: 135-64.
- ANDERSON, James E. (1979). «A Theoretical Foundation for the Gravity Equation», *American Economic Review*, 69, March: 106-16.
- AUSTRALIAN GOVERNMENT (2008). «A Quick Guide to the Productivity Commission».
- BANCO MUNDIAL (2008). «Doing Business 2009», Banco Mundial.
- BAUMOL, William J., Robert E. LITAN y Carl J. SCHRAMM (2007). *Good Capitalism, Bad Capitalism and the Economics of Growth and Prosperity*, New Haven: Yale University Press.
- BENAVENTE, José Miguel y Cintia KÜLZER (2008). «Creación y Destrucción de Empresas en Chile», *Estudios de Economía*, 35, Diciembre: 215-39.
- BERG, Andy, Jonathan OSTRY y Jeromin ZETTELMEYER (2008). «What Makes Growth Sustained?», *IMF Working Paper* N°59, March.
- BERGOEING, Raphael y Andrea REPETTO (2006). «Micro Efficiency and Aggregate Growth in Chile», *Cuadernos de Economía*, 43, mayo: 169-191.
- BERGOEING, Raphael, Felipe MORANDÉ y Facundo PIGUILLEM (2003). «Labor Market Distortions, Employment and Growth: The Recent Chilean Experience», Documento de Trabajo N°251, Banco Central de Chile, Diciembre.
- BEYER, Harald (2001). «Falencias Institucionales en Educación: Reflexiones a Propósito de los Resultados del TIMSS», *Estudios Públicos*, 82, Otoño: 5-33.
- BEYER, Harald (2009) y Francisca DUSSAILLANT (2009). «Reajuste del Salario Mínimo: La Importancia de ser Prudentes», Puntos de Referencia CEP N°312, Junio.
- BRAVO, David, Dante CONTRERAS y Sergio URZÚA (2002). «Poverty and Inequality in Chile 1990-98: Learning from Microeconomic Simulations», mimeo, October.

- BURGESS, Robin y Anthony VENABLES (2004). «Toward a Microeconomics of Growth», *World Bank Policy Research Working Paper* 3257, April.
- CERDA, Rodrigo (2003). «Labor Demand: Chile 1986-2001», *Cuadernos de Economía*, 40, Diciembre: 478-84.
- CHUMACERO, Rómulo y Rodrigo FUENTES (2006). «Economic Growth in Latin America: Structural Breaks or Fundamentals», *Estudios de Economía*, 33, Diciembre: 141-54.
- CONTRERAS, Dante (2001). «Evaluating Voucher System in Chile. Individual, Family and School Characteristics», *Documento de Trabajo N°175, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas*, Universidad de Chile, Marzo.
- CONTRERAS, Dante (2002). «Poverty and Inequality in a Rapid Growth Economy: Chile 1990-96», mimeo, January.
- CONTRERAS, Dante, Emerson MELO y Susana OJEDA (2005). «Estimando el Retorno a la Educación o a los No Observables», *Estudios de Economía* 32, Diciembre: 187-99.
- COWAN, Kevin (2007). «¿Estabilidad del Empleo o del Ingreso?», *Estudios Públicos*, 105, Verano: 173-203.
- COWAN, Kevin, Alejandro MICCO, Alejandra MIZALA, Carmen PAGÉS y Pilar ROMAGUERA (2003). «Un Diagnóstico del Desempleo en Chile», Ministerio de Hacienda de Chile, Abril.
- DE GREGORIO, José (2007). «Algunas Reflexiones sobre el Crecimiento Económico en Chile», Documento de Política Económica N°20, Banco Central de Chile, Agosto.
- DOLLAR, David y Aart KRAAY (2001). «Growth is Good for the Poor», mimeo, marzo. Publicado en *Journal of Economic Growth* (2002). 7 (3): 195-225.
- DUTTAGUPTA, Rupa y Montfort MLACHILA (2008). «What is Really Good for Long-Term Growth? Lessons from a Binary Classification Tree (BCT) Approach», IMF Working Paper N°263, December.
- EDWARDS, Sebastián y Alejandra COX EDWARDS (2000). «Reformas Económicas y Mercados Laborales: Aspectos Relativos a Políticas y Lecciones Derivadas del caso Chileno», *Estudios Públicos*, 78, Otoño: 45-100.
- ENGEL, Eduardo, Alex GALETOVIC y Claudio RADDATZ (1998). «Reforma Tributaria y Distribución del Ingreso en Chile», Documento de Trabajo, CEA, Universidad de Chile.
- ERNST & YOUNG (2009). «*Worldwide Fiscal Stimulus – Tax Policy Plays a Major Role: A Guide to Understanding Opportunities and Challenges in 24 key Jurisdictions*», EYGM Limited.
- EYZAGUIRRE, Bárbara y Loreto FONTAINE (2008). «Las Escuelas que Tenemos», *Estudios Públicos* 111, Invierno: 287-313.
- FUENTES, Rodrigo y Verónica MIES (2007). «Development Paths and Comparative Advantages: When Leamer met Solow», Documento de Trabajo N°453, Banco Central de Chile, Diciembre.

- FUENTES, Rodrigo y Marco MORALES (2007). «Measuring TPF: A Latent Variable Approach», Documento de Trabajo N°419, Banco Central de Chile, Junio.
- FUENTES, Rodrigo, Mauricio LARRAÍN y Klaus SCHMIDT-HEBBEL (2006). «Sources of Growth and Behavior of TPF in Chile», Cuadernos de Economía, 43, mayo: 113-142.
- HACHETTE, Dominique (2007). ¿Por qué Latino América es Subdesarrollada?, Documento de Trabajo N°322, octubre, Instituto de Economía Universidad Católica de Chile.
- HAUSSMAN, Ricardo, Dani RODRIK y Andrés VELASCO (2005). «Growth Diagnostics», IADB, March.
- HECKMAN, James y Carmen PAGÉS (2000). «The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets», *Economía*, 1, Fall: 109-54.
- HECKMAN, James y Carmen PAGÉS (2003). «Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean», NBER Working Paper N°10129, December.
- HERNÁNDEZ, Leonardo y Fernando PARRO (2008). «Economic Reforms, Financial Development and Growth: Lessons from the Chilean Experience», *Cuadernos de Economía*, 45, mayo: 59-103.
- HOOVER, Kevin D. y Stephen J. PÉREZ (2004). «Truth and Robustness in Cross-country Growth Regressions», *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 5: 765-798.
- HOPENHAYN, Hugo y Pablo A. NEUMEYER (2004). «Latin America in the XXth Century: Stagnation, then Collapse», mimeo, March.
- JONES, Charles I. (2002). *Introduction to Economic Growth*, second edition, New York: W.W. Norton & Co.
- KLASEN, Stephan (2005). «Economic Growth and Poverty Reduction: Measurement and Policy Issues», OECD Development Centre Working Paper N° 246, September.
- LARRAÑAGA, Osvaldo (2004). «Competencia y Participación Privada: La Experiencia Chilena en Educación», *Estudios Públicos* 96, Primavera: 107-44.
- LEVINE, Ross, Norman LOAYZA y Thorsten BECK (1999). «Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes», Documento de Trabajo Banco Central de Chile N°56, Diciembre, publicado en *Journal of Monetary Economics*, Vol. 46, August 2000, p. 31-77.
- MALONEY, William y Jairo NUÑEZ (2003). «Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America», NBER Working Paper N°9800, June.
- MINISTERIO DE HACIENDA DE CHILE (2008). «Acta Resultados del Comité Consultivo del PIB Tendencial», Agosto.
- MONTENEGRO, Claudio y Carmen PAGÉS (2003). «Who Benefits from Labor Market Regulations?: Chile 1960-98», NBER Working Paper N°9850, July,

- publicado en Jorge E. RESTREPO y Andrea TOKMAN (eds.) (2005). *Labor Markets and Institutions*, Banco Central de Chile.
- NAVIA, Patricio y Andrés VELASCO (2003). «The Politics of Second-Generation Reform», en Pedro Pablo KUCZYNSKI y John WILLIAMSON (eds.) *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- NEUMARK, David y Olena NIZALOVA (2004). «Minimum Wage Effects in the Longer Run», NBER Working Paper N°10656, August.
- PAGÉS, Carmen y Claudio MONTENEGRO (2007). «Job Security and the Age-Composition of Employment: Evidence from Chile», *Estudios de Economía*, 34, Diciembre: 109-39.
- PAREDES, Ricardo y Juan I. PINTO (2009). «¿El Fin de la Educación Pública en Chile?», *Estudios de Economía*, 36, Junio: 47-66.
- RESTREPO, Jorge Enrique y Andrea TOKMAN (editores, 2005). *Labor Markets and Institutions*, Banco Central de Chile.
- RODRIK, Dani (2006). «Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform», *Journal of Economic Literature*, Vol. XLIV, December, p. 973-87.
- RODRIK, Dani (2008). «Second Best Institutions», NBER Working Paper N°14050, June.
- ROMER, Paul M., «Increasing Returns and Long-Term Growth», *Journal of Political Economy*, Vol.94, December, p. 1002-37.
- SALA-I-MARTIN, Xavier, Gernot DOPPELHOFFER y Ronald I. MILLER (2004). «Determinants of Long-Term Growth: A Bayesian Averaging of Classical (BACE) Approach», *American Economic Review*, September, p.813-35.
- SCHMIDT-HEBBEL, Klaus (2008). «Chile's Growth and Development. Leadership, Policy-Making Process, Policies, and Results», Documento de Trabajo N°507, Banco Central de Chile, Diciembre.
- SIMONOVSKA, Ina y Ludvig SÖDERLING (2008). «Business Cycle Accounting for Chile», *IMF Working Paper N°61, March*.
- SPENCE, Michael (ed) (2008). *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, The World Bank Publications.
- TOKMAN, Andrea (2004). «Educación y Crecimiento en Chile», Documento de Trabajo N°289, Banco Central de Chile, Diciembre.
- TSIEH, Chang-Tai y Jonathan PARKER (2006). «Taxes and Growth in a Financially Underdeveloped Country: Evidence from the Chilean Investment Boom», NBER, Working Paper N°12104, March.
- VELASCO, Andrés (2005). «Why Doesn't Latin America Grow More, and What Can We Do About It?», Kennedy School of Government, *Harvard University*, October.
- VIAL, Gonzalo (1998). «¿Cuanto Cuesta Educar?», *Estudios Públicos*, 71, Invierno, p. 185-90.

- WILLIAMSON, John (2003). «Overview: An Agenda for Restarting Growth and Reform», Capítulo 1 en Pedro Pablo KUCZYNSKI y John WILLIAMSON (eds.) (2003). *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- ZETTELMEYER, Jeromin (2006). «Growth and Reforms in Latin America: A Survey of Facts and Arguments», *IMF Working Paper N°210, September*.
- ZINGALES, Luigi y Raghuram RAJAN (2006). «The Persistence of Underdevelopment: Institutions, Human Capital or Constituencies?», Working Paper N°209, George J. Stigler Center for the Study of the Economy and the State, The University of Chicago, February. También publicado como CEPR Discussion Paper N°5867, October 2006.

## DESIGUALDAD EN CHILE: UNA MIRADA MICROECONÓMICA

**Franco Parisi.** Ph.D. en Business Administration, University of Georgia, EEUU. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Profesor Asociado en el Departamento de Administración, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

**María Verónica Meinero.** Cientista Política de la Universidad Católica Argentina y Magíster en Gerencia y Políticas Públicas de la Universidad Adolfo Ibáñez. Asistente de Investigación de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile.



# DESIGUALDAD EN CHILE: UNA MIRADA MICROECONÓMICA

Franco Parisi y María Verónica Meineró<sup>1</sup>

## I. Introducción

Nuestro país se encuentra ad portas de su Bicentenario. A pesar de ello, aún nos quedan deudas pendientes como sociedad. Nos vemos hoy en la obligación de analizar una de ellas: la desigualdad. Desigualdad que nos aqueja como sociedad y que aún no hemos podido enfrentar en forma categórica. Desigualdad que se ha mantenido en forma perseverante con el paso de los años. Desigualdad a la que nos hemos resignado al considerarla inevitable. Desigualdad que no ha mejorado a pesar de los niveles de crecimiento sostenido de nuestra economía por años, hasta la crisis que nos está afectando por estos días. Desigualdad que debe asumirse como el gran obstáculo que tenemos como país para convertirnos en una nación desarrollada.

Nuestra invitación será a recorrer brevemente la situación de desigualdad actual que se vive en nuestro país a pesar de nuestras buenas calificaciones macroeconómicas. Nos sumergiremos en una mirada microeconómica de la desigualdad, mirada que se ha venido ignorando académicamente y que hoy es momento de recoger y dar a conocer. Para ello, realizaremos un *diagnóstico sobre la desigualdad* de nuestro país recorriendo estudios previos, tanto nacionales como internacionales. La desigualdad como fenómeno social posee variadas perspectivas para ser analizada y explicada. Y es por esa razón que quisimos abordarlas a todas repasando estudios que hacen hincapié en uno u otro aspecto de la realidad que estamos estudiando. Analizamos estudios tan variados como el Índice de Desarrollo Humano en su publicación

---

<sup>1</sup> Este artículo tiene como base el *paper* presentado por los autores en el panel «Estrategia de desarrollo y equidad» en el marco del Seminario «Pensando Chile en el Bicentenario», realizado conjuntamente por el Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia el 22 de junio de 2009.

mundial (2008) como en su publicación chilena (2009), el Reporte Internacional de Justicia Social de la Universidad de Humboldt (2006), el Estudio de Movilidad Intergeneracional de Ingresos de Núñez y Risco del Departamento de Economía de la Universidad de Chile (2004), el documento elaborado por la Fundación para la Superación de la Pobreza (FSP) denominado «Panorama General de la Pobreza y su Dinámica en Chile: Últimas Mediciones» (2009) y la Encuesta de Presupuestos Familiares del Instituto Nacional de Estadísticas (2007).

El aporte del presente estudio sobre desigualdad radica en la incorporación de aspectos de carácter financiero antes no incluidos y que están fomentando y acrecentando la desigualdad social. La relación «endeudamiento versus ahorro» afecta a la familia chilena en cada decisión que debe tomar día a día: qué consumir y qué dejar de consumir, cuánto puedo gastar y cuánto me puedo endeudar, etc.

La motivación de este trabajo radica en que creemos que los éxitos macroeconómicos no se replican directamente a nivel microeconómico. Debe existir voluntad política capaz de hacer que dichos éxitos macroeconómicos sean vivenciados por las personas en su cotidianidad. Queremos contribuir entonces dando a conocer la *realidad desigual* que se vive en Chile y, de esa forma, crear conciencia en las autoridades acerca de la necesidad imperante de un cambio en la dirección de las políticas públicas.

## II. Aspectos Metodológicos

El análisis de la desigualdad en Chile se aborda a partir del estudio de los siguientes seis indicadores: grado de desarrollo humano, justicia social, movilidad social, educación, composición del presupuesto de las familias, y endeudamiento y ahorro. Los primeros cuatro indicadores son de carácter social, mientras que los dos últimos son de carácter económico-financiero. A continuación explicamos cada uno de ellos.

### 1. Índice de Desarrollo Humano (IDH)

El *desarrollo humano* podría definirse también como una forma de medir la calidad de vida del ser humano en el medio en que se desenvuelve, y constituye una variable fundamental para la calificación de un país o región. El *desarrollo humano* incluye considerar, integralmente, seis factores claves<sup>2</sup>:

- i. Equidad: Se refiere a igualdad de oportunidades para todos, con especial énfasis en la equidad del *desarrollo humano* entre hombres y mujeres, grupos sociales, y territoriales.
- ii. Potenciación: Hace referencia a la libertad de las personas para incidir —en su calidad de sujetos del desarrollo— en las decisiones que afectan sus vidas.

<sup>2</sup> [www.desarrollohumano.cl](http://www.desarrollohumano.cl)

- iii. Cooperación: Se refiere a la participación y pertenencia a comunidades y grupos, como modo de enriquecimiento recíproco y fuente de sentido social.
- iv. Sustentabilidad: Satisfacción de las necesidades actuales, sin comprometer las posibilidades de satisfacción de las mismas por parte de las generaciones futuras.
- v. Seguridad: Es el ejercicio de las oportunidades del desarrollo en forma libre y segura, con la confianza de que éstas no desaparecerán súbitamente en el futuro.
- vi. Productividad: Trata de la participación plena de las personas en el proceso de generación de ingresos y en el empleo remunerado.

Se entiende entonces que, para potenciar estos factores, los países deben orientar sus estrategias de desarrollo hacia la progresiva creación de un ambiente económico, social, político y cultural que potencie las capacidades individuales y sociales.

En este contexto, en 1990 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estableció el *Índice de Desarrollo Humano* (IDH), con el fin de analizar el grado de desarrollo de los países. Esto significó «trasladar la medida del éxito de una sociedad desde la mera evaluación del desempeño económico hacia la forma en que ese desempeño se traduce en mayores oportunidades y capacidades de las personas en todos los ámbitos de su vida»<sup>3</sup>. Así, se establecieron tres dimensiones de evaluación: salud (tener una vida larga y saludable); educación (poseer los conocimientos necesarios para comprender y relacionarse reflexivamente con el entorno social); e ingreso (poseer los ingresos suficientes para acceder a un nivel de vida digno).

