

“Institucionalidad para el Desarrollo: Los Nuevos Desafíos”

David Skilling
Jorge Marshall
Mario Waisbluth
Andrés Allamand
Salvador Valdés
Claudio Orrego
Marcos Vergara
César Oyarzo
Harald Beyer
Carolina Tohá
Hernán Somerville
Juan Gabriel Valdés
Eduardo Engel
Juan Claro
Claudio Fuentes
Patricio Zapata
David Altman



expansiva

CEP

Centro de Estudios Públicos

**SEMINARIO
CEP-Expansiva**

**“INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO:
LOS NUEVOS DESAFÍOS”**

*JUEVES 18 ENERO 2007
CLUB HÍPICO*

Institucionalidad para el Desarrollo: Los Nuevos Desafíos

I.S.B.N: 978-956-8678-00-5

Publicado en Santiago de Chile, Octubre 2007.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
CONFERENCIA INAUGURAL	
Preparándonos para el Futuro: Algunas Perspectivas desde Nueva Zelanda	
<i>Expositor: Dr. David Skilling</i>	7
PRIMER PANEL	
El Funcionamiento del Estado: Estructura y Gestión	
Reforma del Estado en Chile: Una Oportunidad	
<i>Expositores: Jorge Marshall y Mario Waissbluth</i>	25
Lo que Importa es Priorizar	
<i>Comentario: Andrés Allamand</i>	39
¿Por qué Permitir la Donación de Personas Jurídicas a la Política?	
<i>Expositor: Salvador Valdés</i>	45
Modernización del Estado y Gestión Local	
<i>Comentario: Claudio Orrego</i>	55
SEGUNDO PANEL	
Las Instituciones de la Política Social	
Cambio en las Reglas del Juego en Salud: Pequeñas Anécdotas sobre las Instituciones	
<i>Expositor: Marcos Vergara</i>	61
Reforma de la Salud: Los problemas de un Proceso en Marcha	
<i>Comentario: César Oyarzo</i>	71
Un Sistema Educativo con Mejores y más Fuertes Instituciones	
<i>Expositor: Harald Beyer</i>	75
Educación Municipal: El Foco es la Calidad	
<i>Comentario: Carolina Tohá</i>	101

TERCER PANEL

Los Desafíos de la Globalización

Relaciones Económicas Internacionales
en un Mundo Global

Expositor: Hernán Somerville 107

Hacia una Política de Integración Global

Comentario: Juan Gabriel Valdés 113

De Deudor a Acreedor:

La Nueva Realidad de las Finanzas Públicas

Expositor: Eduardo Engel 119

Gasto Público: Priorizar Calidad y Eficiencia

Comentario: Juan Claro 127

CUARTO PANEL

**Institucionalidad Política
para Fortalecer la Democracia**

Son los Partidos "Stupid!"

Expositor: Claudio Fuentes 131

El Futuro del Sistema Político Chileno

Expositor: Patricio Zapata 147

Los Nuevos Desafíos

Expositor: David Altman 153

PRESENTACIÓN

El año pasado, de acuerdo a estimaciones del FMI, nuestro ingreso per cápita en dólares ajustados por paridad del poder de compra alcanzó un poco menos de 13 mil dólares per cápita. Había 56 países con un ingreso superior al nuestro. En 40 de ellos dicha suma correspondía a 20 mil dólares o más. Nuestro “like-minded country” más cercano, Nueva Zelanda, prácticamente nos duplicaba en cuanto a ingreso. Solo dos de esos países tenían una desigualdad similar a la de Chile. Esto da muy resumidamente cuenta de los desafíos que el país tiene por delante. El objetivo de las ponencias que se reúnen en esta publicación no es abordarlos todos, sino recordarnos que sin buenas instituciones es imposible recorrer el camino hacia el desarrollo. Si bien el país tiene algunas bien diseñadas, también se notan debilidades que deben ser corregidas. Por cierto, partimos de la base que los diseños institucionales tienen que ser constantemente revisados, analizados, estudiados y perfeccionados para que ellos les sirvan a los ciudadanos eficiente y efectivamente. Estamos convencidos de que el fortalecimiento de la institucionalidad en diversos ámbitos es una condición fundamental para profundizar nuestra democracia y lograr un crecimiento sostenido.

Es en este contexto que Expansiva y el Centro de Estudios Públicos (CEP) dan a conocer “Institucionalidad para el Desarrollo: Los Nuevos Desafíos”, documento en el que se recogen las diversas propuestas de perfeccionamiento institucional elaboradas por destacados expositores en el marco del seminario “El Chile que viene”, desarrollado en enero de 2007 por ambos centros de estudio. No es primera vez que ambas instituciones realizan un esfuerzo en esta dirección. El primero de estos encuentros se concretó hace siete años y desde entonces han sido una oportunidad para pensar el futuro del país. Después de todo, más allá de las diferencias que puedan separar a sus líderes de opinión y a su población, Chile necesita una mirada compartida para alcanzar el progreso social y económico, y ampliar las libertades individuales que son objetivos centrales de toda vida en común.

El lector se encontrará en esta oportunidad con diversas reflexiones respecto de las carencias institucionales que afectan a nuestro país, en ámbitos que son centrales para fortalecer nuestro proceso de desarrollo. Podrá comprobar que hay también propuestas concretas sobre cómo mejorar nuestras instituciones en esos ámbitos. Estas sugerencias toman una variedad de formas porque las transformaciones institucionales requeridas en un momento en particular no necesariamente son amplias. Debe tenerse siempre presente que estas propuestas pueden contemplar un cambio en el enfoque de hacer

las cosas, o bien, en las orientaciones de una política; lo que a su vez, eventualmente, podría gatillar desde leves modificaciones de las instituciones existentes hasta radicales reformas que generen el cierre de algunas y la creación de otras nuevas.

Los diversos capítulos de este libro no están pensados de manera aislada —aunque los autores marcan sus énfasis—, sino que en su trasfondo intentan abordar las siguientes interrogantes: ¿Cuál es el benchmark con el que debemos pensar los temas institucionales y del desarrollo? ¿Cuáles son las brechas que nos separan de ese benchmark? ¿Cuáles son los problemas que ello nos está generando? ¿Qué tipo de distorsiones ocasiona? ¿Cuáles son los principales cambios que deben introducirse y cómo ello afecta el comportamiento de los diversos actores sectoriales? ¿En qué medida las propuestas contribuyen a satisfacer las necesidades de los ciudadanos? y ¿Cuáles son las dificultades (políticas, de recursos u otras) que enfrentan las propuestas?

Esperamos que en las páginas siguientes los lectores encuentren una reflexión valiosa llevada adelante por un destacado grupo de profesionales que, desde diferentes experiencias y puntos de vista, quieren aportar en la identificación de los desafíos institucionales que Chile necesita abordar para avanzar en su desarrollo social, económico y político. Junto con ello se plantean acciones posibles y propuestas concretas que no pretenden ser definitivas, sino más bien el punto de partida de un proceso de deliberación pública que cree en nuestros líderes de opinión la conciencia de que el país necesita de marcos institucionales adecuados, siempre abiertos al perfeccionamiento para que los esfuerzos de todas y todos, en los más diversos ámbitos, se canalicen de manera productiva y estén orientados al logro de un país más libre, próspero y justo.

Jorge Marshall
Presidente de Expansiva

Harald Beyer
Coordinador Académico del CEP

Jaime Gatica
Coordinador Seminario

CONFERENCIA INAUGURAL

Preparándonos para el Futuro: Algunas Perspectivas desde Nueva Zelanda

Dr. David Skilling*

I. INTRODUCCIÓN

Me han solicitado hacer algunos comentarios sobre las prioridades que debiera adoptar Chile con el objetivo de lograr y mantener altas tasas de crecimiento económico, para lo cual me basaré en mi experiencia del debate sobre este tema en Nueva Zelanda, así como en mis observaciones sobre lo acontecido en otros países pequeños.¹ ¿Qué debería hacer Chile para alcanzar los niveles de riqueza y bienestar de los países desarrollados?

Me gustaría compartir algunos pensamientos sobre lo que nos enseña la experiencia de los últimos 25 años en Nueva Zelanda acerca del proceso de crecimiento económico, así como también sobre la contribución que pueden hacer a este las reformas políticas. A menudo, Nueva Zelanda es mencionada como el laboratorio del mundo en varios aspectos, incluyendo la política económica, por lo que espero que nuestra historia sea útil para el debate en Chile.

Al igual que nosotros, Chile es un país pequeño y físicamente distante que enfrenta el desafío de generar altas cifras de crecimiento en una economía global intensamente competitiva. El mundo no es plano y a pesar del notable progreso en transporte y, particularmente, en las tecnologías de las comunicaciones, hoy las naciones pequeñas y periféricas deben enfrentar una creciente competencia de empresas y países por mercados, capitales, compañías y capital humano.

Sin embargo, aunque el ambiente global económico parece ser desafiante, estas desventajas no son fatales y pueden ser superadas. La experiencia internacional reciente indica que es posible variar de circunstancias relativamente desfavorables hacia escenarios más prósperos, si se establecen y siguen estrategias económicas coherentes.

Lo más importante que quiero plantear es que los países tienen opciones reales en términos de cómo van a competir en la economía global. Aumentar

* Doctor en Políticas Públicas de la Universidad de Harvard, Máster en Comercio de la Universidad de Auckland. Fue profesor de Harvard y ha trabajado también en la OCDE. Actualmente es miembro de la junta asesora de la Escuela de Negocios de la Universidad de Auckland y Presidente Ejecutivo de The New Zealand Institute.

¹ Este ensayo se basa en parte en trabajos anteriores: "Choosing to compete: Increasing the magnetism of the New Zealand economy", "Lessons from the world's economic laboratory: What can Australia learn from the New Zealand experience" y "The New Zealand economy: The next 20 years"; así como también en varios informes del proyecto de investigación del New Zealand Institute sobre "Creating a global New Zealand economy". Todos ellos están disponibles en el sitio web del New Zealand Institute en www.nzinstitute.org

el crecimiento económico es mucho más que simplemente crear un ambiente macroeconómico estable, un campo de juego nivelado o “perseguir la media”, impulsando distintas políticas, como, por ejemplo, invertir en investigación y desarrollo para alcanzar los estándares promedios de la OCDE.

La prioridad debiera ser elegir deliberadamente cómo se va a competir en la economía global y luego invertir consistentemente con esa estrategia durante un período sostenido de tiempo. Me refiero a elegir y establecer un determinado conjunto de políticas, como organizar correctamente el engranaje del sector público y el liderazgo del sector empresarial, gubernamental y de los demás actores en función de esta dirección estratégica. Los países que tienen una estrategia económica coherente y que consistentemente hacen buenas elecciones, tienden a desempeñarse mejor que aquellos que no toman decisiones sobre su futuro.

Comenzaré refiriéndome a las lecciones clave que se desprenden de la reciente experiencia económica de Nueva Zelanda y de otros países pequeños, las que pueden ser útiles para el establecimiento de prioridades estratégicas en Chile. Estas lecciones están más relacionadas con la respuesta estratégica que adopta un país para el cumplimiento de sus metas, que con las políticas específicas adoptadas.

Luego examinaré la necesidad de fortalecer la capacidad del sector público para aportar a esta estrategia y analizaré cuáles áreas deberían focalizarse, nuevamente basándome en la experiencia internacional. Finalmente, revisaré la necesidad de asegurar que se preste la debida atención a que esta dirección estratégica elegida cuente con un apoyo político sostenido lo más amplio posible.

II. LA SITUACIÓN EN NUEVA ZELANDA

Nueva Zelanda es un país de solo 4 millones de habitantes, ubicado en la parte inferior del Pacífico Sur. Nuestro vecino más cercano, Australia, está a 3 horas de vuelo.

A comienzos de los años 50 era uno de los países más ricos del mundo, apoyado en un poderoso sector de exportación primaria de bienes como lácteos, lana, carne y productos forestales. Sin embargo, en las décadas siguientes vivió una constante declinación de sus ingresos en relación con otros países de la OCDE. En 1984, alertado por una crisis en la balanza de pagos y una economía muy rígida y distorsionada, comenzó a emprender un proceso de reformas económicas, las que fueron más lejas y avanzaron más rápido que en la mayoría de los otros países que también iniciaron transformaciones de este tipo.

Además de su escala y alcance, la reforma de la economía neocelandesa fue muy notoria por su consistencia y coherencia. Muchos de los cambios realizados

han sido vistos como ejemplos de las mejores prácticas internacionales. Entre ellos se pueden nombrar el convertir las operaciones comerciales del gobierno en compañías de responsabilidad limitada con fines de lucro; la reforma al sistema impositivo; la introducción de un impuesto amplio al consumo; las metas de inflación e independencia del Banco Central; la transparencia fiscal e informativa y la transformación de la gestión del sector público; así como otras muchas reformas que van desde dejar flotar libremente la moneda hasta el mercado laboral.²

Como resultado de este proceso, Nueva Zelanda tiene hoy el paquete de políticas económicas más transparente y eficiente del mundo desarrollado. Esto se evidencia en las evaluaciones de la OCDE y del FMI, en mediciones como el Índice de Libertad Económica de la Fundación Heritage y el Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial.

Si bien las políticas neocelandesas no son perfectas y hay espacio para nuevas mejoras en áreas como infraestructura y el sistema tributario, en cuanto a su legislación base y a sus instituciones es un buen punto de comparación con otros países desarrollados.

Durante los últimos 15 años el crecimiento económico mejoró, generando altas tasas de crecimiento —las cuales se comparan positivamente con países como Australia y Estados Unidos—; bajas tasas de inflación; un excedente fiscal substancial; un bajo desempleo y altas tasas de participación en el mercado laboral.

Sin embargo, a pesar de este programa de reformas sostenido y del mejoramiento del desarrollo económico, nuestro ingreso per cápita todavía se encuentra en el puesto 21 entre los 30 países de la OCDE y está entre un 25% y un 30% por debajo de los ingresos per cápita de Australia. Cabe destacar que en los últimos 15 años la mayor parte del fuerte crecimiento económico neocelandés ha sido impulsado por el aumento de horas trabajadas, en lugar del incremento de la productividad laboral. En las tres décadas pasadas, ha habido un escaso cambio en la naturaleza de la base exportadora del país, la cual todavía está fuertemente dominada por el sector primario, con una contribución relativamente pequeña de la manufactura tecnológica y de los negocios que, por otra parte, han crecido rápidamente en muchos otros países.

En general, existe la preocupación de que la perspectiva económica del país en los siguientes 15 años podría no ser tan potente como lo fue en los 15 anteriores. Dado el camino elegido y la velocidad con que avanza la economía,

² El Departamento del Tesoro de Nueva Zelanda (www.treasury.govt.nz) y el Banco de la Reserva de Nueva Zelanda (www.rbnz.govt.nz) provee más detalles sobre la economía, política fiscal y monetaria y de la administración del sector público. Los siguientes artículos proveen una descripción del proceso de reformas económicas de Nueva Zelanda: Lewis Evans, Arthur Grimes, Bryce Wilkinson, and David Teece, "Economic Reform in New Zealand 1984-95: The pursuit of efficiency", *Journal of Economic Literature*, 1996, pp. 1856-1902.

existen fundadas sospechas de que no será fácil que el país converja al ingreso per cápita mediano de los países de la OCDE.

Por lo tanto, aun cuando hay mucho que celebrar acerca del desarrollo económico neocelandés, también hay conciencia del tamaño del desafío que se nos viene. Sin embargo, países desarrollados como Irlanda, Finlandia y Singapur, que han tenido un excelente crecimiento económico durante la última década, nos demuestran que es posible seguir avanzando.

De este modo, el tema que se encuentra ahora en el centro del debate de Nueva Zelanda es ¿qué es lo que sigue? y ¿cómo debería ser la siguiente generación de políticas? De acuerdo a lo que sé, estas son las mismas preguntas que actualmente se están haciendo en Chile, si bien nosotros no tenemos todas las respuestas y aún no llegamos lo lejos que necesitamos creo que las prioridades neocelandesas en cuanto a perspectivas en política económica son instructivas, ya que están basadas tanto en nuestra propia experiencia como en la observación de otros países.

III. CONSTRUYENDO SOBRE FUNDAMENTOS

Como ya expuse, durante las dos últimas décadas hemos realizado mejoras sustanciales en nuestras políticas, las cuales han contribuido al mejoramiento del desarrollo económico del país. Pese a ello, la brecha de ingresos con naciones como Australia se mantiene, aunque en varios aspectos tiene una calidad de políticas inferior. Lo anterior hace poco probable que más reformas convencionales puedan desencadenar mayores tasas de crecimiento económico.

Hay conciencia de que la base de nuestras políticas actuales es buena, por lo que la nueva generación de medidas debe desarrollarse sobre lo ya realizado. Cada vez es más difícil afirmar que el principal factor que nos mantiene rezagados es la ausencia de reformas políticas suficientemente agresivas. En una reciente evaluación sobre Nueva Zelanda, la OCDE ha hecho notar que “el misterio es por qué un país que se acerca a las mejores prácticas en muchas de sus políticas, consideradas clave para el crecimiento, tiene, sin embargo, un desempeño promedio”.

En este sentido, las experiencias de Nueva Zelanda coinciden con la visión general de que el Consenso de Washington no garantiza prosperidad económica. Mi interpretación es que si bien es importante tener fuertes y eficientes fundamentos económicos — particularmente para economías distantes y pequeñas como la nuestra, donde no hay margen de error— hay que ser cautelosos acerca del monto esperado del crecimiento económico. La literatura sobre esta materia no demuestra una relación fuerte y clara entre las medidas de políticas estándares

y el crecimiento económico. Malas políticas pueden causar un daño sustancial a una economía, pero buenas políticas no son garantía de un mejoramiento significativo de la misma.

Entonces ¿cuáles son las áreas de acción prioritarias? Una de las lecciones que se pueden extraer de la experiencia neocelandesa es la necesidad de que se tome en serio el contexto estratégico del país. En particular, en el caso de Nueva Zelanda, esto significa determinar una política económica teniendo en cuenta el hecho de que es un país pequeño y físicamente distante, pues efectivamente somos usualmente mencionados como el país desarrollado más remoto del mundo.

Dicha situación tiene implicancias significativas en nuestro desempeño económico. En efecto, existe considerable evidencia empírica que documenta sobre las consecuencias de la distancia física sobre un amplio rango de resultados económicos, como las exportaciones, innovación y niveles de ingreso.

El mundo no es tan plano como han sugerido autores como Thomas Friedmann. Continúa siendo difícil obtener bienes y servicios de mercados extranjeros que están físicamente distantes o participar en cadenas de producción global que dependen de envíos confiables y frecuentes.

1. EL FACTOR INTERNACIONAL DE LA MOVILIDAD Y LA AGLOMERACIÓN

Las compañías prefieren concentrar sus actividades en lugares donde puedan acceder a insumos especializados, ya sea staff, consultorías profesionales o insumos del proceso productivo, así como acceso a los mercados de bienes. Generalmente, esto se da en grandes áreas donde existen concentraciones de la actividad económica. Hasta cierto punto la revolución de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y la baja en los costos de transporte han reforzado este proceso de aglomeración. Los grandes retornos que tienen las compañías que están ubicadas en estas locaciones les permiten ofrecer salarios más elevados, atrayendo mano de obra desde otros lugares.

Áreas como Silicon Valley y la City de Londres no han desaparecido debido a la importancia del conocimiento tácito y localizado, el cual no se puede comunicar fácilmente de forma electrónica. Un ejemplo de esto es que las oficinas centrales de las empresas están regresando a Manhattan porque allí pueden tener acceso a los mejores consultores profesionales, al mismo tiempo que sostienen un costo base relativamente bajo al mantener al grueso de su personal en lugares con costos más bajos.³

³ *The New York Times*, 3 de julio de 2006.

Efectivamente, la tendencia hacia la aglomeración de la actividad económica es una de las corrientes más notables a nivel internacional. Como hace notar Tony Venables, uno de los líderes mundiales de la geografía económica: “La proximidad es buena para la productividad; configuraciones más densas de la actividad económica funcionan mejor que aquellas que están dispersas o fragmentadas. Factores de movilidad se establecen para obtener mayor ventaja de la productividad y esto crea una retroalimentación positiva, de modo que las empresas y los trabajadores van hacia donde la productividad es mayor y así tienden a elevarla aun más en dichos sitios, creando una distribución dispareja de la actividad y disparidades espaciales de ingresos”.⁴

Si bien Nueva Zelanda no es el único país que lucha contra estas fuerzas, sí está particularmente expuesto al factor internacional de movilidad y aglomeración en virtud de su tamaño y de su lejanía. Aunque este flujo no es en un solo sentido y algunas personas y empresas eligen establecerse en territorio neocelandés, somos probablemente el país desarrollado en el cual las tendencias a la aglomeración son más obvias, lo que se evidencia en el gran número de neocelandeses que actualmente residen en el extranjero y en la inclinación de las empresas a salir del país.

Lo anterior es reforzado por las acciones de las diversas agencias gubernamentales que compiten para atraer actividades económicas hacia sus países, lo cual ocurre en múltiples niveles de gobierno y en forma cada vez más agresiva.

Así, en un mundo en el cual las presiones hacia la aglomeración son fuertes y donde el trabajo, el capital y las empresas se mueven cada vez más a través de las fronteras, las políticas necesitan diseñarse deliberadamente para posicionar a Nueva Zelanda en la competencia por empresas, personal y capital. Un aprendizaje clave de Nueva Zelanda es que la política ya no se puede establecer basándose solo en el contexto doméstico, sino que necesita ser diseñada en el marco de una alta movilidad internacional de factores, en el contexto de una economía global cada vez más competitiva.

2. POLÍTICA MAGNÉTICA

De este modo, la nueva prioridad consiste en posicionar a Nueva Zelanda para competir en lugar de simplemente crear un campo de juego nivelado que apoye la asignación eficiente de recursos. Particularmente donde la asignación global eficiente de recursos es para que estos se vayan de Nueva Zelanda, y otras economías periféricas, hacia lugares donde se está concentrando la

⁴ Anthony J. Venables, “*Shifts in economic geography and their causes*”, informe presentado en el Jackson Hole Symposium en 2006.

actividad económica. El desafío, entonces, es crear un ambiente donde exista una propuesta de valor convincente para establecerse en Nueva Zelanda.

Dado que no poseemos las ventajas de tener cerca a países grandes, como ocurre en Europa o Asia, es necesario tener un marco de políticas diseñado para competir agresivamente por la actividad económica y los factores de producción. Esto es lo que yo llamo “política magnética”.

¿Cómo se traduce esto en el contexto neocelandés? Creo que existen cinco tipos de prioridades que deberían ser consideradas:

Primero, existe la necesidad de reforzar la posición competitiva de Nueva Zelanda por medio del mejoramiento del sistema regulatorio e impositivo, del perfeccionamiento del sistema educacional, de la inversión en infraestructura básica y así sucesivamente. La calidad de estas políticas básicas es una forma de diferenciar a un país de sus competidores; sin embargo, el buen nivel de dichas políticas es cada vez más común y a menudo no proveen el piso para una ventaja competitiva sustentable. Por lo tanto, hacer lo básico sigue siendo importante, pero se requiere más.

En segundo lugar, las políticas deberían enfocarse claramente en la inversión en activos inmóviles que hagan que los factores móviles de producción —empresas y personas— sean más productivos en Nueva Zelanda que en cualquier otro lugar. Estos activos inmóviles incluyen transporte, comunicaciones e infraestructura de investigación. Otra forma de potenciar este tipo de activos es a través del desarrollo de capacidades distintivas únicas del país, difíciles de trasladar, como, por ejemplo, el conocimiento especializado y redes de trabajo en una industria particular.

Una lección que se aprende de nuestro país es que la inversión en capital humano, que es altamente móvil, a través de la educación o sistemas de investigación, necesita ser complementada con políticas y acciones que conviertan a los graduados de universidades e institutos en personas efectivamente productivas en Nueva Zelanda. De otra manera, existe el riesgo de que ellos emigren al extranjero en pos de mejores oportunidades, lo cual reduce el beneficio para el país.

Tercero, existe la necesidad de construir un gran fondo de capital doméstico para financiar la expansión de las empresas neocelandesas. Tenemos tasas de ahorro muy bajas y somos altamente dependientes del capital foráneo. Aunque es positivo que las firmas puedan acceder al capital global, este hecho significa que al tratar de globalizarse a menudo se vayan a asentar a ultramar, para estar más cerca de su base de accionistas extranjeros (los retornos también fluyen hacia estos inversionistas). De este modo, el capital interno debe proveer un ancla para que, aun cuando se globalicen, estas empresas conserven una presencia en nuestro país.

En cuarto lugar, es necesario globalizar la economía, facilitando que las compañías se expandan hacia los mercados internacionales. Para esto se deben implementar medidas como la firma de acuerdos de libre comercio y actividades de promoción de exportaciones. Es más probable que las empresas tengan una presencia en Nueva Zelanda a medida que crecen, si se les facilita la internacionalización desde una base en el país.

Quinto, desarrollar agresivamente un programa de "head hunt" de inversión extranjera directa hacia el interior y de personas que contribuyan a desarrollar la base productiva de la economía de Nueva Zelanda.

La intuición general es que el énfasis de las políticas debe centrarse en la competencia agresiva. Los países pequeños y distantes tienen opciones de políticas disponibles para responder a los efectos que produce la movilidad internacional de factores y las economías de aglomeración, que van bastante más allá del establecimiento de las políticas fundacionales básicas. Hasta los países pequeños pueden ejercer alguna influencia sobre su entorno si eligen hacerlo así.

3. LA IMPORTANCIA DE UNA ESTRATEGIA ECONÓMICA

Esto es todavía una asesoría global razonable que da un sentido de las áreas de política generales que deben ser el foco de atención. El desafío para Nueva Zelanda y creo también para Chile, es ser capaces de articular una estrategia económica clara que guíe a una próxima generación de medidas económicas. En particular, habiendo identificado que las políticas deben reconocer la necesidad de competir, el siguiente desafío es decidir las bases sobre las cuales el país decide.

En un contexto corporativo, las empresas pueden competir de diversas maneras y sus decisiones están generalmente determinadas por sus propias fortalezas y habilidades así como por las acciones de sus competidores. Asimismo, los países pueden elegir competir de diferentes maneras dependiendo de sus particulares realidades.

Dadas las significativas diferencias que las naciones poseen en términos de circunstancias, capacidad y metas, lo apropiado es que tengan distintas aproximaciones estratégicas. El entorno estratégico en el cual los países operan influye significativamente en el tipo de políticas específicas que son apropiadas y la eventual efectividad de estas. Los países tienen que hacer importantes y significativas elecciones sobre estas materias.

Las preguntas que creo apropiado hacer al respecto incluyen:

- ¿Cuál es la base sobre la cual el país quiere competir en la economía global?

- ¿En qué consiste el éxito y cuáles son los resultados nacionales que se quieren alcanzar?
- ¿En qué mercados y en qué tipos de actividades económicas puede desarrollarse una ventaja competitiva?
- ¿Cuáles son sus fortalezas y debilidades?
- ¿Cuáles son las amenazas y oportunidades emergentes?

Una vez que un país adopta una estrategia clara, el diseño de las políticas y su priorización se torna bastante más fácil, como también identificar las restricciones obligadas que necesitan superarse. Esta estrategia determinará, por ejemplo, en qué tipos de activos inmóviles es necesario invertir, cómo priorizar el gasto en investigación y educación en contraposición a, digamos, recortes de impuestos, y qué clase de inversión extranjera directa se desea atraer. La estrategia proporciona el contexto para evaluar estas prioridades competitivas.

La idea es desarrollar ventajas competitivas que permitan a los países diferenciarse. Puede ser que estos elijan competir sobre la base de impuestos bajos y poca regulación o por la vía de invertir fuertemente en educación, investigación y conocimiento o que escojan convertirse en una plataforma para empresas extranjeras hacia un mercado mucho mayor. Diferentes países harán diferentes elecciones y su éxito dependerá tanto de la calidad de la decisión estratégica, como de su ejecución.

Son las naciones pequeñas que han adoptado un enfoque estratégico para competir con éxito en la economía global, las que al parecer han tenido un mejor desempeño. Irlanda, por ejemplo, ha sido muy exitosa en atraer inversión extranjera a través de un enfoque integrado que incluye política impositiva, infraestructura, educación y una promoción agresiva para la inversión.

Singapur ha reflexionado mucho respecto a la estrategia que está buscando y ha cambiado el énfasis a medida que se ha desarrollado. Inicialmente se enfocó en atraer compañías multinacionales y en el desarrollo de una base manufacturera, mientras que ahora está más enfocado en crear una economía del conocimiento y en el desarrollo de una fortaleza interna real en ciertas áreas de su economía. Nuevamente, esta estrategia ha dado como resultado un enfoque integrado de políticas. Por ejemplo, las grandes inversiones hechas en el sistema educacional han sido alineadas con su estrategia para atraer inversión extranjera y desarrollar fortalezas en su economía, de manera que sus graduados permanezcan en el país.

Finlandia ha invertido bastante en investigación y educación, y tiene una estrategia dirigida a la innovación que guía la dirección de sus políticas. Esto

ha ayudado a ese país a transformar su economía y a desarrollar nuevas y sustanciales fortalezas en su base exportadora.

Estos tres pequeños países han tenido un desempeño económico destacable desde la década pasada —mayor en el caso de Irlanda y Singapur— y lo han hecho adoptando estrategias completamente distintas. Cada uno tenía sus propias ventajas y desventajas, pero pudieron salir adelante rápidamente actuando disciplinadamente de acuerdo al plan adoptado.

Estos países son un buen ejemplo por la manera en que fueron diseñando sus políticas económicas y no necesariamente por las políticas específicas que implementaron. Algunos aspectos de sus estrategias —como atraer inversión extranjera directa en el caso de Irlanda y Singapur— probablemente no funcionarían bien en Nueva Zelanda, debido a nuestras circunstancias específicas. Pero existen opciones abiertas para países como nosotros o Chile, que responden a su situación de naciones pequeñas y físicamente distantes en un mundo globalizado.

Para concretar esta idea, los posibles elementos de una estrategia económica para Nueva Zelanda podrían incluir enfocarse más en la integración a la región económica del Asia Pacífico —que será el motor del crecimiento económico en las próximas décadas—, invirtiendo en el desarrollo de relaciones con países claves en la región. Por otro lado, estaría el generar fortalezas en la “economía ingravida” a través de inversiones dirigidas a la investigación y la educación; además de atraer tipos específicos de capitales extranjeros directos y asegurarse que el país tenga tecnologías de comunicaciones de liderazgo mundial y, finalmente, desarrollar una participación mucho más activa en nuevos tipos de negocios, en los cuales la cadena de valor se separa geográficamente, los que serán apoyados por el reforzamiento de los mercados de capital de Nueva Zelanda mediante una política de ahorro más agresiva.

Este acercamiento estratégico proporcionará una guía más específica sobre cómo debiésemos competir para atraer y retener a los factores móviles de producción.

4. POSIBLES IMPLICANCIAS PARA CHILE

Al igual que Nueva Zelanda, Chile es relativamente pequeño y distante, posee una base exportadora primaria fuerte, con políticas macroeconómicas e instituciones de alta calidad. También tiene que competir duro para atraer y retener el capital humano internacional móvil, las empresas y la inversión.

Al prepararme para esta presentación encontré varios informes que diagnostican las fortalezas y debilidades de la economía chilena y que hacen recomendaciones

en cuanto a las áreas de solución. Muchas de las áreas identificadas por organizaciones como la OCDE y el Banco Mundial parecen apropiadas. Existe la necesidad de hacer progresos en términos de mejorar la eficiencia del ambiente microeconómico, haciendo inversiones sustanciales en conocimiento, educación y desarrollando aspectos del mercado de capitales chileno.

Pero esta opinión, aunque parece prudente y apropiada sobre la base de un análisis de las políticas actuales de Chile y los logros relativos de otros países, también es razonablemente genérica. Alcanzar tasas más altas de crecimiento económico no es un proceso mecánico, en el que aumentar el gasto en investigación y desarrollo, por ejemplo, se traduzca automáticamente en niveles de ingreso más altos. Elevar el ingreso per cápita de Chile hacia el promedio de la OCDE requiere más que simplemente elevar varias medidas de políticas al promedio de la OCDE.