El IDH puede ser entendido como la cantidad de opciones que tiene un ser humano, en su propio medio, para ser o hacer lo que él desea: a mayor cantidad de opciones, mayor desarrollo humano; y a menor cantidad de opciones, menor desarrollo humano. La finalidad del IDH es entregar una evaluación del nivel de logro en *desarrollo humano* de cada país en estas tres dimensiones (salud, educación, e ingreso), para lo cual el PNUD clasifica los países en tres grandes grupos: países con *desarrollo humano alto* ( $IDH \geq 0,8$ ); países con *desarrollo humano medio* ( $0,5 \leq IDH < 0,8$ ); y países con *desarrollo humano bajo* ( $IDH < 0,5$ ). En la actualidad, el IDH es reconocido y utilizado en 179 países.

## 2. *International Social Justice Project (ISJP)*<sup>4</sup>

Parece que la desigualdad es un hecho inevitable en nuestras sociedades, pero no por eso admisible. La desigualdad debe ser corregida con justicia. En este contexto surge

---

<sup>3</sup> [www.desarrollohumano.cl](http://www.desarrollohumano.cl)

<sup>4</sup> [www.hu-berlin.de/lehrebereiche/empisoz/forschung/isjp](http://www.hu-berlin.de/lehrebereiche/empisoz/forschung/isjp)

el International Social Justice Project (ISJP), iniciativa de investigación coordinada por el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Humboldt de Berlín, cuya finalidad es el estudio comparativo de los países con respecto a la justicia en sus planos social, económico y político.

### 3. *Movilidad Social*

El concepto de movilidad social se refiere a los desplazamientos que efectúan las personas, familias o grupos dentro del plano socio-económico de una sociedad. Estos desplazamientos pueden ser de dos tipos: horizontales o verticales. Los desplazamientos horizontales se refieren al paso —por parte de una persona, familia o grupo— de un sector de la economía a otro, sin que ello implique un cambio en su posición socio-económica. Los desplazamientos verticales se refieren a los desplazamientos descendentes o ascendentes que afectan a personas, familias o grupos, y que sí implican cambios en su posición socio-económica. En este capítulo nos enfocaremos en la movilidad social vertical.

Núñez y Risco (2004) plantean por primera vez en forma académica la movilidad vertical en nuestro país. El concepto de movilidad intergeneracional del ingreso es un buen indicador, con el fin de medir el grado de igualdad de oportunidades existente en un país: a mayor grado de movilidad intergeneracional, menor será el impacto del origen socio-económico de la persona; mientras que a menor grado de movilidad intergeneracional, mayor será el impacto de su origen socio-económico. La determinación del conjunto de oportunidades que posee una persona estará entonces directamente relacionada con el grado de movilidad intergeneracional que posea el país donde reside. Una mayor movilidad social promueve en definitiva una asignación más eficiente de los recursos humanos de la sociedad.

### 4. *Educación*

La desigualdad implica la existencia de una brecha importante entre ricos y pobres. Esta brecha se hace visible en distintos ámbitos: educación, trabajo, salud y vivienda. En esta sección analizaremos el problema de la desigualdad en el ámbito de la educación. En este contexto, el estudio «Panorama General de la Pobreza y su Dinámica en Chile: Últimas Mediciones», elaborado por la Fundación para la Superación de la Pobreza (FSP) en el año 2009, destaca los indicadores de desigualdad «20/20», «10/40», y el Índice de Gini. El índice «20/20» expresa el número de veces en que el ingreso promedio del 20% más rico de la población contiene al ingreso promedio del 20% más pobre. El índice «10/40» expresa el número de veces en que el ingreso promedio del 10% más rico de la población contiene al ingreso promedio del 40% más pobre. Y el Índice de Gini mide desigualdad del ingreso: a medida que se acerca a 0 no existe desigualdad, y en la medida que se acerca a 1 se incrementa la desigualdad.

### **5. Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF)**

El Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE) realizó entre noviembre de 2006 y octubre de 2007 la primera Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) que incluyó las capitales regionales y sus zonas conurbanas, además del Gran Santiago. De esta forma, los resultados obtenidos reflejan las tendencias de ingresos y gastos de todo el país, lo que permitirá analizar la relación ingresos-gastos de las familias y la composición de estos últimos.

### **6. Endeudamiento y Ahorro**

El último indicador de desigualdad que se analizará es de carácter económico-financiero, y consiste en un estudio de las diferencias y posibilidades que enfrentan las familias de distintos niveles de ingresos para ahorrar o endeudarse, y cómo ello condiciona su bienestar futuro y el de sus hijos. El diferencial entre la capacidad de ahorro y endeudamiento que se puede apreciar a través de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) de noviembre 2006-octubre 2007, hará que las desigualdades no sólo se mantengan, sino que además aumenten a tasas crecientes. Esto no sólo se da por la incapacidad de ahorro de los quintiles más pobres, sino también de los quintiles medios. A ello se añade un análisis de los efectos de la tasa de interés.

## **III. Análisis de los Indicadores de Desigualdad**

### **1. Índice de Desarrollo Humano (IDH)**

En el año 2008, Chile se ubicó en el lugar 40° del mundo y en el primer lugar en Latinoamérica con un IDH de 0,874, seguido por Argentina (0,860) y Uruguay (0,859). Según los cálculos del Informe de Desarrollo Humano Mundial, Chile presenta en las últimas décadas un incremento constante en su IDH: durante los años ochenta, el país se ubicó en un nivel medio de desarrollo humano; y a mediados de la década de los noventa se insertó dentro del grupo de países que ostentan un alto nivel de desarrollo humano ( $IDH \geq 0,8$ ). Sin embargo, cabe hacerse la siguiente pregunta: ¿la población, en general, experimenta esa mejora en su calidad de vida?

El informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), «Hacia un Desarrollo Sostenible y Equitativo: Estrategias Sectoriales para América Latina y el Caribe» (2003), reconoce que el crecimiento económico no se agota en el ámbito macroeconómico. «También es necesario prestar atención a temas decisivos en el orden microeconómico, tales como: las condiciones productivas y el capital humano de la población más pobre, el desarrollo del capital social, la gestión institucional, la integración de la tecnología en la producción, el desarrollo de aptitudes, un entorno favorable para la inversión y las actividades productivas, y la competitividad de empresas y sectores económicos individuales». Por su parte, el informe del Banco Mun-

dial «Desigualdad en América Latina: ¿Ruptura con la Historia?» (2003) pone en alerta sobre el alto nivel de desigualdad, el cual tiene altos costos, ya que el aumento de los niveles de pobreza disminuye el impacto del desarrollo económico destinado a reducirla.

De acuerdo al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el IDH se construyó sobre la base de un perfil de desarrollo promedio y para realidades muy diversas en términos de disponibilidad de estadísticas. Por esa razón se ha calculado un IDH especial para Chile, agregando nuevas variables y sustituyendo otras. Así, el IDH para Chile es una herramienta más exigente.

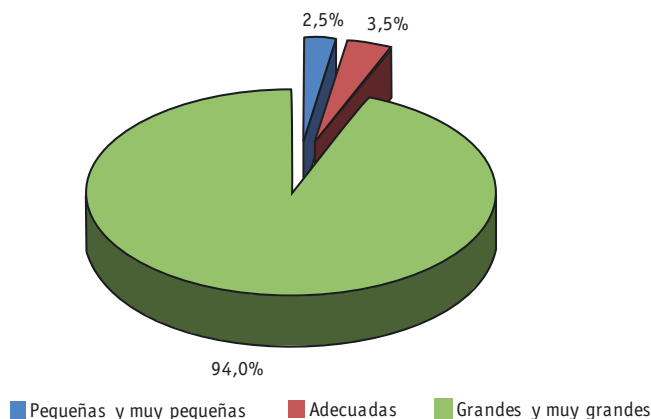
Según el «Informe del Índice de Desarrollo Humano en Chile» (2009) se destacan dos tipos de desafíos, algunos de larga data y otros más propios del momento actual. Los primeros remiten a *ámbitos de baja complejidad*, donde los problemas presentan un carácter fácilmente delimitable y frente a los cuales se dispone de abundante información, alta capacidad de control y fuertes consensos acerca de «lo que hay que hacer». Normalmente se trata de ámbitos donde los problemas de coordinación de relaciones sociales complejas juegan un papel secundario. A estos desafíos se les puede llamar *problemas de entorno*, y entre ellos se encuentran iniciativas como la construcción de infraestructura, la racionalización de procesos técnicos, la ampliación de cobertura de ciertos servicios como electricidad, riego o la mejoría de la infraestructura escolar. Los segundos son *problemas de alta complejidad*, que resultan de cambios recientes y de los cuales, por lo mismo, no se dispone de suficiente conocimiento acumulado. Suelen ser ámbitos muy densos en relaciones y significados sociales, donde los actores tienen relativa autonomía entre sí, y en relación con los cuales existen centros de control múltiples y difusos. A este tipo de desafíos se les puede llamar *problemas de lógicas de acción*, pues su núcleo problemático radica precisamente en la organización de las relaciones entre los actores, es decir, en las prácticas. Ejemplos de ello serían la mejoría de la calidad educacional, el desarrollo de la innovación en las empresas, la generación de acuerdos en la sociedad civil, el manejo de conflictos dentro de la familia, la operacionalización de derechos de atención en salud, y la transformación de las relaciones laborales, entre muchos otros.

El desarrollo humano depende fundamentalmente de «cómo» un país decide «hacer las cosas». Para distribuir mejor el ingreso y, por ende, el acceso a las oportunidades, y avanzar en la superación de la desigualdad económica y social, se requiere de un Gobierno que sea capaz de diagnosticar, formular e implementar políticas públicas adecuadas a los desafíos que tenemos como país. Y para ello se necesita de un diálogo sincero entre el Estado, las empresas, las organizaciones sociales y las familias. El actual divorcio entre los distintos actores de nuestra sociedad hace que muchos esfuerzos sean en vano y que se desarrollen e implementen políticas públicas destinadas a solucionar problemas que han sido mal diagnosticados, generando soluciones que han sido mal formuladas, beneficiarios descontentos con lo que reciben, problemas en la asignación de recursos, etc.

## 2. International Social Justice Project (ISJP)<sup>5</sup>

En 1991 se realizó el primer estudio (ISJP1) en Rusia, Estonia, Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Bulgaria, Eslovenia, Alemania (del Este y del Oeste), Estados Unidos, Reino Unido, Holanda y Japón. El ISJP2 (1996) se replicó en Rusia, Estonia, Hungría, República Checa, Bulgaria y Alemania. El ISJP3 (2000) se volvió a repetir en Alemania. El ISJP4 (2006) incluyó a países como Israel, República Checa, Hungría, y por primera vez participó nuestro país, siendo éste el primero en Latinoamérica (en Chile la encuesta se realizó a nivel nacional entre los meses de noviembre y diciembre). Entre las conclusiones más relevantes del estudio en nuestro país encontramos que, primero, existe una percepción muy mayoritaria por parte de los chilenos (independiente del sexo, edad e identificación política) de que existe un alto nivel de desigualdad en el país. Ante la pregunta: «en su opinión, ¿en Chile las diferencias en los ingresos son muy grandes, grandes, adecuadas, pequeñas o muy pequeñas?», el 94% consideró que dichas diferencias son grandes y muy grandes.

**Figura I.** Percepción acerca de las diferencias en los ingresos percibidos en Chile.  
Pregunta: En su opinión, ¿en Chile las diferencias en los ingresos son muy grandes, grandes, adecuadas, pequeñas o muy pequeñas?

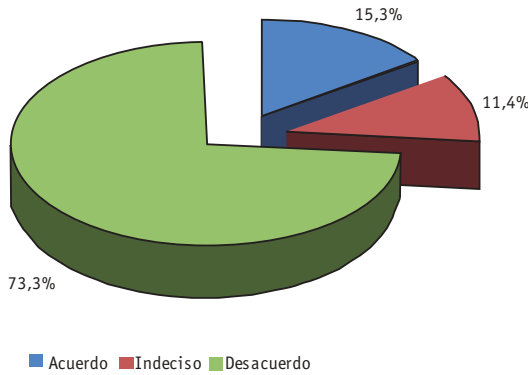


*Fuente:* ISJP / Escuela de Sociología de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, 2006.

Segundo, la gran mayoría de la población percibe que el actual sistema educacional no ofrece el mismo nivel de calidad a todos los estudiantes. Ante la afirmación «Chile tiene actualmente un sistema educacional que ofrece niveles de calidad similares a todos los estudiantes», un 73,3% está en desacuerdo, independientemente del sexo, edad e identificación política.

<sup>5</sup> [www.hu-berlin.de/lehrbereiche/empisoz/forschung/isjp](http://www.hu-berlin.de/lehrbereiche/empisoz/forschung/isjp)

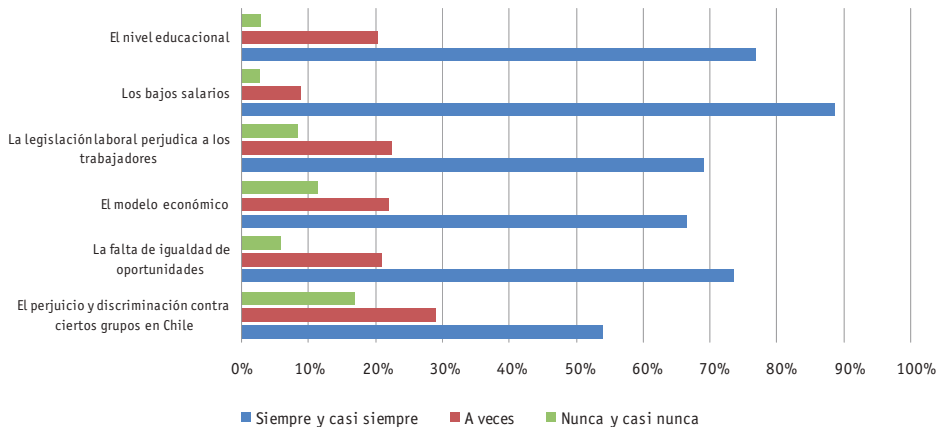
**Figura II.** Percepción acerca del nivel de calidad del sistema educacional chileno.  
Afirmación: Chile tiene actualmente un sistema educacional que ofrece niveles de calidad similares a todos los estudiantes



Fuente: ISJP / Escuela de Sociología de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, 2006.

Tercero, la desigualdad es explicada fundamentalmente por razones estructurales y, en menor medida, por razones de responsabilidad individual. Ante la pregunta ¿cuál es la verdadera causa de la pobreza en Chile?, el 88,6% de los encuestados respondió que «siempre y casi siempre» la causa de la pobreza en Chile son los bajos salarios; el 76,8% consideró que es el nivel educacional; el 73,4% opinó que es la falta de igualdad de oportunidades; el 69,1% que es la legislación laboral, que perjudica a los trabajadores; y el 66,5% que es el modelo económico.

**Figura III.** Percepción acerca de cuáles son las causas de la pobreza en Chile.  
Pregunta: ¿En qué medida... es causa de la pobreza en Chile?

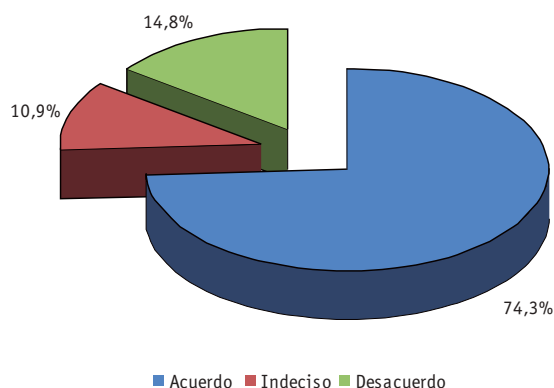


Fuente: ISJP / Escuela de Sociología de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, 2006.



Y cuarto, los distintos sectores de la sociedad, sin importar su sexo, edad o identificación política, en forma categórica y mayoritaria encuentran justas las diferencias de ingresos entre las personas si y sólo si existe igualdad de oportunidades. Específicamente, el 74,3% consideró que es justo que haya personas que tengan más dinero o riqueza que otros, sólo si hay igualdad de oportunidades.

**Figura IV.** Percepción acerca de la desigualdad de ingresos entre los chilenos, sólo en el caso de existir igualdad de oportunidades. Afirmación: Es justo que haya personas que tengan más dinero o riqueza que otros, pero sólo si hay igualdad de oportunidades.



Fuente: ISJP / Escuela de Sociología de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, 2006.

### 3. Movilidad Social

El estudio de Núñez y Risco (2004) entrega dos importantes conclusiones con respecto a la movilidad intergeneracional existente en nuestro país. En primer lugar, Chile presenta un grado particularmente bajo de movilidad intergeneracional en comparación con la mayoría de los países. La desigual distribución se aplica tanto a los ingresos como a las oportunidades, pero lo más preocupante es que existe un elevado grado de transmisión de la condición socioeconómica de los padres a sus hijos. Entonces existe en nuestro país una especie de *determinismo de origen* verdaderamente frustrante, que no premia ni valora méritos ni esfuerzos personales, sino que condena a vivir de acuerdo a las oportunidades que tuvieron nuestros padres. Cabe preguntarnos, ¿cuál es el incentivo que entregamos como sociedad a las personas para que éstas estudien, se capaciten y se superen? Y en el caso de que igualmente la persona decida entusiastamente romper con ese condicionamiento a través del estudio y la capacitación, ¿dónde quedarán los esfuerzos por mejorar sus condiciones de vida cuando se dé cuenta que su grado de bienestar no depende de su capacidad, sino de la herencia de sus padres y abuelos?

Segundo, a pesar de que la distribución del ingreso en Chile se ha mantenido estable en las últimas décadas, la movilidad intergeneracional ha aumentado a partir de los años noventa, debido en gran medida a la mejora que existe desde entonces en el acceso a la educación secundaria y superior. Sin embargo, esto no invalida la primera conclusión que establece la transmisión de la condición socioeconómica de padres a hijos.

Al analizar la matriz de transición para los pares padres-hijos (Tabla 1) se observa que, mientras se da un importante grado de movilidad en los quintiles 2, 3 y 4 —que corresponden a los estratos medios de la población—, la persistencia de la condición socio-económica es significativamente mayor en los extremos de la distribución de ingresos, es decir, en los quintiles 1 y 5, siendo esta persistencia más notoria en el quintil 5, correspondiente al 20% de la población con mayores ingresos (Núñez y Risco, 2004).

**Tabla 1.** Matriz de transición para quintiles de padres e hijos. Índice de inmovilidad: 0,294.

Quintil Padre	Quintil Hijo				
	1	2	3	4	5
1	0,31	0,21	0,21	0,19	0,07
2	0,29	0,22	0,32	0,13	0,05
3	0,16	0,28	0,21	0,22	0,12
4	0,17	0,18	0,20	0,22	0,23
5	0,08	0,11	0,06	0,26	0,50

Fuente: Núñez y Risco (2004).

La Tabla 2 muestra que la persistencia intergeneracional del ingreso en Chile es mayor que la existente en los países desarrollados, superando incluso a Estados Unidos e Inglaterra, los cuales poseen la mayor persistencia intergeneracional dentro de los países desarrollados. Chile también exhibe índices de persistencia mayores que países en desarrollo como Malasia y Sudáfrica. Brasil es el único país similar a Chile en términos de persistencia intergeneracional del ingreso, y ambos poseen una de las distribuciones del ingreso más desiguales de América Latina y del mundo (Núñez y Risco, 2004).

**Tabla 2.** Elasticidad del ingreso de los hijos versus el ingreso de los padres, por país.

País	OLS	IV	Fuente
Alemania	0,11-0,34		Couch and Dunn (1997); Wiegand (1997)
Brasil	0,53-0,54	0,54-0,74	Dunn (2003)
Canadá	0,12-0,19		Corak y Heisz (1995)
Chile	0,54	0,58	Núñez y Risco (2004)
España	0,24	0,44	Sánchez (2004)
Estados Unidos	0,29-0,39	0,45-0,53	Solon (1992)
Finlandia	0,13		Osterbacka (2001)
Francia	0,41	0,44	Lefrane y Trannoy (2004)
Inglaterra	0,43	0,57	Dearden, Machin and Reed (1997)
Italia	0,36		Checchi (1997)
Malasia	0,26		Lilland and Kilburn (1995)
Sudáfrica	0,44		Solon (2002)
Suecia	0,13		Osterberg (2000)

Fuente: Núñez y Risco (2004).

Elasticidades estimadas por el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (OLS), y por la metodología de Variables Instrumentales en dos muestras (IV). La primera (OLS) entrega una subestimación del parámetro de interés, mientras que la segunda (VI) lo sobreestima. Al respecto, Núñez y Risco (2004) argumentan que el verdadero valor de la elasticidad estaría acotado por los parámetros que entregan ambas metodologías.

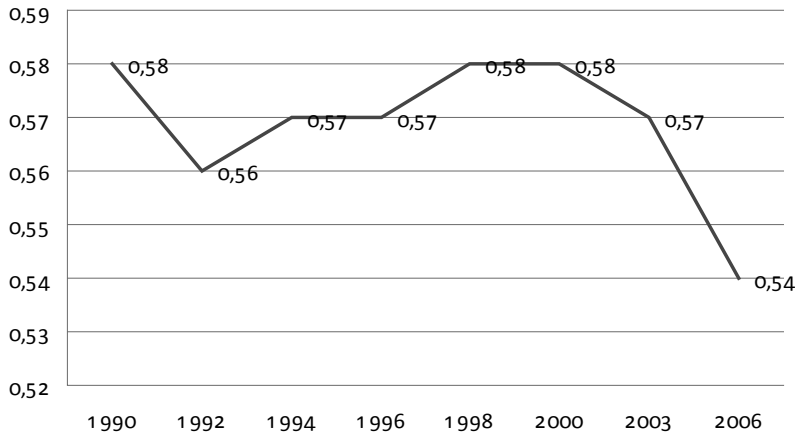
#### 4. Educación

De acuerdo al estudio de la Fundación para la Superación de la Pobreza (FSP, 2009), el índice «20/20» señala que la distribución del ingreso autónomo<sup>6</sup> mejoró de 14,5 en 2003 a 13,1 en 2006. En comparación con los años 1998 y 2000 estos resultados son positivos (en esos años los índices fueron 15,5 y 15,3, respectivamente). Cuando se incluyen las transferencias monetarias del Estado, mejora la participación en los ingresos de los hogares más pobres, reduciéndose las diferencias en cerca de 2 puntos en 2006. El índice «10/40» muestra una mejora en la distribución del ingreso: el 10% más rico recibe 3,0 veces más que el 40% más pobre de la población, en el año 2006. El Índice de Gini —apreciado según el ingreso autónomo de los hogares— desde 1990 a 2003 se mantiene relativamente constante: 0,58 en 1990, disminuyendo a 0,56 en 1992, manteniéndose en 0,57 en los años 1994 y 1996, ascendiendo a 0,58

<sup>6</sup> El ingreso autónomo se define como todos los pagos que recibe un hogar como resultado de la posesión de factores productivos. Incluye sueldos, salarios, ganancias de trabajos independientes, autoprovisión de bienes producidos por el hogar, rentas, intereses, pensiones y jubilaciones. Mideplan, Volumen 1 «Pobreza, Distribución del Ingreso e Impacto Distributivo del Gasto Social», 2004.

en 1998 y 2000, y bajando a 0,57 en 2003. Entre los años 2003 y 2006 se muestra una caída interesante, pero aún discreta de la desigualdad, obteniendo un 0,54. De acuerdo a esto, se observa que la tendencia a la baja de la desigualdad sigue siendo temporal y aún no es concluyente.

**Figura V.** Evolución del Coeficiente de Gini. Ingreso Autónomo. Período 1990-2006.



*Fuente:* Fundación para la Superación de la Pobreza (2009). «Panorama General de la Pobreza y su Dinámica en Chile: Últimas Mediciones».

Por otra parte, en materia de educación se pueden destacar al menos cuatro niveles: Educación Preescolar, Educación Básica, Educación Media y Educación Superior. A continuación analizaremos cada uno de los niveles de enseñanza, a fin de entender con mayor precisión la incidencia de la desigualdad en cada uno de ellos. En el nivel de Educación Preescolar, la cobertura de Educación Preescolar neta<sup>7</sup> se ha incrementado en los últimos 16 años y la brecha ha ido disminuyendo entre el quintil más pobre y el quintil más rico. Aun así persisten desafíos enormes en materia de cobertura. En el año 2006, a nivel nacional sólo el 36,9% de la población entre 0 y 5 años se encontraba en el sistema preescolar, cifra que se incrementa a 47,4% en el quintil más rico.

<sup>7</sup> Alumnos entre 0 y 5 años que asisten a la educación preescolar, sobre la población total entre 0 y 5 años.

**Tabla 3.** Cobertura de Educación Preescolar, según quintil de ingreso autónomo (neto). Cifras en Porcentaje. Período 1990 – 2006.<sup>(\*)</sup>

Quintil de Ingreso Autónomo	Cobertura de Educación Preescolar según quintil de ingreso autónomo (%) (Neto)				
	1990	1996	2003	2006	Diferencia (2006-1990)
<b>I</b>	12,4	16,6	25,4	32,3	19,9
<b>II</b>	12,7	20,3	28,4	34,1	21,4
<b>III</b>	15,4	23,4	30,2	38,4	23,0
<b>IV</b>	21,4	30,7	31,2	41,1	19,7
<b>V</b>	27,2	43,1	43,3	47,4	20,2
<b>Total</b>	15,9	23,7	29,9	36,9	21,0
<b>Diferencia (V - I)</b>	14,8	26,5	17,9	15,1	

Fuente: Informe Educación, Casen 2006.

(\*) Se excluye servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

Con respecto a los niños entre 0 y 5 años que no asisten a un establecimiento educacional, todavía existe una baja cobertura en la Educación Preescolar bruta,<sup>8</sup> dado que el promedio nacional es de 39,5% (ver Tabla 4). En el quintil pobre, esta «no asistencia» es de 46,3%, mientras que en el quintil más rico la «no asistencia» disminuye a 40,9%. Los quintiles con menor tasa de «no asistencia» son los 3 y 4, con 33,1% y 33,8%, respectivamente.

**Tabla 4.** Tasa de no asistencia a la Educación Preescolar en la población entre 0 y 5 años de edad, según quintil de ingreso autónomo nacional (bruta)<sup>(\*)</sup>

Quintil de Ingreso Autónomo	0 - 5 Años de Edad	
	N	%
<b>I</b>	271.008	46,3
<b>II</b>	220.162	40,6
<b>III</b>	145.226	33,1
<b>IV</b>	119.839	33,8
<b>V</b>	81.930	40,9
<b>Total</b>	838.165	39,5

Fuente: Informe Educación, Casen 2006.

(\*) Se excluye servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

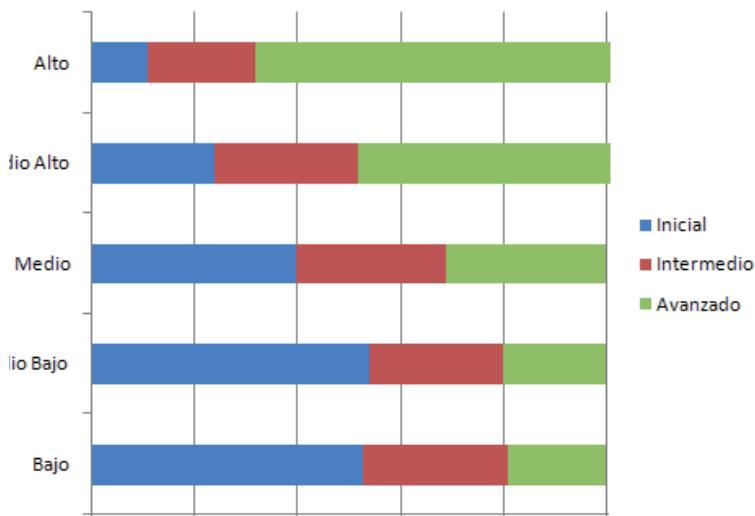
En el nivel de Educación Básica y Media la tasa de cobertura se ha mantenido relativamente alta y estable en el tiempo. Sin embargo, el problema que se produce en este nivel es la brecha en la calidad de la educación.

Si analizamos los resultados SIMCE 2006, vemos que más de la mitad de los alumnos pertenecientes a grupos socioeconómicos bajos que cursan 4° Básico tienen

<sup>8</sup> Número total de alumnos que asisten a preescolar por sobre la población de 0 a 5 años.

un logro inicial de lectura de 53%, lo que implica que son alumnos que no han logrado los resultados esperados para su nivel. Sin embargo, el 69% de los estudiantes de niveles socioeconómicos altos se ubican en el nivel de logro avanzado, en que han alcanzado y superado los conocimientos y habilidades esperadas. ¿Qué significa esta importante brecha entre unos y otros? Significa que los alumnos de grupos socioeconómicos bajos ven debilitado el desarrollo de sus habilidades básicas, las que les permitirán el acceso al conocimiento y la generación de capacidades de aprendizaje autónomo.

**Figura VI.** Niveles de logro de lectura por grupo socioeconómico. Resultados nacionales, 4° Básico.



Fuente: Resultados Nacionales, SIMCE 2006. Ministerio de Educación, Mayo de 2007.

Esta brecha en la calidad de la educación entre los grupos socioeconómicos altos y bajos se hace evidente en el momento en que los alumnos realizan las pruebas de admisión a las universidades. Entre el 2004 y el 2007, la brecha se vio incrementada entre los establecimientos particulares y los establecimientos municipales, y los particulares subvencionados.

En 2004, el resultado promedio de la PSU<sup>9</sup> en los establecimientos particulares fue de 578,3 puntos, mientras que en los establecimientos particulares subvencionados fue de 484,4 puntos, y en los establecimientos municipales fue de 454,9 puntos.

<sup>9</sup> En diciembre de 2003 se aplicó por primera vez la Prueba de Selección Universitaria (PSU), que reemplazó a la Prueba de Aptitud Académica (PAA), vigente entre 1967 y 2002.

Así, la brecha de puntaje PSU entre establecimientos particulares y municipales fue de 123,4 puntos.

En el año 2007 esta brecha aumentó. El resultado promedio de la PSU en los establecimientos particulares fue de 597,6 puntos, mientras que en los establecimientos particulares subvencionados fue de 490,3 puntos, y en los establecimientos municipales fue de 456,9 puntos. De esta manera, la brecha de puntaje PSU entre establecimientos particulares y municipales fue de 140,7. Lo alarmante es que, si bien el resultado promedio de la PSU aumentó en todos los establecimientos educacionales, la brecha entre unos y otros aumentó en 17,3 puntos en tan sólo 3 años.

**Tabla 5.** Evolución de las brechas en los resultados de la PSU, según tipo de establecimiento educacional. Cifras en valor promedio, correspondientes a los años 2004 y 2007.

<b>Tipo de Establecimiento</b>	<b>2004</b>	<b>2007</b>
Particular (1)	578,3	597,6
Subvencionado (2)	484,4	490,3
Municipal (3)	454,9	456,9
<b>Brecha de Puntaje (1) - (3)</b>	<b>123,4</b>	<b>140,7</b>

Fuente: <http://www.demre.cl/estadisticas2006.html//>

Si analizamos la Educación Básica (niños entre 6 y 13 años), existe un bajo porcentaje de «no asistencia» a un establecimiento educacional, reflejado en un 1,1%. En la Educación Media (jóvenes entre 14 y 17 años) esta situación aumenta considerablemente a un 4,5%, y en el quintil más pobre se eleva drásticamente a 7,0%.

**Tabla 6.** Tasa de no asistencia en la población entre 6 y 17 años de edad, según quintil de ingreso autónomo nacional.

<b>Quintil de Ingreso Autónomo</b>	<b>Edad</b>			
	<b>6 a 13 Años</b>		<b>14 a 17 Años</b>	
	<b>N</b>	<b>%</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
<b>I</b>	11.629	2,0	40.905	7,0
<b>II</b>	5.358	1,0	29.827	5,5
<b>III</b>	3.181	0,7	16.071	3,7
<b>IV</b>	1.260	0,4	5.275	1,5
<b>V</b>	1.077	0,5	3.822	1,9
<b>Total</b>	<b>22.505</b>	<b>1,1</b>	<b>95.900</b>	<b>4,5</b>

Fuente: Casen 2006.

Si nos detenemos a analizar la escolaridad de los jefes de hogar jóvenes, entre 15 y 19 años, encontramos que existe un grupo importante de ellos que posee la ense-

ñanza media incompleta. Recordemos que en el año 2003 se implementó la ley de enseñanza obligatoria de 12 años, pero a pesar de ello tenemos importantes niveles de deserción escolar. Un 0,2% de las jefaturas de hogar está representado por jóvenes entre 15 y 19 años, lo que equivale a 6.739 casos. De éstos, el 61,6% no terminó o no asiste a ningún establecimiento educacional. Entre las razones más importantes que explican este fenómeno encontramos que los jóvenes jefes de hogar trabajan o buscan trabajo (54,3%) o manifiestan razones de maternidad o paternidad (17,9%). Esta última causa, si se analiza por quintiles de ingresos, se acentúa en el quintil más pobre (47,4%). Este factor es claramente determinante en la persistencia de la condición de pobreza y, por ende, de desigualdad dentro de estos hogares a través del tiempo (FSP, 2009).

Finalmente, en el nivel de Educación Superior se mantiene y acentúa la lógica exhibida en la Educación Media y Básica. Queda claro que la cobertura de la Educación Superior en el quintil más rico (quintil 5) ha registrado sus mayores aumentos, con una diferencia entre los años 2006 y 1990 de 19,9 puntos porcentuales (ver Tabla 7). En los quintiles de menores ingresos (quintiles 1 y 2) se ha producido un aumento de 9,7 y 10,9 puntos porcentuales en el mismo período. ¿Pero en qué proporción se producen estos aumentos? Los aumentos de la cobertura se dan en distintas proporciones, reflejando nuevamente un problema de desigualdad.

**Tabla 7.** Cobertura de Educación Superior, según quintil de ingreso autónomo (neto).  
Cifras en porcentajes. Período 1990- 2006.

Quintil de Ingreso Autónomo	Cobertura de Educación Superior según quintil de ingreso autónomo (%) (Neto)				
	1990	1996	2003	2006	Diferencia (2006-1990)
I	4,0	6,7	10,0	13,7	9,7
II	6,3	11,9	15,0	17,2	10,9
III	10,4	16,4	23,0	23,9	13,5
IV	17,7	26,0	35,2	35,3	17,6
V	33,2	49,8	57,8	53,1	19,9
<b>Total</b>	13,0	21,2	26,1	27,5	14,5
<b>Diferencia (V - I)</b>	29,2	43,1	47,8	39,4	

Fuente: Informe Educación, Casen 2006.