Las recomendaciones generales en áreas como sistemas de investigación necesitan ser complementadas por una revisión del contexto estratégico en el que el país está operando, la naturaleza de su exposición a la economía global y la base sobre la cual desea competir. ¿Cuáles son las mayores amenazas y oportunidades a las que Chile tendrá que enfrentarse en las próximas décadas y en qué fortalezas y capacidades específicas necesita invertir en pos de esta estrategia? Este tipo de análisis otorga una base para evaluar las prioridades e implementar las políticas apropiadas que eleven el desarrollo económico chileno.

Chile debería estar pensando en cuál es su distintiva proposición de valor, ¿qué le puede ofrecer a las empresas, personas y capitales que otros países de la región no pueden ofrecer? ¿Qué puede hacer para desarrollar fortalezas distintivas en el contexto latinoamericano, de manera que el capital y la mano de obra elijan establecerse aquí en vez de en otros lugares de la región?

Existen sugerencias para que Chile utilice su calidad institucional como fuente de ventaja. Esta es actualmente un atributo, pero es poco probable que sea una ventaja competitiva sustentable en el tiempo. Las políticas e instituciones de calidad no hacen a Chile distinto, dado que otros países también las están mejorando, competir sobre esta base es, tal vez, análogo a una compañía que compite en el mercado de las materias primas. En cualquier caso, existe una capacidad limitada para seguir mucho más adelante con la reforma clásica, dada la ya alta calidad de varias de sus instituciones. Hay retornos marginales decrecientes para este tipo de políticas y Chile necesita enfocarse en otras áreas con el objeto de generar tasas altas y sustentables de crecimiento económico.

La prioridad para el país es evaluar su entorno y hacer elecciones estratégicas que sean apropiadas a su contexto. La conversación necesita ir más allá, esto

es, enfocarse en el desarrollo de una estrategia económica ¿Cómo quiere competir Chile? ¿Sobre la base de sus políticas básicas? ¿Cómo la puerta latinoamericana hacia las economías asiáticas? ¿Cómo el eje central de la investigación y el conocimiento en América Latina? Existen muchas opciones y cada una requiere inversiones diferentes. Creo que el desafío de Chile es decidir cuál dirección es la más prometedora, determinar qué logros desea alcanzar y, luego, priorizar y arreglar sus políticas en pos de esos objetivos.

IV. REFORZAR LA CAPACIDAD DEL SECTOR PÚBLICO: CUMPLIMIENTO Y RESULTADOS

En este enfoque el rol del gobierno es el de identificar y aplicar una estrategia deliberada y no solo crear reglas del juego niveladas para luego retirarse y dejar el camino libre al sector privado. Este enfoque de política económica genera crecientes y significativas demandas al sector público, por esta razón se necesita invertir un tiempo considerable en el reforzamiento de su capacidad, si se quieren alcanzar los objetivos de la estrategia.

En un sentido fundamental, es muy importante que el sector público sea eficiente, que responda y que no sea corrupto, porque esto contribuye a la fortaleza competitiva de la economía.

Durante los últimos 15 o 20 años, Nueva Zelanda ha hecho progresos sustanciales en cuanto a reforzar la eficiencia del ámbito público. Mucho de esto se ha realizado mediante la introducción de disciplinas básicas del sector privado en las operaciones de las agencias gubernamentales y, en muchos casos, las actividades que pueden ser realizadas por el área privada se han externalizado o privatizado.

Entre los servicios públicos más importantes existen acuerdos de compras claros entre los ministerios y las agencias del gobierno, total transparencia en los informes financieros y de otro tipo, una gran cantidad de informes y documentos que promueven "accountability" y una toma de decisiones descentralizada. Por ejemplo, el jefe de cada departamento gubernamental es el empleador relevante, con pocas pautas o reglas del gobierno central. Esto ha reducido la burocracia e ineficiencia y ha reforzado la capacidad de los gerentes públicos para realizar su trabajo, al mismo tiempo que ha mejorado la capacidad de los agentes externos para monitorear el desempeño de las reparticiones públicas.

Sin embargo, esta experiencia también ha demostrado que la capacidad del sector público necesita ser reforzada en un sentido más amplio. Obviamente, la administración eficiente es importante, como también lo son los incentivos para mejorar el desempeño. Pero aún más importante es que exista capacidad

estratégica y una tolerancia para la creatividad y la toma de riesgos en este ámbito. El sector público necesita estar organizado de tal manera que pueda atraer y retener gente talentosa y creativa, con el suficiente espacio en el sistema para que se puedan tomar algunos riesgos. Su reforma tiene que ir más allá de los procesos. Una actitud conservadora y adversa al riesgo puede ser fatal para la innovación. El peligro del que hay que cuidarse es que al intentar introducir eficiencia y "accountability", se induzca a un proceso mental que sofoque la toma de riesgos, la innovación y la creatividad, características vitales para alcanzar un mejor desempeño y resultados.

Los sectores públicos que funcionan son aquellos que combinan en su enfoque eficiencia y "accountability" con metas claras, una cultura del desempeño y una determinación para atraer y retener talentos. Singapur es un buen ejemplo de esto.

Además de reforzar las organizaciones públicas, es importante tener la persona adecuada en el lugar adecuado. Dada la importancia que tiene pensar en el posicionamiento estratégico, el sector público necesita ser capaz de acceder a gente que tiene visibilidad y conocimiento del ambiente internacional, modelos de negocios y tecnologías, además de los expertos en las áreas tradicionales de políticas públicas.

Una forma de lograr esto es fomentando deliberadamente el intercambio de ideas, perspectivas y conocimiento entre el sector público y privado. Países como Irlanda, Singapur y Estados Unidos han encontrado mecanismos para incorporar la experiencia (*expertise*) y conocimiento del sector privado en el proceso de la toma de decisiones del sector público, a través de mecanismos como juntas consultivas, transferencias temporales de empleados para capacitación y nombramientos de corto plazo. Este proceso de polinización cruzada entre el sector público y privado ha generado beneficios significativos.

El sector público debe tener capacidades explícitas de focalizarse en temas estratégicos y de pensar intensivamente en el futuro, así como de considerar sus implicancias. Esto mejora la capacidad de los gobiernos para cambiar y adaptarse a nuevas circunstancias en forma rápida y también los hace ser proactivos cuando es necesario. Así también, el sector público necesita tener mecanismos que den espacio tanto para enfrentar desafíos como para fomentar el proceso de creación de nuevas ideas, de esta manera se evita el riesgo de estancamiento.

Finalmente, es de vital importancia que el ámbito público se organice en torno a metas y resultados claramente especificados, los que a su vez deben ser monitoreados y controlados en forma responsable. Esto asegura

que las reparticiones públicas trabajen juntas en lugar de perseguir agendas independientes. Todo esto es más fácil de hacer en el contexto de una estrategia económica clara. Buenos ejemplos de este tipo de liderazgo estratégico pueden apreciarse en Singapur y Finlandia.

V. AVANZANDO JUNTOS

Lograr un mejor desempeño económico es mucho más que un ejercicio técnico y no puede llevarse a cabo en forma aislada del contexto general. Más que una ciencia física, la economía es una ciencia social, por lo que no puede separarse del contexto histórico, cultural y político.

Una de las características de los países pequeños y exitosos es que han invertido en cultivar y mantener un amplio apoyo popular respecto de la economía estratégica que adoptan. En Irlanda, por ejemplo, en las dos últimas décadas ha habido un compromiso político bipartidario respecto de la dirección económica así como también un amplio apoyo popular hacia esta. En forma similar, Australia y Singapur han hecho un buen trabajo al asegurar un apoyo ciudadano para los procesos que están en curso.

Aun cuando estos países se han visto enfrentados a diferentes desafíos, todos han tenido un propósito común en lo que se refiere a las prioridades y a la dirección a seguir. Esto no significa que existiera un acuerdo universal en todos los detalles específicos de la implementación de estas políticas, sin embargo, sí hubo un amplio acuerdo sobre la dirección estratégica. Dicho consenso permitió que estos países hicieran los cambios necesarios y mantuvieran una política económica consistente en el tiempo, lo que ha significado que, en su mayoría, hayan contado con el apoyo de un electorado que respalda tal política.

Cabe destacar que en el contexto neocelandés existe conciencia de que no hemos puesto suficiente atención a la necesidad de involucrar a la gente en la agenda de política económica.

Las reformas económicas de Nueva Zelanda fueron implementadas muy rápidamente desde 1984 y causaron un trastorno importante en aquella época. La insatisfacción o descontento popular que generó este proceso llevó a reformar el sistema electoral a mediados de los 90, esto fue, en gran parte, un intento por restringir la libertad para maniobrar políticamente, lo que también ha hecho disminuir el apoyo pro crecimiento económico. Obviamente esto es fácil de decir con el beneficio del tiempo — en la época, se pensaba que la situación demandaba medidas rápidas —; sin embargo, hoy existe una mayor conciencia de que este proceso ha hecho más difícil crear un electorado político proclive a apoyar avances sustanciales.

Estas experiencias destacan la importancia que tiene el liderazgo político en el proceso de crecimiento económico. Construir una economía competitiva es un proceso a largo plazo, por esta razón los países necesitan líderes políticos que puedan convocar y sustentar una coalición en torno al objetivo del crecimiento económico por un largo período de tiempo. Esta alianza debe ser necesariamente bipartidaria de manera que la estrategia económica pueda sobrevivir a un cambio de gobierno. Los líderes deben poder proporcionar una visión estratégica respecto de dónde necesita posicionarse el país con el objeto de alcanzar el éxito y conducir a la población para alcanzar estos objetivos. Sin un fuerte apoyo público y político, la tarea de mejorar la competitividad es difícil de lograr.

La forma en que los países actúan para desarrollar y sostener un electorado a favor del cambio dependerá de la cultura política de cada nación, pero mi interpretación de la experiencia internacional es que existen dos amplias áreas que merecen atención.

La primera refleja la importancia de que la gente sea capaz de participar en forma significativa del crecimiento económico del país. Es mucho más fácil crear las condiciones para el crecimiento si la mayor parte de las personas se arriesgan por el éxito futuro de la economía y, en consecuencia, tienen la expectativa de que este les traerá beneficios. Paralelamente, allí donde las ventajas y utilidades del crecimiento se distribuyen de manera desigual o poco equitativa es improbable que exista un apoyo popular.

Con respecto a esto, veo el progreso que ha hecho Chile en reducir significativamente las tasas de pobreza y en relación a ello la experiencia internacional sugiere algunas políticas que creo son importantes para continuar haciendo progresos en esta materia. Entre ellas se encuentra la importancia de dar educación de calidad para todos, de manera que la gente esté preparada para participar exitosamente en la economía global moderna.

Además, es importante crear una “sociedad de propietarios” en la cual la propiedad privada —poseer vivienda propia, activos financieros, entre otros bienes— sea fomentada. Sucede que los beneficios del crecimiento económico afectan el patrimonio de los propietarios en forma desproporcionada, por lo tanto, promover la posesión de bienes personales probablemente significará que los beneficios del crecimiento serán distribuidos de manera más generalizada. El sistema privado de pensiones en Chile representa un paso adelante en esta dirección, pero se puede hacer más. Singapur ha avanzado con ahorros obligatorios, planes asistidos para obtener una casa, así como distribuciones por una sola vez cuando el gobierno tiene recursos.

Finalmente, es importante tener una red de seguridad social eficiente y definida, pues la gente tiende a aceptar riegos si existe una política de seguro social.

La segunda prioridad, en términos de desarrollar un electorado que esté a favor del crecimiento, es generar medios que permitan un diálogo constructivo sobre el futuro de la comunidad. Temas como la visión, las aspiraciones y la confianza son importantes para las perspectivas económicas de un país. Y sin una visión ampliamente compartida, es menos probable que una estrategia pueda ser sustentada por un período de tiempo significativo.

El liderazgo político así como el empresarial y en otras áreas de la sociedad juegan un rol fundamental para motivar a la gente y hacerla sentir que es posible alcanzar los desafíos. Es difícil encontrar un caso de una economía nacional que sea exitoso y que no haya involucrado un liderazgo político importante, complementado con otros líderes en las demás áreas de la sociedad. Esto también implicará compromisos bipartidarios al menos en líneas generales de las políticas escogidas, aun cuando no sea posible alcanzar ese compromiso en todos los detalles específicos.

Este diálogo necesita incluir a los líderes empresariales, comunitarios, sociales y de gobierno. El sector privado tiene un rol muy importante en este proceso, el cual no puede ser dejado simplemente en manos de los políticos y de las oficinas gubernamentales. Se necesita tener una sociedad real entre los sectores público y privado, lo que debería ser más fácil de lograr en países pequeños donde es posible conseguir esa asociación de intereses. En efecto, una de las mayores virtudes de estas naciones es su habilidad para moverse muy rápidamente cuando así lo eligen.

Una de las lecciones clave que entregan otros países pequeños es la importancia de consensuar y compartir propósitos a futuro. En Irlanda, por ejemplo, existe la National Social Partnership que desde 1988 suscriben cada tres años el gobierno, las empresas y los sindicatos, y que ha sido exitosa en cuanto ha permitido alinear a grandes sectores. En forma similar, en Singapur existe un gran acuerdo de transparencia con respecto de las prioridades para el desarrollo. Los países elegirán distintos mecanismos, pero la clave es encontrar una base que permita generar la idea de un propósito común.

Alcanzar un consenso puede tomar mucho tiempo, pero hay razones para creer que ocasiona mejores y más sustentables resultados. Con el tiempo, estos diálogos generan confianza y una visión compartida acerca de las futuras prioridades clave.

En Nueva Zelanda, la organización que lidero —The New Zealand Institute— trabaja para proporcionar una plataforma independiente para que los líderes empresariales contribuyan al debate sobre hacia dónde va el país. La naturaleza no partidaria y progresista de nuestro trabajo ha contribuido a nuestro éxito actual.

Entonces, un desafío fundamental es crear un contexto en el cual las políticas procrecimiento puedan contar con un amplio apoyo. Esto incrementará la efectividad de estas y asegurará que sean sustentables en el futuro. Es fácil descuidar estos temas culturales, sin embargo, son muy importantes.

VI. COMENTARIOS FINALES

Los países tienen ante sí un abanico de posibilidades en términos de políticas económicas. La discusión sobre la estrategia económica en Chile, al igual que en Nueva Zelanda, debe enfocarse y buscar decidir cuál será la base sobre la que se competirá en la economía global e identificar las acciones e inversiones que se requieren para lograr este objetivo.

Lo que se juegan los países pequeños es sumamente importante cuando se trata de una economía global cada vez más competitiva. Necesitan desarrollar una habilidad para atraer y retener a las empresas, el capital y las personas en un mundo donde a menudo existen incentivos para que esos factores se reubiquen en naciones más grandes y menos remotas. Las buenas políticas e instituciones no son una fuente de ventajas competitivas sostenible en el tiempo, en la medida que otros países mejoran sus bases y fundamentos políticos.

Las enseñanzas que deja el caso de Nueva Zelanda, así como Irlanda, Finlandia y Singapur, apuntan a que los países necesitan hacer elecciones acerca de cómo competir, las que deben ser apropiadas a su contexto estratégico, para posteriormente ejecutarlas bien. Dado que las naciones poseen distintos contextos y competencias, no hay una estrategia uniforme para el éxito económico. Cada país puede hacer que las diferentes políticas y estrategias funcionen. No existen las balas de plata en ese sentido y tal como ocurre en el caso de los individuos y los negocios: el éxito depende de tomar buenas decisiones en forma consistente.

Este es un proceso que exige y requiere de gran capacidad estratégica para desarrollar las políticas económicas que sean apropiadas al entorno general y a los objetivos del país; la habilidad de organizar al sector público para que responda a estas necesidades y la existencia de buenos líderes de gobierno, empresariales y sociales.

Si bien se trata de un proceso desafiante, este enfoque también ofrece la perspectiva de mejoras económicas sustanciales. Muchos de los países que han sido exitosos durante las décadas pasadas comenzaron su despegue económico en circunstancias relativamente desfavorables, empujando las ventajas que tenían. El crecimiento económico de países como Irlanda

y Singapur no estaba predeterminado y puede ser atribuido a que tuvieron liderazgos fuertes y estrategias claras. No es fatalismo ni complacencia lo que los países necesitan, sino tener un liderazgo determinado y creativo.

La discusión que las empresas así como el gobierno deben tener, es sobre el rol que desean que Chile tenga en la economía regional y global y cómo el país elegirá competir. Naciones como Nueva Zelanda y Chile enfrentan retos importantes en términos de alcanzar una competitividad exitosa en la economía global, pero al mismo tiempo existen grandes oportunidades y muy buenas razones para mirar el futuro con optimismo.

Les deseo a todos ustedes lo mejor mientras analizan las maneras de hacer progresar a Chile.

ACERCA DE THE NEW ZEALAND INSTITUTE

The New Zealand Institute es una organización independiente, fundada por privados, de carácter no partidario que genera pensamientos creativos respecto al futuro de Nueva Zelanda, particularmente desde una perspectiva económica. Entre los miembros del instituto se encuentran grandes empresarios de todos los sectores políticos de Nueva Zelanda. Su sitio web —www.nzinstitute.org— contiene todas las publicaciones del instituto.

PRIMER PANEL

El Funcionamiento del Estado: Estructura y Gestión

Reforma del Estado en Chile: Una Oportunidad

Jorge Marshall / Mario Weissbluth***

I. INTRODUCCIÓN

La eficiencia del Estado y la calidad de sus políticas son factores críticos para llevar a Chile al desarrollo en el horizonte de una generación, porque tienen la capacidad para convertirse en una ventaja competitiva, aportando al crecimiento de la productividad y reforzando la protección social. Con la suficiente decisión y acuerdo político, mejorar las instituciones pudiera lograrse en escalas de tiempo más breves que las de la indispensable mejora en el capital humano.

Para avanzar en la reforma del Estado, debemos hacer una revisión comprensiva de la situación actual y lograr consensos nacionales para realizar cambios sustantivos en muchas áreas. Los incentivos que se originan en la diferencia de horizontes temporales, que llevan a ponderar más las contingencias políticas que las reformas difíciles, convierte esto en un imperativo de Estado, más que de gobierno. Los países que han avanzado significativamente en esta materia lo han logrado a través de consensos de largo plazo y de un tejido institucional de pesos y contrapesos, lo que permite seguir una agenda independiente de la orientación política del gobierno de turno.

Este trabajo procura trazar una hoja de ruta de mediano plazo para realizar esta tarea, incluyendo un análisis de las condiciones que le darían viabilidad política a estas reformas.

El Estado tradicional se ha rezagado ante los cambios tecnológicos y sociales de las últimas décadas. Algunos hechos que están en la base de esta brecha son, en primer lugar, el cambio entre un Estado que producía directamente los bienes públicos o semipúblicos y el que opera a través de los mercados o de redes descentralizadas. La labor de producción de bienes públicos se redujo, con lo que cambian las competencias necesarias para regular eficientemente o para administrar programas en que participan numerosos ejecutores privados.

* Ph. D. en Economía de la Universidad de Harvard, Vicepresidente de BancoEstado y Presidente de Expansiva.

** Ph. D. en Ingeniería de la Universidad de Wisconsin. Profesor de la Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

El rol del Ministerio de Educación es muy diferente cuando cerca de la mitad de los estudiantes asisten a establecimientos privados y otros tantos lo hacen a través de establecimientos municipales sobre los cuales su control es muy indirecto. Del mismo modo, el Ministerio de Obras Públicas desarrolla obras que en una proporción significativa están financiadas, construidas y operadas por concesionarios privados.

En segundo lugar, emergen nuevos temas transversales, como la competitividad, la calidad de vida en las ciudades, la protección social, la planificación territorial o el cuidado del medio ambiente. Estas materias cruzan los ámbitos sectoriales por lo que requieren una estructura más ágil, que evite la fragmentación. En Chile las instituciones se rigen por leyes anacrónicas que dificultan su adaptación a las prioridades políticas. Mientras en el sector privado la organización se adapta a la estrategia, en el sector público es más frecuente que la estrategia se adapte a un ordenamiento institucional excesivamente rígido y "normativista".

En tercer lugar, hay un aumento de expectativas y de exigencias de los ciudadanos sobre el Estado, que impone una mirada centrada en la implementación y en los resultados de las políticas. El movimiento por la calidad de la enseñanza que estalló en mayo de 2006 es una manifestación de este hecho. Sus alcances obligan a revisar la forma en que el Estado se organiza para entregar sus servicios, poniendo a los ciudadanos en el centro y adaptando a partir de este hecho sus procesos internos.

Estos fenómenos conducen lenta, pero seguramente al ocaso del Estado "weberiano", caracterizado por estructuras rígidas y jerarquizadas, que tienen como prioridad central el cumplimiento de la norma y en los que la autoridad y la responsabilidad están concentradas en la cabeza de la organización. Emerge, en cambio, un Estado que necesita distribuir autoridad y responsabilidad para abarcar los nuevos temas, buscar nuevas formas para ejercer el control de la gestión, operar en "redes" públicas y público-privadas, utilizar el mercado como herramienta y responder a los ciudadanos. Esta transformación es uno de los desafíos más relevantes al comienzo del siglo XXI y presenta complejidades que cada país debe resolver de acuerdo a su institucionalidad y su historia.

II. BREVE BALANCE

El tamaño del Estado de Chile está en línea con su nivel de desarrollo e incluso levemente por debajo. La recaudación tributaria como porcentaje del PIB alcanza a un 18%, en cambio el promedio de los países de la OCDE es de un 36%. Por cierto, existen diferencias en la forma en que los países financian los bienes públicos y los servicios sociales, por lo que las cifras no son enteramente

comparables, pero entregan un orden de magnitud del tamaño relativo del Estado. Todos los países que tienen un nivel de ingreso superior al de Chile tienen una carga tributaria también superior.

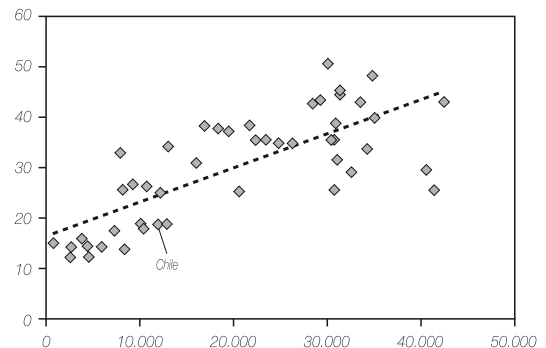
Cuando se evalúan los cambios cualitativos experimentados por el Estado chileno en varias décadas se aprecian avances muy significativos en un conjunto de áreas, como por ejemplo la administración de la política fiscal y monetaria, la regulación de las actividades financieras y las AFPs, los tratados de libre comercio, la reforma procesal penal, la recaudación de impuestos y la regulación de nuevos mercados. Sin embargo, también hay sectores en que los cambios no han tenido la profundidad necesaria.

Las reformas del régimen militar fueron de carácter administrativo. En cierto sentido se trató de cambios que respondían a la concepción “weberiana” de la época en materia de la administración del Estado, por la centralización de decisiones claves y las rigideces administrativas y estatutarias. Asimismo, se lograron grandes avances en la aplicación de enfoques de regulación compatibles con el funcionamiento de los mercados. Por otro lado, la descentralización en la prestación de numerosos servicios llevó a una municipalización poco democrática, ideologizada y con escaso criterio de realidad, cuyos efectos persisten hasta hoy. Los déficit de este período fueron la ausencia de democratización, especialmente de los gobiernos locales y el mínimo desarrollo de las instituciones que atendieran los nuevos temas sociales.

A partir de 1990 se produce un impulso para cubrir las brechas del período anterior, con la creación de organismos para el desarrollo de políticas prioritarias, como el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Servicio Nacional de la Mujer, CONADI, FOSIS, FONADIS, INJUV, AGCI y CONAMA. En estas experiencias hubo una confianza excesiva en que la creación de instituciones por sí sola resuelve los problemas, en parte porque las circunstancias políticas de la transición impedían entrar en enfoques más sofisticados de la reforma del Estado. En las últimas décadas, se aprecia en general una gran distancia entre la formulación de políticas públicas, la asignación de recursos y la creación de instituciones, todos ellos temas de ley, respecto de la necesaria preocupación por la calidad de la gestión de instituciones y programas públicos.

Asimismo, en este período se democratizaron los gobiernos municipales, se mejoraron las condiciones de trabajo en el sector público, a través de incrementos salariales y el reconocimiento y formalización de asociaciones de funcionarios. También se inició la modernización de algunos servicios, como

Gráfico 1
Recaudación tributaria (% del PIB)
y nivel de ingreso por habitante



Impuestos Internos, Tesorería, Fondo Nacional de Salud y Registro Civil. En la mayoría de estas modernizaciones destaca la presencia de “intraemprendedores públicos” que trabajan aisladamente y asumen riesgos, con escaso apoyo de una política formal de reforma del Estado.

El gobierno del Presidente Frei formalizó y abordó una agenda amplia para la modernización de la gestión pública, incluyendo la calidad del servicio, la participación ciudadana, la transparencia, la probidad, la gerencia pública y la creciente incorporación de nuevas tecnologías a la gestión. Se instala por primera vez una “agenda modernizadora” transversal. Los avances fueron significativos, aunque dispares, especialmente porque esta prioridad comenzó tarde en su período y se tropezó con la crisis asiática.

Por su parte, el gobierno del Presidente Lagos avanzó en las materias planteadas en la administración anterior y, a raíz de la crisis MOP-Gate, se generaron los consensos de enero de 2003 sobre la llamada Agenda de Modernización del Estado. Los principales resultados fueron la creación del sistema de Alta Dirección Pública y el Servicio Civil, la profundización del sistema de compras y contrataciones públicas, la transparencia en el financiamiento de la política y un impulso al desarrollo del gobierno electrónico.

En 2006 se conocen una serie de situaciones de corrupción que ponen nuevamente de manifiesto que la reforma del Estado es una materia inconclusa. El gobierno otorga prioridad a un conjunto de iniciativas orientadas a reforzar la transparencia, probidad y calidad de las políticas, así como la expansión del Sistema de Alta Dirección Pública. Este impulso abre una oportunidad que debemos aprovechar.

III. CONCEPTOS BÁSICOS PARA MIRAR AL FUTURO

El buen funcionamiento del Estado es una ventaja en el salto al desarrollo, porque entrega el marco en el que se desenvuelve el resto de la sociedad. Sin embargo, los aspectos básicos de este marco van cambiando en el tiempo. Lejos ha quedado la idea del Estado dirigista, que estaba expuesto a la captura de intereses particulares que distorsionaban el funcionamiento del mercado.

Las reformas que corrigieron los excesos del dirigismo instalaron un enfoque de neutralidad ante los mercados. Se creó una confianza excesiva en que estos, por sí solos, podrían entregar las señales que el desarrollo necesitaba. Sin embargo, la experiencia de numerosos países mostró que este enfoque era insuficiente para lograr una buena articulación de los actores sociales tras el objetivo del desarrollo. La neutralidad derrotó al dirigismo estatal hace dos décadas. Pero ahora, el “Estado articulador” está derrotando a

la neutralidad en la mayoría de los países emergentes, especialmente los de tamaño pequeño y en Chile no parecemos darnos cuenta de ello, tal pareciera que seguimos peleando con los fantasmas del pasado en materia del rol del Estado.

También ha quedado rezagada en el mundo la idea del Estado como un mecanismo para detener los procesos de globalización o de expansión de las libertades en una sociedad descentralizada. Estos cambios han ocurrido a una enorme velocidad y en muchas ocasiones no son debidamente asimilados, por lo que en el debate interno aparecen frecuentemente disputas con otros fantasmas, que aportan poco a la necesaria mirada de futuro que necesitan las políticas de desarrollo. En Chile la globalización ha sido no solo un factor de crecimiento, sino también de democratización, transparencia, y trato digno a los trabajadores. Por otra parte, la globalización también genera fuertes incertidumbres que llevan a que la sociedad busque crecientemente en el Estado una fuente de protección. Estos aspectos deben ser considerados conjuntamente en una visión del Estado en la sociedad actual. Cómo profundizar la globalización con niveles adecuados de protección social, cuidado al ambiente y formación del capital humano es el desafío central de Chile para el siglo XXI.

La globalización ha llevado a los gobiernos democráticos a realizar importantes ajustes en sus políticas e institucionalidad con el objeto de insertarse en un ordenamiento global. Sin embargo, ello ha sido insuficiente para que los países logren un posicionamiento estratégico en los mercados internacionales. La globalización está planteando nuevos requerimientos a las capacidades de articulación del Estado para desarrollar los activos clave para la competitividad.

La otra tendencia que debe considerar la reforma del Estado es la del protagonismo de los ciudadanos, lo que lleva a multiplicar las interacciones privadas, sea a través de los mercados o entre los actores de la sociedad civil. Esto obliga a redefinir el rol del Estado, reduciendo su papel como productor de bienes públicos o semipúblicos y aumentando su acción como regulador de mercados privados o como organizador en el funcionamiento de redes privadas descentralizadas. La gobernabilidad democrática se funda en la más amplia inclusión de actores en la construcción de redes que aporten eficacia y legitimidad a las políticas públicas.

La concentración de la autoridad y de la responsabilidad en la cúspide de la organización, propia del Estado "weberiano", no es funcional a las nuevas tendencias. En general, esto lleva a desarrollar instancias intermedias que en ámbitos acotados apoyen a la autoridad ejerciendo un contrapeso más cercano a las decisiones claves de la gestión pública.

En algunas ocasiones este contrapeso puede recaer directamente en la ciudadanía, cuando las decisiones son observables y sus resultados se pueden estandarizar. La transparencia y el acceso a la información son el instrumento que facilita esta función. Sin embargo, los resultados de las políticas públicas son difíciles de estandarizar, por lo que se necesita complementar la transparencia con contrapesos efectivos y técnicamente preparados.

En la medida que el contrapeso se ejerce sobre las autoridades elegidas democráticamente, es posible que se vea como una interferencia a la democracia. Por esta razón, se trata de reformas que deben incorporar los resguardos necesarios para mejorar la eficiencia de la función pública, que logren corregir las fallas del Estado sin comprometer los principios democráticos. Entre las fallas más frecuentes del Estado está la distorsión en el sistema de incentivos cuando hay diferencias de horizontes temporales entre el gobierno y la sociedad, los problemas de agencia que ocurren al interior del gobierno y los riesgos de captura de las políticas públicas por intereses particulares.

Superar estas fallas y enfrentar los nuevos desafíos lleva a plantear la reforma del Estado como un proceso continuo, siempre presente, que responde a los cambios que ocurren en la sociedad. Preparar el Estado para un perfeccionamiento permanente de las políticas y, especialmente de su implementación, es el cambio más relevante del nuevo enfoque.

A partir de este reconocimiento, y considerando los avances que se han logrado en Chile en las últimas décadas, hay seis criterios generales que definen el tipo de Estado que aspiramos para el Chile del siglo XXI. Estos son:

Tabla 1

Seis orientaciones para la reforma del Estado

▪ Orientado a resultados
▪ Transparente y participativo
▪ Descentralizado efectivamente
▪ Visionario y prospectivo
▪ Integrador, flexible y en red
▪ Con directivos y funcionarios de calidad

1. ESTADO ORIENTADO A RESULTADOS

La gestión de las políticas públicas incorpora crecientemente una orientación hacia los resultados efectivos para los ciudadanos. Esto significa establecer criterios de éxito de las políticas y la evaluación de su impacto. Para avanzar

en esta dirección es necesario contar con más flexibilidad en la gestión, para lo cual la Alta Dirección Pública es clave, pero necesita ser complementada con otras iniciativas para atraer talentos, aplicar incentivos, y actualizar los sistemas de control.

Un paso para aumentar la orientación a resultados es definir las metas y realizar las evaluaciones. Sin embargo, cuando se producen servicios con poca estandarización las metas son difíciles de controlar y evaluar. La salud pública, la calidad de la educación, la amabilidad del entorno urbano son bienes demandados por la población, pero difíciles de estandarizar. Aun considerando estas complejidades, hay numerosos programas que no tienen siquiera una medición cuantitativa de impacto directo y menos aún de impacto de largo plazo.

Dos precauciones se deben cuidar en la aplicación de estos criterios: en primer lugar, los resultados cuantitativos no son el único criterio de la función pública. Por ejemplo, se pueden cumplir las metas cuantitativas, pero con una gestión distante de la población y de mala calidad. Segundo, las mediciones de resultados y los contratos de desempeño, si se diseñan inadecuadamente, pueden hacer más compleja la coordinación entre instituciones, necesaria para abordar los temas transversales.