### 5. Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF)

De la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF, 2008), es importante analizar algunas de sus conclusiones.

Primero, a pesar de persistir una diferencia contundente en la distribución del ingreso entre los hogares que pertenecen a los cuatro primeros quintiles y con respecto al quintil más rico, estas diferencias se reducen en todos los casos en el Gran Santiago. Ahora bien, ¿cuál es la proporción real de la disminución de dicha brecha? La proporción es bien marginal: mientras el quintil más rico disminuye su participa-



ción del ingreso total en 1,5 puntos porcentuales, el quintil más pobre aumenta sólo 0,18 puntos porcentuales, con respecto a la EPF anterior.

La Tabla 8 muestra que los hogares del quintil más rico del país concentran el 51,03% del ingreso total, con un ingreso promedio mensual por hogar de \$1.681.500, cifra 9,5 veces superior al quintil más pobre, que percibe mensualmente un ingreso promedio de \$177.103. Los hogares del primer quintil representan el 5,38% del ingreso total. En el caso del Gran Santiago, el quintil 3 también incrementa su participación en el total de ingresos desde 12,80% a 13,46%, lo que significa un aumento de 0,66 puntos porcentuales. El ingreso promedio mensual para este quintil fue de \$480.571 en 2007.

**Tabla 8.** Total de Ciudades Capitales Regionales. Hogares, personas, gastos e ingreso mensual por hogar, según grupo de quintil de hogares (pesos de abril de 2007). Hogares ordenados de acuerdo al ingreso Per Cápita. El ingreso excluye arriendo imputado por vivienda propia o cedida gratuitamente.

Grupo de Quintil de Hogares	Hogares		N° de Personas por Hogar	Personas		Gasto Mensual		Ingreso Mensual		Participación en el Ingreso Total (%)
	N°	%		N°	%	Por Hogar	Per Cápita	Por Hogar	Per Cápita	
Total	2.650.757	100	3,56	9.433.750	100,00	682.967	191.905	659.050	185.184	100
1	530.151	20	4,24	2.245.306	23,80	304.042	71.789	177.103	41.817	5,38
2	530.151	20	3,88	2.058.416	21,82	404.702	104.232	312.497	80.485	9,48
3	530.151	20	3,68	1.949.335	20,66	515.934	140.316	453.217	123.259	13,75
4	530.151	20	3,26	1.725.660	18,29	697.700	214.345	670.936	206.123	20,36
5	530.151	20	2,74	1.455.033	15,42	1.492.456	543.787	1.681.500	612.666	51,03

*Fuente:* Instituto Nacional de Estadística de Chile (2008). Encuesta de Presupuestos Familiares, noviembre 2006 – octubre 2007.

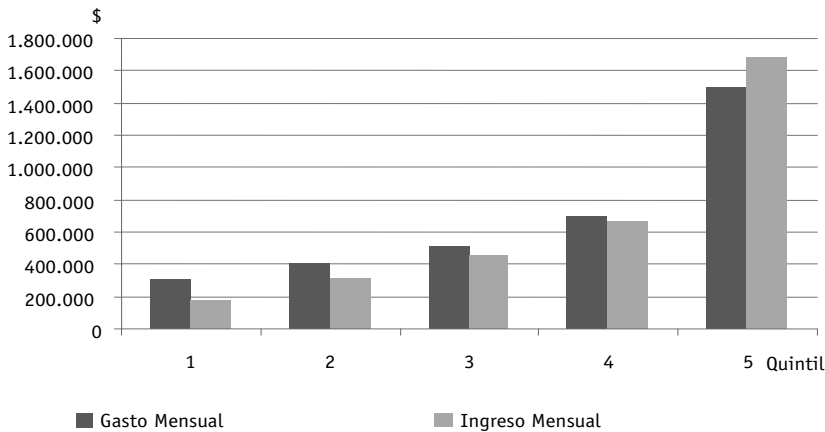
Segundo, al analizar el gasto de los hogares encuestados, el estudio dio cuenta que en el Gran Santiago, con la excepción del quintil de mayores ingresos, todos los restantes quintiles gastan más de lo que perciben como ingresos. En promedio, el quintil más rico gasta \$ 1.492.456 (\$189.044 menos del ingreso), al contrario del quintil más pobre, que tiene un gasto familiar promedio de \$304.042 (\$126.939 más de lo que gana mensualmente).

En promedio, el ingreso mensual en la Región Metropolitana es de \$713.577, mientras el gasto mensual es de \$739.960, lo que indica que los hogares gastan \$26.383 más de lo que perciben. A nivel nacional, registraron un ingreso promedio mensual de los hogares de \$659.050, y un gasto promedio mensual de \$682.967.

Tercero, y con respecto al análisis de la estructura del gasto promedio de los hogares del total de las ciudades capitales y de sus zonas conurbanas, la realidad no deja de ser apremiante. Como se observa en la Figura VIII, al momento de gastar las familias lo hacen fundamentalmente en los siguientes rubros: Transporte y Comunicaciones (22,7%), Alimentos y Bebidas (22,5%), y Vivienda (14,7%). ¿Qué ocurre con bienes públicos tan fundamentales como Educación (Enseñanza) y Salud? Las

familias gastan en Educación sólo un 5,9%, mientras que en Salud el gasto promedio es de 5,4%. Lo anterior muestra que la mayor parte del gasto corresponde a gastos de subsistencia, es decir, a aquéllos que son indispensables en el día a día. Así, el 59,9% del gasto familiar corresponde a alimentos, transporte y comunicación, y vivienda.

**Figura VII.** Gasto e ingreso promedio mensual del total de ciudades capitales regionales por hogar, según quintil de ingreso per cápita (pesos de abril de 2007)

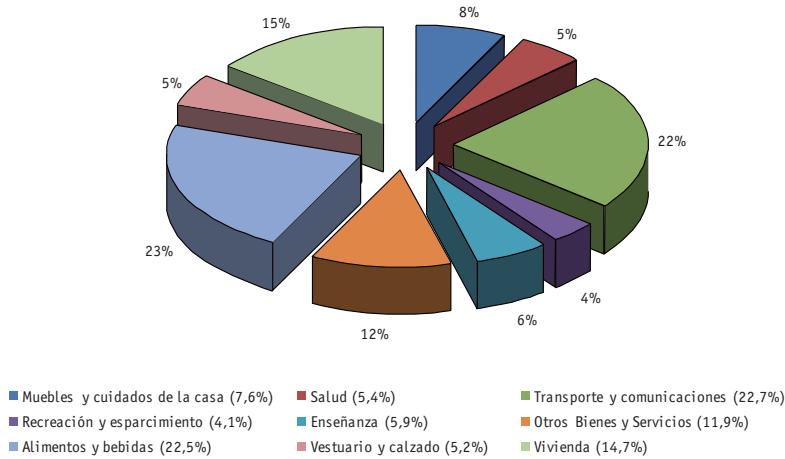


*Fuente:* Instituto Nacional de Estadística de Chile (2008). Encuesta de Presupuestos Familiares, noviembre 2006 – octubre 2007.

Al desagregar el gasto promedio de las familias según quintil, se observa que la incidencia del gasto en Alimentos y Bebidas va disminuyendo a medida que nos movemos desde el quintil 1 al 5: el gasto en alimentación en el quintil más pobre representa el 36,4% del gasto total, mientras que en el quintil más rico sólo el 14,7% del gasto se destina a ese fin. La incidencia del gasto en Salud aumenta desde el quintil 1 al 4, siendo este último el que más gasto realiza en este ítem (6,3% del gasto total). El gasto en Educación, como proporción del gasto total de las familias, también aumenta desde el quintil 1 al 4, representando en este último caso el 6,7% del gasto total. Con respecto al gasto en Vivienda, los quintiles 1 y 5 son los que más gastan (15,1% y 15,3% del gasto total, respectivamente), y el quintil 4 es el que destina la menor proporción del gasto a Vivienda (13,5% del gasto total).

Nos permitimos hacer una mención especial al gasto en Recreación y Esparcimiento, el cual aumenta desde el quintil 1 al 5: el quintil más pobre gasta un 3,5% en esparcimiento y entretenimiento, mientras que el quintil más rico gasta un 4,4%. Los quintiles 2, 3 y 4 gastan en forma similar (3,8%, 3,9% y 4,0%, respectivamente).

**Figura VIII.** Estructura del gasto promedio de los hogares del total de ciudades capitales (en porcentaje del total).



*Fuente:* Instituto Nacional de Estadística de Chile (2008). Encuesta de Presupuestos Familiares, noviembre 2006 – octubre 2007.

**Tabla 9.** Total de ciudades capitales regionales. Composición del gasto promedio de los hogares por quintil de ingreso per cápita 2007, según productos. Cifras porcentuales.

Productos	Quintil					Total
	1	2	3	4	5	
<b>Alimentos y bebidas</b>	36,4	31,8	28,6	23,1	14,7	22,5
<b>Vestuario y calzado</b>	6,4	5,8	5,6	5,3	4,7	5,2
<b>Vivienda</b>	15,1	14,7	14,1	13,5	15,3	14,7
<b>Muebles y cuidados de la casa</b>	6,3	6,2	6,9	7,1	8,8	7,6
<b>Salud</b>	3,3	4,3	5,2	6,3	5,8	5,4
<b>Transporte y comunicaciones</b>	15,6	19,6	21,1	22,7	25,6	22,7
<b>Recreación y esparcimiento</b>	3,5	3,8	3,9	4,0	4,4	4,1
<b>Enseñanza</b>	4,6	5,0	5,4	6,7	6,2	5,9
<b>Otros bienes y servicios</b>	8,8	8,8	9,2	11,4	14,5	11,9
<b>Total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente:* Instituto Nacional de Estadística de Chile (2008). Encuesta de Presupuestos Familiares, noviembre 2006 – octubre 2007.

## 6. Endeudamiento versus Ahorro

El diferencial entre la capacidad de ahorro y el endeudamiento que se pudo apreciar a través de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) de noviembre 2006 – octubre 2007, hará que las desigualdades no sólo se mantengan, sino que además se

acrecienten a tasas crecientes. Esto no sólo se da por la incapacidad de ahorro de los quintiles más pobres, sino también de los quintiles medios. A ello se añaden los efectos de la tasa de interés: los quintiles más pobres tienen asociados mayores tasas de interés por ser más riesgosos, y también por tener montos de endeudamiento menores. Para reflejar este diferencial, tomaremos los datos anteriores de la EPF y los mantendremos en el tiempo, aplicando tasas de interés relevantes para cada quintil de ingresos familiares, tal como se muestra en la Tabla 10.

**Tabla 10.** Efectos en las tasas de ahorro. Endeudamiento para quintil más rico y quintil más pobre

Quintil	Monto de Ahorro (\$)	Tasa de Interés Relevante	Total a 36 Meses (\$)
Más Rico	210.188	6%	7.603.551
Más Pobre	-136.181	40%	-5.061.394

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE, 2008).

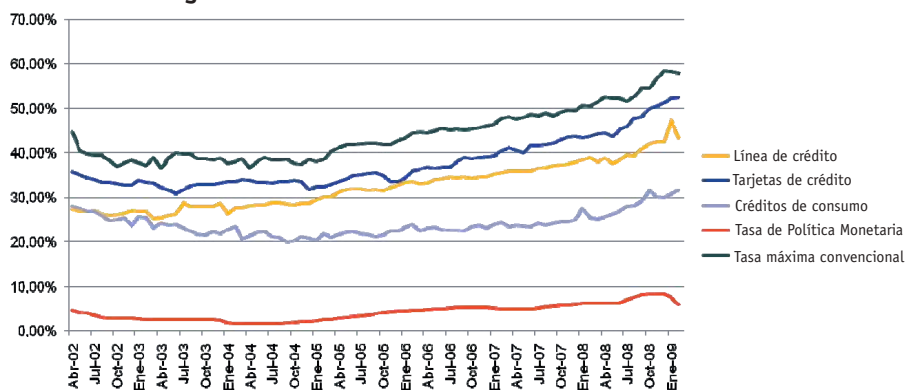
Considerando una tasa de captación de 6% y una tasa de colocación de 40%, y suponiendo un horizonte de tres años, la diferencia es irremontable. El problema no es el sector que puede ahorrar, sino el que no puede, el cual tendría una deuda al cabo de tres años de más de cinco millones de pesos. Al no poder pagar este monto, necesariamente se cargará una tasa de interés mayor, que en el caso de Chile se conoce como *tasa máxima convencional*, agudizando así la situación financiera de la familia. La pregunta relevante es qué pasará con estas familias. La respuesta es muy simple: deberán bajar significativamente su consumo o bien liquidar parte de los activos que han podido acumular gracias a las mismas deudas que tarde o temprano los ahogarán. Financieramente, para que las familias de quintiles bajos puedan salir de esta situación, debe darse una combinación de ambas medidas, es decir, bajar el consumo y liquidar los activos, imposibilitando que puedan salir de esta situación.

Para dimensionar esta situación a tres años, analizamos la capacidad de pago, la cual se logra dividiendo el monto adeudado en intereses por el ingreso: en este caso, el resultado es 0,02 para el primer mes y 0,897 el último mes, es decir, en este último todo el ingreso debería ser destinado al pago de intereses. Ahora bien, usando las estadísticas del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), que indican que el endeudamiento familiar es de \$3.500.000, y suponiendo una tasa de interés de 40% anual, tenemos que el 66% del ingreso debería ser destinado al pago de intereses.

En este cálculo se han omitido las transferencias, ya que se asume que éstas son focalizadas en servicios valorados que son básicos, y no sustitutos directos del ingreso de las familias. Como corolario, se debe entender que frente a estas tasas de interés y al alto endeudamiento de las familias de los quintiles más pobres, se tiene que la desinversión o no inversión será la alternativa más viable para hacer frente a este tipo de compromisos financieros, donde claramente la inversión en educación (que es de

largo plazo y creciente en el tiempo) necesariamente será la que más se postergue. Cuando hablamos de educación, nos referimos también a la capacitación laboral, la cual por mucho que sea subsidiada tiene un alto costo de oportunidad, en este caso representado por la *tasa máxima convencional*, la cual se ha comportado como lo muestra el siguiente gráfico.

Figura IX. Tasas de interés del sistema financiero nacional.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Central de Chile.

Superar esta situación es muy difícil, las premuras del consumo pasan, pero las deudas quedan. En consecuencia, los procesos de inversión en activos físicos (casa, computador, muebles) y en educación deberían tener una tasa de retorno superior al 40% que demanda la *tasa máxima convencional*, pero además deberían contar con elementos que permitan sobrellevar el impacto negativo en la liquidez de las familias.

Efectivamente, en los procesos de inversión se deben tener presentes dos elementos claves: solvencia y liquidez. El primero se refiere a que el proyecto sea rentable en el mediano y largo plazo, y el segundo se refiere a la capacidad de poder afrontar los flujos de caja negativos de todo proceso de inversión en activos físicos y capital humano. Es este último concepto el que se deberá abordar en mejor forma en los próximos años.

Cabe señalar que León y Parisi (2005) encuentran que las letras hipotecarias del BancoEstado son las que presentan un mayor precio de mercado. Esto se explica en el nulo ejercicio de prepago del crédito hipotecario. Lo anterior se debe a que en los períodos en que la tasa de interés bajaba, los deudores del BancoEstado no prepagaban el crédito en búsqueda de mejores condiciones financieras, tanto por el tamaño del crédito como por las dificultades en el acceso a la información. De hecho, para créditos de igual tasa de emisión e igual plazo, las letras del BancoEstado se transa-

ban a 104 versus 100 de los otros bancos, produciéndose diferencias significativas. Al ser instrumentos iguales y homogeneizados, el único diferencial estaba en la opción de prepago.

Otra situación que impacta en la desigualdad, pero a nivel de empresas, y que debe ser abordada por la autoridad, se dio en la forma de financiamiento de algunas de las infraestructuras y los colegios subvencionados. Como una muy buena medida de desarrollo, se implementaron sendas concesiones en infraestructura que han sido y serán muy beneficiosas para Chile y sus habitantes. La mayor parte de ellas se financió considerando un ingreso mínimo garantizado por parte del Estado, lo que permitió que las alternativas de financiamiento se lograran a una menor tasa. Esto fue así, ya que la garantía estatal permitía una mejor tasa de interés y mayores plazos de pago. Así, una gran concesionaria logró financiamiento a 25 años, con 4 años de gracias, a una tasa de 15% anual en UF; mientras que los colegios subvencionados sólo podían financiarse con créditos no más allá de 10 años y a una tasa del 18% anual, operaciones en que solo dos o tres bancos estaban interesados en participar. El argumento en cuestión es muy similar, ya que los colegios subvencionados no podrán competir con los privados por el costo de financiamiento, siendo la alternativa un seguro estatal, tal como se dio en el caso de las concesionarias: un seguro de bajo costo, pero de alto impacto en el bienestar de los chilenos, al ser un subsidio directo que podría estar ligado a un convenio de desempeño en estándares académicos y financieros que permitan mejorar la educación.

A partir de lo discutido anteriormente, queda claro el diferencial entre las familias al momento de endeudarse e invertir, donde estas desigualdades a nivel micro hacen una diferencia significativa en el mediano y largo plazo.

## 7. Conclusiones

Ante la pregunta que nos formularon cuando nos invitaron a participar de este trabajo: «¿es necesario imprimir modificaciones significativas a la actual estrategia de desarrollo nacional?», es inevitable responder que las modificaciones más significativas deberían enfocarse a disminuir la desigualdad existente en nuestro país. Igual respuesta damos a la pregunta: «¿cuáles son los principales obstáculos que enfrenta el país para adecuar su actual estrategia de desarrollo a las exigencias que le impone el futuro?». La razón es que un país en el cual la prosperidad económica se ve concentrada en unos pocos está destinado a estancar su desarrollo, debido a sus conflictos sociales, sean éstos silenciosos o a viva voz. El desarrollo, idealmente, debe ser un patrimonio del cual todos puedan gozar: de sus beneficios económicos, sociales, culturales, educacionales, sanitarios, entre otros. En este sentido, seremos un país desarrollado cuando el crecimiento económico pueda ser vivenciado por todos, es decir, cuando la capacidad de nuestro país para crear riqueza tenga el firme propósito de promover la prosperidad de todos y cada uno de sus habitantes, y se implementen políticas públicas adecuadas para lograrlo.

En este contexto, la desigualdad nos aqueja como sociedad y aún no hemos podido enfrentarla en forma categórica. La desigualdad se ha mantenido con el paso de los años, y parece que nos hemos resignado a considerarla inevitable, a pesar del crecimiento sostenido experimentado por nuestra economía hasta antes de la actual crisis. Los informes macroeconómicos sitúan a Chile como un país exitoso. Sin embargo, la realidad microeconómica indica que existen brechas socio-económicas insalvables, debido a la desigualdad existente en materia de justicia social, movilidad social, acceso y calidad de la educación, composición del gasto del presupuesto familiar, y de la posibilidad de ahorrar versus endeudarse. En consecuencia, la desigualdad debe asumirse como el gran obstáculo que tenemos como país para considerarnos una nación desarrollada.

Siguiendo la tendencia de América Latina y el Caribe, en Chile continuamos con un nivel de desigualdad muy alto, lo cual está impidiendo el desarrollo de nuestra sociedad. El crecimiento económico de las últimas décadas, que se ha reflejado en forma contundente en las estadísticas macroeconómicas, no ha servido mucho al momento de disminuir la brecha existente entre las oportunidades que poseen los quintiles más pobres, con respecto a los quintiles más ricos de la población.

La desigualdad reinante en nuestra sociedad, y que se ha mantenido estable en los últimos años, no se limita a la *desigualdad en el ingreso* sino que, por el contrario, se manifiesta en una *desigualdad en la distribución de la educación, salud, trabajo y vivienda*. Y este último aspecto de la desigualdad resulta fundamental al momento de explicar fenómenos como la discriminación y la exclusión social.

En este sentido, compartimos los factores causantes de los altos niveles de pobreza y desigualdad en la región y en nuestro país señalados por el Banco Interamericano de Desarrollo en su informe del año 2003. En primer lugar, en materia de las *políticas públicas*, aún subsisten deficiencias significativas como la ausencia de un enfoque multidimensional, integral y estratégico en las políticas de desarrollo social y de reducción de la pobreza; recursos insuficientes asignados a las prioridades de desarrollo social; fallas en los sistemas de focalización de los programas; insuficiencia en la atención de la problemática de la equidad; limitada participación ciudadana en la definición de los proyectos; y deficiencias en los sistemas de monitoreo y evaluación de programas; entre otros.

En segundo lugar, la baja calidad de las *instituciones públicas* ha limitado la efectividad de las reformas. En el caso particular de Chile todavía se valora la institucionalidad, pero poco a poco la credibilidad que ésta posee comienza a disminuir con la irrupción, en los últimos años, de casos emblemáticos de corrupción. Aún faltan esfuerzos por hacer, como implementar un verdadero proceso de descentralización; trabajar sobre las deficiencias en las instituciones políticas que aseguran la legitimidad y fiabilidad del sistema democrático, como son los partidos políticos, el Congreso Nacional y el Poder Judicial; aumentar la transparencia en las acciones del gobierno; entre otros.

En tercer lugar, el reducido *acceso a los servicios financieros*, afectando la competitividad de las actividades productivas en la región y en nuestro país. Esto último genera una demanda insatisfecha de recursos financieros por parte de las micro,

pequeñas y medianas empresas, y también de productores independientes, especialmente en el área rural. Todavía debemos avanzar en la regulación y promoción de las microfinanzas, las que poseen un rol protagónico para expandir la cobertura de los servicios financieros a la población de menores recursos.

En cuarto lugar, la inadecuada *infraestructura física* se convierte en una limitación para la generación de nuevas inversiones y para el aumento de la productividad, especialmente de los productores de bajos ingresos. En nuestro país, la inversión en infraestructura se ha concentrado principalmente en la Región Metropolitana, en desmedro de las demás regiones. La calidad y la cobertura en servicios de transporte público, telecomunicaciones, acceso a ciencia y tecnología, electricidad, puertos, vías de acceso, caminos asfaltados y fuentes de agua, son aún claramente desiguales en nuestro país. Las razones son varias, pero podemos destacar los marcos reguladores y el sistema de incentivos para expandir el papel del sector privado en algunos casos; y en otros para validar esfuerzos cooperativos de organizaciones sociales y gremiales para, por ejemplo, obtener provisión de agua o electricidad en comunidades pequeñas o mejorar sus vías de acceso. En nuestro Chile rural todavía persisten en gran cuantía los Comités de Electrificación o de Agua que trabajan incansablemente para poder llevar a sus comunidades servicios básicos como luz y agua potable.

En quinto lugar, los bajos niveles de *capital humano* (educación y salud) y de *capital social* (organizaciones sociales) se han convertido en un obstáculo importante para el crecimiento de nuestros países al limitar las posibilidades reales del aumento de la productividad. Con respecto al *capital humano*, en nuestro país basta con analizar la situación de la educación, en la cual se observan desigualdades dramáticas de cobertura y calidad, dependiendo del tipo de establecimiento educacional al que uno asista. Dicho de otra forma, en Chile aún tenemos distintas calidades de educación, dependiendo del hogar del cual la persona provenga. Además, nuestro problema —al igual que los demás países de América Latina y del Caribe— no es el acceso inicial al sistema educativo, sino la baja permanencia en el sistema por parte de la clase media y de la clase baja. Con relación al *capital social*, Chile debe demostrar mucho en esta materia, ya que falta capacidad para la asociación por parte de los distintos sectores de la población. El desarrollo social previene la proliferación de conflictos sociales como la violencia y la exclusión, problemas que crean un ambiente desfavorable para la inversión y las actividades productivas, y que dificultan el pleno empleo del potencial del capital humano.

Como país debemos entender que el alto nivel de desigualdades tiene costos altos para todos, ya que aumenta el nivel de pobreza y disminuye el impacto del desarrollo económico destinado a reducirla. Y para poder romper con esta inercia debemos tomar tres medidas fundamentales, tal como lo aconsejara el Banco Mundial (2003). Primero, debemos reducir la desigualdad en el acceso a los *activos productivos*. En esto es clave igualar el acceso a una educación de buena calidad para todos, debido a la influencia que ésta ejerce sobre las oportunidades económicas, el nivel social y la influencia política. Segundo, se debe mejorar el funcionamiento de las instituciones de mercado, en beneficio de todos y no de unos pocos. Es por eso que se necesita de instituciones laborales más integradoras, que sean capaces de equilibrar la flexi-



bilidad con la protección a los trabajadores. Y tercero, el Estado debe fortalecer su capacidad redistributiva a través de políticas públicas sectoriales, las cuales puedan resolver las demandas reales de los distintos sectores de la economía, ya que muchas veces nos encontramos con políticas públicas que olvidaron sociabilizar con los verdaderos afectados y beneficiarios.

Como país, claramente necesitamos incluir urgentemente modificaciones a nuestra actual estrategia de desarrollo. La más importante es trabajar en disminuir la brecha que existe entre los chilenos que poseen distintos orígenes socio-económicos. No todos tenemos la posibilidad de acceder a las mismas oportunidades. Nuestro origen poco a poco condiciona y determina nuestro futuro, haciendo difícil romper la herencia de nuestros padres.

Y para ello, estamos convencidos de que debemos trabajar en construir las condiciones necesarias para lograr un amplio consenso político y social en torno al modelo de desarrollo que requiere el país para las próximas décadas. Justamente lo que se necesita es consenso político y social. Existe actualmente un divorcio entre la clase gobernante y la clase gobernada, entre los dirigentes y los dirigidos, entre las autoridades y los ciudadanos. La desconfianza de los ciudadanos respecto de sus autoridades es evidente. Y eso es muy malo para Chile. Un país que no cree en sus autoridades está destinado a fracasar, porque la desconfianza termina por divorciar en forma definitiva a gobernantes y gobernados. Cuando el diálogo se convierte en monólogo de uno y del otro lado, anulamos la posibilidad de consenso y, por ende, de un Proyecto País capaz de reunirnos a todos. Debemos sincerarnos como sociedad y entender que debemos comenzar a trabajar en un nuevo consenso sobre el país que queremos construir.

## Bibliografía

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2003). *Hacia un Desarrollo Sostenible y Equitativo: Estrategias Sectoriales para América Latina y el Caribe*, Washington D.C., Estados Unidos.
- BANCO MUNDIAL (2003). *Desigualdad en América Latina: ¿Ruptura con la Historia?*, Washington D.C., Estados Unidos.
- COWELL, F. (2005). «Measuring Inequality», *LSE Handbook in Economic Series*, Prentice Hall, 2ª Edición, Londres.
- FUNDACIÓN PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA (2009). *Panorama General de la Pobreza y su Dinámica en Chile: Últimas Mediciones*, Dirección de Investigación y Propuestas Públicas (FSP-DIPP), Santiago de Chile.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DE CHILE (2008). *VI Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) 2006-2007*, Santiago de Chile.
- LEÓN, Carolina y Franco PARISI (2005). *Letras Hipotecarias y Emisor*. Tesis de Ingeniería Comercial, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile, Chile.

- MIDEPLAN (2007). *Encuesta Caracterización Socioeconómica (Casen) 2006*, Santiago de Chile.
- MIDEPLAN (2007). *Encuesta Panel Casen 1996-2001, 2006*, Santiago de Chile.
- MIDEPLAN (2007). *Distribución del Ingreso e Impacto Distributivo del Gasto Social*, Santiago de Chile.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2007). *Resultados Nacionales SIMCE 2006*, Gobierno de Chile, Santiago de Chile.
- NACIONES UNIDAS (2000). *Declaración del Milenio*, New York, Estados Unidos.
- NÚÑEZ, Javier y Cristina RISCO (2004). «Movilidad Intergeneracional del Ingreso en un País en Desarrollo: El Caso de Chile». *Documento de Trabajo* N° 210, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2009: «La Manera de Hacer las Cosas»*, Santiago de Chile.
- SEN, Amartya (1995). *Nuevo Examen de la Desigualdad*, Editorial Alianza, Madrid, España.
- . (2000). *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta, Barcelona, España.
- UNIVERSIDAD DE HUMBOLDT Y ESCUELA DE SOCIOLOGÍA DE LA UNIVERSIDAD ACADÉMICA DE HUMANISMO CRISTIANO (2006). *Encuesta internacional social justice project (isjp)*.

### **Agradecimientos**

Los autores desean agradecer a Edison Cornejo por su colaboración.

EL GASTO SOCIAL EN EL EJERCICIO FISCAL  
DEL PERÍODO 2003-2007.  
PERSPECTIVAS EN EL CONTEXTO DE CAPITAL HUMANO

**Hernán Frigolett Córdova.** Ingeniero Comercial, Licenciado en Ciencias Económicas de la Universidad de Chile. Master of Science in Economics, University of London. Académico en ejercicio de la Universidad Central. Ha impartido docencia en las Universidades de Chile y de Santiago de Chile.

# EL GASTO SOCIAL EN EL EJERCICIO FISCAL DEL PERÍODO 2003-2007. PERSPECTIVAS EN EL CONTEXTO DE CAPITAL HUMANO<sup>1</sup>

Hernán Frigolett Córdova

## Referencia para la Cuantificación del Gasto Social

La aproximación conceptual del Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001 (MEFP) y el Sistema de Cuentas Nacionales 1993 (SCN) tienen, en sus procesos de revisión, un trasfondo común que se vincula a la mejora de la gestión pública y de la capacidad de análisis de los impactos efectivos de las distintas políticas públicas en ejecución, o bien como elemento de evaluación de los diseños en estudio.

Desde la perspectiva analítica, la estrategia de compilación se asume desde las unidades administrativas, privilegiando así el enfoque institucional en los sistemas contables que se estructuran en el MEFP y en el SCN. La consideración funcional se asume de segunda instancia y queda vinculada a la visión institucional. En el caso del MEFP, los programas se consideran a través de la asimilación de productos, que obedece a la directriz de producción principal, y al mismo tiempo se abre así el espacio a la opción de producciones secundarias, a la usanza del SCN.

Las estrategias de compilación se esbozan a continuación en una versión estilizada, que no busca el detalle pormenorizado sino que la lógica de agrupación de las transacciones que se consigna en la compilación de uno y otro sistema contable analítico.

---

<sup>1</sup> El Ministerio Secretaría General de la Presidencia solicitó al académico Hernán Frigolett Córdova, conocido especialista en Cuentas Nacionales y Contabilidad Social, el presente artículo para ser incluido en el volumen IV de la Serie Estudios, titulado «Economía, Instituciones y Política en Chile».

## La Estructura Básica del MEFP y su Interpretación Analítica

Como en todo sistema contable, las Finanzas Públicas distinguen los flujos de entradas de los de salida, y mediante este ordenamiento se da cuenta de la apropiación de recursos; además, se consignan los distintos gastos. Estos últimos son detallados de acuerdo a una clasificación de índole económica, en la cual se agrupan los gastos de acuerdo a un ordenamiento de transacción económica, tales como las remuneraciones, compra de bienes y servicios y transferencias.

### *Ingresos y Gastos*

Por el lado de los ingresos, se presentan con una tipificación de transacciones que pormenoriza el tipo de transferencia que se recibe, y principalmente se distinguen los de origen tributario de otras fuentes de financiamiento (como rentas y transferencias unilaterales), en una clasificación que distingue además los ingresos corrientes de los de capital. La mayor parte de los ingresos corresponde a transferencias originadas en otros agentes económicos del ámbito privado nacional o extranjero.

En el caso de los gastos, las principales distinciones tienen que ver con transacciones de gastos corrientes por un lado, y de acumulación, o de gastos de inversión, por otro. En la clasificación de los gastos, el criterio de objeto del gasto es el que prevalece, es decir si se trata de compras de bienes o servicios, pago al personal o bien transferencias a unidades subordinadas. Una segunda lectura de la asignación del gasto permite la interpretación del tipo de función social que es ejercida, atendiendo más bien al objetivo del gasto.

En el esquema siguiente se representa de manera estilizada la estructura básica de compilación de ingresos y gastos de las Finanzas Públicas.

**Esquema 1.** Estructura Básica de Ingresos y Gastos

Gastos	Ingresos
Corrientes	Corrientes
Bienes y Servicios de Consumo	Tributarios
Gasto en Personal	No Tributarios
Transferencias	
Capital	Capital

En el contexto de los ingresos tributarios se distinguen, además, los que provienen de impuestos que gravan directamente a la renta de aquellos que constituyen carga tributaria indirecta, especialmente los impuestos sobre bienes de consumo generalizado (como el impuesto al valor agregado). En los ingresos no tributarios, lo que se refleja principalmente son las rentas que regularmente percibe el Estado como propietario. Por el lado del gasto, las transacciones de bienes y servicios reflejan las compras que realizan las unidades administrativas en el mercado para su funciona-

miento regular, a las que se adicionan los gastos atribuibles al personal adscrito a la unidad administrativa.

En la presentación de finanzas públicas, las transferencias corrientes han sido objeto de mayor atención, y se registra mayor detalle para lograr identificar lo que son transferencias internas de las propias instituciones del Estado, de aquellas destinadas a terceros, en el país o en el exterior. Como el Estado asume una organización administrativa extremadamente jerarquizada, se van registrando los traspasos de recursos desde lo alto de la jerarquía a la base de la misma. En el sistema contable, cuando se realiza la consolidación se obtiene que los ingresos por transferencias equiparen a los gastos por tal concepto dentro de las instituciones del Estado. Esta es la secuencia en cascada que se aprecia en la contabilidad interna de cada agrupación institucional, frecuentemente vinculada a los diferentes Ministerios de los que dependen las Instituciones del Estado.

Así, el presupuesto es una herramienta de gestión que determina el gobierno y cuya asignación se vincula a las agencias del Estado responsables de la implementación de las acciones de política pública. En este contexto, se generan entonces las diferencias con la presentación de gasto de la compilación de cuentas nacionales. A mayor nivel de agregación institucional de las Finanzas Públicas, mayor es el monto asignado al pago de transferencias, debido al efecto de cascada, pues más cerca se está de la fuente primaria de recursos.

El efecto de cascada de asignación del presupuesto se puede apreciar en el siguiente esquema:

**Esquema 2. Una Estructura de Cascada**

Jerarquía 1		Jerarquía 2		Jerarquía 3	
Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos
Consumo de Bienes y Servicios					
Gasto en Personal					
Transferencias			Transferencias		
		Consumo de Bienes y Servicios			
		Gasto en Personal			
		Transferencias			Transferencias
				Consumo de Bienes y Servicios	
				Gasto en Personal	
				Transferencias	

El ejercicio de Finanzas Públicas no realiza una consolidación similar a la de los privados, sino que muestra en su esquema el proceso de traspaso en cascada mediante la consolidación de las transferencias al nivel de la jerarquía de corte del informe analítico que se elabora.