Si el objetivo es mejorar el impacto de las políticas, los sistemas de control no se pueden limitar a la formalidad de los procedimientos. El modelo de control actual del sector público está enfocado a la legalidad y los procedimientos administrativos, pero no a los resultados. Según su cuenta de 2005 la Contraloría realizó 226.385 controles de legalidad *ex ante* ("procedimiento de toma de razón") sobre una proporción muy importante de los actos administrativos del gobierno, sin agregar valor significativo al control de la probidad y la eficacia.

Es necesario distinguir tres niveles en el control de la gestión: el control interno del gobierno, la Contraloría General y la medición independiente de impacto. En la actualidad disponemos de sistemas de control interno superpuestos y con exceso de indicadores (Dirección de Presupuesto, Contratos de Desempeño, Metas de la Segpres, Auditoría de Gobierno) que necesitan una revisión. Por su parte, la Contraloría necesita de una radical modernización. Finalmente, la medición de impacto necesita estar respaldada por un ente autónomo diferente. No se puede juntar el rol de evaluación *ex ante* de las inversiones públicas y el de evaluación de impacto de las políticas e inversiones, ni tampoco se puede juntar la autorización *ex ante* de actos administrativos con la evaluación *ex post* de probidad y eficacia.

La orientación a resultados también requiere de una clara separación de funciones entre los procesos de formulación de políticas (diseño, planificación,

definición y evaluación) y las responsabilidades de ejecución, incluyendo las labores de fiscalización, supervisión y regulación.

Los ministerios son responsables de la formulación de políticas, pero en varias áreas esta función se mezcla con la labor de ejecución. Algunos ejemplos son los Ministerios de Educación, Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones. Esta situación plantea la necesidad de actualizar el marco jurídico de estos ministerios reconociendo esta diferenciación institucional y aprovechando de revisar su estructura interna para adecuarla a la nueva realidad en que se realiza su función.

2. Estado transparente y participativo

La transparencia y participación de los ciudadanos en los asuntos públicos son fines en sí mismos, que responden a una mejor organización política de una sociedad democrática. La gente logra mayores grados de satisfacción cuando puede confiar y participar en las decisiones colectivas.

Adicionalmente, la transparencia y la participación son una ayuda para la eficiencia y la probidad. En muchas ocasiones estos mecanismos aportan la contraparte que requiere la buena gestión de las políticas. Esta función es más relevante en los casos en que la comunidad conoce y puede opinar a través de canales organizados. En todo caso, hay muchas situaciones en que la transparencia tiene poco efecto en la eficiencia, porque existe información incompleta de los ciudadanos. Por esta razón, la transparencia no puede sustituir las instancias de control.

En noviembre de 2006 el gobierno definió un conjunto de medidas a favor de la transparencia, que podrían significar un salto en el funcionamiento del Estado. En esta materia se debería lograr un pacto para adherir a los estándares institucionales y operativos de la OCDE.

Una materia que debe ser sistematizada es la cuenta pública de los organismos del Estado. Esta debe ser una instancia real y no ritual en todos los servicios, consultorios, escuelas, ministerios, la Contraloría, los poderes Legislativo y Judicial, congruente con los convenios de desempeño y las metas definidas. Esta es una buena herramienta para asegurar el alineamiento estratégico de las instituciones públicas.

En materia de exigibilidad de los servicios públicos por parte de los ciudadanos se deben consolidar los avances logrados con mecanismos e instancias concretas y sistemáticas. Esto se logra cuando funcionan instituciones públicas y privadas encargadas de conocer los reclamos de las personas y canalizarlos a través de un procedimiento que genere las reparaciones que correspondan. La agenda

de “transparencia, calidad y exigibilidad” puede ser reforzada cualitativamente si se retoma con fuerza la agenda de gobierno electrónico.

3. Gobierno descentralizado efectivamente

La descentralización es una idea muy atrayente para incorporar a un Estado moderno: facilita la participación y permite ajustar las decisiones a las realidades locales, pero no cualquier descentralización es compatible con la eficiencia. Tanto la excesiva centralización como la excesiva descentralización provocan fuertes distorsiones.

Chile ha recorrido un largo trecho en la descentralización de las políticas sociales, pero los resultados son mixtos. Por esta razón debemos evaluar lo realizado y asegurar que la descentralización sea compatible con políticas y gestión de gran calidad. En este sentido, el primer paso es renovar los consensos respecto a qué debe ser atribución del gobierno central, qué regional y qué municipal, tema sobre el cual persiste hoy una gran confusión.

La descentralización no resuelve bien el control de los resultados. Los mecanismos locales de control están más expuestos a las imperfecciones del Estado que en el nivel central, como son el clientelismo o la captura. Esto significa que en la medida que se avanza en la descentralización se tiende a reducir la calidad de los sistemas de control y con ello la eficiencia del gasto. En este sentido, la descentralización de la ejecución de los programas no necesita estar acompañada de descentralización de los sistemas de control. Puede y debe haber grados diferentes de descentralización en materia de planificación territorial, de ejecución del gasto, y de supervisión y control.

También en el caso de la gestión local existe hoy rigidez en la estructura organizacional. Los cambios en la ley de gobierno municipal han otorgado a estas mayor responsabilidad en la gestión de los recursos humanos, pero estas disposiciones aún no han sido implementadas.

Por estas razones hay un círculo vicioso de desconfianzas, carencias de recursos y capacidades, y complejidad de desafíos. Para resolver esta situación es necesario entregar atribuciones gradual y heterogéneamente, previa certificación por medio de un sistema sólido y “accountable”. Las soluciones aplicadas “a rajatabla”, con normas y atribuciones asignadas simultáneamente a una región o municipio de grandes recursos versus uno de escasos recursos y débil capacidad de gestión no van a funcionar adecuadamente y pueden ser fuente de mayores incidentes de ineficacia y clientelismo.

Las municipalidades que tienen mayor complejidad en su territorio tienden a tener menores capacidades de gestión. Lamentablemente, la distribución de

la capacidad de ejecutar los recursos tiende a estar inversamente relacionada con la complejidad de los problemas que deben resolver los gobiernos locales. Sin una adecuada capacidad de gestión, los esfuerzos de descentralización no llevarán a ganancias de eficiencia y cercanía con la población, lo cual continuará el círculo vicioso que detiene la descentralización y a su vez no permite crear las capacidades de gestión adecuadas. Para ello hay que elaborar incentivos para la generación de masas críticas de profesionales a nivel regional y local. Entre otras vías, la concursabilidad efectiva de cargos municipales y regionales sería un importante aporte.

4. Estado visionario y prospectivo

Una de las demandas que la sociedad hace crecientemente al Estado es de protección ante los frecuentes cambios en el entorno económico, social y político. Para desempeñar este papel de articulación es indispensable que el Estado tenga una visión de largo plazo y capacidad para analizar las políticas públicas asociadas a temas transversales, como el cambio demográfico, las fuentes de energía, la infraestructura, la desertificación del territorio o el uso del mar para el desarrollo.

Esta visión la desempeñó durante algún tiempo Odeplan, pero hacia mediados de los 80 su rol fue disminuido y en los 90 se orientó más a las políticas sociales que a la planificación del desarrollo. En la práctica esto significa que la función de elaborar políticas de largo plazo se realiza de manera semi-formal en el Ministerio de Hacienda, en conjunto con la administración de las finanzas públicas.

Los gobiernos han utilizado diferentes medios para compensar esta deficiencia, como las comisiones *ad hoc*, las instituciones académicas y organismos multilaterales, como el FMI, el Banco Mundial y la OCDE. Estas asesorías no tienen toda la independencia que sería recomendable y, en general, tienen una muy limitada influencia en el debate interno de las políticas. Por esta razón es recomendable formalizar la función de asesoría a la política pública, especialmente en los ámbitos de la política micro y social de largo plazo. Esto significa crear una capacidad de asesoría independiente dentro del sector público, como la Agencia de Calidad de las Políticas Públicas propuesta en el paquete de reformas de noviembre del 2006.

Esta asesoría debe aportar un enfoque independiente que representa el interés social, con una perspectiva de largo plazo. Para que sea efectivo, este organismo debe cumplir solo una función asesora, excluyendo toda

responsabilidad ejecutiva o de decisión. Una asesoría independiente permite neutralizar las opiniones de los grupos de interés, que normalmente tienen influencia y capacidad de captura en las definiciones de política.

Aparte de su influencia positiva en la calidad de las políticas, este organismo también debe desarrollar una función informativa y educativa para la sociedad. En la medida que sus procedimientos sean transparentes y que recojan los puntos de vista de todos los grupos interesados en las políticas, sus recomendaciones pueden apoyar los debates que conducen a las reformas, creando conciencia pública de los motivos por qué los cambios de política pueden ser necesarios. En particular, esta comunicación puede alertar a los grupos que se beneficiarían de los cambios, ayudando a crear un ambiente más favorable para las reformas.

Como organismo asesor dentro del sector público, las materias que son objeto de estudio son aquellas que el gobierno le solicita explícitamente a través del Ministro de Hacienda, aunque en circunstancias especiales puede tener la iniciativa de iniciar sus propios estudios. Es decir, no se trata de un organismo que defina su propia agenda, sino que trabaje con independencia las demandas que el Ejecutivo le plantea. A su vez, se trata de un organismo que tiene una perspectiva de equilibrio multisectorial y de largo plazo, de modo que no sustituye la capacidad asesora de los ministerios y otros organismos públicos en temas específicos.

Un organismo que presta una asesoría independiente permite abrir un debate sobre opciones de política sin generar la incertidumbre que ocurre cuando estas mismas opciones las plantea la autoridad que luego toma las decisiones. En la medida que este organismo asesor sea percibido como efectivamente independiente, el debate más amplio puede facilitar también la generación de acuerdos para dar viabilidad a las reformas.

Este organismo independiente también puede ser utilizado para que desarrolle otras funciones como son: (a) la identificación de nuevas agendas de reformas; (b) la evaluación de impacto de las políticas y reformas aplicadas, estimando sus efectos e identificando las acciones para mejorar su desempeño; (c) la evaluación independiente de las regulaciones y normas

Tabla 2
Organismos asesores

Council of Economic Advisers, Estados Unidos. Creado en 1946. Depende de la oficina Ejecutiva del Presidente. Tiene 3 miembros, propuestos por el Presidente y aprobados por el Senado. (www.whitehouse.gov/cea)

Productivity Commission, Australia. Organismo independiente que asesora al gobierno en reformas y políticas públicas. Está integrado por entre 4 a 11 miembros nombrados por el gobierno. (www.pc.gov.au)

Conseil d'analyse économique, Francia. Depende del Primer Ministro. Analiza las opciones de política económica. Integrado por 35 miembros, de los cuales 29 son designados por su nivel de excelencia y 6 por su responsabilidad en el gobierno. (www.cae.gouv.fr)

Institute of Policy Studies, Singapur. Organismo independiente que analiza las políticas públicas, promueve la buena gobernabilidad y construye puentes entre gobierno, sector privado y sociedad civil. Integrado por 9 miembros de designación mixta. (www.ips.org.sg)

The German Council of Economic Experts, Alemania. Consejo independiente, integrado por 5 académicos de alto nivel. Analiza las materias económicas, evalúa el desempeño del gobierno y propone reformas. Son designados por el Presidente de la República. (www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/en)

propuestas por el Ejecutivo, a través de una estimación de los efectos económicos y sociales de los cambios normativos, incluyendo las iniciativas legales más relevantes; y (d) el seguimiento de determinados programas públicos. En definitiva, se trata de una instancia que detecta las oportunidades de incrementar la productividad y la calidad del accionar público, y evalúa las políticas necesarias para promover estos incrementos.

5. Estado integrador, flexible y en red

La estructura organizacional del Estado necesita mayor flexibilidad para enfrentar los nuevos temas transversales que exigen enfoques integrados. Convivimos con una tendencia a fragmentar las políticas, con alto costo en eficiencia. Las leyes que regulan los organismos de la administración pública tienen rigideces institucionales anacrónicas, propias de la concepción del estado como “máquina administrativa” que no necesita de la flexibilidad para adaptarse a un entorno cambiante. Las rigideces constitucionales de la “ley de plantas” son un ejemplo extremo.

Un Estado enfocado a satisfacer necesidades de los ciudadanos se enfrenta a que cada organismo establece sus propios canales de atención. En esta monocanalidad cada programa es una ventanilla, lo que en muchos casos dificulta una atención digna, personalizada y con rutas múltiples de acceso a los servicios públicos. Vinculado a lo anterior, experimentamos una excesiva fragmentación y descoordinación de programas. Esto solo se resuelve con un Estado que funciona en red en lugar de “Estado de ventanilla”.

Por otro lado, hay un conjunto de ministerios y organismos que necesitan una importante reestructuración. Este es el caso de MIDEPLAN, MINEDUC, MINAGRI, MINECON y MOP. Asimismo, para los temas transversales debe haber una asignación de responsabilidades políticas claras y de alto nivel, como fue en su momento el caso de la Agenda Digital, hoy en vías de rescate. Los problemas no se resuelven creando una subsecretaría para cada tema.

6. Directivos y funcionarios de calidad

El Estado debe renovar su política de administración de personal, con incentivos y una carrera profesional. En las condiciones actuales existe poco de carrera y mucho de rigideces: no hay una buena evaluación de desempeño, existe inamovilidad *de facto*, carencia de movilidad horizontal, el nivel directivo de tercer nivel está “capturado”, las instituciones tienen un mal

clima laboral, acompañado de situaciones laborales injustas y de legítimas reivindicaciones.

En otros países la labor de definir una política de personal ha sido radicada en organismos especializados. En el caso de Chile esta función corresponde al Servicio Civil, aunque no ha recibido la prioridad necesaria.

En relación a los directivos es importante respaldar la propuesta del gobierno de ampliación y aceleración del sistema de Alta Dirección. A su vez, este sistema debe extenderse al sector municipal. La atracción de buenos directivos necesita de remuneraciones competitivas, lo cual es un problema más político que financiero, y que requiere de un acuerdo con altura de miras con las asociaciones gremiales.

Por otro lado, la contratación de buenos directivos solo será efectiva si está acompañada de un mayor grado de autonomía en la gestión y de un contrato de desempeño efectivo, con un conjunto reducido pero significativo de indicadores cuantitativos y cualitativos, en los cuales la calidad del servicio a la ciudadanía y la eficiencia en el uso de recursos deben ser los pilares centrales. El incipiente modelo de los hospitales autogestionados tiene alta prioridad en la medida que pudiera ser aplicado a otros ámbitos, con los ajustes pertinentes.

IV. VIABILIDAD POLÍTICA E ITINERARIO DE LAS REFORMAS

Chile necesita una reforma amplia del Estado, la que solo es posible si se trabaja con un horizonte altamente consensuado, de mediano y largo plazo. Implementar esta reforma en forma coherente es una tarea que debe ser realizada durante varios gobiernos. La tendencia a diseñar solo aquello que podrá ser realizado en un período presidencial, de breve duración, atenta contra la posibilidad de llevar a cabo un programa persistente de cambios que se complementen entre sí y que vayan moldeando un Estado moderno.

Según una encuesta del CEP de 2006, 73% de los ciudadanos sostiene que el Estado debiera ser reformado con cambios importantes y 82% cree que gobierno y oposición debieran trabajar juntos para evitar la corrupción. Estos datos entregan una clara orientación, casi un mandato, para buscar acuerdos amplios con un horizonte de largo plazo.

El desafío es político y no técnico. En el país existen las capacidades para diseñar esta reforma. Esto está demostrado por los resultados de los grupos de trabajo técnico que apoyaron los acuerdos políticos de comienzos de 2003 y por la Comisión sobre Transparencia que funcionó a fines de 2006. Existe también amplia experiencia de buenas prácticas de las cuales es posible aprender.

Un punto de partida sería elaborar un “*white paper*” con un horizonte de 10 años plazo. Este documento debe definir las grandes orientaciones, las metas, los estándares a aplicar y los pilares conceptuales.

Adicionalmente, en la contingencia, se deben tomar las fórmulas de éxito e ir extendiéndolas, en lugar de utilizar soluciones únicas de aplicación general. Los municipios y hospitales exitosos deben transferir sus buenas prácticas, muchos sistemas informáticos del SII podrían usarse en todo el gobierno, hay ejemplos de exitosas alianzas estratégicas entre instituciones públicas y sus gremios. Mientras elaboramos la estrategia del largo plazo, existe un potencial enorme de realización de experimentos piloto y replicabilidad de iniciativas.

Finalmente, es imprescindible una autoridad de alto nivel político al interior del Ejecutivo para impulsar la agenda de reformas de corto plazo, en una perspectiva de largo plazo. La tendencia a la instalación de agendas políticas y sectoriales propias en cada Ministerio es un fenómeno natural y casi inevitable, que requerirá de esta autoridad altamente posicionada para impulsar las coordinaciones necesarias.

Referencias

- Barzelay, M., F. Gaetani, J.C. Cortázar Velarde y G. Cejudo. “Research on Public Management Policy Change in the Latin America Region: A Conceptual Framework and Methodological Guide,” *International Public Management Review*, 4, 1: 20-41. 2003.
- Goldsmith, S. y W. Eggers. “Governing By Network: The New Shape of the Public Sector”, Brookings Institution Press. 2004.
- Afonso, A., L. Schuknecht y V. Tanzi. “Public Sector Efficiency: Evidence For New EU Member States and Emerging Markets”, European Central Bank, Working Paper Series No. 581 / Jan. 2006.
- Waissbluth, M. “La Reforma del Estado en Chile 1990-2005: De la Confrontación al Consenso”, ESADE y Departamento de Ingeniería Industrial, U. de Chile, marzo 2006. En www.mariowaissbluth.com

Lo Importante es Priorizar

Comentario de Andrés Allamand*

Siempre es más fácil hacer un comentario que una exposición. Para ir derecho al punto, quiero colgarme de la lámina final de Mario Waissbluth y de una expresión de David Skilling en su presentación. El mostró lo importante que es el *political environment* para cualquier iniciativa de modernización del Estado. Lo que quiero hacer es poner arriba de la mesa esa discusión y, en forma muy focalizada, preguntarnos lo siguiente: ¿el actual contexto político es favorable o desfavorable a las iniciativas de modernización del Estado que, de alguna manera, aquí han sido delineadas? Mi premisa y aseveración es la siguiente: el contexto político es particularmente desfavorable a toda iniciativa de este tipo y quiero tratar de explicar por qué.

Creo hay a lo menos cuatro razones que justifican este diagnóstico, que alguien podría calificar de pesimista y sobre el cual haré un esfuerzo para demostrar que es realista. La primera razón es que pienso que se ha desvirtuado gravemente el acuerdo de modernización de 2003. Considero que esto es extraordinariamente grave, mucho más de lo que hasta ahora siquiera se ha mencionado. Ese acuerdo fue un hito de las políticas públicas en Chile. Había una situación de crisis, un gobierno que quería reaccionar, una oposición que fue particularmente constructiva y un aporte externo, exógeno, que fue absolutamente crucial: lo que hicieron Enrique Barros, en el directorio del CEP y Salvador Valdés, en el programa de reforma de este centro de estudios (y no lo digo por estar aquí en el CEP donde me siento muy cómodo). Todo esto aportó un bloque de contenidos sustantivos que permitieron viabilizar el acuerdo.

Si nosotros le tuviéramos que explicar a David en qué consistió el acuerdo de 2003, tendríamos que decirle que este pretendió, aspiró o se movió sobre la base de un doble vértice: por una parte, quiso hacer algo serio en materia de modernización de la dirección del Estado y, por otra, se propuso aportar transparencia al proceso electoral y al financiamiento de la política.

Sin embargo, los quiero llamar a reflexionar sobre lo siguiente: en ambas iniciativas, en mi opinión, el gobierno del Presidente Lagos desvirtuó las premisas básicas que inspiraban esta acción. Porque dejémonos de cosas: ¿qué sentido o valor tiene —alguien podría decir que posee un valor objetivo *per sé*— crear la Alta Dirección Pública si en la práctica permitimos que simultáneamente se enquistó en toda la administración del Estado una red de operadores políticos,

* Senador por la Región de Los Lagos, miembro de las comisiones permanentes de medio ambiente, trabajo y agricultura de la Cámara Alta.

una verdadera planta paralela que, en la práctica, ha terminado por materializar lo que objetivamente es una captura del Estado? ¡Y por favor, lean el diario de hoy! Porque es grotesco el proceso de nominación de cargos públicos. Cómo aparecen los presidentes de los partidos en pugna unos con otros y los ministros que si bien se supone que no tienen ninguna responsabilidad, los llaman para que les manden ternas que supuestamente tienen que ser canalizadas a través de los intendentes. O sea, se trata de un cuoteo político absolutamente inaceptable. Entonces, transparentemos las cosas. Decir “mire, voy a avanzar en la Alta Dirección Pública” es simplemente desvirtuar la base ética del acuerdo. No tengo nada que agregar sobre esto.

Está bien, en materia de transparencia electoral avanzamos en el financiamiento legal de las campañas, pero ¡por favor! si la intervención de los últimos procesos electorales fue absolutamente feroz. Y para que nadie diga que se trata de un alegato hacia el gobierno de parte de la oposición, simplemente les quiero sugerir a los que tengan dudas sobre esta materia un ejercicio intelectual. Nunca se preocupen y descarten todas las críticas que los opositores hagan al gobierno sobre intervención electoral. Denlas por descontado, elimínenlas desde ya, rechácenlas y quédense únicamente con las críticas que miembros de la Concertación dirigen contra otros miembros de la coalición en esta materia. Es decir, cuando hay un candidato del PS o del PPD que se queja contra una autoridad de la DC porque hace intervención electoral en su contra y viceversa. Eso es lo que ocurre a lo largo del país. Por lo tanto, les insisto: el fenómeno de la intervención electoral no lo tomen como si viniera de la oposición. Simplemente límitense a ver cuáles son los reclamos que se producen puertas adentro.

Cuando hay un acuerdo político de tal envergadura, que de alguna manera se ha desnaturalizado de esta forma, obviamente se debilita el “*environment*” para generar acuerdos nuevos.

Segundo punto. ¿Alguien cree que en la agenda del actual gobierno la modernización del Estado es una prioridad? Yo les quiero decir una sola cosa. Al interior de la Concertación este tema ni siquiera se menciona. Ustedes creen que alguien en el Senado dice: ‘Mira Andrés, es muy importante lo que vamos a hacer en materia de modernización del Estado, vamos a avanzar en esto, vamos a avanzar en lo otro’. ¡Por favor, el tema no existe! Entonces lo que ocurre en la práctica, como decían Mario Waissbluth y Jorge Marshall, es que hay un conjunto de iniciativas más o menos dispersas. Si uno pudiera decir que hay una voluntad como la que existía en Nueva Zelanda a partir del gobierno laborista, contundente, potente, maciza en términos de impulsar una agenda de modernización. ¡Pero aquí no siquiera un encargado! Por lo menos cuando

estaba Claudio Orrego en La Moneda, él tenía a su cargo este tema e impulsaba la reforma dentro de lo que podía. ¿Quién está a cargo de la reforma del Estado en el actual gobierno? Nadie, esa es la verdad. Entonces, es claro que esta materia no está entre las prioridades del gobierno.

Alguien podría decir “mira, aquí alguien mencionó el tema de la Contraloría”, pero es otro chiste. En sus primeros años el programa del ex Presidente Lagos contemplaba la “Modernización integral de la Contraloría”. ¿Qué se hizo? Nada. La reforma de la Constitución anterior dejó establecido que el nuevo contralor tenía que ser nombrado con acuerdo del gobierno y la oposición. Bueno, llevamos cuánto ¿ocho o nueve meses sin contralor?

Tercero. Piensen en la parte práctica que se nos viene encima. Se va a producir un atochamiento legislativo de gran envergadura. Les voy a dar un ejemplo. Si uno se preguntara cuál es el cuello de botella institucional más grande que tenemos, creo que Mario y Jorge podrían hacer una lista completa. Si yo tuviera que apuntar a uno diría que es el medio ambiente. Ahí se juega el destino del país en muchas áreas. Tenemos una institucionalidad que está sobrepasada y una cantidad de conflictos potenciales de enorme naturaleza. Bien, la propuesta que existe con respecto a esta materia es que debemos tener un Ministerio de Medio Ambiente (simplemente lo menciono por una cuestión conceptual importante). Todo el alegato de anti institucionalidad ambiental de moros y cristianos apunta a que la institucionalidad ambiental tiene que ser “más autónoma del poder político”. Yo quiero que alguien me explique cómo vamos a tener una autoridad ambiental de esta naturaleza si, en definitiva, vamos a reemplazar la actual autoridad ambiental por un ministerio. Y aquí hay un pequeño aspecto conceptual a resolver. Pero no voy a eso. Ayer se aprobó en la Cámara una modificación que discutimos todo el año y por la cual ahora va a haber una persona que va a ser presidente de la CONAMA con rango de ministro (una ley que se podría haber aprobado en 30 días tomó un año completo). A esta persona, además, se le dice que tiene un año para presentar el nuevo Ministerio de Medio Ambiente, en tanto que simultáneamente toma la Ley de Bases del Medio Ambiente.

Esto no es todo. Hay que reformar integralmente el Ministerio de Agricultura para transformarlo en Ministerio de Agricultura y Alimentación y el Ministerio de Educación también requiere, entre otras cosas, una Superintendencia y una reforma bastante global (materias que veo en las comisiones en las que participo). Hemos despejado el tema de la seguridad ciudadana, porque ahí lo que se discutía era si íbamos a tener Ministerio de Seguridad Ciudadana o Subsecretaría. Lo aclaramos muy bien, porque no vamos a tener ni lo uno ni lo otro. Por lo menos, esa parte de la agenda la tenemos perfectamente resuelta.

Aquí quiero decir una cosa. Si uno mirara desde el punto de vista institucional y dijera: "Bueno, ¿cuáles son las complejidades que una administración puede tener para esto?", fíjense en la paradoja que se produciría: no hay escenario institucional más favorable a un gobierno para impulsar estas materias. ¿Por qué digo esto? Primero, porque todas estas decisiones son de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, por lo que no hay parlamentarios odiosos que se puedan entrometer en esto. Segundo, porque todas estas modificaciones son de mayoría simple, por lo tanto, tampoco se requiere el apoyo de la oposición técnicamente hablando. Tercero, porque la agenda de ritmo legislativo la maneja completamente el gobierno. Y cuarto, porque a diferencia de otras administraciones, hoy existe holgura de recursos para iniciar estas reformas. Entonces, cuando un gobierno tiene la iniciativa exclusiva, los votos en ambas cámaras, el manejo de la agenda legislativa; además de los recursos, y no impulsa la modernización, esto simplemente agrega un tercer *check* a lo que yo llamo este escenario adverso.

También me gustaría referirme a un punto que insinuaron Mario y Jorge: la nebulosa de contenidos de modernización. En una de las láminas que tuve la suerte de revisar vi que lo que ellos hicieron es muy completo, casi como un *rotemap* o una especie de Turistel. Respecto del tema de la administración de las escuelas, la discusión es completamente distinta. ¿Cuál es la discusión que fluye de esta mega comisión educacional? Algunos dicen que lo que hay que hacer es transformar a los gobiernos regionales en los verdaderos sostenedores del sistema educacional en las regiones. Otros plantean que se deben impulsar y acentuar los fenómenos de municipalización. Un tercer grupo, en tanto, sostiene que la manera de corregir la grave crisis educacional es volver a los mecanismos de centralización, los que simplemente incluyen decapitar la educación particular subvencionada como si los problemas de la educación municipalizada tuvieran su origen en ella.

En el tema de la regionalización hay cuestiones básicas que no se han resuelto. Toda la institucionalidad regional es como el Dios Han, un Dios de dos cabezas, ya que el presidente del gobierno regional simultáneamente es el intendente. Este tipo está con un problema complejo porque él, por un lado, es representante del Presidente de la República y, por el otro, tiene que representar la voz de la región frente al gobierno central. ¿Cómo se logra esto? Es un tema a discutir. Va a haber dos autoridades, los gobiernos regionales van a tener autoridades electas y va a haber otra suerte de intendente. Y bueno, esta es la cuestión política esencial que está envuelta en esta reforma y que no se resuelve. Entonces, lamento decepcionarlos, pero francamente creo que el cuadro objetivamente no es bueno.

¿Se puede revertir este escenario? Pienso que sí y para eso uno tendría que pensar en tres cosas. Primero, en restaurar el capital social perdido y generar un ethos, un ambiente de confianza recíproca entre el gobierno, la oposición y el sector público y privado. Sin embargo, en el actual clima político esto simplemente no va para ninguna parte. Aquí hay una tarea de arquitectura política. Segundo, yo me compro bien la idea de Jorge y de Mario de que una señal potente en esto sería que existiera una persona con responsabilidad política a cargo de empujar este tremendo carro. Alguien que responda y tenga la investidura para hacerlo. En tercer lugar, y es la única diferencia que tengo con ellos, creo que hay que hacer una agenda de modernización que no tiene que ser una especie de *long relief*. Una agenda no puede ser una lista larga. Esta es una cosa que aprendí de Edgardo Boeninger. Edgardo —que está aquí presente— no se va a acordar, pero una vez que íbamos a Princeton a participar en unas conferencias le pregunté cuál había sido el mejor consejo que le había dado a Patricio Aylwin. Él, que no es tan acelerado como yo, se quedó pensando y me contó lo que le había dicho: ‘Un buen Presidente hace pocas y no muchas cosas’. Esto me pareció una verdadera genialidad, porque los temas de prioridad son tan importantes en el sector público como en el sector privado. Entonces, recogiendo estas palabras, lo que yo haría con el listado es lo siguiente: priorizar. Aquí tenemos un tiempo, un capital político acotado y hay, como quien dice, estrechez legislativa. Por eso, lo primero que hay que ver es qué es lo que se puede hacer en un horizonte de tiempo razonable. Segundo, tenemos que trabajar muy fuertemente en los contenidos. Es decir, no tiene ningún sentido poner una lista en la que se diga impulsar la regionalización y avanzar en la municipalización. Eso es nada, eso es una etiqueta. Uno tiene que ver qué cosas de contenido son aquellas que realmente se pueden impulsar. Y, tercero, debemos mirar las viabilidades políticas, pero *bottom line*, aquí o se reconstruye un ambiente para generar un clima favorable o francamente creo que la discusión de la modernización del Estado no tiene mucha expectativa.

¿Por qué Permitir la Donación de Personas Jurídicas a la Política?

Salvador Valdés*

En primer lugar, muchas gracias por esta invitación. Mejorar la calidad de la política fue uno de los temas más importantes de la agenda de las treinta medidas que se propusieron en la Comisión Presidencial “secreta”, de la cual formé parte, en noviembre de 2006. Propusimos una serie de directrices al respecto y una que no incluimos fue prohibir las donaciones de las personas jurídicas a la política, tema sobre el cual hablaré hoy. No dispongo de mucho tiempo, pero tengo un trabajo al respecto y voy a concentrarme en el diagnóstico.

La calidad de la política es un tema urgente, pues según la última encuesta del Centro de Estudios Públicos el 73% de los encuestados piensa que los políticos financian sus campañas en forma ilegal. Esto quiere decir que la opinión que tiene la ciudadanía respecto del financiamiento de la política es muy mala, lo que es grave, así que tenemos que avanzar en esa materia.

Voy a hacer una breve revisión de los argumentos que dio el gobierno para prohibir las donaciones de las personas jurídicas a la política. Después expondré los argumentos en contra, mostraré una serie de estadísticas nuevas sobre el financiamiento de las campañas de 2005 que he podido conseguir de parte del Servicio Electoral y de otras fuentes, para luego volver al análisis conceptual.

LOS ARGUMENTOS DEL GOBIERNO PARA PROHIBIR LAS DONACIONES DE PERSONAS JURÍDICAS

El primer argumento para prohibir las donaciones de las personas jurídicas es que las personas jurídicas no votan. De ello se deduce que tampoco deberían donar a la política, sin embargo, las personas jurídicas tampoco van a la ópera, no hacen deporte, ni van a clases y, a pesar de ello, el Estado las autoriza a donar al Teatro Municipal, al desarrollo deportivo y a la educación. En mi opinión se está confundiendo la capacidad de escuchar ópera con la de donar dinero para que exista música, que es algo muy diferente. Lo mismo pasa con la capacidad de sufragar. Ella no debe confundirse con la capacidad de donar dinero para que los candidatos puedan comprar mensajes publicitarios y hacérselos llegar a la ciudadanía. Se trata de cosas distintas y mi evaluación es que esta frase es un simple *slogan*, pues no tiene consistencia conceptual.

* Investigador del CEP y Profesor Titular de Economía de la Universidad Católica de Chile.

El segundo argumento es que son los ciudadanos y no los intereses corporativos los que deben tener derecho a incidir en el resultado de una elección, vía sus aportes a las campañas (esto aparece en el programa de la Presidenta). Dicha afirmación es errónea, pues cuando un ciudadano quiere influir en el resultado de una campaña, es legítimo que su motivación sea económica. Por ejemplo, a veces la gente que integra un sindicato vota a favor de los candidatos que proponen leyes que les otorguen mayor poder, solo porque eso les conviene económicamente. En general, los intereses económicos personales son un motivo legítimo para expresarse en política, sea donando dinero o haciendo campaña de otras formas; mientras no haya tráfico de influencias eso no es un problema. Si se creyera que no debe expresarse en política quien tenga un interés económico y se pensara que el Estado debe usar su fuerza para acallar a esa persona estaríamos en una sociedad totalitaria. No quiero decir que los intereses económicos son los únicos intereses con derecho a expresarse, pero aquí obviamente se pretende silenciar a las personas naturales que están detrás de las personas jurídicas y que tienen derecho a manifestarse. Si se tomara este argumento en serio, no se podría hablar porque los contradictores siempre replicarían “usted tiene un interés económico detrás suyo, así que no puede participar en el debate”, con el fin de enmudecerlo. Entonces, concluyo que el segundo argumento también es un *slogan*.

¿Cuál es el verdadero argumento, que no se ha explicitado en el proyecto de ley ni en el programa de la actual Presidenta? Pienso que se aspira a reducir la desigualdad en los aportes privados a la política. Una persona de mayor riqueza puede donar más a través de las personas jurídicas que controla. Estoy pensando en personas jurídicas que se manejan estrechamente, como las sociedades familiares o formadas con parientes, para no mezclarlo con la protección de accionistas no controladores, tema distinto que no es mencionado por el mensaje ni por el programa de la Presidenta y que se puede solucionar sin prohibir la donación. Recapitulando, la persona de mayor riqueza puede donar sumas grandes a través de su persona jurídica y de esa manera incidir más sobre el presupuesto relativo de campaña de los distintos candidatos. Esto tiene importancia porque en las sociedades de mercado hay bastante desigualdad de riqueza, que produce una gran diferencia en la capacidad de donar. Entonces, el temor es que estas personas puedan entregar muchos más recursos que el ciudadano promedio. En definitiva, concluyo que la motivación de prohibir los aportes de personas jurídicas es limitar las donaciones a la política de las personas de mayor riqueza.

A continuación voy a evaluar qué significa esta desigualdad en dos niveles: primero iré a los hechos, para lo cual mostraré las estadísticas que les mencioné en un comienzo, y luego volveré al plano conceptual.

LOS HECHOS RESPECTO A LA DESIGUALDAD ECONÓMICA ENTRE CAMPAÑAS

A continuación se presenta un listado de fuentes de fondos para las campañas de 2005, que corresponde a las elecciones parlamentarias y a las dos presidenciales, cuya segunda vuelta fue en enero de 2006.

Tabla 1
Fuente de fondos para campañas
2005-enero 2006

Fuente	Monto (millones de \$)	Porcentajes de	
		T. Electoral	T. Legales
Reservadas	13.717	26,70	14,30
Anónimas	949	1,80	1,00
De carácter público	2.259	4,40	2,40
Total Privadas Legales	16.925	32,90	17,70
Créditos bancarios	9.551	18,60	10,00
Fiscal: Anticipos	1.953	3,80	2,00
Fiscal: Reembolsos	12.750	24,80	13,30
Franja de televisión (tasación)	10.287	20,00	10,80
Electoral (privada + fiscal + TV)	51.465	100,00	53,80
Asign. Parlam. 120 diputados 4 años	28.800		30,10
Asign. Parlam. 20 senadores 8 años	15.360		16,10
Total Fuentes Legales	95.625		100,00
PGE V Región	4.400		4,60
Chiledeportes 2º sem. 2005	5.003		5,20
Otra intervención oficialista	¿?		¿?
Privadas irregulares	¿?		¿?

Los montos están ordenados según las distintas fuentes de financiamiento. El primer grupo son las donaciones privadas. La primera línea son las reservadas, que son las que se entregan a través del Servicio Electoral quien, a su vez, las mezcla y las transmite en un cheque a los candidatos sin informarles quiénes financiaron dicha suma. A continuación están las donaciones anónimas y las donaciones privadas de carácter público (en ellas la ley encarga al candidato declarar la identidad de quién le donó, sin fiscalizar). Pueden ver que la suma de todas las donaciones privadas, considerando las campañas presidenciales, senatoriales y de diputados, fué de 16.900 millones de pesos. Otra fuente de fondos que es importante en las rendiciones ante el Servicio Electoral son los créditos bancarios, que alcanzaron a 9.500 millones de pesos más. Quisiera mencionar que en los

estados de cuenta no se cuenta cómo se pagan estos créditos, cuestión que considero una falencia importante en el sistema de control.

Existen otras dos fuentes que son de origen fiscal. En primer lugar, el aporte estatal en dinero, que a su vez tiene dos partes: los anticipos entregados al inicio de la campaña y los reembolsos, al aceptarse la rendición de las cuentas 45 o 90 días después de terminar la campaña. Esta suma alcanza los 14.700 millones de pesos, cifra comparable a las donaciones privadas de todo tipo. En segundo lugar tenemos el valor de la franja de televisión que la ley obliga a ceder en forma gratuita a los candidatos a presidente y a los partidos. El monto corresponde a una tasación un poco antigua de los minutos de televisión hecha en los años 90, por lo que es posible que ahora sea un poco más elevada y llegaría a los 10.000 millones de pesos.

Si se suman todas las contribuciones mencionadas hasta aquí, se llega a 51.000 millones de pesos que se distribuyen en alrededor de 20% para la franja televisiva, 28% para el aporte fiscal en dinero y 18% para los créditos bancarios. La suma de todos los aportes privados es un tercio del total de fuentes de fondos y como el aporte privado equivale solo a un tercio del total, su influencia es limitada.

A estas fuentes que podemos calificar de “electorales” se agregan otras dos. En primer lugar están las asignaciones parlamentarias. En 2005 hubo 120 diputados que terminaron su período y muchos de ellos fueron a la reelección. Además de su sueldo —que es igual al de un ministro— reciben una asignación parlamentaria de alrededor de cinco millones de pesos mensuales durante cuatro años que, mayoritariamente, se destina a mantener centros de atención a votantes en sus distritos, desde los cuales hacen campaña para su reelección, prestando favores y consiguiendo beneficios particulares para ellos en la burocracia estatal. Algunos diputados también invierten algo de esta suma en estudios para mejorar la legislación en la que participan, pero este uso es bastante menor. Por concepto de asignación parlamentaria para diputados el fisco destina la enorme suma de 28.800 millones de pesos para la reelección de estos. Por otra parte, hay veinte senadores que se eligieron en 2005. Los senadores también tuvieron una asignación parlamentaria, esta vez de ocho millones de pesos mensuales. Si esta suma se multiplica por los ocho años que llevaban los senadores que fueron a esta campaña, resulta un aporte fiscal de otros 15.000 millones de pesos. Por lo tanto, las asignaciones parlamentarias sumadas son muy significativas, ya que duplican la suma de todas las fuentes que definimos como “electorales”.

Por último, hay que agregar las fuentes ilegales de fondos que tienen varios componentes. En este ítem se incluye la desviación de fondos fiscales desde los programas de generación de empleo en la V Región (un total de 4.400 millones

según la denuncia del Ministerio Público, que está conformado por jueces independientes). En la tabla 1 se muestra solo la dispersión de fondos originada en la V Región, pero hay quienes afirman que se desvió mucho más en otras regiones del país, en particular en la VIII, que recibió la mitad de los fondos nacionales de PGE a pesar de que tienen mucho menos que la mitad de los cesantes del país.

Luego está la desviación de fondos de Chiledeportes. Las asignaciones directas del segundo semestre de 2005, que corresponde al período electoral, excedieron a las del primer semestre en 5.300 millones de pesos, incluyendo las asignaciones directas de enero de 2006. A esto hay que agregar las donaciones privadas irregulares que no se conocen y se gastan en forma paralela a lo rendido al Servicio Electoral y que completan el mapa que ilustra los orígenes de estos fondos.

¿Qué lección podemos obtener hasta aquí? Que cuando hablamos de las donaciones de personas jurídicas —que se aspira a prohibir— solo estamos hablando de un tercio del total electoral y de un 15% del financiamiento de la política en un ciclo electoral. Entonces, al ser algo secundario, ¿por qué molestarse en prohibirlo?

La tabla 2 intenta responder esta pregunta y revela el eventual impacto de la desigualdad en los aportes privados sobre los resultados de un sistema electoral binominal, donde lo que está en juego es quién gana el cupo de la Concertación y quién gana el cupo de la Alianza.

Tabla 2

Aportes reservados recibidos por:	Todos los candidatos a Diputado	Todos los candidatos a Senador	a Presidente (1ª y 2ª vuelta)
Candidatos DC	612	906	
Candidatos PS+PPD+PR	251	314	1.557
Cociente DC/(PS+PPD+PR)	2,44 veces	2,89 veces	
Candidatos UDI	1.400	2.214	1.420
Candidatos RN	562	436	628
Cociente UDI/RN	2,49 veces	5,08 veces	
Candidatos Concertación	863	1.220	1.557
Candidatos Alianza	1.962	2.825	2.048
Cociente Alianza/Concertación	2,27 veces	2,17 veces	1,32 veces

Para efectos de la estadística supondremos que el 100% de los aportes de personas jurídicas es del tipo reservado y viceversa. Para el cupo de la Concertación las rendiciones de cuenta ante el Servicio Electoral revelan que

los aportes recibidos por los candidatos a diputados DC, de parte de personas jurídicas, sumaron 612.000.000 de pesos en las campañas de 2005 mientras que los candidatos PS, PPD y PR recibieron un total de 251.000.000. Esto entrega un cociente de 2,44 veces para lo que recibe la DC versus lo que obtiene el PS-PPD-PR. Por lo tanto, es claro quien se vería más afectado ante una eventual prohibición de las donaciones de personas jurídicas.

Respecto al cupo de la Alianza, el cociente de los aportes de personas jurídicas recibidas por la UDI respecto de aquellas recibidas por RN es 2,49 veces. En el caso de los senadores, nuevamente los candidatos de la DC reciben aportes de personas jurídicas que superan en 2,89 veces los aportes que recibieron los candidatos del PS-PPD-PR, en tanto que los de la UDI superan en cinco veces a los de RN.

La desigualdad es mucho menor respecto de los aportes de personas jurídicas a los candidatos a Presidente. La candidata Bachelet recibió en las dos vueltas 1.557 millones de pesos en aportes de personas jurídicas; el candidato Lavín,

1.420 millones de pesos y el candidato Piñera, 628 millones. De esto se desprende que el cociente Alianza-Concertación es mucho menor en las presidenciales de lo que es al interior de las alianzas, donde se pelea el cupo de la coalición. Con esto obtenemos una lección importante: el efecto político concreto que lograría una prohibición de los aportes de personas jurídicas sería cambiar el equilibrio al interior de las alianzas, pero sin modificar el equilibrio entre las coaliciones, pues este está dado por el sistema binominal.

La tabla 3 muestra la suma de aportes reservados de personas jurídicas a todos los candidatos de un partido y al partido directamente. Se puede observar que el cociente Alianza-Concertación es 1,9 veces. La suma de lo que la UDI y RN recibieron por sobre lo que obtuvieron la DC más el PS-PPD y PR, dividida por el volumen total de fuentes de fondos electorales es apenas un 8,6% de todos

los fondos electorales. Esta desigualdad no tiene incidencia a nivel global, pues hay muchas otras fuentes de desigualdad en las elecciones como, por ejemplo, la intervención electoral oficialista. La desigualdad solo tiene incidencia al interior de las coaliciones, favoreciendo tanto a la DC como a la UDI y estos son hechos que me parece hay que tomar en cuenta.

Tabla 3
Aportes reservados de personas jurídicas a candidatos y a partidos

Partido DC	391
Partidos PS+PPD+PR (x Bachelet)	800
Cociente DC/(PS+PPD+PR)	0,49 veces
Partido UDI	2.075
Partido RN (Piñera autofinanció)	514
Cociente UDI/RN	4,04 veces
Cociente Alianza/Concertación	2,17 veces
Total cand. + partido DC	1.909
Total cand. + partido PS+PPD+PR	2.922
Total cand. + partido UDI	7.109
Total cand. + partido RN	2.140
Cociente Alianza/Concertación	1,91 veces
“Exceso” Alianza/Total Electoral	8,60%

DESIGUALDAD: ARGUMENTOS CONCEPTUALES A FAVOR DE UN PISO DE EQUIDAD

Volvamos ahora a la discusión conceptual. Dado que hay desigualdad en la compra de mensajes publicitarios ¿se justifica que el Estado intervenga y limite esta disparidad? Mi posición es que sí se justifica, pero en forma limitada. Argumentaré que es legítimo que el Estado intervenga un poco, pero solo para asegurar un piso de igualdad de oportunidades para expresarse políticamente y que no debería ir más allá.

Lo que está en cuestión es en qué medida se restringe el derecho a la libre expresión de las personas de mayor riqueza. Se replica “bueno, ese es un derecho, pero habrá otros con los cuales compite”, pero afirmar eso es incorrecto, porque el aporte privado compra mensajes publicitarios y estos no son obligatorios para quien los recibe sino que son optativos. Una persona de gran riqueza puede gastar miles de millones de pesos en mensajes, pero los ciudadanos pueden desechar esos mensajes, ridiculizarlos y votar de otra manera. El punto es que enviar mensajes o hacer publicidad no son actos intrusivos que pongan en peligro otros derechos. Se deja a decisión de los electores hacer caso a los mensajes o no. Tengo una cita de la Corte Suprema de Estados Unidos que dice que este tipo de intervención para restringir la libre expresión en política tiene que ser mínima.

Con todo, se justifica tener un piso de igualdad. El argumento clave es que para que las elecciones tengan sentido debe haber igualdad de oportunidades para que los ciudadanos expresen su voz en las campañas. Este derecho también es importante y su defensa puede justificar restringir el derecho de expresión de las personas de alta riqueza.

En Chile existen instituciones para lograr este piso de igualdad de oportunidades. En primer lugar está la franja de televisión igualitaria. También existe un subsidio fiscal por voto obtenido. En tercer lugar está la asignación parlamentaria (los partidos que tienen más escaños reciben más por este concepto) aunque nos repugne su sesgo a favor de los diputados y senadores en ejercicio. Un cuarto elemento es que en la medida en que se use la vía reservada para la donación y que ella funcione con alguna efectividad, habrá un desincentivo a la donación privada corrupta y eso es bueno para igualar las oportunidades de expresión. Los datos muestran que estas instituciones han funcionado y han dado un piso de igualdad.

¿Es indispensable agregar un límite de gasto a cada candidato para garantizar el piso de igualdad? Aunque es dudoso los límites de gasto fueron parte del acuerdo de 2003, así que esa institución también existe en Chile. Por último, está la posibilidad de fijar límites al aporte de cada donante. La legislación creada en 2003 impuso dos límites: uno de diez mil UF (180 millones de pesos) para

cada persona natural y jurídica y otro que es mucho más estricto y se aplica solo a las personas jurídicas, que es el 1% de las utilidades tributables del año. Cualquier miembro de una sociedad de profesionales aquí presente que sepa cuánta es su utilidad tributable anual, podrá calcular a cuánto corresponde este 1% y podrá verificar que este límite es muy riguroso.

COSTOS DE PROHIBIR LAS DONACIONES DE PERSONAS JURÍDICAS

Restringir las donaciones privadas tiene costos que pueden superar con creces los beneficios de fortalecer el piso de igualdad de oportunidades ya mencionado. El primero es que reduce la competencia política, la cual es indispensable para recuperar la confianza del electorado. ¿Qué pasa cuando los candidatos a parlamentarios del partido dominante en una coalición reciben menos aportes privados que los candidatos del partido secundario de esa coalición? El partido dominante tiene incentivos para prohibir los aportes privados a fin de ganar más escaños a costa del socio en la coalición. Lo mismo ocurre entre alianzas respecto a las campañas a Presidente: si la coalición dominante recibe menos aportes privados para su campaña presidencial que la coalición opositora, la dominante tiene incentivos a prohibir los aportes privados.

En segundo lugar, al restringir las donaciones de personas jurídicas se incentivan las vías no convencionales de donación privada. ¿Cuáles son? Voy a mencionar tres. Una es la que en Estados Unidos se llama *independent expenditure*. En ella el gasto publicitario lo efectúa el propio donante por cuenta propia en vez de que lo haga el candidato. Esta opción está muy protegida por los derechos constitucionales a la libre expresión política, por lo cual es muy difícil de detener. Hay ilusiones respecto a que esta publicidad podría ser bloqueada con una fiscalización eficiente, pero es muy difícil que una ley que la prohíba resista un examen del Tribunal Constitucional. En Estados Unidos, en general, la Corte Suprema ha dado prioridad al derecho de libre expresión política. Estas razones y las que vienen han llevado a permitir las donaciones de personas jurídicas en Gran Bretaña, Alemania y Suecia, así como también en Estados Unidos, aunque en este caso operan a través de PACs y, desde 2004, a través de grupos 529.

Otro mecanismo no convencional para donar, aunque solo está disponible para personas muy ricas, es comprar medios de comunicación y clubes de fútbol. Quienes crean que estamos en una situación estable al respecto están equivocados porque el uso de esta estrategia puede aumentar mucho más. Si se llegara a prohibir la donación de personas jurídicas más gente tendría canales de televisión y radios.

La tercera vía no convencional es simplemente la vía irregular, algo que tributariamente sería un delito pero difícil de detectar en una economía globalizada. Existe la posibilidad, por ejemplo, de que el donante sea una filial extranjera de una empresa chilena sin que se informe al directorio de la matriz chilena.

¿Por qué en 2005 algunos privados se molestaron en usar las vías legales teniendo disponibles las vías no convencionales? Porque la regulación les fue favorable y porque crea ventajas que son la base del actual equilibrio que permite, además, aplicar algunas normas moderadas que facilitan la fiscalización de la donación motivada por tráfico de influencias. En efecto, la "informalización" masiva que causaría la prohibición que propone el gobierno empujaría a la donación privada motivada por la simpatía política, que usó los canales legales en 2005. Esto dificultaría detectar y reprimir la donación motivada por tráfico de influencias pues le otorga un camuflaje convincente: declarar estar motivada por simpatía política. Creemos que el Congreso negaría la destinación de un presupuesto significativo a la fiscalización de los aportes privados si creyera que muchas de las víctimas serían simpatizantes legítimos de los propios parlamentarios. Por el contrario, ocurriría lo opuesto si el Congreso confiara en que sus aportantes movidos por simpatía política están usando vías legales, mientras que aquellos donantes que aspiran a capturarlos están usando las vías no convencionales.

Durante el siglo XX, el Servicio de Impuestos Internos jamás aplicó estrictamente las leyes violadas por la donación informal y no fue por casualidad, ni porque los abogados supieran emplearlas. La razón fue que políticamente era un campo minado. Imagínense que el gobierno se pusiera a perseguir a sus opositores a través de Impuestos Internos, instruyéndolo a examinar con mayor saña el financiamiento de las campañas opositoras que el de las oficialistas. El SII pasaría a ser el ente más politizado del Estado y se resentiría la capacidad de recaudar impuestos de una manera confiable. En suma, ¿aumentaría el tráfico de influencias debido a una prohibición de donar a las personas jurídicas? Sí, porque la donación motivada por esta vía lograría el camuflaje provisto por las donaciones motivadas por simpatía política.

Comparto con Andrés Allamand la opinión de que hoy, enero de 2007, tampoco es creíble que el gobierno vaya a perseguir las donaciones motivadas por tráfico de influencias que ocupen vías irregulares, porque podría llevarse la sorpresa de descubrir que tiene que castigar a parlamentarios y a operadores de su propia coalición.

Por otra parte, la masificación de la donación irregular genera una dinámica perversa. Cuando un candidato sospecha que su rival está recibiendo donaciones irregulares toma vuelo el argumento "bueno, si no la recibo yo

también voy a perder la elección y dejaré a mis electores sin representación". Tal dinámica confirmaría y acentuaría la opinión de los encuestados respecto a la ilegalidad del financiamiento de las campañas en Chile.

Para concluir, quisiera decir que es muy distinto prohibir las donaciones de personas jurídicas a criticar las debilidades del actual sistema de donaciones reservadas. En un trabajo que estoy terminando propongo mejoramientos a este último sistema al igual que a las donaciones privadas de carácter público. Prohibir y bloquear todas las donaciones de personas jurídicas sería un error mucho mayor que limitar las donaciones reservadas.

Modernización del Estado y Gestión Local

Comentario de Claudio Orrego*

El Chile que viene, título del seminario que hoy nos convoca, resulta una interesante invitación para reflexionar sobre los desafíos que enfrenta nuestro país de cara al bicentenario. Un país desarrollado requiere de un Estado moderno con una institucionalidad capaz de dar respuesta a nuevas realidades, considerando a todos los actores que forman parte de la administración del Estado.

Me parece importante detenerme algunos minutos en este tema. Coincido con Mario Weissbluth y con Andrés Allamand en cuanto a que el impulso modernizador requiere de una institucionalidad dentro del Estado, para que este trabajo tenga estabilidad y permanencia, y no quede tan supeditado a la voluntad de las autoridades políticas de turno. Así ocurre en otras naciones. En Nueva Zelanda, ejemplo citado en este seminario, existe el State Service Commission (Comisión de Asuntos Estatales), entidad máxima encargada de la supervisión y gestión del aparato estatal. Es el órgano rector de la Alta Dirección Pública y tiene un rango tan importante como la Dirección de Presupuestos, no depende de nadie en particular lo que le permite cumplir su labor con la adecuada y deseada independencia.

Durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle —administración en la que me tocó dirigir el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública— no hubo acuerdo ni espacio político para impulsar las reformas más duras y profundas en materia de modernización del Estado. Se inició un proceso de actualización de la gestión pública con indicadores en cada una de las entidades, incorporación de tecnología y mejoramiento de la calidad, pero la verdadera reforma —la piedra angular de ese modelo—; la Alta Dirección Pública, no alcanzó acuerdo político. Había un compromiso transversal tanto en los equipos técnicos del Estado como del mundo político (Alianza y Concertación), sin embargo, el proyecto de ley quedó en los escritorios de quienes tenían que firmarlo. ¿Por qué? En parte, por la misma razón que expuso Mario Weissbluth: porque el Estado chileno, a diferencia de otros, funciona. No es un elefante blanco ni una caja de corrupción como otros, entonces el sentido de urgencia de reformar era claramente menor al que existía en otras latitudes. Las crisis posteriores han sido las que han comenzado a generar este sentido de premura en el mundo político de la Concertación.

* Alcalde de Peñalolén.

Lamentablemente, hoy no solo no hay urgencia política y desconocimiento de quienes lideran el tema sino que además existe carencia de una agenda que no sea motivada únicamente por la crisis. Hemos perdido el foco. Es un error creer que la macroinstitucionalidad va a resolver los problemas de transparencia y probidad del Estado. Podemos tener diez, quince o veinte ministerios, pero si no cambian las lógicas y los incentivos dentro del aparato estatal, esas carteras van a funcionar exactamente como lo hacen hoy. Es de esperar que se saquen las conclusiones correctas de los recientes escándalos y la consecuente indignación ciudadana al respecto. La ciudadanía demanda un Estado cada día más profesional, transparente y meritocrático, por tanto, quienes no entiendan este mensaje serán irremediabilmente castigados en las urnas.

NUEVA DEMANDA ÉTICA Y DE MODERNIZACIÓN

Para algunos regionalizar y descentralizar significa asignar recursos del ministerio para que algunas decisiones menores se tomen a nivel regional. Sin embargo, no se atreven a avanzar más porque se duda de la capacidad institucional de las instancias de gobierno subnacionales. Y como no se invierte en la modernización de esas instancias locales (gobiernos regionales y municipios), la regionalización y la descentralización en este país están reducidas a cuánta plata se pasa al Fondo Nacional de Recursos y eso es lo que hoy claramente dificulta el avance.

¿Hay falta de voluntad política? La hay, tanto en lo macro como en lo micro. El artículo 121 de la Constitución, que establece la flexibilización de las plantas municipales lleva diez o quince años siendo discutido en el Parlamento. Esta falta de acuerdo político en el Congreso ha sido el gran obstáculo para impulsar, en serio, un cambio que posibilite la modernización del ámbito municipal y creo que como ese hay otros ámbitos en los cuales ocurre lo mismo.

Este país cambió. El estándar ético es otro. Los sobresueldos en las comisiones del sector público, como dije, en muchas ocasiones existieron durante muchos años y así quedó luego en evidencia; sin embargo, era parte del escenario político y nadie se detenía en ello. Los operadores políticos no son de hoy, de ayer o anteayer, tienen que ver con la historia de este país, así que tampoco pongamos el dedo en la llaga de una época en particular, pero algo ha pasado con el país y me parece bien que así sea: El estándar ético por el cual vamos a evaluar a nuestras autoridades públicas ha cambiado y lo que antes podía ser visto como algo normal hoy es inaceptable. Ese estándar ético debe medirse en la línea de la transparencia equitativa, porque estoy cansado —yo que represento al último eslabón del Estado que son los municipios— que nuestros amigos parlamentarios

nos pongan toda suerte de restricciones y exigencias que, por cierto, no son aplicables a ellos mismos sino que a otros poderes del Estado.

Por ejemplo, pienso que no sacamos nada con tener declaración de patrimonio si no se incluye también la declaración de intereses. Y no sacamos nada con tener una declaración de patrimonio e intereses si esta no se publica en internet y así podríamos seguir sucesivamente. El eje de la discusión debería ser la transparencia.

Hoy se discute si los municipios podrían tener los contratos a honorarios en sus páginas web. Yo creo que sí, aunque haya una norma de la Contraloría que dice que es un asunto privado. A mi juicio, las personas que trabajan para el Estado restringen parte de su privacidad, por lo que la nómina debería estar publicada en todos lados.

También creo que hay que transparentar las donaciones de campaña. No la donación de las personas jurídicas que, a mi juicio, son menos relevantes. Eso equipararía el sistema de financiamiento de las campañas a todo lo que se le está exigiendo en materia de probidad y transparencia a la Administración Pública. Una medida sana, particularmente en el caso de empresas que son sociedades anónimas y que representan a miles de chilenos, por no decir millones, sería informar al directorio que se va a donar tal o cual cantidad a una determinada persona. Y sería bueno que los chilenos que tienen sus dineros en ellas, como en el caso de las AFP, supieran a quién le están donando recursos para su campaña. Creo que la transparencia es mejor que el agua oxigenada y si es para unos, es para todos.

LA MODERNIZACIÓN PENDIENTE

Creo que la modernización pendiente se encuentra a nivel local. Sobre este tema no se ha hecho casi nada, especialmente en tres entidades: colegios, consultorios y escuelas. No sacamos nada con tener una macroagenda de modernización del Estado si no nos preocupamos de estas tres entidades que son la gran puerta de entrada de los chilenos al Estado y a los servicios públicos. Es decir, que la calidad y efectividad de las políticas públicas en educación, salud, deporte, vivienda, desarrollo urbano, seguridad ciudadana y medio ambiente se juegan en la comuna.

¿Qué pasa en la comuna? ¿Llegan estas macropolíticas públicas? ¿Se implementan bien o quedan amarradas en algún lugar intermedio entre el ministerio y la comuna? Lo que pasa es que todo el esfuerzo modernizador ha estado puesto en la esfera nacional y no hay perspectiva local en la legislación

de políticas públicas. Voy a dar un ejemplo absolutamente atingente: hoy se legisla sobre la subvención diferenciada. Me parece de absoluta justicia que aquellos que tenemos en nuestros liceos y colegios a los sectores más pobres recibamos un aporte adicional porque la subvención estándar no alcanza, pero ¿qué se está legislando? En la Comisión de Educación del Senado se discute que por cada niño al cual se le asigne una subvención hay que llevar un cuaderno especial para anotar todo lo que se compre para él en particular. ¿Cómo les explico que como gestor local no tenemos ni siquiera centros de costo por colegio? ¡Imagínense por alumno! Y en este caso la burocracia para administrar la subvención puede terminar siendo más cara que la subvención en sí misma. Además, ¿cómo puedo discriminar entre los cuarenta alumnos que tengo y darles a veinte este beneficio, mientras que a los otros veinte no? Eso significa que se está legislando desde la más absoluta desconfianza hacia el mundo local y desde la ignorancia sobre nuestra gestión.

Es interesante detenerse en el rol de los municipios en este panorama. La verdad es que muchas veces son meros informadores o intermediadores de las decisiones de terceros. Son una suerte de ventanilla única de información sobre temas que otros ya definieron. En estos días se ha discutido el programa “Comuna Segura” que está intentando hacer algo distinto a partir de un nuevo programa de “Chile mi Barrio”. ¿Qué situación enfrentan los alcaldes que genera la crítica del mundo municipal? Llega una consultora que se mete en una comuna, no le pregunta nada a nadie y después se va. Quienes se quedan con el problema de las expectativas frustradas, de los líderes negativos empoderados y de los líderes positivos ninguneados somos los que estamos a nivel local. Yo creo que no hay desarrollo en este ámbito y la eficacia de estas políticas públicas supone por un lado, tener aliados en el mundo municipal y por otro, que los programas tengan un municipio que sea gestor.

Frente a este escenario, existe un importante desafío: ¿Qué medidas se podrían implementar para que lo local tuviera relevancia en la agenda nacional? Un punto de partida podrían ser nuevas medidas legislativas, pero es importante destacar que se pueden hacer muchas cosas, sobre todo en materia de gestión, sin necesidad de nuevas leyes sino más bien aprovechando el marco legal vigente. Esta reflexión me lleva a recordar la situación que vivimos con la firma electrónica. En 1999 creamos un decreto para validar la firma electrónica, pero nos dijeron que no tenía respaldo legal. Entonces fuimos donde el Contralor General de la República, en ese entonces Arturo Aylwin, quien validó el decreto porque, a su juicio la ley no dice si la firma es ológrafa o digital. Pero eso no fue suficiente para los expertos así que hubo que esperar tres años de tramitación legislativa y luego uno y medio más para que se redactara el reglamento. Es decir, se tardaron más de cuatro años para implementar la firma electrónica.

Yo me pregunto ¿cuánto se ocupa la firma digital en el aparato estatal chileno? Poco o nada ¿Por problemas legislativos y legales o más bien por temor al cambio; por falta de emprendimiento y por carencia de aplicaciones prácticas? Lo que este ejemplo evidencia es que se requiere de una institucionalidad para liderar permanentemente la modernización del Estado. La gestión pública no es de una reforma sino de sucesivas reformas y necesitamos una institución que revise permanentemente la cultura y las prácticas del Estado.

Hay algunas medidas alternativas que se pueden implementar sin necesidad de hacer reformas estructurales. Por ejemplo, la norma que permite a los municipios ajustar sus plantas. Yo asumí como alcalde de una de las diez comunas más grandes de Chile y en ella el 87% de los funcionarios tiene cuarto medio o menos. Si yo no tengo la capacidad para cambiar esa planta para estructurarla de acuerdo a las necesidades del municipio reconozco que no hay mucho que hacer.

Otro tema son los salarios. No podemos tener sueldos poco competitivos y que no constituyan un verdadero incentivo para quienes concursan por ocupar cargos en colegios y consultorios municipales. Una gestión moderna requiere de profesionales preparados para desempeñarse en las diferentes áreas. No podemos vivir del voluntariado.

A mi juicio la flexibilidad en la gestión es otro elemento a considerar. Entrego un dato que probablemente desconocen: hoy se dice que hay concursabilidad de los directores de los establecimientos educacionales, pero no se menciona que si un director concursa y no gana permanece en el colegio con su mismo sueldo. ¡Qué saco con concursar si no tengo plata y los directivos me comen gran parte de mi asignación en educación la que, además, representa el 98% de lo que tengo para educación! Estas son las camisas de fuerza legislativas que tienen que ver con la legislación local. Para qué decir el tema de los ingresos. He estado con gente de la SOFOFA y a sus colegios se les paga la subvención escolar por matrícula, mientras a establecimientos municipales se les paga por asistencia. Es decir, tenemos ingresos variables a la baja y tenemos costos fijos al alza. Y aunque yo no soy economista creo que no hay que ser pitoniso ni tener un doctorado para darse cuenta de que eso no calza.