La fuente de compilación primaria de las Cuentas Nacionales del Gobierno General es precisamente la ejecución presupuestaria, pero el SCN agrega un atributo más en su confección de la compilación: el mercado en el que se conforma la aplicación de los recursos, reflejando el rol de demandante así como el de oferente, aun cuando éste no sea evidente ni se transparente mediante una producción imputada.

### **Reclasificación de Transacciones en el SCN para un Análisis Integrado**

Para efecto de caracterizar adecuadamente la labor de compilación de las Finanzas Públicas que realiza el SCN es necesario realizar un seguimiento de la ejecución presupuestaria. De hecho, en las presentaciones de las Cuentas Económicas Integradas, no hay consenso en términos de incluir o no las transferencias internas que se realizan en el contexto de las administraciones públicas. En el caso de los gobiernos federados, existe una mayor necesidad de presentar las transferencias, que en su lectura son tautológicas, pero permiten sin embargo apreciar el monto ejercido en los gobiernos locales en el contexto del presupuesto global.

En el SCN la consolidación se realiza por transacción, y por ende lo que se busca desde el punto de vista de la compilación es tener una información de montos desembolsados por tipo de transacción. Ello permite reconocer también las transacciones según el mercado en el que opera la agencia, permitiendo entonces integrar sus producciones en el contexto del mercado local y de la economía global.

En el foco de interés de la compilación del SCN está el sector de la producción, en el que interesa conocer la asignación de recursos a bienes económicos adquiridos en el mercado de bienes y servicios o en el factorial. La predominancia de este enfoque no es casualidad, sino que por el contrario, es el que permite evaluar, o mejor dicho estimar, el valor de la producción de servicios entregados a la sociedad.

En este contexto, la lectura de una transferencia involucra necesariamente el intercambio entre dos agentes de naturaleza diferente que, para el caso de los Estados nacionales, vincula a un agente público del Gobierno General con uno privado, o eminentemente autónomo y descentralizado. Así también se entiende que en el caso de Estados Federales, se opte por presentar los flujos de transferencias que involucran traspasos de recursos entre Gobiernos Federales y Estaduales, y de ambos hacia los Locales.

En la presentación consolidada subyacen, entonces, los recursos aplicados para ejercer las funciones principales, las que se evalúan según los costos económicos de funcionamiento normal de las unidades administrativas. La representación de economía de mercado lleva a un conjunto de transacciones que se entrelazan desde dos ópticas: el equilibrio de oferta y uso en el mercado de bienes y servicios, y el finan-



ciamiento social de toda la producción que no se transa en el mercado, ejercida por todas y cada una de las unidades administrativas.

**Esquema 3.** La Representación Mercantil del Gasto Público

Cuenta Producción	
Consumo Intermedio	Producción Mercado
Valor Agregado	Producción No Mercado
Cuenta Oferta y Uso	
Producción No Mercado	Consumo Final Gobierno

En la lógica del SCN, los costos de la producción representan el valor económico de la misma en función de las estructuras de mercado imperantes en la economía de compilación. Por analogía, cuando se adicionan los costos incurridos, se logra la evaluación de mercado de las producciones de no mercado, se compila entonces la producción bruta del Gobierno General y se imputa una demanda final para llegar al concepto de gasto de consumo final del gobierno.

### El Esquema de Financiamiento

El proceso de financiamiento no se logra por el traspaso de recursos económicos mediante un intercambio de bienes y servicios en el mercado, ya que los bienes públicos se entregan gratuitamente a los beneficiarios. La distribución del ingreso primario representa entonces la apropiación de ingresos a través de transacciones de mercado, en la que los individuos obtienen recursos asociados a intercambios económicos vinculados directamente a la interacción en el mercado de bienes y servicios. El Gobierno General no queda ajeno a ello y todos los impuestos indirectos quedan clasificados en la cuenta de distribución del ingreso primario. En el caso del Gobierno General, la distribución secundaria del ingreso queda en el ámbito de transferencia de rentas bajo un régimen forzoso validado socialmente y se refleja en el cobro del impuesto a la renta.

Cuenta Distribución del Ingreso Primario	
Ingresos de la Propiedad (Pagados)	Tributación Indirecta (Bienes y Servicios)
	Ingresos de la Propiedad (Recibidos)
Cuenta Distribución Secundaria del Ingreso	
Prestaciones Sociales	Tributación Directa (Personas y Empresas)
	Cotizaciones Sociales

Así, finalmente se obtiene la visión integrada de los recursos capturados por el Estado ejercido en sus distintos ámbitos de intervención:

- En el mercado de bienes y servicios
- En el mercado factorial
- En el sistema de seguridad social

Finalmente se logra llegar en el SCN al mismo punto de compilación de las Finanzas Públicas, con algo más de información analítica y estructural. Se compilan los recursos corrientes disponibles cada año para financiar el funcionamiento del Gobierno General.

En la Cuenta de asignación del ingreso disponible se refleja lo que significa el ejercicio de redistribución y de producción de servicios públicos por parte del Gobierno General. En el camino se ha dejado la aplicación neta de recursos vinculada al financiamiento del sistema de seguridad social y se compila entonces el financiamiento de la producción que no se transa en el mercado.

En la Cuenta de Asignación del Ingreso Disponible aparece entonces, como elemento explicativo del superávit primario, el financiamiento de las prestaciones producidas que se traspasan gratuitamente.

<b>Cuenta Asignación Ingreso Disponible</b>	
Gasto de Consumo Final del Gobierno (Producción de No Mercado)	Ingresos Corrientes Netos (Financiadas la Previsión y Seguridad Social)
Ahorro (Superávit Primario)	

### *Consumo Individualizable como base para el Gasto Social*

En el análisis de cambios en el bienestar, el gasto de consumo es una variable central para la evaluación de los incrementos o disminuciones del acceso de los hogares a una determinada cantidad de satisfactores. En este contexto, se introduce en el SCN de 1993 el concepto de consumo final efectivo de los hogares. En esta nueva categoría analítica se considera el acceso a bienes públicos apropiables por parte de la población.

El gasto de consumo que realizan los privados es ajustado, reconociendo que determinados agentes tienen acceso a un conjunto de bienes públicos que constituyen satisfactores de sus necesidades y que son entregados de forma gratuita. Así, se reconoce una transferencia social en especie desde el Gobierno a los Hogares, y se imputa un consumo equivalente, con lo cual no se alteran los agregados macroeconómicos fundamentales. El ingreso nacional disponible y el ahorro interno bruto no se ven alterados y se obtiene un consumo efectivo de los hogares, que considera los bienes públicos de los que se apropian los hogares y que son objeto de la política pública.

Desde la perspectiva del SCN, en la transferencia social en especie están los servicios públicos de educación y de salud, así como un conjunto de bienes que se traspasan a través de ciertos servicios en el mismo estado en el que se adquirieron.

Por ejemplo, la entrega de suplementos alimenticios para recién nacidos y adultos de tercera edad, o la entrega de útiles y textos escolares, se clasifican directamente como gasto de consumo final del gobierno y luego se les considera parte de la transferencia social en especie, la que se computa como parte del consumo final efectivo de los hogares. Sin embargo, el SCN reconoce que la transferencia social en especie no se restringe únicamente a las agencias del Gobierno General, sino que además se incorpora lo que realizan las Instituciones Privadas Sin Fines de Lucro que sirven a los Hogares (IPSFLH), que en su labor asisten a los hogares más desvalidos de forma directa, entregándoles bienes y servicios. El consumo final efectivo de los hogares estará entonces afectado por dos fuentes de transferencia social en especie.

El valor de la transferencia social en especie se determina en la cuenta de producción cuando se estima el valor de la producción de no mercado según los costos de producción en los que incurre el agente productor. En el SCN la aproximación al costo económico obliga a la estimación de consumo de capital fijo, que se imputa como un costo económico relevante y se considera entonces al momento de la valoración. La estimación e imputación aplica tanto para la producción del Gobierno como para las IPSFLH.

Por medio de la contabilidad nacional se puede obtener una buena descripción de la economía nacional y también contar con una visión pormenorizada de la política pública y su devenir, en términos de política fiscal y ejercicio presupuestario.

### El Contexto Económico Global del Ejercicio Fiscal en el período 2003-2007

Las nuevas cuentas nacionales, con base de referencia 2003, son el espacio de información económica con mayor detalle por agente económico. A partir de ellas se genera una compilación que ilustra el desempeño de los últimos cinco años.

Contexto Macroeconómico

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Precio Cu Prom. Anual</b>	80,70	129,99	166,87	304,91	322,89	315,51
<b>TC Obs. Prom. Anual</b>	691,40	609,52	559,77	530,28	522,47	522,46
<b>PIB Nominal Miles Millones USD</b>	73,99	95,65	118,25	146,77	163,88	169,46
<b>Crecimiento Económico</b>		6,0%	5,6%	4,6%	4,7%	3,2%

Fuente: Cuentas Nacionales, Banco Central de Chile

Se aprecian tres rasgos importantes, los que tienen incidencia en las cuentas fiscales de manera relevante. Por un lado, un incremento importante del precio del cobre, que se mantuvo por más de tres años sobre los 3 dólares promedio, conjuntamente con una revalorización sostenida del peso; y por otra parte un crecimiento promedio

durante el último quinquenio de 4,8%. Así, el PIB nominal en dólares se ha más que duplicado en seis años.

#### Agregados Macroeconómicos como % del PIB

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Impuestos a Bienes y Servicios</b>	8,4%	8,3%	8,7%	8,0%	8,1%	8,9%
<b>Valor Agregado Bruto</b>	91,6%	91,7%	91,3%	92,0%	91,9%	91,1%
Minería del Cobre	7,0%	11,6%	14,1%	20,6%	21,0%	15,5%
Resto Actividades	84,6%	80,1%	77,2%	71,4%	70,9%	75,6%

Fuente: Cuentas Nacionales, Banco Central de Chile

En el valor del PIB la participación de los impuestos indirectos a bienes y servicios se ha mantenido en un rango de 8 a 9% del PIB. En el valor agregado, la participación de la minería ha sido creciente, pasando de 7% en 2003 a un máximo de 21% en 2007, y estimaciones preliminares dan cuenta de 15,5% para 2008. Sin duda que el precio del cobre es el factor explicativo de ello, ya que ha pasado de 0,8 a 3,2 dólares en 5 años.

Las actividades productivas en general han disminuido su participación en el PIB comparadas con las actividades mineras, lo cual puede verse como un efecto perverso en función de asignación de recursos, por cuanto el proceso de inversión también se ha concentrado en las actividades mineras. En general, los inversionistas externos asignan los recursos en función de las expectativas de rentabilidad, y en ese sentido las actividades no mineras presentan por lo general resultados esperados menos auspiciosos.

#### El Ingreso Nacional y su Distribución

	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Ingreso Nacional Bruto Disponible</b>	94,8%	93,0%	92,7%	89,8%	90,6%
<b>Consumo de Capital Fijo</b>	12,8%	12,1%	11,3%	10,7%	10,5%
<b>Ingreso Disponible</b>	82,1%	80,9%	81,4%	79,1%	80,1%
Hogares e IPSFL	63,4%	60,3%	59,3%	55,3%	55,5%
Sector Corporativo	5,3%	4,4%	4,0%	2,8%	2,2%
Gobierno	13,3%	16,2%	18,0%	21,1%	22,3%

Fuente: Cuentas Nacionales, Banco Central de Chile

Otro elemento a considerar es la caída secular del Ingreso Nacional Bruto disponible en relación al PIB, pasando de 95% en 2003 a 90% en 2007. El efecto de las rentas atribuidas a capitales extranjeros ha sido creciente en consonancia con los resultados obtenidos por las empresas en las que se aplican dichos capitales.

El Gobierno ha capitalizado también los escenarios favorables en sus empresas públicas, y la tributación de los capitales extranjeros se ha reflejado en su ingreso disponible que pasó de un 13,3% del PIB en 2003 a un 22,3% en 2007. Los ingresos corrientes del Fisco se han sustentado en las siguientes dinámicas:

## Ingresos Corrientes 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007
Impuestos a Bienes y Servicios	8,4%	8,3%	8,7%	8,0%	8,1%
Impuestos Netos a la Producción	3,6%	3,4%	3,2%	2,9%	2,6%
Intereses Netos	-0,7%	-0,5%	-0,6%	-0,2%	0,2%
Rta Propiedad	0,7%	1,9%	2,2%	2,2%	2,6%
Impto Renta	4,5%	5,6%	6,8%	9,1%	9,9%

Fuente: Cuentas Nacionales, Banco Central de Chile

El total de ingresos corrientes del Fisco representaba 16,5% del PIB en 2003, y en 2007 alcanzaba a un 23,4%. Ya se mencionó anteriormente que la tributación indirecta a los bienes y servicios se ha mantenido en torno a 8 y 9%, mientras que la que grava a la producción (contribuciones de bienes raíces y patentes municipales) ha ido declinando. La tributación indirecta total ha caído desde 12% en 2003 a 11% en 2007.

La renta de la propiedad ha crecido significativamente debido a las mayores utilidades del cobre asociadas a los elevados precios internacionales. La duplicación del impuesto a la renta también se vincula a la minería del cobre privada a través de impuestos adicionales consignados para la inversión extranjera.

Finalmente, otro rasgo interesante es la reducción del pago neto de intereses, hasta lograr en 2007 un ingreso neto por tal concepto. Sin duda que la reducción significativa de la deuda pública, junto a una importante acumulación de activos financieros, explica esta transformación.

### *El Gasto de Consumo Final y las Transferencias Monetarias y en Especie*

En el contexto del gasto corriente se distinguen dos tipos de asignación de los recursos provenientes de los ingresos corrientes. El más cuantioso es el de las prestaciones de servicios públicos que son medidas en el gasto de consumo final del gobierno y corresponde al costeo de las prestaciones que se otorgan, tales como Educación y Salud pública, o Administración Pública y Seguridad Nacional e Interior.

El otro tipo de asignación representa a las transferencias corrientes netas, que corresponden al saldo de las transferencias recibidas a las que se descuentan las pagadas.

	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Transferencias Corrientes Netas</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,5%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,2%</b>
<b>Gasto Consumo Final Gob.</b>	<b>12,0%</b>	<b>11,4%</b>	<b>11,1%</b>	<b>10,5%</b>	<b>11,0%</b>
Educación y Salud Publ.	6,0%	5,6%	5,3%	5,2%	5,4%
Adm Publ.y Defensa	6,1%	5,8%	5,7%	5,4%	5,6%

Fuente: Cuentas Nacionales, Banco Central de Chile

Tal como se aprecia, las transferencias netas, más que un gasto para el Fisco, se han constituido en una fuente de ingresos, que ha crecido en los últimos años.

Ahora el gasto de consumo final del Gobierno se ha mantenido en un rango bastante acotado de 10,5 a 12% del PIB. Si se analizan los servicios de Gasto Social, Educación y Salud, también denominados transferencias sociales en especie, se puede apreciar que la participación de estos servicios se ha reducido desde 6% en 2003 a un promedio de 5,5% en los últimos dos años.

### *El Sistema Contributivo*

En cuanto a la administración fiscal se mantiene una importante participación en el contexto de mantener un sistema contributivo. En esencia, el sector público ha mantenido el sistema de salud, a través del FONASA, y también ha mantenido el sistema de reparto de jubilados y pensionados.

	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Prestaciones Sociales Netas</b>	<b>-3,2%</b>	<b>-2,9%</b>	<b>-2,8%</b>	<b>-2,6%</b>	<b>-2,3%</b>
Contrib Socs	2,2%	2,0%	1,9%	1,8%	1,9%
Prestaciones Sociales	5,4%	5,0%	4,7%	4,4%	4,2%

Fuente: Cuentas Nacionales, Banco Central de Chile

Las contribuciones sociales han ido disminuyendo secularmente, debido a la reducción de los cotizantes al sistema público de pensiones, y en términos de cotizaciones de salud, los cotizantes pasivos se han incrementado.

Sin embargo, se puede apreciar que el sistema contributivo aparece con una carga relativa a la baja, ya que en 2003 las prestaciones sociales netas representaban -3,2% del PIB, y en 2007 se redujeron a -2,3%. Sin embargo, es la reducción más significativa de las prestaciones sociales la que explica esta menor presión, lo cual probablemente será en parte revertido por la reforma previsional impulsada por el Gobierno de la Presidenta Bachelet.

Por lo tanto, es necesario tener presente que cualquier reducción de las cotizaciones de salud, principalmente de los sectores pasivos, generaría una recuperación de la presión del sistema contributivo sobre los recursos fiscales y por otro lado comprometería también las transferencias sociales en especie de salud.

### *El Ahorro, Balance Fiscal e Inversión Pública*

La evolución de los ingresos corrientes, y la contención de los gastos corrientes, junto a la menor presión que ejerce el sistema contributivo, explican el fuerte incremento del ahorro público. Sin embargo, las otras fuentes de ahorro han seguido sendas opuestas, y desde la perspectiva del ahorro nacional, el ahorro público representa en 2007 algo más de 75%.