Otro ámbito dice relación con la agenda de transparencia a nivel local. Aquí debemos tener un observatorio nacional que nos ayude a transparentar las cifras de los municipios y que nos diga, por ejemplo, cuánto cuesta el metro cuadrado por basura y cuánto se gasta, entre otros datos. Es necesario contar con un observatorio profesional porque la transparencia genera buenas prácticas. Sin embargo, no basta con observar ni medir, sino que hay muchas otras cosas que se pueden hacer. Por ejemplo, en los últimos diez años la Subdere gastó millones de dólares en el programa de fortalecimiento

Institucional (PROFIM) en cientos microprogramas de gestión local, muchos de los cuales se repetían. ¿Por qué no crear un incentivo que financie con recursos centrales sistemas para mejorar la gestión de todos los municipios y otorgarlos en forma gratuita? Los 342 municipios de Chile tienen la misma legislación y cada uno está arreglándose como puede, lo cual es caro, lento y muchas veces ineficiente.

Finalmente, creo que todas las autoridades de los diferentes poderes del Estado tenemos un tremendo desafío en materia de transparencia. Me parece que es la hora de que todos nos apliquemos la misma vara y respondamos a las exigencias de la ciudadanía en esta materia

SEGUNDO PANEL

Las Instituciones de la Política Social**Cambio en las Reglas del Juego en Salud:
Pequeñas Anécdotas sobre las Instituciones***Marcos Vergara****I. INTRODUCCIÓN**

Para el título de esta presentación tomé el sentido más amplio del tema institucionalidad y lo bauticé primero como “Cambio en las reglas del juego”. Sin embargo, esta mañana al ver las noticias escucho que la Superintendencia de Salud ha hecho una encuesta a usuarios que pone en evidencia algunos incumplimientos en las garantías de salud, acerca de la entrega de medicamentos para patologías crónicas protegidas por el AUGE por parte de Fonasa. Esto desató una tensión pública entre Fonasa y la Superintendencia de Salud y pude ver al director de Fonasa calificando el resultado de la encuesta de “falsa alarma” y, a continuación, a unas señoras a las que entrevistaban en distintos puntos de la red asistencial confirmando enfáticamente lo que la encuesta decía.

Entonces pensé ¿para qué hacer una presentación acerca de la institucionalidad de la reforma? Sería mejor grabar esta noticia, mostrarla en el seminario y tal vez nos ahorraríamos un montón de palabras.

A través de este ejemplo podemos ver que las instituciones están en juego frente a la opinión pública: observamos a un organismo técnico regulador, como la Superintendencia, haciendo controles vía encuestas y luego vemos a los directivos, elegidos bajo el formato de cargos de confianza, levantando un discurso de tono político y argumentando en contra de los resultados de la encuesta.

Se trata de un enredo institucional complejo que habría sido importante mostrar acá, pero no era técnicamente factible. Así fue como me acordé del nombre que tenía el tercer disco del grupo Sui Generis y le agregué a esta presentación el subtítulo “pequeñas anécdotas sobre las instituciones”.

* Profesor de la División de Políticas y Gestión, Escuela de Salud Pública de la Facultad de Medicina. Universidad de Chile.

II.- ANTECEDENTES INSTITUCIONALES

Antes de las reformas del gobierno militar existía un sistema de salud de corte estatal o muy apalancado en la gestión del Estado. Sin embargo, el sistema estaba segmentado por categoría laboral. Por un lado, estaba el Servicio Nacional de Salud (SNS), contrato de los denominados obreros y, por otro, el Servicio Médico Nacional de Empleados (SERMENA), que era el arreglo de los empleados.

Las reformas de mercado que se introdujeron bajo el régimen militar implicaron varias cosas. En primer lugar, se fusionaron el SNS y SERMENA, con lo que se acabó la distinción por categoría laboral y se crearon las Instituciones de Salud Provisional (Isapres), entidades privadas que concurren a proveer aseguramiento en el marco de la protección social, haciendo uso de cotizaciones obligatorias. Esta reforma generó un tipo de segmentación distinto, ya no por categorías laborales sino por riesgos e ingresos de las personas, clasificación que está vigente en la actualidad.

En segundo lugar, se inició una descentralización territorial —el Sistema Nacional de Servicios de Salud— que en la práctica no se materializó debido al predominio de un modelo de organización y gestión de formato militar, que hizo que el sistema en su componente público continuara operando con lógica de comando-control. Un elemento de diseño institucional especialmente importante y que explica parte de las reformas de hoy es que el gobierno militar puso la dirección del Servicio Nacional de Salud en el corazón del Ministerio de Salud, que era un ente distinto. De esta forma, el tema de la gestión de la red asistencial de provisión de servicios quedó instalado como una tarea relevante de este ente rector del sector.

Lo anterior se complementó con la municipalización de la atención primaria, dimensión adicional y efectiva de la descentralización territorial. Esta municipalización se vivió desde los Servicios de Salud como un quiebre de la red asistencial. En aquella época las tecnologías contractuales con las que se pudo haber resuelto esta materia desde los propios servicios de salud no estaban disponibles y, en consecuencia, el luto se prolongó en el tiempo haciendo que la red asistencial parezca —y en la práctica muchas veces lo esté— interrumpida en cuanto a la continuidad de los servicios.

También se introdujo una suerte de desconcentración o descentralización funcional y se crearon condiciones para que funcionara un cuasi mercado, ya que se creó el Fondo Nacional de Salud (FONASA), que tendría que operar como la tesorería del sistema y eventualmente ejercer la función de compra. Sin embargo, esto quedó como una condición básica sobre la cual no se siguió trabajando en el tiempo. No había apuro y, por otro lado, estaba la migración

de cotizantes de mayores recursos hacia el nuevo sistema previsional, donde entraba a jugar un rol importante el mercado real.

Posteriormente, durante los primeros años de gobiernos democráticos y antes de la última reforma, se introdujo una cantidad importante de recursos en el sistema público. Durante el período 1990-2000 prácticamente se triplicó el gasto per cápita y se mantuvo la cobertura de la seguridad social que ha sido históricamente bastante alta —cercana al 90%— lo que es muy bueno desde el punto de vista de cómo se juzga nuestro sistema en el concierto mundial. El aporte de las personas al financiamiento del sistema público durante ese período se mantuvo en torno al 14% del gasto público y el “pago de bolsillo”, que incluye gasto en farmacia y otros copagos, realizados por fuera del sistema, ha sido estimado en un 27%, respecto de ese mismo gasto. En el mismo lapso el gasto en salud pública referido a intervenciones colectivas sobre el conjunto de la población incluida la actividad reguladora anduvo en torno al 7,5% del total del gasto público. Esta última es una estimación que hice por encargo del Ministerio de Salud.

En materia de equidad hubo algunos avances. El IGTC (Índice de Gasto Per Cápita), indicador inventado sobre la marcha para esta presentación que relaciona el gasto per cápita de Fonasa con el gasto per cápita de las Isapres —uno partido por el otro—, se movió de 0,28 en 1990 a 0,54 en 2000.

En este lapso hubo un leve crecimiento del sistema privado asegurador, del 16% al 18% de la población, claro que en medio se vio una fluctuación importante, llegando el sistema privado a cifras cercanas al 25%, a mediados de los 90. También existió un gran desarrollo de la infraestructura prestadora donde es impresionante ver cuánto creció el número de camas en el sector privado.

Por último, persistió la segmentación del sistema de salud por riesgo e ingresos. En esta materia no hubo avances, aun cuando es posible destacar el intento precoz de la Superintendencia de Isapres por crear un fondo para la vejez a comienzos de los 90 y los estudios del Ministerio de Salud para lo que se alcanzó a denominar la “reforma de la seguridad social” en 1996.

Como resultado de todo lo anterior, el informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS), de 2000, ubicó a Chile en el primer lugar en factor equidad de la sobrevivencia infantil; en el lugar 32 —que es bastante bueno— en el indicador de situación y distribución del estado de salud de la población, pero también lo ubicó en el puesto 168 de la dimensión *fairness* (justicia en el financiamiento), lo que representa una posición bastante desmejorada.

Por último, Chile ocupó un lugar “X” en la dimensión *responsiveness* —la capacidad de respuesta sensible del sistema— referida a aquellos aspectos que rodean a la respuesta estrictamente técnica. Digo lugar “X” porque con este

indicador se generó una polémica que fue publicada en el Lancet —una de las publicaciones indexadas más importantes de salud pública a nivel mundial— por el economista Phillip Musgrove, quien denunció que los ejecutivos de la OMS manipularon la información para situar a Chile en una posición mejor de la que realmente tenía.

Por encargo del Centro Latinoamericano de Investigación en Servicios de Salud me tocó hacer una encuesta a los expertos en materia de *responsiveness* y lo que dijo Musgrove es cierto. Se manejaron los resultados, probablemente para congraciarse con algunos chilenos que estaban en la OMS, dado que venían elecciones. En consecuencia, nunca terminamos de conocer nuestra posición relativa en la materia. Lo destaco a propósito de las “pequeñas anécdotas sobre las instituciones”, que incluyen hasta las más solventes de aquellas.

III. LA REFORMA DE LA SALUD EN MARCHA (2000-2006)

¿Cuál era el diagnóstico del sector que justificaba la reforma?

Existía una pérdida de importancia de la salud pública frente a la industria de atención médica y de seguros. La gente manejaba el lenguaje de los seguros, hablaba de catástrofes sanitarias, de quimioterapias, de cobertura financiera y copagos, pero muy poca hablaba de los temas de salud pública que importan al “bien común”, salvo por el virus Hanta o el SIDA.

En ese contexto, la salud del adulto y del adulto mayor tenía escaso desarrollo normativo y operacional, a pesar de que el perfil de morbi-mortalidad las señalaba claramente como prioritarias. Por otra parte, el desarrollo del modelo de atención que gestiona la demanda —que se hace cargo de una población determinada- era muy precario y lo sigue siendo.

En temas de calidad y en materia de cobertura existía la percepción de inseguridad financiera en el sistema de Isapres, por falta de cobertura (el problema de la “letra chica”). Por su parte, la modalidad institucional de prestación pública de servicios no garantizaba la oportunidad de acceso a la atención (fenómeno denominado las “colas de espera”).

En materia de solidaridad y equidad, el sistema segmentado ha promovido la concentración de mayores riesgos y menores ingresos en el sistema público. En 2002, no obstante mejorado, el gasto per cápita de Fonasa alcanzaba un 54% del correspondiente a las Isapres. El “pago de bolsillo” seguía siendo importante. El estudio de Baeza y Pakard nos muestra que más de un 5% de familias del tercer quintil caen bajo la línea de la pobreza por este tipo de gastos en salud. Esto es más o menos un 1% de la población total, lo que es una cifra importante y corresponde a un grupo que estaba en el sistema Isapres.

En materia de eficiencia y control de costos hubo un incremento global del gasto en salud, fenómeno al que subyace el “sobre-aseguramiento” estructural de los seguros privados. Hay una amplia cobertura de eventos prácticamente ciertos y relativamente baratos o factibles de cubrir con pago de bolsillo, lo que afecta el consumo por un problema de elasticidad y representa más dificultades para gestionar la demanda desde el asegurador. El problema de gestión de la demanda se observa también en el sistema público, a consecuencia de una falla en el rol que podría esperarse de la propia oferta articulada en red. Por último, cabe agregar un problema de eficiencia en la gestión de los hospitales, relevante en el caso de los hospitales de gran tamaño por un conjunto variado de incentivos ausentes y presentes, pero no despreciable en el caso de los hospitales pequeños cuya escala es abiertamente *des económica*.

¿Por qué esta vez la reforma?

Entre las razones que facilitaron la materialización de la reforma, más allá de los problemas técnicos descritos antes, estuvieron el descontento ciudadano y el peso de la opinión pública debido a la creciente importancia que se dio al discurso de derechos ciudadanos, transformado en un referente normativo de orden global. A mi entender, este componente “ciudadano” generó un segundo hecho vital: facilitó la incorporación de la reforma en la agenda de gobierno, después de que por muchos años el sector salud estuvo marginado en la “galera”, modernizándose al ritmo que marcaba la dirección de presupuesto. Por último, también fue fundamental el *stock* de conocimiento y tecnología desarrollado en los anteriores gobiernos de la Concertación. Por ejemplo, el AUGE o GES no habría sido posible si Fonasa no hubiera desarrollado capacidad de compra de servicios a través de prestaciones valoradas a los hospitales, como lo venía haciendo desde hacía varios años.

Componente normativo de las reformas

En la dimensión normativa están las leyes que crearon el régimen de garantías, que son de implementación gradual y constituyen el eje de la reforma. Conjuntamente, está la ley de Autoridad Sanitaria que adecua el sistema público separando las funciones a nivel central y regional, además de crear la Superintendencia de Salud. Luego, la ley que establece la nueva regulación de las Isapres con un componente denominado “Ley Corta”, orientado a sustentar la salud financiera del sistema a propósito de lo que sucedió con la crisis de Inverlink y un segundo componente, la “Ley Larga”, que incluye el Fondo de Compensación de Riesgo Inter-Isapres.

Avances en la implementación de la Reforma

Las Leyes fortalecieron el ejercicio de la "autoridad sanitaria" y crearon condiciones básicas para una mejor gestión de la prestación de servicios, al separar las funciones de rectoría y regulación de la provisión de servicios. Se recoge bien la preocupación por la autorización sanitaria y la acreditación para prestaciones AUGE, pero surgen dudas de gobernancia que garanticen efectividad y simetría público-privada. Aquí me remito a lo descrito al inicio, acerca de las posibilidades regulatorias efectivas de la Superintendencia de Salud sobre el seguro público. Por otra parte, hasta hoy no se visualizan con claridad los elementos para la transformación del modelo de atención y el Plan de Salud Pública no ha sido explicitado.

En cuanto a la calidad de servicios, el AUGE enfrenta el problema de los planes de salud de las ISAPRES que impacta en la percepción de desprotección de los ciudadanos y empieza a resolverlo. En cuanto a la oportunidad de atención en el sistema público, el AUGE establece garantías, lo que pone el acento en la eficiencia de su implementación para evitar colas en prestaciones no garantizadas o la calidad subestándar en las mismas.

Sin embargo, a medida que los hospitales públicos se muevan hacia las prestaciones AUGE se podrían descuidar servicios no garantizados si no se pone un fuerte acento en la eficiencia. Lo que aparece aquí como tema relevante es el monitoreo apropiado del cumplimiento, no solo de plazos sino también de las condiciones técnicas, ya que el AUGE tiene protocolos muy detallados de cómo las prestaciones deben ser entregadas a la población. En consecuencia, la garantía no es solo de oportunidad, sino también de la calidad técnica en que las prestaciones se entregan.

No está claro si la sola indexación del AUGE al incremento de sueldos y salarios reducirá el riesgo fiscal, dada las patologías no incluidas en él.

En cuanto a la gestión hospitalaria pública la reforma creó condiciones para que los hospitales puedan administrarse mejor y reducir sus deudas, pero no orienta ni estimula apropiadamente la gestión en red ni aborda el tema central de los recursos humanos, que resulta ser la principal restricción para la gestión. Un hospital autogestionado es un servicio público al cual han sido delegadas las facultades administrativas que antes tenía la Dirección del Servicio de Salud del territorio y que va a administrar su propio presupuesto. Eso está bien, pero parece insuficiente.

En cuanto a la estructura de los planes de las Isapres, que cubren en exceso prestaciones baratas y de muy alta probabilidad de ocurrencia, el AUGE lo corregirá en la medida que opere y se expanda.

El AUGE, como plan único, es un elemento importante para estructurar equidad en el acceso y en el financiamiento y las 56 garantías apuntan finalmente al 60% de la carga de enfermedad. El AUGE garantiza coberturas apropiadas para problemas de salud que antes implicaban importantes gastos de bolsillo y desprotección a las personas. También apunta a estandarizar de algún modo la calidad técnica, bajo formatos de protocolos establecidos. Sin embargo, el Fondo de Compensación de Riesgos Interisapres es una iniciativa de muy bajo poder integrador del sistema, que no resuelve la cuestión de fondo de la solidaridad por ingresos pues, más allá de la eficacia redistributiva del Estado, los modelos de cuidados de la salud a que están adscritos los ciudadanos en Chile, según estén en FONASA o en Isapres, son tipos muy diferentes.

A mi juicio, el tema de la solidaridad es la principal regla del juego que está pendiente. Tarde o temprano un país que progresa habrá de plantearse, bajo un enfoque de bien común, la construcción de un modelo solidario de ingresos y riesgos que elimine la discriminación entre ciudadanos en el modelo de cuidados de la salud.

En ese marco, creo que es esencial resolver si, dada la experiencia del país, esta protección universal se materializará con asegurador único o con asegurador múltiple.

Si uno examina la historia del sector Salud en Chile, nunca ha habido referentes normativos o acuerdos sociales solidarios claros. La impresión que queda es que la historia de este sector es la de segmentos sociales desde sus orígenes y si uno sigue a Habermas en aquello de que “las soluciones técnicas tienen que aludir a referentes normativos que han sido construidos apropiadamente en la sociedad”, podríamos aventurar que tenemos un problema que tal vez recién podríamos resolver cuando Chile esté en condiciones de hacer el famoso “white-paper” económico-social.

Las cuestiones pendientes y otras para garantizar la implementación

1. Salud Pública: Fortalecimiento de las instituciones de salud pública de nivel central y regional a través de:

- a) Una conceptualización apropiada del rol sobre los ejes rectoría-regulación-fiscalización, por una parte y salud de las personas, de las comunidades y del ambiente, por otra.
- b) La clara priorización sobre los problemas que explican la carga de enfermedad —en la práctica, un refuerzo del AUGE— y sobre la

capacidad de organización y de gestión de los recursos destinados a la provisión de bienes y servicios de apropiación colectiva.

2. Costos: Controlar la duplicación de los esfuerzos de inversión por la operación “estanco” del sistema de salud —que producirá inflación sectorial en el mediano plazo—, vía uso indistinto de la infraestructura público/privada. La gestión hospitalaria pública puede comprometer el gasto fiscal de cara a las garantías por problemas de eficiencia. En consecuencia, se debe continuar mejorando la gestión hospitalaria, en especial la de los recursos humanos y a la vez consolidar la institucionalidad que respalda el rol de garante de FONASA, con el objetivo de condicionar crecientemente el financiamiento a la prestación auditable de servicios. Ojalá incorporar formatos de responsabilidad más abiertos al escrutinio público.

3. Gestión en red (dado el AUGE): Desarrollo de redes de servicios que tengan población a cargo, esto es, integrar desde la demanda a los hospitales con el nivel primario, incluyendo el modo de financiamiento y la información para la operación bajo un modelo de atención orientado a la gestión de la demanda. El rol de los Servicios de Salud, en consecuencia, sería el de hacerse cargo de los cuidados de la población y garantizar la mantención de su salud y su desplazamiento oportuno a través de la red de prestación de servicios, en función de sus necesidades (cuando estas aparecen), más que administrar la prestación de cada establecimiento directamente. Este es un concepto que cambia el foco desde la oferta a la demanda y que no ha sido desarrollado.

Relacionado con lo anterior, la gestión en red debe ser compatibilizada con la autogestión hospitalaria pública. Para mayor claridad, es necesario resolver quién compra al final ¿la Dirección del Servicio de Salud o FONASA?

Para los hospitales tipo 3 y 4 y la permanente amenaza de extinción que es resistida por las comunidades a las que sirven, ¿no cabría establecer un modelo de gestión que aproveche las economías de escala, incluso más allá de las fronteras territoriales del Servicio de Salud, garantizando contractualmente la articulación de la red?

4. Gobernancia, garantía de las garantías: Las asimetrías en el rol de la autoridad sanitaria detrás del cumplimiento de las garantías, tanto por parte de los seguros como de los prestadores podrían desacreditar el sistema. El riesgo está en las facultades asimétricas de la Superintendencia de Salud, mucho más limitadas frente a FONASA (reglamento de ley aún en trámite) y a la red pública de prestadores.

A lo anterior cabe agregar el necesario sistema de monitoreo del efectivo cumplimiento de plazos y condiciones de las prestaciones; la complejidad

técnica del sistema de monitoreo en manos de prestadores no incentivados y la necesidad de mirar también lo no AUGE y, por último, y más centrado en los temas de *accountability* ¿cuánta ciudadanía será posible construir dentro del subsistema público con demanda territorialmente cautiva?

5. El interés de la profesión médica: Finalmente, es necesario entender que el interés del ejercicio de la profesión médica determina fuertemente la institucionalidad histórica y actual del sistema que es segmentada. Esto quiere decir que la formación médica se realiza preferentemente en el sector público, en un ambiente administrativamente más laxo, mal remunerado y con clientela menos exigente, mientras que el ejercicio lucrativo ocurre en el sector privado, con más control de calidad y ciudadanos empoderados y vociferantes.

Separar estos dos mundos es una situación muy cómoda para el ejercicio de la profesión médica y la pregunta que uno se hace es: ¿Si el país quiere introducir reformas tendientes a asimilar estos dos mundos, qué le ofrece a los médicos para resolver apropiadamente su problema formativo y de ejercicio de la profesión? Ello, especialmente cuando toda la comunidad está interesada en que dicha formación sea óptima y en evitar que sean continuos opositores a estos procesos.

Reforma de la Salud: los Problemas de un Proceso en Marcha

Comentario de César Oyarzo*

En primer lugar vale la pena señalar que la discusión actual en el sector salud difiere de manera significativa del debate en educación. En este último sector el tema está centrado en una gran reforma destinada a cambiar la institucionalidad, el sistema de financiamiento y otros parámetros estructurales del sistema. En salud, en cambio, se acaba de iniciar una reforma, por lo que un juicio de realidad nos llama a centrar el análisis en el monitoreo de su evolución y en ajustes que puedan perfeccionarla. La presentación de Marcos Vergara y mis comentarios están cruzados por este marco. Esto no significa que no exista la posibilidad de una agenda de cambios más allá del Plan Auge, solo que no nos parece el momento adecuado para discutirla.

En segundo lugar, quisiera decir que el Plan AUGE, el pilar más conocido de la reforma de salud, ha significado claros beneficios tanto para los chilenos afiliados al sistema público como al sistema privado de salud, tema objetivado en múltiples encuestas de opinión. Por lo tanto, enfatizar los problemas pendientes no pretende restar mérito a lo logrado, sino aportar al mejoramiento de la reforma.

Dicho lo anterior, centraré mis comentarios en cuatro puntos. En primer lugar abordaré el tema de la solidaridad, luego el tema de la inflación de costos. En tercer lugar me referiré a los peligros que encierra el AUGE para las prestaciones no garantizadas. Por último, abordaré algunos puntos relevantes de la institucionalidad de la reforma y lo relativo a la acreditación de prestadores.

SOLIDARIDAD

Concuerdo con la visión de Marcos Vergara en el sentido de que la reforma resultó insatisfactoria en materia de promover una mayor igualdad. A mi juicio, un factor determinante fue que, a diferencia de todos los sectores sociales en los que la mayor solidaridad se promueve a través del uso de subsidios estatales, en el proyecto de reforma de la salud la mayor solidaridad se pretendía hacer con la constitución de un Fondo Solidario de Cotizaciones. Esto genera el problema político de redistribuir desde la clase media a los sectores de bajos ingresos, lo que hace bastante difícil avanzar en esta materia.

* Master en Economía, Ilades-Georgetown. Gerente General de Integra Médica.

A lo anterior hay que agregar que la búsqueda por aumentar la solidaridad se ve como una amenaza a la libertad de elección. No es trivial, como la lámina de Marcos muestra, que el fondo sea único o sea múltiple, esa es la diferencia entre un sistema con posibilidad de elegir versus uno en el que no existe dicha opción. En definitiva, un fondo solidario aparecía como un mecanismo que haría desaparecer el derecho de propiedad sobre la cotización, lo que potencialmente permite eliminar el derecho a elegir.

Todas las propuestas de reformas que no avanzaron en la discusión parlamentaria tuvieron como defecto el no poder articular de forma balanceada el tema de la solidaridad, con la posibilidad efectiva de que la gente continuara eligiendo.

LA INFLACIÓN DE COSTOS

La preocupación por la inflación de costos en salud es un tema de preocupación mundial. El gasto sectorial como proporción del PIB ha sido creciente en los últimos veinte años. El envejecimiento de la población, el cambio tecnológico y otros fenómenos de tipo estructural sostienen esta tendencia.

Visto desde la institucionalidad chilena, lo que ha remarcado Marcos Vergara es que más allá de los factores estructurales señalados, la institucionalidad segmentada en la cual no hay comercio fluido entre el sector público y el privado es un factor adicional en el acelerado aumento de costos. Los montos de la reforma actual pueden ser completamente distintos si se promueve un mayor comercio entre el sector público y privado que si se pretende que cada uno de ellos cree su propia oferta. Lo observado en la fase inicial de esta reforma es una mayor orientación al cierre de cada sector. De continuar esta tendencia tendremos sobreinversión y un mayor costo innecesario en el cumplimiento de las garantías AUGE.

Avanzar en la línea de un incremento de la complementariedad entre el sector público y privado es solo un tema de administración de la reforma. El marco legal entrega las herramientas que las instituciones del sector público requieren para mejorar la gestión en este campo.

EL RIESGO DE ESTAR FUERA DEL AUGE

Quiero profundizar algunas de las ideas planteadas acerca del “riesgo de lo no garantizado”. Una de las transformaciones institucionales más significativas que introdujo la última ley es el concepto de garantías. Estamos pasando desde una relación entre el Estado y los ciudadanos basada en la llamada integralidad en salud, esto es, ofrecer todo sin ninguna garantía, a uno en el cual se acotan

explícitamente los derechos. Este es un gran avance y constituye el motor del resto de las reformas. Sin embargo, en un contexto en el cual no hay control sobre lo que queda fuera de las garantías, estas prestaciones se convierten en las variables de ajuste de todas las ineficiencias.

Uno de los grandes perdedores —producto del foco en el Plan AUGE— es el plan de salud pública. Está demostrado que el principal responsable de los éxitos en materia de indicadores de salud es una política intersectorial que promueva el desarrollo de condiciones para la salud. El éxito que exhibe Chile en mortalidad infantil se debe en menor medida, al gasto en hospitales, consultorios o médicos. Es más bien el resultado del esfuerzo que el país ha hecho en agua potable, educación de las madres, vacunación y saneamiento ambiental. Recordar esto es relevante porque hoy uno de los grandes perdedores potenciales, en el contexto del foco en las garantías, es el plan de salud pública que a estas alturas recibe escasa preocupación.

El segundo grupo de riesgo está conformado por las prestaciones de salud hospitalarias y de atención primaria que no están garantizadas. Como una forma de protección la ley estableció la obligación de informar cuáles eran los niveles y los compromisos de gestión de los hospitales del sistema público. Esto no ha avanzado, por lo tanto existe un riesgo evidente. La recomendación es simplemente que las autoridades hagan cumplir lo establecido en la ley.

LA INSTITUCIONALIDAD DE LA REFORMA

Por último, quiero referirme al tema de la reforma de las instituciones que conforman el sector salud. El objetivo de la reforma apunta a separar las funciones entre la actividad regulatoria (el sistema político), los que administran el financiamiento y quienes ejecutan las acciones. La manera en que se pretende alcanzar este objetivo está destinada al fracaso porque es, básicamente, una modificación formal. Por una parte, la separación entre la función de prestación —a cargo de los hospitales y consultorios del sistema público— y la autoridad normativa se materializó por la vía de la creación de la Subsecretaría de Redes. Es decir, la forma para conseguir sacar al ministerio del sistema de prestación consistió en crear una segunda subsecretaría. La segunda medida fue crear una Superintendencia de Salud destinada a regular el tema de la calidad. Para ello se ampliaron las atribuciones de la Superintendencia de Isapres y se la convirtió en un ente regulador tanto de las Isapres como de Fonasa y los prestadores. Creo que esta medida también es formal, ya que el modelo de superintendencia que tenemos en Chile no tiene ninguna posibilidad de ser autónomo respecto del poder de los ministerios.

En concreto, las garantías del AUGE no se están regulando de manera adecuada porque la Superintendencia de Salud no tiene las facultades suficientes, con lo que difícilmente podrá supervisar. La situación es más complicada porque la ley además le hizo muy difícil poder sancionar efectivamente los incumplimientos del sistema público. Si una persona tiene un problema con una Isapre existe un contrato legal que se puede reclamar. En ese marco, el Superintendente puede multar a la Isapre. Pero si Fonasa incumple las garantías, la ley creó una figura que es un sumario administrativo al director de FONASA. Esa evidente asimetría ahorra mayores comentarios.

La falta de autonomía de la Superintendencia de Salud también afecta otro tema clave de la reforma que es la mejora de la calidad técnica de los prestadores de salud. Es cierto que este proceso tiene dificultades técnicas que también existen en Educación o cualquier otra actividad. Estos problemas se traducen en procesos que son largos de implementar. Pero si a lo anterior agregamos el bajo interés de los prestadores públicos en pasar la prueba de una acreditación independiente, entonces hace falta una superintendencia verdaderamente independiente para impulsar esta parte esencial de la reforma.

Finalmente agradezco la posibilidad de haber podido comentar el excelente trabajo que nos ha presentado Marcos Vergara.

Un Sistema Educativo con Mejores y más Fuertes Instituciones*

*Harald Beyer***

I. INTRODUCCIÓN

La realidad educativa del país no es satisfactoria. No hay una única explicación para este hecho,¹ pero un aspecto central que requiere atención es el marco institucional en el que se desenvuelve nuestro sistema educacional. Mirando hacia el futuro es importante desarrollar instituciones que orienten los esfuerzos de todos los actores en pos de una educación de calidad, respetando ciertos principios básicos que caracterizan a nuestro sistema educativo. Este, en primer lugar, es y ha sido de provisión mixta. Es cierto que en los últimos años ha crecido el sistema privado de educación, pero ello en gran medida es el resultado de falencias institucionales que se abordan más adelante y, también hay que reconocerlo, de un sistema de financiamiento que hasta 1980 no garantizaba estabilidad en la asignación de fondos al sistema particular subvencionado de educación, por lo que esa contención artificial era inconveniente. En segundo lugar es un sistema que aspira a no discriminar entre proveedores educativos. La razón de esto es relativamente fácil de entender, aunque pocas veces se considera en el análisis. Si se discrimina entre los sectores públicos y privados se corre el riesgo de discriminar entre familias más que entre establecimientos. Por supuesto, se puede argumentar que las exigencias, en la práctica, no son las mismas para cada establecimiento y ello exigiría un trato distinto. Con todo, no es evidente que esas exigencias sean realmente diferentes. En todo caso es algo que debe analizarse en mayor profundidad y evaluar: si la respuesta correcta es aceptar una desigualdad de trato o correspondería más bien eliminar aquellos factores que la generan.

Sostenemos que un problema central de nuestro sistema educativo es su debilidad institucional. Por una parte, tiene escasa capacidad para monitorear el desempeño de los establecimientos y, por ello, paradójicamente menos autonomía de parte de estos para llevar adelante su gestión. Un caso de un inadecuado equilibrio en la supervisión de los establecimientos, que el proyecto

* La presente exposición fue actualizada con posterioridad al “Chile que viene”, ello considerando el reporte del Consejo para la Calidad de la Educación y los anuncios realizados por la Presidenta Bachelet en esta materia, el 21 de mayo de 2007.

** Máster of Arts y Doctor en Economía, Universidad de California Los Ángeles (UCLA). Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Investigador y Coordinador Académico del Centro de Estudios Públicos.

¹ El lector interesado en mi visión al respecto puede consultar Beyer (2001) y Beyer et al. (2001).

de superintendencia enviado al Congreso puede exacerbar antes que equilibrar correctamente. Por eso proponemos un sistema de aseguramiento de la calidad cuya labor apunta más bien a orientar a los establecimientos en el logro de una educación de calidad, que a exigir una sobredimensionada rendición de cuentas. Postulamos que esta debe existir, pero debe ser más simple y estar en manos de una oficina de subvenciones que, además de esta tarea, busque los mecanismos más adecuados para canalizar los recursos a los establecimientos educativos y estudie periódicamente el diseño más apropiado de la subvención. Este fortalecimiento institucional es imprescindible para apoyar la elaboración de estándares educativos que deben estar en manos de una unidad distinta, responsable también de articular el currículum, los planes y programas, además de los materiales educativos. La actual unidad de currículum y evaluación nos parece totalmente subdimensionada para llevar adelante de buena forma esta labor. Por esa razón se sugieren otros fortalecimientos institucionales que permitan una adecuada rendición de cuentas. También se abordan en este artículo propuestas para reformar el marco que regula las condiciones laborales y salariales de los docentes y se revisa la gestión pública de educación. El análisis se concentra solo en el sistema de educación básica y media, pero de la lectura del documento se pueden fácilmente extraer conclusiones que son válidas para la organización del sistema de educación preescolar. Las propuestas y análisis que aquí se plantean se inscriben en el amplio debate sobre calidad y equidad que debe realizarse en el país y que se ilustra en la siguiente sección.

II. POR QUÉ PREOCUPARSE DEL MARCO INSTITUCIONAL DE LA EDUCACIÓN EN CHILE

Sabemos que los resultados educativos del país son comparativamente bajos, aun después de controlar por las diferencias de gasto, desigualdad o tamaños de la sala de clases.² No podemos recurrir, entonces, a estos u otros factores similares para explicar nuestros deficientes resultados. Dependiendo de la vara específica que utilicemos para evaluarnos, nuestros desempeños, como país, están en un nivel equivalente a entre 35% y 65% de desviación estándar por debajo de lo que correspondería, si los nuestros fuesen como los desempeños promedio de los países que participan en las pruebas que estamos utilizando como vara de medición. Por supuesto, los factores precisos que explican esta brecha son difíciles de identificar con plenitud. Los estudios empíricos generalmente no logran explicar en su totalidad la variabilidad de rendimientos que existen entre establecimientos, ya sea si hablamos de un

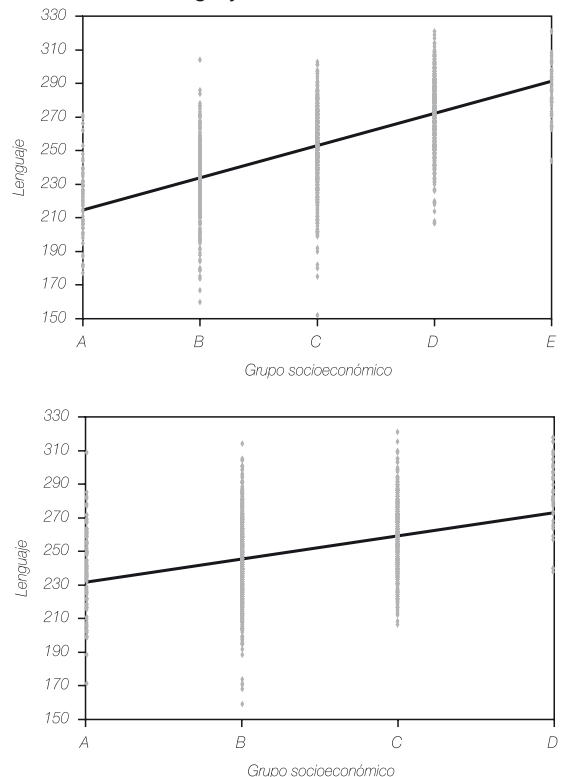
² Sobre esto véase, por ejemplo, Beyer (2001) y Beyer (2007).

país en cuestión o de comparaciones entre países. Ello ocurre porque no todas las variables relevantes son observables, no se han medido o lo han sido muy imperfectamente. Con todo, estudios recientes, como el de Fuchs y Woessman (2007), sugieren que los arreglos institucionales de los países importan: alrededor de un 25% de las diferencias que existen entre países podrían explicarse por variaciones institucionales entre las que se incluyen los exámenes externos, la autonomía de los establecimientos y la formulación presupuestaria de los mismos. Por cierto, las mediciones de variación institucional no siempre son precisas y, por tanto, hay mucho “ruido” en estas estimaciones. Pero no deja de ser interesante que empiece surgir cada vez más evidencia respecto del papel que pueden jugar las instituciones en el desempeño educativo en un país.

En este sentido no puede dejar de considerarse que los distintos actores educativos en nuestro país toman sus decisiones en un marco donde los incentivos para abocarse a lograr una educación de calidad son inexistentes o débiles. Los estudiantes, por ejemplo, reciben señales sobre su rendimiento y lo que se espera de ellos solo al final del proceso educativo, en particular en el momento que rinden la PSU. Una vez que los conocen no pueden hacer nada para corregir los baches que puedan haber acumulado en su formación (para unos pocos que postulan a los así llamados liceos emblemáticos pueden existir señales previas, pero son un grupo pequeño). Varios países, aunque no todos, tienen señales intermedias que afectan la trayectoria educativa de los estudiantes y que, por ende, orientan sus esfuerzos o, al menos, les indican con meridiana claridad lo que se espera de ellos.

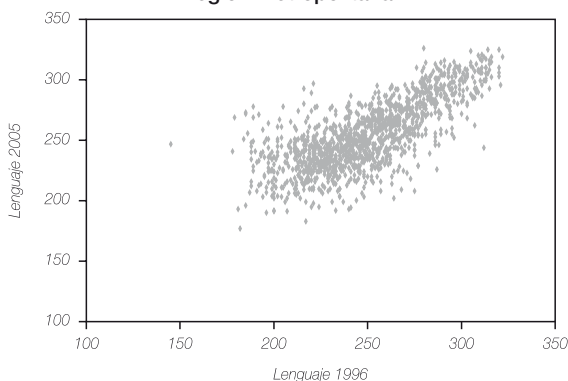
Los sostenedores son sometidos a un escrutinio algo mayor, particularmente por los padres que, dada la modalidad de financiamiento que rige en Chile, tienen la oportunidad de elegir los establecimientos a los que envían a sus hijos. Pero, por diversas razones, ese escrutinio es débil. Desde luego hay una enorme dispersión de resultados entre establecimientos educativos que atienden a estudiantes que provienen de una condición socioeconómica similar. El gráfico siguiente, que presenta los resultados en lenguaje obtenidos por establecimientos y para cada nivel socioeconómico, recogidos por el SIMCE de 2006 de cuarto básico, refleja esa situación (en matemáticas se puede hacer exactamente el mismo ejercicio). Esta dispersión ocurre tanto en el sector municipal como en el particular subvencionado.

Gráfico 1
Rendimientos en el SIMCE 2006:
Lenguaje Cuarto Básico



Esta dispersión de resultados parece, además, mantenerse en el tiempo como sugiere el gráfico 2. Esto es, los establecimientos que tienen resultados deficientes, en una gran proporción, se repiten en el tiempo. De hecho, un buen predictor del rendimiento de 2005 para el conjunto de establecimientos estuvo constituido por el rendimiento en 1996 (la correlación es 0,74). Salvo unas pocas excepciones no se observan mejoras en los resultados sino que persistencia.

Gráfico 2
SIMCE de lenguaje 4° Básico
Región Metropolitana



Por supuesto, esta inercia podría convivir, al menos transitoriamente, con un proceso dinámico en el que los establecimientos que entran al sistema educativo son de desempeños superiores a los que salen. La inercia documentada en el gráfico anterior podría ser, en ese caso, menos definitiva. Sin embargo, lamentablemente no es ello lo que se observa. Entre 1999 y 2005 los establecimientos escolares que ofrecían básica en la Región Metropolitana (RM) pasaron de 1.542 a 1.764. Ese cambio es consecuencia de una salida de 152 establecimientos y una entrada de 374. La siguiente tabla muestra los resultados en lenguaje que tuvieron en 1999 los que se fueron antes de 2005 y los resultados que tuvieron en 2005 los que entraron después de 1999.

Tabla 1

	Resultados en 1999 de los que no estaban en 2005	Resultados en 2005 de los que no estaban en 1999
NSE C	245	243
NSE D	267	264

Fuente: elaboración propia a partir de reportes SIMCE.

Aunque se requieren estudios más precisos, no se aprecia que estemos en presencia de un sistema educativo que promueva con claridad mejores desempeños. Ello puede estar ocurriendo en algunas zonas o donde la competencia por estudiantes está motivada por una mejora en la calidad académica de los establecimientos. Las escuelas y liceos públicos no siempre están motivados por esta competencia porque, a menudo, el municipio aporta recursos adicionales para financiar los déficit en que incurren por la pérdida de estudiantes y porque el estatuto docente limita sus posibilidades de desarrollar una buena gestión pedagógica. Ello hace que el escrutinio al que están sometidos sea, por una parte, aún más débil y, por otra, más difícil de abordar. En ese sentido el fondo de 100 millones de dólares anunciado el pasado 21

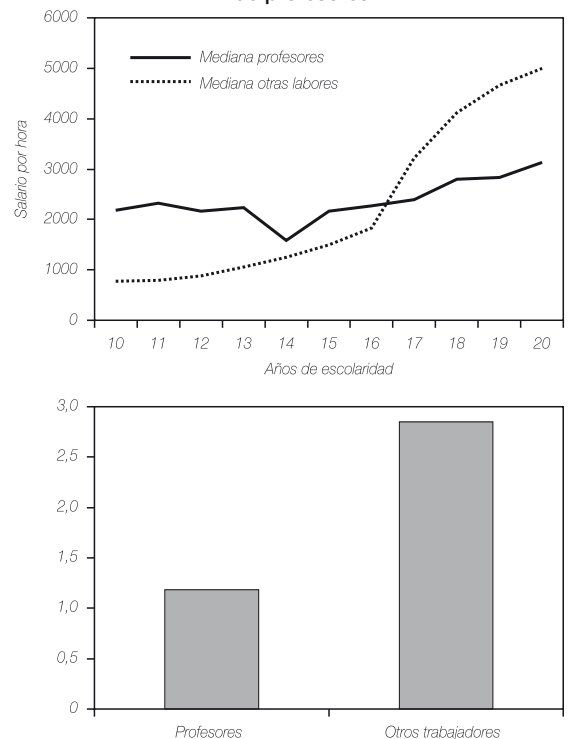
de mayo para apoyar la gestión municipal debe monitorearse con cuidado para no crear a través de él una invitación a un todavía menor escrutinio de los establecimientos públicos.

También influye en la falta de dinamismo virtuoso en educación, que la información disponible es aún insuficiente y compleja, reduciendo indirectamente las posibilidades de orientación para la toma de decisiones de los padres. Por supuesto, también ocurre que los padres no siempre eligen pensando en la calidad de la educación que reciben sus hijos, obligando a establecer otros instrumentos para asegurar al menos una calidad mínima de todo establecimiento educacional del país. Deberían existir, entonces, instancias auxiliares que apoyen el escrutinio a los que son sometidos los distintos establecimientos educativos.

Finalmente, los docentes tampoco tienen estímulos para orientarse a desarrollar las competencias y destrezas de sus estudiantes. Sus remuneraciones no tienen mayores vínculos con ese desarrollo y crecen en una gran proporción con la antigüedad en los cargos. Además, los profesores del sistema público están excesivamente protegidos por un estatuto docente que, en la práctica, no permite sancionar a los profesores incumplidores. Además, la evaluación docente no tiene la fuerza suficiente para producir ese cambio y a lo más consigue, después de tres años, excluir a aquellos docentes sin ninguna preparación para desarrollar la labor requerida. La estructura de remuneraciones, sin mayores diferenciaciones, tampoco premia a los buenos profesores que tengan aspiraciones de desarrollarse en la educación subvencionada (Mizala y Romaguera, 2005) por lo que ellos migran al mundo educacional privado o a otros ámbitos laborales. El gráfico siguiente refleja en gran medida los problemas que presentan las remuneraciones de los docentes.

Estas presentan una estructura que es muy distinta de la que se observa para otros profesionales. En particular, tienen una dispersión muy baja que tarde o temprano impiden recompensar mejor aquellas disciplinas donde hay más carencias, retener a los profesores más destacados que emigrarán en busca de mejores horizontes a la educación particular pagada o que se desarrollarán en otros ámbitos profesionales, al mismo tiempo que alienta la permanencia de los profesores menos capacitados en la docencia (los salarios son relativamente altos para ellos). Por cierto, en este ámbito, la mirada institucional no debe abordarse de

Gráfico 3
Situación comparada de remuneraciones de profesores



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CASEN 2003.

manera estrecha. También caben aquí, por ejemplo, los requisitos para ingresar a la profesión docente, aunque la experiencia con exigencias de este tipo, como son los exámenes de habilitación o certificación, no son enteramente satisfactorias.³ En todo caso, muchos de los estudios empíricos han fallado en precisar con exactitud las características de las certificaciones y de las habilidades que se están evaluando. Hay aquí aspectos que la investigación futura debe precisar para definir en esta dimensión las instituciones más adecuadas.

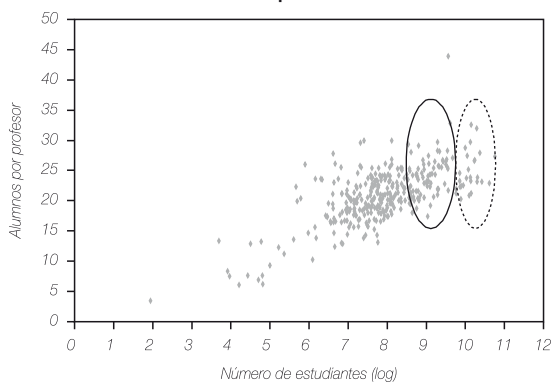
La gestión pública en educación que se realiza a través de los municipios tiende a evaluarse casi exclusivamente a la luz del estatuto docente. Este impondría costos a los sostenedores municipales que los particulares subvencionados no enfrentan y limitan, por consiguiente, la gestión financiera. Ellos estarían asociados a los bienes y los pagos por perfeccionamiento y, en el primero de estos casos, dependen crucialmente de la estructura de edades de los docentes de cada municipio. La subvención por estudiante no parecería hacerse cargo de esta desigual situación en la medida que ella es de igual valor para estudiantes de establecimientos municipales y particulares subvencionados. Con todo, no es evidente que las diferencias de costos sean particularmente relevantes para

todos los municipios y para aquellos que sí son afectados, los impactos serían relativamente acotados. Por supuesto, el estatuto docente, como habíamos visto, también limita la gestión pedagógica, pero para efectos analíticos es conveniente tratar el aspecto financiero separadamente. Mucho más importantes son otros aspectos de gestión para la situación financiera de los municipios. El siguiente gráfico muestra las diferentes razones alumno-profesor que exhiben los gobiernos locales. Ello se presenta controlando por el tamaño de la matrícula municipal.

Es evidente que para municipios de similar tamaño hay significativas diferencias en la relación alumno-profesor. Mientras para algunos municipios ésta se acerca a los 30 para otros baja de los 20. Esto genera estructuras de costos muy disímiles para municipios con ingresos por subvenciones similares. Ello ya no es el resultado del estatuto docente sino que de gestiones muy dispares. En la actualidad existe un instrumento, por cierto imperfecto y que no está guiado por la búsqueda de una educación de calidad, para ajustar las plantas docentes a la matrícula efectiva que enfrentan los municipios.⁴ Si ello no se lleva a cabo parece exagerado

Gráfico 4

Dispar relación de alumnos por profesor en municipios: 2005



Fuente: elaboración propia a partir de SINIM

³ Para una revisión sobre exigencias para profesores y sus efectos sobre rendimiento escolar puede verse Hanushek y Rivkin, 2006, "Teacher Quality" en Hanushek y Welch, eds., *Handbook of the Economics of Education*, North-Holland: Elsevier.

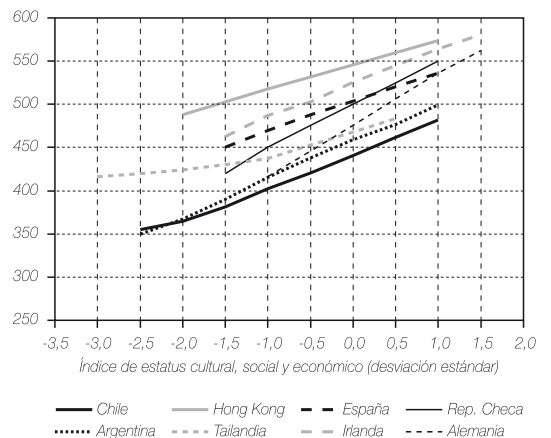
⁴ Son los planes de desarrollo educativo municipal, más conocidos como PADEM.

culpar al estatuto docente. No se trata de minimizar el impacto del estatuto en la situación financiera de los municipios sino de ponderarlo en su justa dimensión e intentar dilucidar mejor sus orígenes. Las razones para no ajustar la planta docente a la matrícula efectiva con los que cuentan los municipios requieren un estudio más acabado, pero un factor importante parece ser la percepción de que políticamente es costoso realizar dicho ajuste. Esta situación, en principio, puede ser tolerable siempre que se financie con recursos locales. La validación de ineficiencias a través de transferencias permanentes del gobierno central, en cambio, no parece aceptable. Con todo, la existencia de presupuestos blandos reduce la preocupación de los equipos directivos y docentes de los establecimientos municipales por una educación de calidad.

El financiamiento rara vez se considera como parte de las instituciones de educación. La discusión se centra comúnmente en el monto apropiado, pero pocas veces en su diseño. Este, sin embargo, es crucial cuando se apunta a asegurar una calidad mínima para todos. Como queda en evidencia en el gráfico 5, la realidad, para diversos países, incluido Chile, es que el desempeño educativo está influido por el nivel sociocultural de los estudiantes. Así, si el nivel sociocultural de estos es más bajo, su desempeño educativo tenderá a ser más bajo que para estudiantes de alto nivel sociocultural.

Una manera de interpretar el gráfico 5 es que la única forma de asegurar una educación de calidad mínima equivalente para todos es gastar más en los estudiantes de menor nivel sociocultural, de modo de compensar sus desventajas iniciales. Un subsidio igual para todos los estudiantes como ocurre en la actualidad (hacemos abstracción de las variaciones que existen asociadas a ruralidad y zonas de desempeño difícil) no satisface dicho propósito. La idea general, entonces, es que debe estar negativamente correlacionado con el capital cultural de los estudiantes. Por cierto, no es fácil saber cuál es el diseño específico para cada nivel de desempeño educativo al que se aspira, esto es, el grado y forma de diferenciación del aporte por estudiante. Por consiguiente, se requiere un proceso de ensayo y error o de calibración del valor de la subvención para cada grupo de estudiantes para la calidad definida. Nótese que, en principio, ambos procesos son independientes. Se define la calidad a la que se aspira y luego el diseño de la subvención más apropiado. Por supuesto, en la práctica hay una retroalimentación porque la calidad depende, en algún grado, de la inversión realizada. Por supuesto, en la situación actual y como consecuencia de

Gráfico N° 5
Rendimiento en prueba PISA
y capital cultural de los hogares^a



Fuente: Informe PISA 2003.

a. La gradiente que expresa la relación entre ambas dimensiones no está dibujada necesariamente en su totalidad.

la debilidad institucional de nuestro sistema educativo, más allá de la discusión de cuál correspondería ser el gasto apropiado en educación, nuestro desempeño es inferior a lo que deberían permitir los recursos que actualmente destinamos a educación. Una mejor distribución de los mismos podría elevar nuestros resultados. Con todo, el gráfico 5 muestra que en Chile las brechas entre los estudiantes de distinto nivel sociocultural no son muy distintas de las que se observan en otros países. Claro que en muchos de ellos el diseño de los aportes públicos a educación tampoco recoge adecuadamente el hecho de que es más caro educar a un niño o joven de menor capital sociocultural. En cualquier circunstancia la evidencia es muy clara en apuntar a que si se quiere asegurar un mínimo de calidad equivalente para todos los estudiantes, el financiamiento debe estar inversamente correlacionado con el capital cultural de estos. El diseño específico requiere de una evaluación continua.

III. LINEAMIENTOS INSTITUCIONALES

Una reacción común en diversos círculos cuando se presenta evidencia comparada sobre los rendimientos educativos de nuestro país, aun después de corregir por las desigualdades en capital sociocultural de los estudiantes, es que no se puede competir con la “cultura” o la “responsabilidad” de otros países. Es cierto que sociedades que partieron antes pueden tener ventaja porque han tenido más tiempo para “ensayar y errar”, pero de repente parecemos retrotraernos a *Nuestra Inferioridad Económica* de Encina y así como el “viejo” historiador nos atribuía una “extraordinaria ineptitud económica... hija de la mentalidad de la raza o, en el mejor de los eventos, consecuencia de una educación completamente inadecuada...”, así también acusamos nuestros insatisfactorios resultados educativos a nuestra incapacidad —que descartamos inmediatamente—, insuficiencia de recursos o una formación docente completamente inadecuada. No cabe duda que los dos últimos factores juegan un papel y hay otros que siempre se pueden mencionar, aunque la evidencia comparada a menudo nos obliga a ser un poco más cautelosos en nuestras afirmaciones y reconocer los matices que esa evidencia arroja. En muchos indicadores, con excepción de aquellos referidos a desigualdad de ingresos o distribución de capital socio cultural, nuestro país no aparece en una situación especialmente compleja. Incluso en indicadores como segregación socioeconómica o académica, Chile está en una posición intermedia en el concierto internacional.⁵ Por cierto, ello no significa que debamos contentarnos

⁵ Esta afirmación se basa en OCDE, 2003, *op. cit.*, particularmente sus gráficos 7.18 y 7.19. La definición de segregación social utilizada por este informe corresponde al cambio que ocurre en el rendimiento de un establecimiento escolar como resultado de una variación en la composición socioeconómica de su alumnado equivalente a una desviación estándar en el índice socioeconómico internacional del estatus ocupacional de los padres. En el caso de segregación académica, se mide de manera similar pero referida a compromiso con la lectura.

con la situación que tiene el país al respecto sino poner la discusión en el contexto adecuado.

En la medida que estos factores se van despejando, la importancia sobre el marco institucional en el que se desenvuelve la educación en nuestro país, así como la interpretación de algunos resultados adquiere otro cariz. La “cultura” y la “responsabilidad” de una nación no se pueden desligar enteramente de ese marco y ciertamente están influidas por él. Una vez que ello se incorpora en nuestro análisis, el estudio de la evidencia disponible a la luz de la calidad de las instituciones educacionales cobra fuerza. Es por ello que en lo que sigue se proponen algunos lineamientos que se estima pueden ayudar a reforzar el marco institucional que existe en este ámbito, apuntando precisamente a orientarlo al logro de una educación de calidad.

1. El diseño de la subvención

La discusión sobre la subvención preferencial y la ausencia de información con la que se cuenta para definir los valores de la misma revela una de las tantas carencias institucionales que afectan al sector educacional. Más allá de los recursos públicos que se decidan asignar a educación —que bien utilizados definen la calidad que se puede alcanzar—, el Estado debería estar preparado para responder cómo ellos deben distribuirse entre los estudiantes para asegurarles un mismo nivel de calidad. Actualmente no existe la institución que esté estudiando esta materia y recomendando el diseño apropiado de la subvención sobre la base de la experiencia acumulada y la evidencia recogida en las pruebas nacionales. Por supuesto, los criterios sugeridos deben someterse a un escrutinio público y a un amplio proceso de deliberación. Deben, además, sujetarse a una revisión continua porque, por muy acuciosos que sean los estudios iniciales, difícilmente podrán definirse los valores apropiados en ese momento. Se requiere, entonces, una retroalimentación permanente que vaya por aproximaciones sucesivas definiendo la subvención más apropiada. Este procedimiento sería la única manera de lograr que se asegure una calidad mínima equivalente para todos. Por cierto, la realidad política es un poco más compleja y los fondos asignados a través de la ley de presupuestos no necesariamente van a estar acordes con los estándares de calidad que pueden estimarse apropiados. Por ejemplo, respecto de nuestro ingreso per cápita el país gasta en sus estudiantes el equivalente a un 19%. En cambio, los países de la OCDE gastan en promedio un 26%. El cierre de esa brecha puede estimarse altamente recomendable, pero no necesariamente se va a concretar si las prioridades políticas son diferentes. Por supuesto, esto debería hacerse notar y correspondería informar cuáles

son los estándares de calidad potencialmente alcanzables con distintos niveles de recursos públicos.

Actualmente no existe la institución que podría proveer el marco de análisis y la información apropiada para ilustrar la toma de decisiones. La inexistencia de este organismo invita a repensar la forma en que se inserta el sistema de subvenciones en el Ministerio de Educación. En la actualidad es poco más que un programa de la Subsecretaría de Educación que se gestiona a través de una coordinación nacional de subvenciones que tiene un sustento muy imperfecto en la institucionalidad ministerial. Se requiere reforzarlo dotándolo al menos de una secretaría técnica que, más allá de administrar el pago de las subvenciones, tenga la capacidad de desarrollar y presentar los estudios que, por una parte, liguen financiamientos con estándares de calidad y, por otra, definan el grado de diferenciación apropiada en el financiamiento por estudiante. Una secretaría de estas características también debería realizar investigaciones que permitan actualizar y perfeccionar estos estudios y, eventualmente, aportar información al proceso político para ir perfeccionando la legislación y los instrumentos orientados a satisfacer la educación de calidad deseada.

Hay dos aspectos adicionales, el financiamiento compartido y la magnitud del subsidio educacional, que también deberían ser revisados por esta secretaría técnica para orientar la toma de decisiones del gobierno y el parlamento. Hemos dicho que una subvención diferenciada es fundamental para asegurar una calidad de educación mínima y equivalente para todos. Ella también permite una mayor integración porque, a diferencia de lo que ocurre actualmente, el valor de esta subvención debería reflejar el verdadero costo de educar a cada niño subsidiado y desaparecerían, entonces, los incentivos para no atender a aquellos estudiantes que son más caros de educar, pero eso ocurre para una calidad dada de educación. La existencia de financiamiento compartido permite que aquellos que puedan aportar recursos accedan a una calidad mayor a la que financia el Estado. Esta posibilidad ciertamente es legítima y en una sociedad democrática es, además, difícil de evitar porque podrán prohibirse los aportes adicionales al establecimiento, pero es imposible a través de otras vías alternativas. Sin embargo, como parece existir una demanda no solo por una calidad mínima para todos, sino que también una distinta por equidad, el diseño de la subvención probablemente no deberá considerar únicamente el primer aspecto, sino que también el financiamiento adicional, obligando a establecer algún vínculo entre ambos. El segundo punto dice relación con el financiamiento del subsidio que permite alcanzar el estándar de calidad definido por el proceso político. Si bien los más pobres deben recibir el monto total, cabe preguntarse si para personas de ingresos medio-altos ese subsidio debe ser por la totalidad del monto que permite satisfacer ese estándar o puede esperarse

un financiamiento parcial de las familias. Son aspectos que la secretaría técnica aquí sugerida podría incorporar en sus informes.

2. Control del desempeño de los establecimientos educacionales

Es muy difícil imaginar desde un inicio las instituciones que son necesarias para avanzar en la calidad de la educación. Por eso surgen nuevas o las antiguas van evolucionando para hacerse cargo de desafíos como este. Como hacíamos ver hace poco, las instituciones que hemos construido en educación no son capaces de asegurar una calidad razonable. Sabemos que no solo es un problema de financiamiento o de insuficiente provisión privada o pública de educación. Son muchas nuestras carencias, pero es evidente que una fundamental es la ausencia de un marco institucional que estimule a los establecimientos educativos a mejorar sus desempeños. En la actualidad existe un control parcial de los establecimientos respecto del cumplimiento de los requisitos que se le exigen para proveer el servicio educativo, de la satisfacción de ciertos criterios de gestión educativa y de algunos aspectos financieros básicos. En general se emplean procedimientos burocráticos que consumen bastante tiempo de los establecimientos educativos y que no están exentos de costos. Parece razonable profesionalizar esta labor y dejarla en manos de una superintendencia. Esa fiscalización debe ser razonable, recoger la realidad de los establecimientos educacionales y no ahogarla en procedimientos que impiden desarrollar el liderazgo directivo que las instituciones escolares requieren. En ese sentido, no puede dejar de mencionarse que el proyecto de superintendencia enviado al Congreso está muy lejos de avanzar en esta dirección. Privilegia una detallada rendición de cuentas del establecimiento y eventualmente de sus representantes que no guarda relación con la realidad y capacidad de los establecimientos. No es que dicha rendición no deba existir, pero los estándares exigidos en esta dimensión están totalmente sobredimensionados. Pero además, el proyecto avanza muy poco en la definición de un sistema de aseguramiento de la calidad que es uno de los principales desafíos que tiene el país en el futuro cercano. Los aspectos que enfatiza el proyecto de superintendencia difícilmente contribuirán a orientar a los establecimientos en la búsqueda de una educación de calidad. Debe tenerse claro que no se trata de impedir el fortalecimiento de las capacidades del Estado para monitorear los establecimientos educativos sino solo de dirigir de manera adecuada su foco.

Avanzar en esta dirección es fundamental porque el sistema actual, como creemos haber demostrado más arriba, no estimula a los establecimientos a mejorar. Hoy día descansamos fundamentalmente en la elección de los

padres. Ello es un apoyo importante, pero insuficiente por diversas razones. En primer lugar, porque las familias no siempre privilegian la calidad académica. Que así lo hagan es legítimo, pero hay que velar por estándares mínimos para igualar las oportunidades de los niños. En otros casos sus posibilidades efectivas de elegir son muy escasas. También, porque la información sobre el desempeño de los establecimientos a los que envían a sus hijos les llega de manera muy dispersa o es difícil de interpretar. Una forma de respaldar a los padres y resguardar los intereses de los niños es avanzar hacia un sistema de aseguramiento de la calidad. Una dimensión de este sistema es perfeccionar continuamente la información asegurándose que los padres entiendan la verdadera situación en la que se encuentran, desde el punto de vista de la calidad, los establecimientos a los que envían a sus hijos. Además, es indispensable que reciban información sobre el desempeño de sus hijos en las pruebas nacionales. Esa es una forma insustituible de control de los establecimientos. Es de conocimiento público que las notas en Chile han estado sufriendo de una significativa "inflación". Así, muchos padres creen que el desempeño de sus hijos es positivo y atribuyen parte del mismo al establecimiento. Sin embargo, en las pruebas nacionales esas notas no siempre quedan reflejadas. Esa asimetría sometería a los establecimientos a un mayor escrutinio.

La divulgación de más y mejor información debería complementarse con la instalación de un sistema de aseguramiento de la calidad que, a través de supervisiones bien pensadas, promueva en los diversos establecimientos una cultura organizacional orientada a la calidad. No se trata de que los responsables de esa supervisión se involucren en la gestión de los establecimientos, los inunden de procedimientos burocráticos o exijan detalladas cuentas por cada peso que invierten sino de realizar una supervisión o inspección que, a través de un juicio experto y profesional, prepare un informe público que evalúe la marcha del establecimiento y, en particular, revise si su gestión es coherente con el logro de una educación de calidad.

Estos procesos de aseguramiento de la calidad descansan en una autoevaluación y en el principio de que no es prioritario inspeccionar a los establecimientos de buen desempeño. Aspiran a crear una cultura en los establecimientos en la que sus prácticas estén constantemente sujetas a evaluación con el propósito de asegurar una educación de calidad. Las inspecciones buscan precisamente reforzar las habilidades de los establecimientos para autoevaluarse y facilitar los esfuerzos de mejoramiento de la calidad de la educación. Se trata, entonces, de apuntar a que se analice cómo la administración de los docentes, de las políticas y estrategias de la

escuela, liceo o colegio y el uso de los recursos están impactando en las actividades que se desarrollan en la institución; la manera en que los profesores realizan sus clases y en los aprendizajes de los estudiantes. Solo así se podrá comenzar a responder si el establecimiento está haciendo todo lo posible para alcanzar una educación de calidad.