## Las Fuentes de Ahorro

	2003	2004	2005	2006	2007
Ahorro Gobierno	1,3%	4,8%	7,0%	10,5%	11,3%
Ahorro Privado	6,0%	5,4%	5,1%	3,7%	3,3%
Ahorro Externo	1,1%	-2,1%	-1,2%	-4,9%	-4,5%

Fuente: Cuentas Nacionales, Banco Central de Chile

El balance fiscal ha estado marcado por un creciente superávit, que se basa en dos procesos administrados por la política fiscal en el marco del balance estructural. Por un lado, el incremento sistemático del ahorro del gobierno y por otro, la contención de la inversión pública.

## La Capacidad de Financiamiento Público

	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Capacidad Financiamiento Gobierno</b>	-0,2%	2,9%	5,3%	8,9%	9,1%
FBCF Gob	2,1%	2,3%	1,8%	2,0%	2,4%
FNCF Gob	0,9%	1,2%	0,8%	1,0%	1,4%
Transferencias Netas Capital Gobierno	0,6%	0,7%	0,9%	0,6%	0,7%

Fuente: Cuentas Nacionales, Banco Central de Chile

El esfuerzo de acumulación del Fisco ha estado bastante contenido debido al superávit estructural que prevaleció hasta 2007, y al parecer la política pública se concentró en controlar las iniciativas ligadas a la inversión neta y a las transferencias de capital, principalmente subsidios para vivienda.

La capacidad de financiamiento ha crecido significativamente y en ello contribuye principalmente la adopción de supuestos conservadores del precio del cobre, con lo cual las transferencias de rentas desde la minería pública del cobre y la recaudación de primera categoría de la privada han sido las fuentes de recursos que se han acumulado en activos financieros, ya sea reduciendo deuda pública o adquiriendo activos financieros internacionales.

## El Gasto Social y el Enfoque Asistencial

Uno de los desafíos que se visualizan para la implementación del modelo analítico del Gasto Social con referencia a las Cuentas Nacionales se vincula con la oportunidad en la que se puede disponer de la información para la conformación del modelo integrado, ya que existe un rezago considerable en materia de publicación de los resultados de las Cuentas Económicas Integradas (CEI) del SCN y, en otros casos, los países aún no han incorporado a plenitud el MEFP 2001.

## *Una Visión más Integral del Gasto Social*

Los criterios de transparencia han generado avances sustantivos en la difusión más oportuna de la ejecución del Presupuesto Público y en su estructura medular las presentaciones de cuadros recogen los gastos realizados en las funciones principales. Por esta vía se podrían lograr estimaciones preliminares de las cuentas integradas del Gobierno, de modo que se disponga de series más actuales. Para efecto de lograr una estimación con un grado de error aceptable, debería utilizarse una metodología que permita además elaborar una serie histórica que haga posible contar con algún grado mayor de detalle del gasto de consumo colectivo en el gasto de consumo final del Gobierno. La visión del Presupuesto contiene suficiente información para establecer este rango de estimaciones, manteniendo un nivel de desagregación que sigue siendo bastante global.

De acuerdo a los criterios que establecen los límites analíticos del gasto social, se podría reconocer un conjunto de unidades administrativas en las que en el desempeño de sus funciones principales no se reconocen acciones de gasto social, y un punto de partida es reconocer aquellas unidades administrativas que se mantendrían al margen.

## *Clasificación de las Unidades Administrativas*

Las Estadísticas de las Finanzas Públicas son la compilación básica a partir de la cual se elaboran las Cuentas Nacionales, y por ende constituyen un referente importante para efectos de estimaciones provisionales de las cuentas económicas integradas del Gobierno General. Hay que tener presente que los criterios de consolidación siguen sendas diferentes en cada sistema contable, y mientras las Finanzas Públicas consolidan según el agente público ejecutor, las cuentas nacionales lo hacen por transacción.

Es preciso tener en cuenta que las funciones sociales son producción principal de unidades administrativas relativamente especializadas y que sólo algunas de ellas ejercerán otras funciones sociales como actividad secundaria, o tendrán con la responsabilidad de algún programa específico.

Tomando como primer criterio de clasificación la función principal ejercida por la unidad administrativa, se podrían reconocer tres tipologías de agrupación:

- Gestión de Gobierno: agrupa a las Secretarías y Subsecretarías con responsabilidad de la gestión política.
- Defensa, Gestión Sectorial e Infraestructura: agrupa a las Secretarías y Subsecretarías con responsabilidad de gestión sectorial, de Fuerzas Armadas y de infraestructura.
- Gasto Social: agrupa a las Secretarías y Subsecretarías que proveen servicios de uso público destinados principalmente a satisfacer necesidades de los hogares.



En el contexto del Gasto Social, habría que distinguir las unidades a cargo de la Educación y la Salud, por cuanto en el SCN se les distingue en los cuadros de oferta y uso, mientras que en las cuentas económicas integradas son los componentes principales de las transferencias sociales en especie. Por tanto, en la tipología del gasto social se presentaría una apertura que permita congruencia con el detalle que presenta el SCN:

- ✓ Educación Pública
- ✓ Salud Pública
- ✓ Vivienda
- ✓ Protección y Previsión Social
- ✓ Otras Funciones Sociales

La información del Presupuesto que interesa para contar con un conjunto de indicadores para realizar las estimaciones se refiere a los gastos corrientes y a los gastos de capital, es decir, la inversión real y las transferencias de capital.

### Estimación de la Producción de las Unidades Administrativas

En la presentación de los reportes de la ejecución presupuestaria, el criterio de consolidación es por Unidad Administrativa, por lo que las mediciones se consolidan en cascada, según se explicara en secciones anteriores. De vital importancia en este tipo de reporte es contar con una adecuada distinción de los diferentes tipos de transferencias consignadas en el ejercicio de consolidación.

En la consolidación, el efecto cascada no permite contar con los costos de operación detallados por transacción, sino que se consigna el monto de recursos que se va traspasando de una unidad a otra, según una relación jerárquica. Por ello es necesario poder identificar las transferencias, en especial aquellas en las que los recursos van dirigidos a terceros, consignando adecuadamente las transferencias que se van traspasando al interior de las agencias de cada grupo de unidades administrativas.

**Esquema 3.** Transferencias y Valor de la Producción

Jerarquía 1		Jerarquía 2	
Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos
Bs y Ss Consumo			
Gasto en Personal			
Transf. Diversas			
Transf. a Otras Agencias Gob		Bs y Ss Consumo	Transf. a Otras Agencias Gob
		Gasto en Personal	
		Transf. Diversas	
		Transf. a Otras Agencias Gob	

Si la información se presenta en el primer nivel jerárquico, la consolidación se expresa en la presentación de un monto considerable en el ítem de Transferencias a Otras Agencias del Gobierno (Transf. Ot. Ag. Gob), el que corresponde a los recursos que se transfieren desde el primer nivel de la jerarquía a las agencias en la línea de dependencia. El destino económico de tales transferencias es financiar los gastos de operación de las unidades en las líneas jerárquicas inferiores, y desde la perspectiva del Presupuesto más detallado, serán justificados sus gastos con adquisiciones de Bienes y Servicios de Consumo (Bs y Ss Consumo) y Gasto en Personal.

Por lo tanto, una buena aproximación al valor de la producción de no mercado es considerar la suma de los gastos de personal, adquisiciones de bienes y servicios de consumo y transferencias a Otras Agencias de Gobierno:

$$\text{Proxy (PB)} = \text{Bs y Ss Consumo} + \text{Gasto en Personal} + \text{Transf. Ot. Ag. Gob}$$

Así, se elabora un índice de valor de la producción que permite extrapolar los valores de la producción bruta (PB), y por esta vía, del Gasto de Consumo Final de cada una de las unidades administrativas.

### *El Gasto Social Público*

Para efecto de la estimación del Gasto Social Público, hay una secuencia lógica a seguir para poder lograr una congruencia con las series del SCN, de modo que se pueda conservar la coherencia interna intertemporal al incorporar estimaciones que completan las series compiladas de las Cuentas Económicas Integradas.

- Reclasificación de las Estadísticas de las Finanzas Públicas (EFP) para identificar Gasto Social en el Gasto Consumo Final Colectivo del SCN
- Matriz de Función Principal Social y Secundaria Social
- Aplicación de Matrices de Coeficientes para Estimar las Funciones Sociales de manera integral.

En este proceso se procura realizar una reclasificación y agrupación de algunas de las transacciones definidas en el modelo de compilación de las EFP, procurando una identificación más amplia del gasto de consumo final del gobierno. El objetivo que se persigue es lograr una reconstitución de los agregados que presenta el SCN en su detalle del Consumo, las Transferencias y la Inversión. La progresión del proceso de compilación es la siguiente:

- a) Considerar los Criterios de Consolidación del Presupuesto para identificar el Consumo Final, Transferencias Corrientes y de Capital, y Prestaciones Previsionales según criterios del SCN. Así, se aplica un criterio de agregación que se basa en la siguiente ecuación de cómputo del gasto:

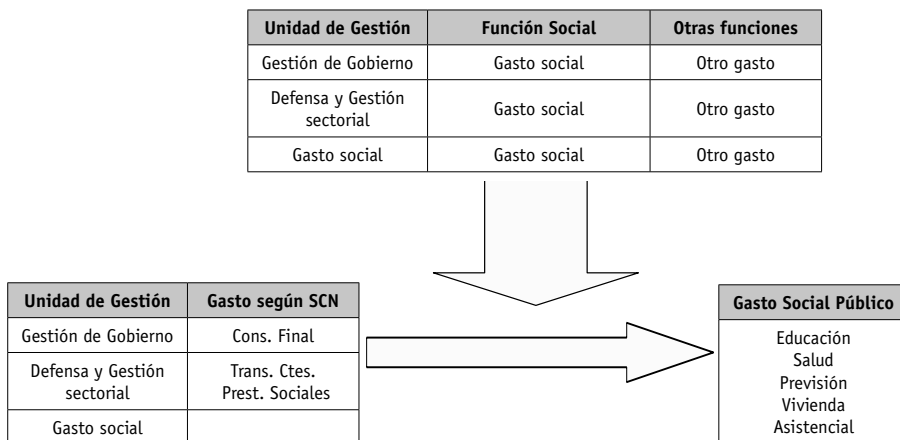
$$\text{Consumo Final} \approx \text{Gasto Personal} + \text{Compras de Bienes y Servicios} + \text{Transferencias corrientes a Otras Unid. del Gobierno}$$

En el Caso de Unidades Centrales que administran redes, como Educación y Salud, la mayor parte de las transferencias a otras unidades del Gobierno se asignan luego a Gasto de Personal y Compras de Bienes y Servicios. Es importante precisar que, en el caso de Defensa, el gasto de inversión se considera consumo intermedio, ya que el SCN no admite que el gasto militar sea considerado parte de la Formación Bruta de Capital.

- b) Utilizar los Agregados del SCN como *Benchmarking*, asegurando de esta forma la congruencia con las series históricas, además de permitir la distinción entre el consumo final individual y el consumo final colectivo.
- c) Elaborar la serie de gasto de consumo final, de transferencias corrientes, de prestaciones sociales y de formación de capital, desglosado por unidades de gestión. Así es posible contar con una visión más pormenorizada del gasto de consumo colectivo, que es posible aplicar a la serie histórica.

### Identificación de Funciones Sociales Principales y Secundarias en el Gasto Público

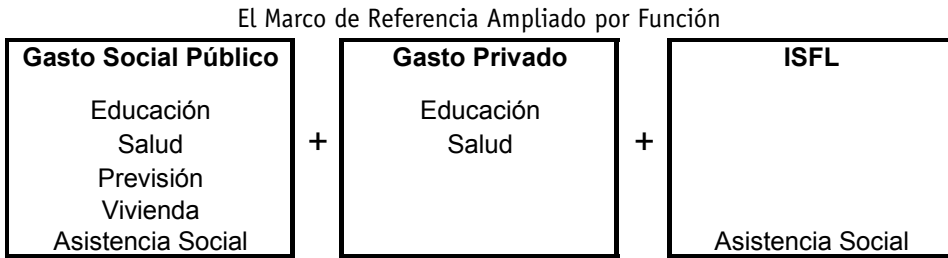
El objetivo de contar con información más detallada es observar el gasto social que realizan las diferentes unidades de gestión, reconociendo aquellas partidas de gasto que están vinculadas a provisión de servicios sociales o funciones asistenciales. Para ello, se procesa la información de la Ejecución Presupuestaria reclasificada según los agregados del SCN, siguiendo con la identificación de qué parte de ese gasto está vinculado a funciones sociales o a otras funciones de carácter no social. Se logra de esta forma una matriz analítica del gasto ejercido por cada Unidad de Gestión que presentaría la siguiente estructura:



Así, una vez que se cuenta con el gasto público reclasificado y ajustado a los criterios de compilación del SCN, se procede a obtener la estimación del gasto social mediante la aplicación de la matriz de desglose del gasto según Función de Gasto Principal y Secundaria, teniendo el gasto social como elemento distintivo.

### *La Visión Amplia de Gasto Social en el Contexto de Capital Humano*

En una economía social mixta, en la que las funciones sociales son ejercidas conjuntamente por agentes públicos, privados e instituciones sin fines de lucro, el enfoque debe ser más general para percibir lo que la sociedad está realizando en materia de capital humano. Sin duda que la productividad y la capacidad de emprender tienen que ver con las condiciones en las que se desenvuelven los diferentes agentes, y más aún, los patrones de equidad y distribución quedan supeditados a este marco amplio de gasto social.



El problema principal vinculado al gasto social es el de accesibilidad a los servicios, por una parte, y a la calidad de los mismos por otra. La brecha debe ser evaluada en un contexto de población atendida en la esfera de servicios públicos, privados y de subvenciones aplicadas, pero esta visión no es suficiente, porque además existen condiciones de eficiencia asignativa que son desiguales, referidas especialmente a funciones que determinan la capacidad futura de ingresos de los individuos.

A continuación se presenta la visión integrada de gasto social por función, en la que se visualiza con claridad la incidencia de los sectores privados y público en la provisión de los servicios sociales.

Gasto Social por sector y función  
(Miles de \$ de cada año)

Sector	Función	2003	2004	2005	2006	2007
Privado	Educación	1.478.004.175	1.636.780.960	1.792.573.377	1.892.628.168	2.062.217.052
	Protección Social	3.739.277.000	4.324.847.000	4.626.818.000	5.581.372.000	6.882.912.016
	Salud	1.692.662.575	1.828.085.713	1.910.562.167	2.075.202.975	2.490.243.570
Total Privado		6.909.943.750	7.789.713.673	8.329.953.545	9.549.203.143	11.435.372.638
Público	Cultura	51.886.088	41.373.509	53.283.597	57.052.620	65.884.651
	Educación	2.003.735.050	2.148.563.426	2.290.203.683	2.493.219.878	2.837.863.831
	Medio Ambiente	29.501.208	29.801.095	24.359.682	37.217.688	28.091.140
	Protección Social	3.220.851.414	3.083.947.396	3.155.552.709	3.600.330.587	3.627.086.344
	Salud	1.980.789.210	2.151.427.552	2.435.922.770	2.804.032.501	3.310.692.662
	Vivienda y Servicios Relacionados	96.173.575	105.921.323	117.090.238	126.341.902	144.644.615
Total Público		7.382.936.545	7.561.034.300	8.076.412.679	9.118.195.174	10.014.263.243
IPSFL-SH	Otras	491.361.052	517.138.971	532.487.875	585.228.000	602.784.840
Total IPSFLSH		491.361.052	517.138.971	532.487.875	585.228.000	602.784.840
Total general		14.784.241.348	15.867.886.944	16.938.854.099	19.252.626.317	22.052.420.721

Tomando el PIB de cada año como base para el *benchmarking*, se obtiene que, en promedio para el período en estudio, el gasto privado se encuentra en torno al 13% del PIB, debido principalmente al aporte de la protección social. El gasto público se ubica en torno al 12,6% en el período, y se observa una menor participación de las Instituciones Privadas sin Fines de Lucro, las cuales mantienen una proporción cercana al 1% pero en declinación hacia el año 2007. El detalle de cada participación se muestra en el siguiente cuadro.

## Gasto Social como Porcentaje del PIB por sector y función

Sector	Función	2003	2004	2005	2006	2007
Privado	Educación	2,9%	2,8%	2,7%	2,4%	2,4%
	Protección Social	7,3%	7,4%	7,0%	7,2%	8,0%
	Salud	3,3%	3,1%	2,9%	2,7%	2,9%
Total Privado		13,5%	13,4%	12,6%	12,3%	13,4%
Público	Cultura	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
	Educación	3,9%	3,7%	3,5%	3,2%	3,3%
	Medio Ambiente	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
	Protección Social	6,3%	5,3%	4,8%	4,6%	4,2%
	Salud	3,9%	3,7%	3,7%	3,6%	3,9%
	Vivienda y Servicios Relacionados	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Total Público		14,4%	13,0%	12,2%	11,7%	11,7%
IPSFLSH	Otras	1,0%	0,9%	0,8%	0,8%	0,7%
Total IPSFLSH		1,0%	0,9%	0,8%	0,8%	0,7%
Total general		28,9%	27,2%	25,6%	24,8%	25,8%

Un rasgo característico de esta economía mixta es que pese a la transferencia de funciones desde el ámbito público al privado, como ocurre con lo previsional, no se ha ampliado el marco de asignación de recursos a educación pública, con los consiguientes impactos intertemporales que ello significa en materia de equidad y acceso a las oportunidades. El gasto global en educación alcanzaba casi al 7% del PIB en 2003, y en 2007 no llega al 5,7% reflejando un deterioro relativo marcado, especialmente en lo que a gasto público se refiere.