Esta labor, como es evidente, no lesiona la autonomía de los establecimientos ni cuestiona sus proyectos educativos sino que permite que estos tomen conciencia de cómo están desarrollando su gestión y las falencias que ella puede presentar. La evaluación respecto del uso de los recursos, en los casos en que ello se efectúa, se hace en este contexto general, pero no se exigen rendiciones de cuenta detalladas que desvíen el foco del logro de una educación de calidad.⁶

Por supuesto, este último es compatible con la revocación del reconocimiento oficial si después de un número razonable de inspecciones se constata que no se logra orientar un establecimiento hacia el logro de una educación de calidad. La preferencia por sistemas de aseguramiento de la calidad como el resumido antes no es arbitraria sino que descansa en la evidencia que surge de la literatura sobre escuelas efectivas. Esta demuestra que un buen desempeño no es casualidad sino el resultado de características de los directivos, de las políticas y estrategias desarrolladas por cada establecimiento. Son estas prácticas las que se pueden estimular a través de estos sistemas respetando el hecho, como demuestra la literatura de escuelas efectivas, que no existe una única manera de llevar adelante una experiencia educativa significativa ni un modelo único de organización de las actividades pedagógicas.⁷

Estos sistemas de aseguramiento de la calidad tienen que ir acompañados de la definición de estándares de calidad que aborden los aprendizajes y las competencias que se espera que los establecimientos desarrollen en sus estudiantes. En caso contrario, un sistema de aseguramiento puede caer en discrecionalidades. Con todo, su puesta en marcha tiene la ventaja de no exigir una definición acabada de los mismos. Parece razonable iniciar esta labor con criterios generales de logro en el SIMCE, muy en línea con lo que establece en esta materia específica el proyecto de ley de subvención preferencial. Por sus características, un sistema de aseguramiento de la calidad es naturalmente más amplio que los lineamientos que se pueden definir a partir de una prueba como el SIMCE, pero si ellos no se satisfacen es muy difícil asegurar una

⁶ Una descripción más detallada de cómo podría funcionar un sistema de aseguramiento de la calidad se encuentra en Brunner (2007). Planteamientos que apuntan en la misma dirección hizo el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006).

⁷ Sobre escuelas efectivas véase, por ejemplo, Bellei et al. (2003).

educación de alto nivel. Este sistema debería estar en manos de una agencia gubernamental profesional e independiente, eventualmente liderada por un consejo de expertos entre cuyas responsabilidades debería encontrarse el nombramiento de un director ejecutivo seleccionado a través del sistema de alta dirección pública.

3. La gestión de la educación pública

¿Por qué preocuparse de manera especial de la educación municipal si la presentación de resultados que se hace cada vez que se da a conocer el SIMCE sugiere que no hay mayores diferencias entre establecimientos municipales y particulares subvencionados? La realidad es que los estudios más recientes, que en lugar de utilizar información agregada a nivel del establecimiento realizan estimaciones utilizando la información de cada estudiante, muestran que los establecimientos particulares subvencionados son más efectivos que los municipales en magnitudes que no solo son significativas desde el punto de vista estadístico sino que también educacional, llegando en algunas estimaciones a representar entre un 15% y un 40% de una desviación estándar.⁸ Por supuesto, se podría sostener que ello puede atribuirse a un proceso de selección de estudiantes en los establecimientos particulares subvencionados.⁹ Sin embargo, tanto Sapelli y Vial (2005) como Anand et al. (2006) utilizando metodologías alternativas sugieren que la mayor efectividad de los establecimientos particulares subvencionados respecto de los municipales no puede atribuirse a una eventual selección. Luego, la gestión pública debe analizarse con atención.

Existen tres grandes restricciones que enfrenta la gestión pública que, al menos en teoría, no están presentes en la privada. La primera dice relación con la dispersión y tamaño de la comuna y es especialmente relevante en los sectores rurales. Esta, en principio, es una dimensión que se refiere al diseño adecuado del financiamiento por estudiante y el debate respecto de si la subvención debe incluir un monto asociado a transporte, tema que no vamos a tratar en esta ocasión. La segunda se relaciona con los costos que impone el estatuto docente a la gestión municipal. Estos apuntan, por una parte, a la gestión financiera propiamente tal y, por otra, a la gestión pedagógica. Es en esta segunda dimensión donde estos parecen ser particularmente relevantes como sugerimos en el segundo

⁸ Entre estos estudios se encuentran Mizala y Romaguera (2001) y Sapelli y Vial (2002). McEwan (2001) propone que esta conclusión es cierta solo para los establecimientos católicos subvencionados mientras que no habría diferencias entre establecimientos municipales y los particulares subvencionados no religiosos. Una discusión y análisis sobre la evidencia y su interpretación puede encontrarse en Sapelli (2003).

⁹ De hecho, esta es la tesis de Hsieh y Urquiola (2003) para explicar los resultados observados en el país. Sin embargo, este estudio no considera que la apertura de los colegios particulares subvencionados no es independiente del desempeño de los establecimientos públicos de las zonas en que los primeros deciden instalarse.

capítulo. A partir de la dispar realidad que se observa en el país es muy difícil concluir que la municipalización de la educación ha fracasado. En algunos casos hay buenos resultados y como sugieren Paredes y Paredes (2007) estos no dependen, como habitualmente se argumenta, del tamaño de la comuna.¹⁰ Ello no significa que no se puedan abrir espacios para concretar nuevas formas de gestión descentralizada en educación que, sin desconocer la responsabilidad última de los alcaldes en esta, permitan mejores gestiones, sobre todo que ello seguramente reduciría la existencia de presupuestos blandos y parece ser más compatible con la existencia de un sistema de aseguramiento de la calidad como el que describimos hace unas pocas líneas. En este sentido, permitir la creación de corporaciones públicas de giro único que reúnan los establecimientos de una o más comunas con un directorio integrado por alcaldes y representantes de la comunidad que supervisan un director ejecutivo, nombrado por un sistema como el de la Alta Dirección Pública, es un camino que puede explorarse. Hay que recordar, en todo caso, que cada establecimiento estaría sujeto al sistema de aseguramiento de la calidad y, por tanto, eso obligaría al municipio o a una organización alternativa a rendir cuentas por su desempeño. Por supuesto, una vez que hay apertura a una administración distinta de los establecimientos públicos se pueden probar con formas alternativas a las aquí propuestas. No es necesario privilegiar una en particular sino que se puede “experimentar” con diversas opciones, de modo de evaluar cuál de ellas produce mejores resultados. Sin embargo, un aspecto es crucial. Deben ser organizaciones suficientemente descentralizadas que permitan una adecuada separación entre el nivel de las políticas y control de la gestión propiamente tal. La alternativa de corporaciones regionales en un país unitario como el nuestro no satisface adecuadamente esta necesaria separación de funciones. Una descentralización efectiva hace recomendable que las negociaciones con los profesores se realicen en el nivel local y que las evaluaciones sean definidas en este nivel, aunque idealmente deberían acreditarse en la agencia aseguradora de la calidad. En la sección siguiente se abordan aspectos que al respecto deben tenerse presentes al momento de abordar la gestión pública de educación.

4. La “Cuestión” Docente

Es indudable que los logros de aprendizajes y el desarrollo de las capacidades, habilidades y destrezas necesarias para interrelacionarse en el mundo actual se concretarán finalmente en la sala de clases. Los docentes son en ese lugar los grandes actores. Es importante que sus incentivos estén orientados a lograr

¹⁰ En su estudio, el número de estudiantes matriculados no afecta los resultados en el SIMCE (tabla 2) o bien va en la dirección contraria a la que tradicionalmente se señala, es decir, a menor tamaño los resultados son mejores (tabla 4).

esos objetivos, pero también tienen que estar dotados de las competencias para poder perseguirlos. Sobre este último punto, se ha vuelto un “lugar común” sostener que las universidades no han estado a la altura de los desafíos que supone la formación inicial de los docentes, pero no por eso ello está alejado de la realidad. Aunque ha habido avances, aún se está lejos de tener una formación adecuada. La preparación en contenidos es insuficiente, no hay formación de las capacidades para la enseñanza de lectura en los primeros cursos y el desarrollo de habilidades de escritura. Las discusiones en los programas de pedagogía son muy teóricas sin referencia a experiencias pedagógicas concretas, falta integración de departamentos al interior de las facultades y no hay oportunidades de practicar y desarrollar pedagogías apropiadas, entre otros factores.¹¹ A este listado parece conveniente agregar la falta de preparación para manejar clases con niños y jóvenes de distintas habilidades y la insuficiente capacidad para planificar clases. La acreditación obligatoria de los programas de pedagogía, acordada en el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior aprobado hace dos años, puede contribuir a avanzar hacia una mejor formación inicial, sin embargo, probablemente se requieren iniciativas adicionales que garanticen que el ingreso y la permanencia en la profesión docente satisfaga estándares mínimos para desempeñarse en la sala de clases.

A las falencias en formación inicial debe agregarse que el desarrollo profesional continuo tampoco está orientado con claridad a la mejora de las competencias docentes y, en particular, a remediar los vacíos heredados de la primera formación o a enfrentar los nuevos desafíos que surgen durante la vida profesional del docente. El perfeccionamiento parece formar más bien parte de una estructura de remuneraciones cada vez más compleja, donde la acreditación de los cursos —que realiza el OPEIP— no garantiza realmente calidad. No es tampoco su objetivo, de ahí que la realización de estos cursos rara vez signifique un beneficio para el niño o joven que interactúa en la sala de clases con el docente capacitado. La formación continua tiene que responder a una necesidad evidente de un establecimiento para satisfacer los requerimientos que le impone un sistema de aseguramiento de la calidad exigente. Por tanto, debe tener un sentido preciso orientado a lograr una educación de calidad.

Esta reflexión nos permite volver al inicio de esta subsección cuando argumentábamos que el profesor tiene que tener su foco en el aprendizaje de sus estudiantes. El marco que regula actualmente las condiciones de trabajo y salariales de los profesores está lejos de orientar a los docentes en esa dirección. Este está muy marcado por el estatuto docente de 1991 y en parte debe

¹¹ Sobre esto véase OECD (2004), pp. 137-148.

entenderse como la respuesta a un retroceso significativo de las condiciones laborales de los profesores durante la década de los 80,¹² pero en los tiempos actuales requiere modificaciones sustanciales. Hay creciente consenso respecto de que el estatuto debe ajustarse a las exigencias que enfrenta nuestra educación, aunque los énfasis y direcciones del ajuste están lejos de acordarse.¹³

Pensamos que en su estado actual, la regulación privilegia en exceso la estabilidad de los docentes por sobre los intereses de los establecimientos y, sobre todo, de los estudiantes. Por ejemplo, el artículo 72 del estatuto docente es completamente inefectivo para remover a los profesores que incumplen su labor profesional. En la misma dirección opera el orden de prelación establecido para terminar las relaciones laborales en caso de ajuste de la planta a la realidad de la matrícula comunal. El acuerdo del año pasado entre las autoridades educativas y el Colegio de Profesores para permitir que se incorpore a los profesores en edad de jubilar en el primer lugar de ese orden es un avance importante. Con todo, ello no debería ser un obstáculo para permitir la remoción de profesores incumplidores porque su permanencia daña el clima en los establecimientos, la motivación de los buenos profesores y la gestión pedagógica, entre otros aspectos.

El estatuto, además, es “ciego” a las particularidades de cada realidad educativa con las consiguientes dificultades para la gestión. Así, por ejemplo, la definición de los salarios —a través de normas generales y que no pueden ser enmendadas por los equipos directivos— no permite dar cuenta de las necesidades de los distintos planteles ni la escasez relativa de profesionales de la educación en distintos lugares del país o de las alternativas profesionales que tienen algunas especialidades pedagógicas. La estructura salarial que se observa en el cuerpo docente no parece guardar mucha relación con la que se observa en otras actividades profesionales. Entonces, se van elevando las dificultades de gestionar las escuelas, que se hacen aún más relevantes si se considera la poca injerencia que tiene el equipo directivo del establecimiento en la evaluación docente. Estos esquemas laborales rígidos, al crear trabajadores “protegidos” incentivan mecanismos alternativos de contratación. Es lo que sucede, por ejemplo, con los profesores a contrata que no solo carecen de las mismas condiciones laborales de los profesores que están regidos por el estatuto sino que su situación tiende a ser más precaria que los trabajadores que se rigen por la legislación laboral común.

Por supuesto, la gran mayoría de países tienen estatutos especiales para sus profesores que tiene que ver con su gran capacidad de organización y

¹² Sobre esto, véase, por ejemplo, Rojas (1998).

¹³ Basta revisar el capítulo sobre docentes contenido en el informe final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación.

movilización, pero afectan en mayor proporción los salarios de los docentes y aunque existen restricciones importantes para el despido, esta posibilidad no se suprime del todo. Es particularmente difícil en los países que consideran al profesor como un servidor público de carrera, pero son pocos los países donde esa sea la naturaleza contractual: Alemania, Austria, España, Francia, Grecia, Polonia y Portugal se acercarán a esta categoría, pero en los demás países desarrollados hay esquemas más flexibles. Incluso en Austria, Francia y Polonia, a pesar del estatus especial habría posibilidades de terminar contratos si hay demostración de incompetencia o incumplimiento. En Alemania y España estas posibilidades no son evidentes y generan mucho debate.¹⁴

En Chile el financiamiento por estudiante hace que las normas del estatuto tengan una rigidez adicional. En el caso europeo la planilla salarial es típicamente financiada directamente por el gobierno central o federal y, por tanto, las finanzas de los sostenedores locales no son afectadas cuando se producen negociaciones centralizadas. En nuestro caso se producen crecientes divorcios entre las demandas financieras del estatuto y el financiamiento efectivo que el Estado otorga a los establecimientos municipales, sobre todo porque las características del profesorado en cada uno de los municipios pueden diferir marcadamente. La estructura salarial en el sector municipal se ha vuelto extraordinariamente compleja, producto de las diversas asignaciones que se han ido creando e incorporando, las que, en muchos casos, no tienen mayor justificación, recompensándose desempeños o perfeccionamientos que no tienen un impacto cierto sobre la calidad de la educación ofrecida y que significan costos adicionales para los municipios que no necesariamente tienen una contrapartida en el monto de la subvención que intenta, apenas aproximadamente, dar cuenta de una realidad “promedio”.

Parece necesario, entonces, introducir cambios al régimen laboral de los docentes, asegurando algún grado mayor de libertad para los sostenedores públicos de educación. Dos requisitos parecen esenciales. En primer lugar, que puedan “protegerse” de negociaciones centralizadas. Para ello es indispensable que estas no consuman todos los recursos de la subvención y contemplen aspectos muy generales y básicos. Por cierto, como no se pueden cambiar las condiciones ya pactadas, criterios de estas características deben definirse para aumentos salariales futuros. En un esquema de este tipo las negociaciones salariales con los profesores se realizan en el nivel local y, eventualmente, en el establecimiento en cuestión. Un temor típico de un ambiente más desregulado es que ello distraiga los recursos hacia otras áreas más “vistosas” de la educación y ponga en riesgo los salarios de los profesores, decisiones que

¹⁴ Sobre estos aspectos véase Eurydice (2003), Volumen 3.

afectarían el crecimiento de los salarios y la capacidad para atraer y retener profesores efectivos. Se argumenta, además, que basta con que algunos pocos establecimientos o municipios sigan este camino para producir una externalidad que afectaría a todo el ámbito educacional.

En un sistema educativo en el que se monitorea el cumplimiento de una educación de calidad, a través de instituciones especialmente preocupadas de este objetivo, es difícil pensar que vayan a crearse incentivos para descuidar la situación de los docentes. Pero esos temores se pueden alivianar si, además, los aumentos en fondos públicos van acompañados de cláusulas que exigen destinar una proporción definida de esos nuevos recursos a aumentar remuneraciones. Por cierto, para no limitar la gestión pedagógica las disposiciones señaladas no deberían definir la distribución de esos recursos entre los profesores.

Parece razonable, además, que la evaluación de los profesores ocurra descentralizadamente y, en especial, que el artículo 72 del actual estatuto docente se pueda expandir para cesar a los profesores incumplidores cada vez que sea necesario. Por cierto, pueden tomarse resguardos frente a los temores de discriminación o despido arbitrario que expresan los profesores en estas circunstancias. La necesidad de pagar indemnizaciones desalienta los comportamientos arbitrarios, especialmente si los establecimientos están sometidos a un régimen de aseguramiento de la calidad. Pero, además, no hay razones para que no se puedan diseñar sistemas transparentes de evaluación docente en el nivel local como de hecho ocurre en varios países; entre ellos, Australia, Bélgica o algunos estados alemanes.¹⁵ Estos sistemas locales podrían ser validados por el sistema de aseguramiento de la calidad. Además, se puede limitar la proporción de docentes que se puede despedir cada año. La necesidad de permitir mayores grados de libertad en la terminación de los contratos obedece a que una buena gestión, una elevada moral de los establecimientos y una internalización de las responsabilidades educativas son imposibles si los sostenedores no pueden sancionar profesionales incumplidores como ocurre en todas las actividades humanas.

Estas transformaciones se pueden hacer gradualmente. Es muy probable, sin embargo, que políticamente no sea posible un reemplazo completo. Es sumamente esperable que el marco que regula las condiciones laborales de los profesores evolucione hacia el concepto de carrera docente. El riesgo de “gatopardismo” estará ciertamente presente. Un esquema desregulado, en cambio, tiene enormes virtudes. Desde luego, es fácil de compatibilizar con un sistema de financiamiento por estudiante como el que está presente en Chile y que tiene importantes virtudes. Además, en un contexto donde

¹⁵ Véase, por ejemplo, OCDE (2005), Tabla 6.5.

hay aseguramiento de la calidad y obligación de rendir cuentas sobre los desempeños educativos existe la posibilidad real de que se alcancen de una forma más descentralizada los mismos objetivos a los que aspira una carrera docente bien diseñada. Esto es independiente de intereses particulares como los de los gremios de profesores. Por supuesto, en ausencia de esas dimensiones un sistema descentralizado de remuneraciones puede distorsionarse. Es por ello que tener las instituciones mencionadas en funcionamiento es indispensable para avanzar hacia ese sistema.

Para generar más consensos quizás es imprescindible acompañar ese sistema más descentralizado de remuneraciones con algunos ingredientes de una carrera docente. Desde luego, un compromiso de largo plazo para asegurar a los profesores salarios que atraigan a las generaciones más jóvenes a la profesión docente, que en proporciones demasiado significativas privilegian otras disciplinas e inviten a los buenos docentes actuales a mantenerse en la profesión. Las definiciones salariales deben reconocer la escasez relativa en algunas actividades de la enseñanza por sobre otras y deben ir acompañadas de un reconocimiento de que es necesario una mayor dispersión en los salarios entre profesores para asegurar la retención de profesores efectivos. En el mismo sentido los umbrales salariales máximos deben subir —respecto de la situación actual— para aumentar los incentivos a permanecer en la carrera docente. No es adecuado que esos umbrales se alcancen solo con el paso del tiempo, sino que deben ser fruto de las capacidades pedagógicas o directivas demostradas en el ejercicio de la profesión. Esto significa que los salarios tienen que estar más vinculados al desempeño que a la antigüedad.

Por supuesto, avanzar en esta dirección solo tiene sentido si los sostenedores y los equipos directivos responsables de cada establecimiento público tienen mayor injerencia en la evaluación de los docentes y, por lo tanto, en la determinación de sus salarios. Sin embargo, esta evaluación debe ser transparente y sus procedimientos aprobados, como señalábamos anteriormente, por la agencia encargada del régimen de aseguramiento de la calidad. Las evaluaciones deben dar origen, en la mayoría de los casos, a un proceso formativo y solo en contadas excepciones generar la terminación de los contratos.

La posibilidad de formación continua debe estar siempre presente, pero ella permitirá mayores remuneraciones siempre que signifiquen un impacto positivo sobre competencias pedagógicas. La carrera docente podrá privilegiar el desempeño en establecimientos cuyos niños se encuentren entre los más desaventajados del país. En caso de que se trate de un profesor claramente efectivo el premio por desempeñarse en esos establecimientos podría ser aun más elevado.

Los profesores que, de manera reiterada, no tengan los méritos para ascender en la carrera docente deberán abandonar definitivamente esta profesión. En el mismo sentido, las personas que ingresen a esta carrera podrán tener un período de prueba. Solo una vez que lo superen podrán ser considerados titulares. Esta iniciativa puede y quizás debería ser acompañada con exámenes de habilitación para la profesión docente. Estos tienen la virtud de enviar una señal clara a las universidades de cómo están egresando sus estudiantes de pedagogía y qué es lo que se espera de ellas. Se logra así que las universidades, algo que hasta ahora han hecho muy parcialmente, sean más sensibles a las demandas educacionales actuales.¹⁶ Estos sistemas de certificación docente deberían estar radicados en la agencia aseguradora de la calidad o en una institución como el CPEIP, convenientemente reestructurado para estos propósitos. Una eventual titularidad otorgaría un aumento de remuneraciones, pero no garantiza la permanencia en la carrera docente. Ello requiere mantener los estándares de enseñanza que dieron origen a la titularidad. Los profesores que cumplan la edad de retiro tendrán prioridad de salida cada vez que se requiera ajustar la planta docente o bien si muestran incumplimientos en su labor. En estos casos no habrá derecho a un proceso formativo. Los profesores de excelencia también podrán ascender en esta carrera si se dedican a ser mentores de otros docentes o a monitorearlos durante el período de prueba.

5. La estructura educativa

Si se miran los resultados del SIMCE, se produce un deterioro relativo de la educación financiada con recursos del Estado respecto del sector particular pagado al pasar de cuarto básico a segundo medio. Se nota en las diferencias estandarizadas en los puntajes entre establecimientos particulares pagados y municipales que en segundo medio son superiores a cuarto básico, pero sobre todo en la distribución de los puntajes. Así, por ejemplo, en el 10% de rendimientos superiores en la prueba SIMCE la proporción que proviene de colegios pagados crece en un 63%. Aunque no hay un único factor detrás de este mayor rezago relativo respecto del sector privado es altamente probable que en ello influya una incapacidad de los profesores de enseñarle adecuadamente en los niveles intermedios los contenidos a alumnos y alumnas. La evidencia de que ello está sucediendo se desprende de pruebas como el TIMSS. En esta, por ejemplo, los profesores que enseñan a un 72% de los estudiantes de octavo básico confiesan que en las clases de matemáticas se enfatizan principalmente los números. El promedio internacional es de 14%. Un promedio

¹⁶ El informe de Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación contiene una propuesta al respecto cuya aplicación es interesante de evaluar y debatir.

internacional del 74% confiesa que en las clases de matemáticas los estudiantes de este nivel educativo concentran sus esfuerzos en la enseñanza combinada del álgebra, la geometría y los números. En Chile esa proporción llega tan solo a 19%. Complementando esta información cabe recordar que solo un 24% de los estudiantes de octavo básico asisten a clases con profesores que tienen una alta confianza en su preparación para enseñar esta disciplina. El promedio para los países que participaron en esta prueba llega a un 60%.

Esto responde a una realidad innegable. Desde que se extendiera en la segunda mitad de los 60 la educación primaria de seis a ocho años, nuestro sistema de formación de docentes no se ha puesto al día. No es fácil tampoco hacerlo. Aspirar a entregar a los profesores las suficientes competencias, habilidades y destrezas para abordar con eficacia los primeros cuatro años de la enseñanza básica y los segundos cuatro de esta modalidad es francamente ilusorio. Por eso es que no es una estructura habitual en los sistemas educativos comparados. Parece razonable avanzar a una modalidad de 6, 4 y 2 o 5, 5 y 2 para asegurar profesores suficientemente especializados y dotados de las competencias y conocimientos necesarios para llevar adelante correctamente la tarea formativa de los estudiantes de cada uno de estos niveles.¹⁷ Los dos últimos años deberían permitir una elección de modalidad, tal como ocurre actualmente, pero también una formación más especializada donde el estudiante profundice sus intereses más precisos.

6. El Ministerio de Educación

Las reformas institucionales aquí planteadas suponen modificar la estructura del Ministerio de Educación. Tomaría tiempo entrar en detalles demasiado específicos, pero hay dos áreas adicionales que parece significativo enfatizar y que actualmente no están representadas o, si lo están, su presencia es muy débil. Por supuesto, partiendo de la base que el ministerio es el encargado de las normas que regulan al sector y de diseñar y llevar adelante las políticas educativas. Por una parte, es indispensable fortalecer la Unidad de Currículo y Evaluación. Su presencia es necesaria, pero actualmente está insuficientemente institucionalizada. Es probable que la instalación de un sistema de aseguramiento de la calidad deje fuera del ámbito de esta unidad la evaluación.¹⁸ Pero una mayor preocupación por la calidad exige la elaboración de estándares referenciales para guiar los procesos de aseguramiento de la misma. Parece razonable situar en esta organización la elaboración y revisión de esos estándares, por supuesto

¹⁷ Un buen punto de partida para iniciar esta discusión se puede encontrar en Cox (2007).

¹⁸ De hecho en el proyecto que crea la Superintendencia la evaluación del SIMCE se aloja en esta nueva institución.

previa aprobación del Consejo Superior de Educación o su reemplazante.¹⁹ Por cierto, es indispensable que los estándares de calidad definidos por esta institución estén en línea con los recursos existentes. Se requiere, entonces, un trabajo coordinado con la “nueva” secretaría técnica de subvenciones. Parece conveniente responsabilizar también a la Unidad de Currículo y Estándares de los materiales educativos como textos escolares y de asegurar la disponibilidad de buenos planes y programas para los diversos establecimientos subvencionados. Al respecto proponemos que asegure la existencia de un banco de proyectos educativos integrales, compatibles con el currículum nacional, pero adquiridos entre establecimientos “exitosos”. Eso permitiría una mayor diversidad. Hay que recordar que aproximadamente el 86% de los establecimientos del país utilizan los planes y programas oficiales.

Una segunda unidad que es indispensable, sobre todo en presencia de una agencia aseguradora de la calidad, es una unidad de apoyo a los establecimientos para que puedan abordar las recomendaciones de dicha agencia. Esta puede involucrar apoyos transitorios de recursos para contratar, por ejemplo, asesores pedagógicos o terminar el contrato de profesores incumplidores que signifiquen desembolsos de recursos. La asignación de dineros para estos propósitos a través de fondos concursables debería ser administrada por una institución de esta naturaleza. También debería responsabilizarse de gestionar y apoyar la reubicación de estudiantes cuando las autoridades políticas, siguiendo el consejo de la instancia aseguradora de la calidad, cierran establecimientos educativos o revoquen su reconocimiento.

IV. CONCLUSIONES

En este artículo se ha hecho un planteamiento respecto de los cambios institucionales que necesita nuestro sistema educativo, teniendo en cuenta que los mediocres desempeños que registra nuestro país en pruebas internacionales no se pueden aislar de la insuficiente densidad institucional. Así, por ejemplo, no hay retroalimentación a las universidades sobre su desempeño en la formación inicial de docentes. Tampoco existe un sistema de aseguramiento de la calidad que apoye a los establecimientos educativos del país en el logro de una educación de calidad y que exija desempeños razonables. Las iniciativas legislativas recientes sobre esta materia son inadecuadas y dirigen su foco hacia otros aspectos que poco tienen que ver con calidad de la educación. Hay, por otra parte, un análisis insuficiente respecto del diseño del sistema de financiamiento dada la abrumadora evidencia que señala que el desempeño

¹⁹ El proyecto de Ley General de Educación lo reemplaza por el Consejo Nacional de Educación.

educativo de los estudiantes está positivamente correlacionado con su capital cultural. Esto sucede, en gran medida, porque no hay instituciones ministeriales responsables de llevar adelante este análisis.

Se enfatiza, entonces, la importancia de desarrollar nuevas instituciones y reformular algunas ya existentes. Estas instituciones deberían tener responsabilidades bien definidas y dar cuenta pública de su labor. La informalidad institucional actual hace que las responsabilidades estén demasiado diluidas y que no existan separaciones claras entre el diseño de las políticas y la ejecución de las mismas. Esta tiene que estar en manos de instituciones, oficinas u organizaciones suficientemente densas y cuyos directivos sean contratados a través del sistema de alta dirección pública de modo de garantizar la separación entre diseño y ejecución de políticas, además de asegurar un Estado neutral que, a través de una actuación transparente e informada, permita una deliberación instruida sobre el resultado de las políticas en aplicación y una evaluación independiente de la gestión en el campo de la educación.

Se resuelve así la tensión a la que ha estado sometido nuestro sistema educativo que, por una parte, no logra separar adecuadamente diseño de políticas y ejecución de las mismas, y por otra, tampoco permite la autonomía y control de los establecimientos. Este es un proceso que no es fácil de desarrollar, pero que solo es posible de conseguir si hay instituciones suficientemente estructuradas con objetivos precisos y que son responsabilizadas de sus actuaciones. En la base, entonces, tenemos establecimientos que deben ser autónomos en su gestión, pero controlados diligentemente en su desempeño por instituciones estatales altamente profesionalizadas; por un lado, en el uso de sus recursos a través de procedimientos simples y que deberían estar en manos de la misma organización que canaliza los recursos y, por otro lado, en la evaluación de su desempeño, en particular en su orientación a una educación de calidad. Por supuesto, estas no son las únicas instituciones estatales que juegan un rol en esta nueva estructura. El diseño del financiamiento y su relación con los estándares exigidos, los apoyos externos a los establecimientos educativos, los materiales escolares, el currículum, entre otros muchos factores, deben ser administrados por instituciones públicas fuertes y muy profesionales.

Referencias

Anand, P., A. Mizala y A. Repetto. 2006. "Using School Scholarships to Estimate the Effect of Government Subsidized Private Education on Academic Achievement in Chile", Serie Documento de Trabajo 220, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.

- Bellei, C., G. Muñoz, L.M. Pérez y D. Raczynski. 2003. *Escuelas Efectivas en Sectores de Pobreza: ¿Quién dijo que no se puede?* Santiago: UNICEF y Asesorías para el Desarrollo.
- Beyer, H. 2001. "Entre la Autonomía y la Intervención: Las Reformas Educativas en Chile" en Felipe Larraín y Rodrigo Vergara, eds., 2001. *La Transformación Económica de Chile*, Santiago: Centro de Estudios Públicos, Segunda Edición.
- Beyer, H. 2007. "Una Nota sobre Financiamiento de la Educación" en José Joaquín Brunner y Carlos Peña, coords., *La Reforma al Sistema Escolar: Aportes para el Debate*, Santiago: Universidad Diego Portales y Universidad Adolfo Ibáñez.
- Beyer, H. 2007. "Algunas notas sobre selección educacional", en José Joaquín Brunner y Carlos Peña, coords., *La Reforma al Sistema Escolar: Aportes para el Debate*, Santiago: Universidad Diego Portales y Universidad Adolfo Ibáñez.
- Beyer, H. 2007. "Una aproximación preliminar al costo de educar en Chile", mimeo, Centro de Estudios Públicos.
- Beyer, H., B. Eyzaguirre y L. Fontaine. 2001. "Reseña de Juan Eduardo García-Huidobro, ed., *La Reforma Educacional Chilena*", *Perspectivas* Vol. 4 N. 2, Mayo.
- Brunner, J.J. 2007. "Aseguramiento de la Calidad: Pieza Clave", en José Joaquín Brunner y Carlos Peña, coords., *La Reforma al Sistema Escolar: Aportes para el Debate*, Santiago: Universidad Diego Portales y Universidad Adolfo Ibáñez.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. 2006. "Informe Final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación", Santiago: Gobierno de Chile.
- Cox, C. 2007. "Niveles del sistema escolar y formación de profesores" en José Joaquín Brunner y Carlos Peña, coords., *La Reforma al Sistema Escolar: Aportes para el Debate*, Santiago: Universidad Diego Portales y Universidad Adolfo Ibáñez.
- Eurydice. 2003. *Key Topics in Education in Europe, Vol. 3*, "The Teaching Profession in Europe: Profile, Trends and Concerns", Bruselas: European Commission, Directorate General for Education and Culture.
- Fuchs, Th. y L. Woessmann. 2007. *Empirical Economics*, Vol. 32 N. 2-3, pp. 433-464.
- González, P., A. Mizala y P. Romaguera. 2004. "Vouchers, Inequalities, and the Chilean Experience", Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, mimeo.
- Hanushek, E. y S. Rivkin. 2006. "Teacher Quality" en Eric Hanushek y Finnis Welch, eds., *Handbook of the Economics of Education*, North-Holland: Elsevier.
- Hart, B. y T. Risley. 1995. *Meaningful Differences*, Baltimore, Maryland: Paul H. Brookes Publishing Co., Inc.
- Hsieh, C.-T. y M. Urquiola. 2003. "When Schools Compete, How Do They Compete? An Assessment of Chile's Nationwide School Voucher Program", NBER Working Papers, N 10008.
- McEwan, P. 2001. "The Effectiveness of Public, Catholic, and Non-Religious Private Schools in Chile's Voucher System," *Education Economics*, Vol. 9, N 2.