### Implicancias para el Diseño de Política Pública

La incidencia de la política pública sobre el gasto social se puede contextualizar en términos de tres ejes de acción en el que se desarrollan distintos programas públicos:

- Por un lado, se tiene la conducción directa de la institucionalidad vinculada a la prestación de servicios públicos mediante la ejecución directa de fondos públicos cautelada por los Ministerios de Educación, Salud y Vivienda, principalmente.
- Por otra parte, la incidencia indirecta a través de la asignación de recursos que quedan sujetos a la capacidad de gestión privada y que impulsan actividades en el ámbito de la educación y la vivienda mediante la entrega de subsidios como fuentes de financiamiento para la adquisición de prestaciones o de bienes de inversión.

- El tercer eje se vincula al proceso de financiamiento dirigido a instituciones sin fines de lucro que desarrollan actividades de índole asistencial y que atienden a hogares en situaciones de exclusión social.

El proceso de gestión que asegure una congruencia temporal en el ejercicio anual requiere de un diseño institucional que permita una evaluación certera de la eficiencia en la asignación de los recursos, según los objetivos definidos en cada ámbito de política pública sectorial, así como de una asignación de recursos de ejecución directa que posibiliten el desarrollo productivo de las prestaciones de servicios públicos.

### *La Inversión como Eje de Desarrollo Sustentable*

Una rápida revisión de los patrones de inversión indica que desde la perspectiva macroeconómica es evidente la situación desmedrada en la cual se desarrolla la provisión directa de servicios públicos. La formación neta de capital representa en promedio el 12% del valor de la producción del total de las prestaciones públicas incluyendo por cierto el presupuesto de obras públicas en infraestructura, con lo cual el coeficiente de inversión sin duda está por debajo del 10% en las áreas de ejecución del gasto social.

Con un coeficiente de inversión tan bajo, las posibilidades de mantener la cobertura de los servicios públicos y lograr avances en materia de calidad de los servicios parece un objetivo difícil de alcanzar. Sin duda que en la aplicación de la regla del superávit estructural en un contexto en el que se debe ajustar el gasto público total, la inversión surge como la variable de ajuste. Desde la perspectiva de política pública, en materia de servicios públicos como Salud y Educación, la mantención del gasto corriente, más difícil de ajustar, no basta para lograr cumplir con los objetivos de desarrollo sustentable, y debe procurarse una política de inversión que mantenga estándares de mediano plazo, coherentes con mayores prestaciones, por un lado, y por otra parte velar por estándares de igual o mejor calidad de las mismas.

Si se pretende lograr impulsos significativos de corto plazo que permitan ajustar productividades en áreas sensibles para el capital humano como Educación y Salud, se debería establecer un eje de planificación presupuestaria plurianual, tanto de gasto corriente como de inversión, en el que se deberá definir con claridad las áreas prioritarias, creando en la institucionalidad las capacidades para evaluar persistentemente los avances que se van logrando. El proceso de evaluación de programas de políticas públicas debe ser permanente cuando el desarrollo de la política está diseñado con una visión de mediano plazo.

En el caso de servicios públicos de elevado impacto en el capital humano, la relación capital-trabajo es de relevancia, especialmente en áreas de Educación y Salud, en las que la incorporación de bienes tecnológicos introduce problemas de obsolescencia más acelerada y por ende tenemos un consumo de capital fijo que es creciente en el tiempo. Por tales razones, deben tenerse en cuenta que existen mayores exigencias de inversión bruta para el diseño de programas de gasto estructural.

### *La Necesidad de Evaluar el Uso Eficiente de los Recursos Transferidos a Privados*

En la medida que el sector privado es un actor relevante en la provisión de servicios de Educación y Salud, y que por ello se genera un proceso persistente de transferencia de recursos, no cabe duda que es necesario establecer una evaluación permanente del uso de esos recursos en función de los objetivos sociales definidos.

La crisis de la Educación Subvencionada es una señal de la necesidad de contar con una institucionalidad que permita acometer con éxito dos objetivos prioritarios: consignar la magnitud de recursos que se requieren según objetivo planteado, y luego asegurar el uso eficiente de los mismos. Sin duda, que se requiere de un diseño institucional que permita contar con los recursos adecuados, en términos de profesionales con especialización en la evaluación de programas, y además con el adecuado grado de autonomía con respecto al diseñador y al responsable de la implementación de los diferentes programas.

En el ámbito de la salud, la ampliación del Plan AUGE ya evidencia un traspaso importante de recursos en el ámbito de la Salud, y se hace indispensable la evaluación de los recursos crecientes que se van comprometiendo según la ampliación de las garantías por nuevas patologías incorporadas. Si no se genera el adecuado marco de fiscalización, se puede incubar un sistema perverso en el cual se va desatendiendo la competitividad del sistema público, en la medida que se renuncia a generar la capacidad de oferta en las unidades hospitalarias.

Finalmente, el financiamiento que fluye hacia las unidades sin fines de lucro también requiere, al menos, la aplicación de criterios de evaluación social y de transparencia para definir la magnitud de los recursos asignados a instituciones de carácter eminentemente asistencial. Estudiar la dinámica de crecimiento de estas instituciones surge como una necesidad permanente destinada a potenciar la interacción de agentes privados que asumen funciones sociales de atención de grupos excluidos de las redes públicas y privadas más tradicionales.



## Glosario de siglas y abreviaciones

Sigla o Abreviación	Glosa
Bs y Ss	Bienes y Servicios
CEI	Cuentas Económicas Integradas
Contrib Socs	Contribuciones Sociales
EFP	Estadísticas de las Finanzas Públicas
FBCF	Formación Bruta de Capital Fijo
FNCF	Formación Neta de Capital Fijo
Gob	Gobierno
Impto	Impuesto
IPSFL	Instituciones Privadas Sin Fines de Lucro
IPSFLSH	Instituciones Privadas Sin Fines de Lucro que sirven a los Hogares
MEFP	Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas
Rta	Renta
SCN	Sistema de Cuentas Nacionales
Transf.	Transferencias
Transf. Ot. Ag. Gob.	Transferencias a Otras Agencias del Gobierno

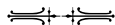
Nota Con el propósito de coordinar el texto del artículo con las categorías utilizadas en forma abreviada por el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas y por el Sistema de Cuentas Nacionales, se ha conservado el uso de las mayúsculas en cada caso en que se mencionan dichas categorías.

## Bibliografía

- Sistema de Cuentas Nacionales (1993). OCDE, FMI, ONU, BM, EUROSTAT – 1993.
- Sistema Europeo de Cuentas – SEC (1995). Eurostat.
- Manual de las Estadísticas de las Finanzas Públicas (2001). FMI.
- Utilización de las Macro cuentas en el Análisis de Políticas – Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadísticas Estudios de Métodos, Serie F N° 81 – Naciones Unidas, Nueva York 2004.
- Informes de la Ejecución Presupuestaria, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Chile.
- Anuario de Cuentas Nacionales de Chile, Banco Central de Chile.



*Este libro fue impreso en los talleres de Gráfica Lom,  
Concha y Toro 25, Santiago, Chile,  
en el mes de octubre de 2009,  
en una tirada de 1.200 ejemplares.*





**Tabla I. Análisis comparado de los pactos sociales realizados en Europa**

País	Estructura predominante del Pacto. Periodicidad	Enfoque y ámbitos involucrados	Catalizadores y trayectoria histórica	Pactos sociales más recientes	Observaciones pertinentes para Chile
Finlandia	Bipartita, con participación y apoyo implícito del Gobierno, promoviendo políticas coadyuvantes a la implementación. Cada dos años (aproximadamente) se celebran nuevos acuerdos.	Enfoque comprehensivo. En los 60 y 70, salarios y pensiones. A partir de los 80, visión más amplia que incluye productividad, competitividad y empleo.	Larga tradición de pacto social, expandida hacia fines de los 80 y 90 por tres factores: recesión (desempleo del 17%), globalización y transición desde economía centrada en producto primario (madera) hacia economía diversificada y de servicios.	Acuerdo de Política de Empleo (1990-1991), Acuerdo de Política de Estabilización (1992-1993), Acuerdo de Política de Ingresos (1996-1997), Acuerdo de Política de Ingresos (2001-2002), Acuerdo de Política de Ingresos (2003-2004).	Similitudes: Transición en la economía posiblemente asimilable a la que vive Chile. Diferencias: Sólida organización de sector sindical y larga tradición de cooperación capital-trabajo.
Italia	Tripartita, sin anclaje institucional específico y con distintos grados de involucramiento y liderazgo por parte del gobierno. Cada uno o dos años,	Enfoque variado e incremental. 1992: política de indexación; 1993: políticas de salarios y negociación colectiva; 1995: reforma al sistema de pensiones; 1996: políticas ante desempleo y flexibilización laboral; 1998: acuerdo político-económico más amplio; 2002: regulación del trabajo.	Crisis económica (y política hacia fines de los 90), presiones introducidas por la necesidad de converger a los estándares de la Unión Europea.	Pacto para la Eliminación del Mecanismo de Indexación por Inflación (1992), Acuerdo del 22 de Julio (1993), Reforma de Pensiones (1995), Pacto del Trabajo (1996), Pacto de Navidad (1998), Pacto por Italia (2002).	Similitudes: El gobierno juega un rol central en la articulación de los pactos (esto debiera ser similar en Chile dada la incapacidad de autorrepresentación de algunos sectores). El acuerdo de 1998 es muy amplio, ambicioso (tal vez similar a visiones «maximalistas» en Chile) e involucró la participación de un gran número de signatarios. Dicho pacto fue escasamente implementado. Diferencias: centralidad de la crisis económica y presiones homogeneizadoras de la Unión Europea. Otros: Ejemplo, bajo Berlusconi, de autoexclusión de la principal central sindical (CGIL), asociada a una débil y escasa implementación del pacto de 2002.
Portugal	Tripartita, a cargo del Comité Permanente para el Diálogo Social. Con frecuencia variable, desde 1984.	Evolución incremental desde acuerdos de precios y salarios en los 80, hacia acuerdos muy amplios con déficit de implementación, nuevamente hacia acuerdos más específicos a partir de 2000 respecto a reformas en los sectores de pensiones, salud, educación y política laboral.	Revolución (aunque los acuerdos comienzan diez años luego de la misma) y proceso de globalización e integración en la Unión Europea.	Se incluye únicamente a los acuerdos ocurridos a partir de 1990, a saber: Acuerdo Económico Social (1990), Acuerdo sobre Salud y Seguridad en el Trabajo (1991), Acuerdo sobre Capacitación Técnica (1991), Acuerdo de Concertación Social de Corto Plazo (1991), Pacto Social Estratégico (1997-1999), Acuerdo sobre Política de Empleo, Mercado Laboral, Educación y Capacitación (2001), Acuerdo sobre Condiciones de Trabajo, Higiene, Seguridad y Prevención de Accidentes (2001), Acuerdos para la Modernización de la Protección Social (2001).	Similitudes: Contexto posttransicional y de relativa debilidad de los actores sociales. La lógica tripartita contribuye, aparentemente, a fortalecer la capacidad de articulación y negociación de los mismos. Acuerdos no se producen en contextos de crisis «terminales». Diferencias: Pasaje al EURO y Maastricht contribuyen a fijar plazos y facilitan concertación de actores. Otros: Los grandes acuerdos de mediados de los 90 sufren problemas de implementación, agravados por la participación (pero no suscripción de los acuerdos) por parte de la CGTP, principal confederación sindical. Dos de los tres últimos acuerdos implementados se basan en políticas puntuales e incluyen la suscripción por parte de la CGTP.
Eslovenia	Tripartita, a cargo del Consejo Económico y Social compuesto por 15 miembros (5 gubernamentales, 5 sindicales y 5 empresariales).	Inicialmente de alcance restringido y posteriormente ampliado. Política salarial y monetaria, con los últimos acuerdos incorporando política educativa, salud, pensiones, y política laboral.	Independencia y transición hacia una economía de mercado en 1989, incorporación a la Unión Europea en 2004.	Acuerdo Social para 1995, Acuerdo Social para 1996, Acuerdo Social para el período 2003-2005.	Similitudes: Contexto post transición a la democracia. Lógica tripartita. Diferencias: Incorporación a la Unión Europea. Coyuntura fundacional. Otros: Se trata de un ejemplo interesante por la lógica político-institucional de los acuerdos. Por un lado, la amplia representatividad social del Consejo Económico y Social parece haber otorgado al gobierno gran capacidad de implementar los acuerdos. Por otro, el Consejo Económico y Social ha participado recurrentemente en procesos cooperativos de legislación con el Congreso, siendo un referente ineludible para toda iniciativa de legislación referente a temas de su jurisdicción.
España	Mixta, con instancias bipartitas y otras tripartitas. Sin institucionalidad clara, bajo el Partido Popular (PP) fuertemente bipartita.	Desde acuerdos comprehensivos y no implementados, hacia acuerdos restringidos y mejor implementados. El Acuerdo Económico Social lanzado por el primer gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) (1984) se estancó, sin producir mayores consecuencias a nivel de implementación.	Transición y llegada del PSOE al gobierno, aunque luego frenado por el propio gobierno. En 1992, ante temor preelectoral y período de crisis económica relanzados, especialmente con el Pacto de Toledo de 1995 (concerniente especialmente a la reforma del sistema de pensiones) firmado por todos los partidos políticos. Desde 1996, el PP los impulsa de forma más limitada y exitosa.	Acuerdo Interconfederaciones (1983), Acuerdo Económico Social (1984), Acuerdo Interconfederal sobre Ordenanzas y Regulación del Trabajo (1994), Acuerdo para la Racionalización del Sistema de Seguridad Social (1995), Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo (1997), Acuerdo Interconfederal para la Cobertura de los «Vacíos» (1997), Acuerdo Interconfederal sobre Negociación Colectiva (1997), Acuerdo sobre Contratos de Empleo de Media Jornada (1998), Acuerdo para la Mejora y Desarrollo del Sistema de Seguridad Social (2001).	Similitudes: Coyuntura preelectoral (1995) haciendo posible un proceso de concertación partidaria en torno a la reforma de pensiones y estableciendo precedente para nuevas instancias de concertación social posterior. Diferencia: esencialmente de carácter bipartito. Reticencia del propio Gobierno del PSOE reticente hasta ese momento a la realización de acuerdos sociales de este tipo. Otros: fallida implementación de «grandes» pactos sociales, carentes de articulación programática e institucionalidad clara.
Irlanda del Norte	Tripartita, a cargo del National Economic and Social Council, con programa de monitoreo de implementación (Central Review Committee, también tripartito) y preparación de nuevas instancias.	Originalmente pensado como instrumento para manejo de crisis (Programme for National Recovery), evoluciona hacia una visión más amplia, que abarca enfoques estratégicos sobre los principales cuellos de botella que conciernen al desarrollo social y económico.	Crisis de 1987 (desempleo 17%, inflación anual del 12%, ratio deuda/PBI 125%, 8% de déficit fiscal, emigración más alta desde los años 50).	Programa de Recuperación Nacional (1987-1990), Programa para el Progreso Económico y Social (1990-1993), Programa para la Competitividad y el Trabajo (1994-1996), Partnership 2000 (1997-2000), Programa para la Prosperidad y la Justicia (2000-2003), Sosteniendo el Progreso (2003-2005).	Similitudes: Innovación institucional en ausencia de tradición previa de pacto social con liderazgo por parte del gobierno, contenidos de paquetes de política post-1990 potencialmente similares a los que se encuentran en la agenda de Chile. Diferencias: Sólida organización del sector sindical, crisis aguda del modelo de desarrollo.
Holanda	Bipartita, pero con creciente «amenaza» por parte del Gobierno de intervenir, con el objetivo de forzar acuerdos entre los actores sociales. En general los acuerdos se realizan bajo el paraguas institucional del Stichting Van de Arbeid (Fundación para el Trabajo; un cuerpo consultivo bipartito).	Larga tradición de pactos sociales. Cambio de época, en 1982, con el acuerdo de Wassenaar, en el que se negocia una reducción salarial a cambio de la reducción de la jornada laboral, sin fijar toques o mínimos determinados. En los 90, nueva ronda de acuerdos, con agenda centrada en las condiciones laborales y políticas de flexsecurity.	Wassenaar es disparado por la crisis de los 70 y el «Síndrome Holandés», generado por la renta proveniente de las nuevas exportaciones de gas natural. Los acuerdos de los 90 también fueron catalizados por la recesión económica, y por una serie de escándalos que involucraban el manejo del sistema de pensiones.	Recomendaciones Generales sobre Aspectos de una Política de Empleo —Wassenaar (1982)—, Economía de Convergencia y Consulta (1992), Un Nuevo Curso (1993-1995, renovado por dos años adicionales), Flexibilidad y Seguridad (1996), Agenda 2002 (1997-2002), Declaración Respecto a las Negociaciones de 2003 (2002).	Similitudes: «Dutch—Disease» en cuanto a estructura de la economía (peso del cobre) y situación de fuerte bloqueo decisional en los 70, con presencia de actores corporativos congelados. Diferencias: en Chile no existen condiciones para la realización de pactos en función de una estructura bipartita. Otros: si bien no participa directamente de los acuerdos el gobierno, utiliza la «amenaza» de legislar sobre temas laborales, para promover acuerdos vinculantes entre los actores sociales.

Fuente: Elaboración de los autores en base a datos de OIT (2008).