- Mizala, A. y P. Romaguera. 2001. "Factores Socioeconómicos Explicativos de los Resultados Escolares en la Educación secundaria en Chile," *El Trimestre Económico*, Vol. 68 N 4.
- Mizala, A. y P. Romaguera. 2005. "Teachers' Salary Structure and Incentives in Chile", en Emiliana Vegas, ed., *Incentives to Improve Teaching. Lessons from Latin America*, Banco Mundial: Washington DC.
- OECD. 2003. *Literacy Skills for the World of Tomorrow: Further Results from PISA*. Paris: OECD/UNESCO.
- OECD. 2004. *Chile: Revisión de Políticas Nacionales de Educación*, Paris.
- OECD. 2005. *Teachers Matter*, Paris.
- OECD. 2006. *Education at Glance 2006*, Paris.
- Paredes, R. y V. Paredes. 2007. "Educational Performance and Management under a Rigid Labor Regime", mimeo.
- Rojas, P. 1998. "Remuneraciones de los Profesores en Chile", *Estudios Públicos*, 71 (Invierno), pp. 121-175.
- Sapelli, C. 2003. "The Chilean Voucher System: Some New Results and Research Challenges" *Cuadernos de Economía*, Vol. 40, N 121.
- Sapelli, C. y B. Vial. 2002. "The Performance of Private and Public Schools in the Chilean Voucher System," *Cuadernos de Economía*, Vol. 39 N 118.
- Sapelli, C. y B. Vial. 2005. "Private vs Public Voucher Schools in Chile: New Evidence on Efficiency and Peer Effects", Documento de Trabajo 289, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Educación Municipal: El Foco es la Calidad

Comentario de Carolina Tohá*

Hablar de institucionalidad educacional en el momento actual implica hablar del sistema que tenemos y de nuevas alternativas a este. Pero la institucionalidad debe ser un todo coherente, donde las partes se complementen y los protagonistas del sistema tengan roles, responsabilidades y misiones que sean acorde y consistentes. Estamos hablando del ministerio, de los administradores de la educación — sean públicos o privados —, de las escuelas y de los actores que el sistema tiene: profesores, estudiantes, apoderados, codocentes, directivos y, por supuesto, los funcionarios ministeriales. También estamos hablando de instituciones que podemos crear, como la Superintendencia, cuyo papel puede ser entendido como parte de un sistema mayor y no aisladamente.

El gran problema que existe en nuestro país respecto de la discusión institucional es que hay un nivel de discordia ideológica, de dogmatismo, de prejuicios y de lugares comunes que dificultan mucho un debate fructífero para abordar la temática mayor del marco institucional en educación que nos queremos proponer como nación.

Ha habido muchos esfuerzos para generar un debate más constructivo. El último ha sido el Consejo Asesor creado por la Presidenta Bachelet, que dio pasos muy grandes respecto al estadio que teníamos anteriormente, pero al mismo tiempo hizo reaparecer los mismos dilemas y dificultades que hacen que no nos podamos entender.

Ante tantos obstáculos para replantearnos el marco institucional de la educación chilena debemos preguntarnos si vale la pena persistir en proponerse ese debate o si podemos dejar las cosas como están y hacer cambios dentro del sistema actual. Sin embargo, esa solución tiene muchos peros. En primer lugar, tenemos un marco institucional que la sociedad nacional nunca ha terminado de aceptar ni en su origen (la dictadura) ni en su contenido (la subsidiariedad del Estado). En segundo lugar, tiene deficiencias desde todos los ámbitos que lo podamos mirar: Problemas de eficiencia, calidad y equidad parecidos a los que existen en salud en el sentido de que aquí también hay segmentación por “riesgo educacional” —que es un concepto algo extraño pero se podría asimilar— y por ingreso.

* Diputada por Santiago, miembro de la comisión permanente de educación de la Cámara Baja.

Sin embargo, la gran diferencia entre educación y salud es que en ese sector los indicadores son buenos y en educación las cifras son muy preocupantes. Entonces la dificultad de buscar acuerdos en el ámbito educacional genera mayores consecuencias que no encontrarlos en otras materias.

Todas las políticas que hemos desarrollado en estos años, de alguna manera han tratado de torcerle la mano al modelo institucional que Chile tiene, pero sin hacer grandes reformas al sistema, haciendo “programitas”, apoyos por aquí, fondos por allá que no han logrado construir una lógica distinta de funcionamiento. Por lo mismo sus efectos no son todo lo que se ha esperado, hayan sido grandes o pequeños, hayan tenido muchos o pocos recursos.

En esto de buscar un modelo institucional que sea coherente y que de alguna manera pueda superar el modelo actual, hace poco nos tocó a un grupo de diputados de distintas bancadas tener una reunión con una misión del Banco Mundial que está asesorando al Ministerio de Educación para la creación de la Superintendencia. En esa misión, el Banco Mundial nos habló de que ellos reconocían cuatro grandes tipos de modelos que uno podría analizar como opciones para nuestro país. Uno es el modelo de marco general, otro el de contratos por calidad, otro el de instrucción diferenciada y otro el de instrucción dirigida.

El modelo de marco general es un modelo donde, en términos generales, el gobierno establece estándares mínimos de operación, comunica los resultados, provee información al mercado y financia el sistema. Este es a *grosso modo* el sistema que Chile tiene. En el mecanismo de contratos por calidad, adicional a lo anterior, para entrar a funcionar un establecimiento tiene que firmar un contrato por calidad que debe ser autorizado y si ese contrato no se cumple hay consecuencias que significan fundamentalmente el fin del financiamiento o el cierre de la escuela o colegio. En la instrucción diferenciada tenemos las mismas funciones anteriores, pero a ello se suma que hay una política de apoyo y supervisión diferenciada con los establecimientos, por lo tanto, en aquellos colegios y escuelas que tienen buenos resultados hay menos supervisión y los que tienen malos resultados reciben más apoyo y control, llegando incluso a la intervención. Finalmente, el modelo de instrucción dirigida es donde el Estado es el docente, administra directamente la escuela y esta es uniforme.

Lo que nos dijo el Banco Mundial es que dado esos cuatro sistemas, Chile tiene más o menos el primero, Nueva Zelanda el segundo, el Reino Unido, Finlandia y Estados Unidos el tercero y Corea el cuarto. Lo que ellos nos expresaron es que no existen ejemplos exitosos del modelo chileno de marco general en ninguna parte y que su experiencia les indica que el mercado en educación era totalmente insuficiente para producir calidad y equidad. En consecuencia,

ellos piensan que nuestro país debe comenzar a moverse desde el modelo de marco general a uno intermedio entre los contratos de calidad y la instrucción diferenciada. ¿Por qué? Porque eso es lo único que nos podría permitir avanzar en un sistema que tuviera más control por la calidad, pero al mismo tiempo que preservara la diversidad y la libertad de enseñanza, que son cosas que culturalmente están muy asentadas en la sociedad chilena.

En esta discusión entre parlamentarios, apenas el Banco Mundial nos mostró la figura y nos dijo "les proponemos que Chile pase a algún área intermedia, que se sitúe en algún punto entre estos dos", empezó inmediatamente la discordia. No pudimos entrar en este punto siquiera para discutir cómo podría ser, qué podríamos preservar y qué podríamos cambiar. Se trancó el debate y lo que hubo fue un planteamiento drástico, de una parte de la derecha en el sentido de que Chile requiere perfeccionar el sistema actual y no moverse a ningún otro. Plantearon que si nuestra educación tiene problemas es porque el sistema no se ha aplicado íntegramente, porque los municipios no han tenido toda la autonomía, el gobierno central interviene demasiado y la información a la ciudadanía es insuficiente, por lo que la solución sería, a su juicio, revertir esos problemas.

Este ejemplo grafica el entrampamiento en el que estamos. Creo que si no superamos esa dificultad nada de lo que hagamos va a ser suficiente, aunque pongamos una Superintendencia o establezcamos la subvención preferencial.

El problema más importante que tenemos que resolver en esta visión institucional es cómo podemos sacar a la educación pública municipal de la situación en que está. Sabemos que hay problemas que la están llevando a deteriorarse hasta llegar, probablemente, a ser insignificante en algún momento. No voy a entrar a profundizar por qué esto es grave, pero pienso que la mayoría de los presentes, si no todos, pensamos que para un país no tener educación pública o tenerla transformada en algo residual o marginal no es el escenario deseable.

Los problemas que tenemos en la educación pública se podrían sintetizar en los puntos que voy a plantear a continuación.

Primero, hay una situación de doble dependencia que es muy complicada, porque en definitiva tenemos administrando a los municipios mientras la responsabilidad técnico-pedagógica recae en el ministerio. Por lo tanto, todos los aspectos técnico-pedagógicos que ve el ministerio están centralizados. Por otra parte, aquellas tareas que podrían llevar a cabo los municipios no se hacen, porque no tienen plata o porque no tienen los equipos técnicos para hacerlo.

Segundo, la educación municipal está inserta en un organismo que tiene múltiples funciones y la labor educativa no es la más prioritaria, ni la que la ciudadanía más le cobra al municipio. Por lo tanto, la prioridad que tenga,

los recursos que se disponga, el personal con que cuente, dependen de un juego de prioridades que es muy variable y que por lo general no pone a la educación en el primer lugar. Eso hace que las designaciones estén muchas veces tironeadas por factores políticos o equilibrios de otro tipo como la gestión financiera y esto lleva, incluso, a que a veces se le cargue al presupuesto de educación cosas que son de otras áreas.

En tercer lugar tenemos un problema con las reglas del juego, porque la educación municipal funciona con una especie de teórico “trato igualitario” respecto a la educación particular subvencionada que hay en nuestro sistema, pero que tampoco es tan así, porque la educación municipal tiene acceso a una serie de recursos que la educación particular no tiene, pero por otra parte carga con una serie de situaciones que le hacen casi inviable salir a flote. Por ejemplo, el hecho de que tengamos una educación pública que no selecciona alumnos y paralelamente una educación particular que sí puede hacerlo. O que tengamos un estatuto docente que se aplica solo en la educación municipal y que tiene grandes costos. Basta decir que las tres asignaciones principales del estatuto docente (perfeccionamiento, responsabilidad directiva y los bienios) absorben el 34% del monto de la subvención, asignaciones que por otra parte los colegios particulares subvencionados no tienen que pagar. Es decir, los municipios gastan un tercio de la subvención en asignaciones que no deciden ellos, sino el gobierno y el Congreso, y que los establecimientos privados subvencionados no tienen que pagar. Por otra parte, también está el estatuto que tiene las rigideces que todos conocemos bien.

Existe otro problema grave con la mayoría de los municipios, sobre todo con una parte de ellos, que tienen una escala que realmente hace imposible llegar a tener una acumulación de recursos suficientes para hacer una gestión decente. Se ha discutido mucho si esto impacta o no a la calidad de la educación, pero más allá de eso, yo tengo unos datos que muestran claramente que es una situación insostenible. Por una parte tenemos que en los municipios más pequeños, es decir, que tienen entre cero y cinco mil estudiantes, se están aportando en promedio \$ 165.000 por alumno, mientras que los municipios más grandes, que tienen de 100 mil habitantes hacia arriba, están gastando \$ 48.000 por alumno. Es decir, los municipios chicos son los que tienen que poner más recursos.

Por otra parte, si vemos cuánto representa esto que aporta el municipio en relación a sus ingresos, los de menor tamaño aportan el 14% de sus propios ingresos y los más grandes el 7,8%. A esto hay que sumar el hecho de que en los municipios grandes la matrícula ha ido bajando porque hay alternativas privadas y los estudiantes se cambian, mientras que en los pequeños la matrícula es estable porque no hay alternativas y los niños se tienen que quedar

en esos colegios. En definitiva también hay un problema con la escala en la educación municipal, porque los más reducidos y más pobres deben gastar más plata en la educación.

El Consejo Asesor trató el tema de la educación municipal, pero evitando que el debate se centrara en si debe dejarse en el municipio o sacarse de ahí. En cambio, buscó alcanzar un acuerdo respecto a cómo debe ser la administración de la educación pública para superar los problemas que hoy tiene, qué criterios y requisitos la deben regir, llegando a la siguiente conclusión: En primer lugar, que la administración de la educación pública debe estar entregada a un organismo especializado, de fin único, que se dedique a la educación. Es decir, que su tema, su vocación y su prioridad sea ésta. En segundo lugar, que el organismo a cargo de la conducción tenga tanto la responsabilidad técnico-pedagógica, como la administración y gestión, terminando con la doble dependencia. Y es que hoy el ministerio dice que no puede intervenir suficientemente en lo técnico-pedagógico porque la gestión está fuera de sus manos y los municipios dicen que no pueden resolver los temas pedagógicos porque están en manos del ministerio. Tercero, se plantea que se busque un tipo de tutela donde se conjugue de buena manera una alta capacidad técnica con la participación de la comunidad. Actualmente no tenemos ninguna de las dos. El perfil técnico de los municipios, en promedio, es insuficiente para las metas que nos estamos poniendo y, por otra parte, lo que se supone que iba a garantizar el municipio, por el hecho de ser electo y de estar cerca de la gente, en la práctica no ha sucedido. Los vecinos de una comuna no sienten tener realmente ninguna injerencia en las decisiones que se toman en la educación municipal. Por ello, se propuso que cualquiera que sea el órgano encargado de administrar la educación pública debe contemplar una instancia de participación y compromiso de la comunidad.

En cuarto lugar, el Consejo propone que la selección de los directivos sea sacada del "tironeo" de las designaciones municipales y se le encargue a un sistema equivalente a la Alta Dirección Pública, asegurando que estas responsabilidades sean entregadas a las personas más competentes. Quinto, que la administración de la educación pública se sitúe en una escala adecuada a nivel territorial, es decir, que evitemos las dimensiones excesivamente pequeñas que hoy tienen muchos municipios y pongamos como principal criterio lo que los estudios nos han mostrado y que son las escalas óptimas de territorio y matrícula.

Harald Beyer mencionó la posibilidad de que las nuevas entidades administradoras dependan de los gobiernos regionales o del ministerio. La verdad es que ninguno de los dos tuvo el favor en el Consejo. La que más apoyo tuvo es la idea de crear una instancia tipo corporaciones de derecho público. Estas pueden corresponder a asociaciones de municipios, que funcionen en un nivel subregional, salvo quizás en las regiones con menor población y que

se trate de un organismo que tenga participación activa de los alcaldes, la comunidad, las universidades y el gobierno regional.

Es importante aclarar que no es lo mismo un organismo creado a partir de varios municipios que hablar de una pura asociación de municipalidades. La educación no puede depender de cinco alcaldes que se juntan y que si se ponen de acuerdo la cosa funciona y si no, la cosa no va. Sobre todo porque la lógica de armar una escala mayor es permitir que haya subsidios cruzados, que pueda haber una política global que para un alcalde es muy difícil presentar ante su comunidad. Entonces, una forma de preservar la participación municipal es crear asociaciones entre municipios, pero que tengan personalidad jurídica propia, donde estos sean parte del directorio y no de la gestión. Así la educación sería delegada por las municipalidades a otro órgano y no dependería de la precariedad de los acuerdos y desacuerdos entre alcaldes. Seguramente habría que considerar que un municipio se pueda salir de la asociación si no está conforme, pero salirse por una decisión en que tenga participación la comunidad o que sea fruto de un alto nivel de acuerdo en el concejo municipal.

Para terminar, quisiera agregar que creo que en todo este debate sobre educación hay que sincerar los temores y los acuerdos y pienso que uno de los miedos que existe es que cualquier cambio del sistema puede traducirse en pérdida de diversidad, de la posibilidad de elegir de la familia, de la libertad de enseñanza y de proveer proyectos educativos distintos.

En lo personal soy totalmente partidaria de preservar todos estos principios, pero creo que hay que hacerlo de manera tal que en primer lugar se asegure la calidad. La libertad de enseñanza no puede ser libertad de dar una educación que no supera los estándares mínimos. En nuestro sistema, si un colegio tiene demasiadas ventanas rotas puede tener una sanción, pero un colegio donde los niños no saben leer ni escribir en cuarto básico no tiene ninguna y nadie tiene competencias para hacerle ni decirle nada y eso debe cambiar.

También hay que solucionar los problemas de inequidad estructurales y que tienen relación con las reglas del juego, con no hacerse cargo de cómo este sistema segmenta, excluye y reproduce desigualdades. En el caso de la educación pública, que debiera ser el paradigma de la equidad, la hemos puesto en manos de organismos que son intrínsecamente desiguales. Los municipios más pobres pueden aportar menos, tienen menos recursos y menos personal de alta calificación técnica y educan a los niños con más necesidades, mientras que en los más ricos ocurre lo contrario, lo que hace que la educación pública en Vitacura no tenga nada que ver con la educación pública en Chépica.

Si partimos poniéndonos de acuerdo en esos dos principios esenciales, es posible que comencemos a destrabar este debate.

TERCER PANEL

Los Desafíos de la Globalización**Relaciones Económicas Internacionales
en un Mundo Global***Hernán Somerville**

Mi presentación no la hago desde el punto de vista académico, sino desde mi trayectoria, tanto pública como privada. En lo privado, he estado involucrado en negocios en Perú, Venezuela y otras partes del mundo y, además, he manejado fondos de pensiones en Chile, entre otras actividades. En el ámbito público, me correspondió llevar el tema de la deuda pública con bancos comerciales durante los difíciles años 80. En los últimos seis años, en tanto, he estado a cargo del Consejo Asesor Empresarial de la APEC, del cual fui Presidente en 2004; por lo que es desde esta perspectiva que me voy a aproximar al tema de mi exposición.

La globalización es una expresión que resume un complejo abanico de temas: comerciales, políticos, laborales, ambientales, tecnológicos, migratorios y otros. Son elementos muy heterogéneos y probablemente esa misma característica explica las ambigüedades e inconsistencias que ha habido dentro del proceso, así como los temores y resistencias que esta genera no solo en países emergentes sino que también desarrollados.

Hace pocos días leí un artículo acerca de cómo la desigualdad del ingreso y la incertidumbre económica en países europeos ha generado tremendas resistencias frente a la globalización, que se traducen en proteccionismos de toda naturaleza —abiertos y encubiertos—, así como una última variante que consiste en examinar el tipo de monedas. Es por ello que podemos ver a Estados Unidos ejercer una tremenda presión en países como China para que reavalúen sus monedas, lo que provoca un populismo generalizado, especialmente en nuestra región.

La globalización está aquí para quedarse y estando en un mundo en que todas las relaciones políticas, económicas y sociales son cada día más densas e interrelacionadas, la única alternativa es enfrentar este proceso.

Paralelamente, también creo que hay que mencionar una serie de parámetros que han cambiado. Ya no solo se habla de países desarrollados y de países en

* Ex presidente de la CPC y actual Director de Fintec.

vías de desarrollo, sino que ahora también se incluye la nueva realidad de las llamadas naciones emergentes, con el tremendo piso que hoy tienen China e India. Estos países poseen un altísimo porcentaje de la población mundial y el 70% de las reservas internacionales. En la actualidad, por ejemplo, China tiene un trillón de dólares y probablemente es el mayor financista del déficit de cuenta corriente de Estados Unidos. Entonces, queda claro que ante esta realidad tan maciza lo único que cabe es decidir cómo se va a hacer frente.

Otra situación a la que nos enfrentamos es a un crecimiento del comercio internacional que ha sido realmente espectacular, sobre todo si se consideran todos los riesgos o amenazas que existen, entre ellos el proteccionismo, las demoras de las rondas de la actual Organización Mundial del Comercio (OMC), la ronda Doha, la proliferación de los convenios bilaterales y las reglas de origen distintas que muestran que cada día hay más dificultades para hacer negocios. Pero aún en este contexto el comercio internacional ha crecido mucho más que la economía mundial y ha traído muchísima prosperidad, de la cual, obviamente, se han visto favorecidos aquellos países que han hecho “sus deberes”. Los que no han hecho “las tareas”, en cambio, no se han beneficiado de este proceso de crecimiento del comercio internacional.

Ahora bien, ¿cómo está Chile frente a este mundo globalizado? En ENADE señalé que aunque tenemos una de las economías más globalizadas del mundo no podemos considerarnos una nación globalizada.

Podemos decir que tenemos una economía globalizada porque esta cumple con cuatro requisitos básicos para serlo: comercio, inversiones, plataforma y tratados.

El primer aspecto es el tema comercial, sobre el cual creo que no es necesario argumentar demasiado, pues ya se ha hablado suficiente. La estrategia de apertura unilateral de los años 70 y 80 fue seguida por toda una estrategia consensuada a través de tratados de libre comercio bilaterales y multilaterales. Ahora en APEC estamos, finalmente, saliendo adelante con una iniciativa de un tratado amplio de libre comercio del Asia Pacífico, pero además de esto, está claro que estamos muy orgullosos de nuestros convenios con Estados Unidos, Canadá, México, Europa, Corea, China, Japón, y de las negociaciones en marcha con Tailandia y Malasia. Precisamente, en materia de exportaciones el año pasado alcanzamos cifras récord, ya que en la actualidad cada chileno está exportando US\$ 3.000, con lo que el país está a la cabeza, al menos comercialmente hablando, dentro de América Latina.

Un segundo tema sobre este Chile globalizado son las inversiones de las empresas chilenas. Durante la década del noventa estas actividades obtuvieron resultados variados, unos más exitosos que otros. Pero la cuestión es que

las empresas chilenas se ven condenadas a invertir en el extranjero por varias razones: bajo costo de capital y muy buenos planes de negocio con óptimas visiones, entre otras. Inicialmente la inversión se ha desarrollado dentro de nuestra región, pero espero que en algún momento levantemos la vista y miremos más allá. De hecho, ya existen algunas experiencias como la de Sudamericana de Vapores en China e India y algunos bancos que ya poseen oficinas de representación fuera de Chile.

Sin duda, hay riesgos y estos deben ser analizados, sobre todo a nivel político. Las empresas chilenas van a tener que definir algunas estrategias acerca de sus inversiones y buscar más socios locales. Lo que ocurrió en Perú con Lucchetti, por ejemplo, tal vez habría sido distinto si esta empresa hubiera tenido fondos de pensiones vinculados al capital. En varios de estos países las firmas nacionales deberían abrir su accionariado y ponerse en la bolsa, como entiendo que Falabella lo está haciendo en Perú. Dicho de otra manera, lo que hay que hacer es buscar algunas protecciones.

Imagino que cada día se va a adquirir y desarrollar mayor cultura al respecto, pues en varias ocasiones los ejecutivos —no los propietarios— de estas empresas chilenas no han tenido un comportamiento adecuado en el manejo de sus inversiones, aunque luego los errores han sido corregidos. Creo que simplemente se deben sofisticar algunos instrumentos de asociatividad, de mayor participación y más arbitraje.

La tercera característica que hace que nuestra economía pueda considerarse globalizada es un tema que he planteado con fuerza durante muchos años —sin ningún éxito hasta el momento— y es el de la plataforma de inversiones y de servicios. Chile tiene un contexto excepcional, pero hasta el momento no hemos tomado conciencia de cuáles pueden ser las implicancias de lo que considero puede llegar a ser un gran negocio-país. Tenemos todas las condiciones para hacerlo, pues somos un estado de derecho, tenemos instituciones serias, estabilidad macroeconómica, somos confiables, entre muchas otras cualidades. Sin embargo, no se ha tomado conciencia de la importancia que este tema tiene y del impacto que podría tener en el empleo. Hasta el momento ha sido muy difícil obtener la respuesta de tipo legislativo o normativo que se requiere y que implica revisar temas tributarios y los eternos temas laborales, entre otros.

Algo se ha avanzado con la ley de plataforma que —aunque incompleta— se dictó en el gobierno de Ricardo Lagos. En ella se señaló cuáles eran los temas inconclusos, se está corrigiendo el MK II, elevando el crédito tributario de 17 a 30 con países con los cuales no hay convenios de doble tributación. Pienso que este puede ser un tema muy importante para Chile, como un

nuevo negocio-país que tiene fortalezas tanto para la clase profesional como para cualquier otra área de actividad. Basta con ir a Londres, Ginebra, Singapur o Hong Kong para darse cuenta del impacto que ser una plataforma de negocios genera en hotelería, turismo, cultura, en galerías de arte y un sinfín de actividades.

En esto hay dos alternativas: quienes vendemos y promovemos esta idea no hemos sido muy exitosos o simplemente se debe a la visión cortoplacista chilena que no ha tomado conciencia de este potencial. De hecho, antes de dejar la presidencia de la CPC, a pedido de la Presidenta Bachelet, le entregamos a la Subsecretaria de Hacienda un documento con una serie de temas muy concretos (laborales, tributarios y de migración, entre otros) elaborado por un grupo de expertos que incluía a empresas que están en Chile y a otras que en el pasado eligieron a nuestro país como plataforma, pero que hoy se están yendo, lo que me parece lamentable.

El último tema referente a la globalización de nuestra economía consiste en plantearse por qué Chile no vende los tratados de libre comercio que tiene a empresas argentinas, bolivianas, brasileras, uruguayas y demás firmas latinoamericanas. El país podría invitar a empresas de estos países para que vengan, ya sea solas o asociadas con empresas chilenas, para que exporten sus productos desde aquí, aprovechando los TLC que hemos firmado. En general estamos hablando de *commodities*, por lo que las reglas y normas de origen son bastante sencillas y adaptables. Creo que este sería un estupendo negocio-país. En efecto, sé de algunas experiencias de empresas mixtas chileno-bolivianas en el norte, en las que se fabrican muebles con madera boliviana y luego se exportan como chilenos. Claro que el objetivo sería multiplicar casos como este.

Es innegable que esto requerirá más trabajo de la Cancillería chilena para que se dedique a explicar que aquí tenemos un tremendo negocio potencial y en qué consisten los TLC que hemos firmado. Hace poco fui a Argentina en una misión empresarial en la que se les manifestó a las compañías trasandinas que en Chile sus compañías tendrían todos los beneficios de un estado de derecho, entre ellos, estabilidad institucional, seriedad, un mercado de capitales profundo donde pueden obtener financiamiento y otras ventajas más. Pero además de involucrar al Ministerio de Relaciones Exteriores, hay que incorporar a ProChile e incluso, creo yo, a los municipios chilenos y al sector privado. Por nombrar solo un ejemplo, San Antonio podría perfectamente ofrecer este negocio-país a Mendoza.

En este contexto, considero que Asia debe ser una región de especial interés para nosotros. Creo que el futuro económico del mundo está en ese continente

y que Chile debe hacer un esfuerzo en cuanto país plataforma (asumiendo que algún día tengamos las normativas necesarias para ello). Siempre le sugerí a la Presidenta que nombrara un embajador al más alto nivel que se dedicara a recorrer estos países y a explicar las ventajas que tenemos para que las empresas asiáticas utilizaran a nuestro país como una plataforma para invertir en América Latina. Y al mismo tiempo se podría pensar en empresas chilenas asociadas a otras firmas que salieran a invertir al exterior, lo que sería una bandera de protección para las empresas nacionales que, por ejemplo, invierten en Perú y Argentina, ya que al ir con dos banderas se tienen más ventajas.

Al comenzar esta conferencia me refería a que somos una economía globalizada, pero no una nación globalizada. Y creo que no lo somos, en primer lugar, porque en Chile no dominamos el inglés. En segundo lugar, porque hay muchas resistencias culturales a la globalización. No sabemos relacionarnos con personas de culturas diferentes. No las respetamos, no valoramos la riqueza de la diversidad cultural, somos brutalmente xenófobos y eso se expresa de distintas maneras.

En tercer lugar, no veo que las universidades del país estén formando chilenos en la globalización. Es cosa de contrastar lo que ocurre en Chile con lo que pasaba, por ejemplo, en la época de la globalización del imperio británico con las empresas inglesas. En aquella época a los funcionarios que salían de Inglaterra y que tenían vocación de imperio se les entregaban más herramientas que a aquellos que se quedaban en Londres o Brighton, se les enseñaba a manejarse en ese mundo globalizado.

No sé si hoy las universidades le están dando ese “algo más” al chileno del mundo globalizado. Puedo estar equivocado, pero temo que no. ¿Cuánto intercambio hay entre nuestras universidades y las de Asia? Entiendo que muy pocos postgrados se hacen en ese continente, pues la gran mayoría va a Estados Unidos y a Europa, lo que me parece estupendo, pero también creo que hay excelentes universidades en Asia.

En Australia y Nueva Zelanda hoy es un gran negocio vender servicios universitarios. Imaginen lo que significa que un chileno pueda ir a esas universidades y sentarse al lado de un señor que puede llegar a ser jefe de una gran empresa china o coreana o dirigente político. Entonces, cabe preguntarse por qué hacerlo solamente en Occidente y no en Asia, que es dónde creo que está el futuro.

Lo mismo ocurre con nuestros ejecutivos. Las empresas nacionales tienen muchas dificultades para tener administradores que salgan a manejar sus inversiones, por lo que la solución suele ser buscarse a personas de Argentina

o Uruguay que probablemente, por sus orígenes más europeos, tienen mejor disposición.

Quiero finalizar diciendo que, en mi opinión, en Chile hay un criterio muy cortoplacista en todo, por lo que no hemos tomado conciencia ni entendemos cuáles son los desafíos de la globalización. Hasta el momento nos ha ido muy bien, pero se debe a que nuestro país empezó a “hacer las tareas” antes que nuestros vecinos latinoamericanos. Es cierto que llevamos 30 años de ventaja, pero esas tareas de las que hablo ya las está haciendo todo el mundo, por lo que se nos está terminado el *plus* inicial y, reitero, no tenemos conciencia de aquello, ni de los desafíos de la globalización, lo que se expresa todos los días con reformas laborales, la calidad de la educación, el desarrollo tecnológico, nuestro sistema tributario y la falta de manejo del idioma inglés, entre otras.

Por eso insisto en que el mundo globalizado llegó para quedarse y que no hay alternativa que incorporarse a él. Teniendo una economía globalizada creo que nuestros tratados son magníficos y en eso pienso que los objetivos nacionales han estado muy definidos, por lo que solo queda que nos propongamos realizar los cambios normativos necesarios. El principal tema consiste en pasar de tener una economía globalizada a tener una mentalidad de nación globalizada, que es un gran desafío cultural y político. Y con ese piso las demás piezas del engranaje como son la reforma al Estado, la educación y la innovación, entre otras, encajarían perfectamente.

Hacia una Política de Integración Global

Comentario de Juan Gabriel Valdés*

Quiero agradecer esta invitación y decir que es un gusto participar esta vez en un seminario donde se discute el desarrollo de Chile. Por demasiado tiempo he participado en discusiones sobre temas internacionales. Comentar a Hernán Somerville no me es fácil, debido a que estoy de acuerdo con muchas de las cosas que él ha dicho y no se trata de repetirlas. Intentaré abordar, sin embargo, algunos temas que creo no ha tenido tiempo de mencionar.

He estado en casi todos los frentes de la política exterior chilena en los últimos 10 años. En Hacienda, primero, trabajando en el desarrollo de las negociaciones comerciales de Chile, luego en la Cancillería en la conducción de las mismas y por último, en temas muy políticos y muy difíciles para el país. Hoy tengo la sensación que se hace necesario dar una mirada crítica a muchas de las cosas en las que participé. Por lo tanto, que nadie se sorprenda si digo cosas ante las cuales alguien podría reaccionar diciendo: "pero si él estaba metido en medio de eso". Me parece que sería útil en realidad para la Concertación —siendo una muestra de fuerza y no de debilidad—, si pudiera detenerse un momento en algunos temas y reconocer que ahí no lo hizo bien y que las cosas pueden revisarse. Sobre todo y es normal después de diecisiete años, porque es capaz de observar que la mirada de este tiempo no es la misma de entonces y que una corrección se hace necesaria.

Encuentro que el tema de la globalización está yendo ideológicamente más allá de lo que todos quisiéramos. La globalización es un concepto que hoy se usa para "barrido y fregado" y sirve para explicar todo. Nos olvidamos a menudo que la globalización no apareció de la nada, sino que es un proceso que proviene de evoluciones políticas, económicas, sociales y culturales previas del sistema capitalista, por lo que la única manera de comprenderlo como proceso es observándola desde una perspectiva histórica, incluso desde los descubrimientos de los siglos XVI y XVII. La globalización no es ni el comienzo ni el fin de la historia. Pero hoy, al contrario, la globalización se ha transformado en una cosa a la que se le adjudica voluntad, como si fuera un ente orgánico al que se le condena por provocar pobreza o se le aplaude por dar oportunidades de modernidad. Al contrario, tenemos que entender que es un proceso complejo, al que hay que mirar con detención, en el que hay que seleccionar lo que

* Ph. D. en Ciencias Políticas de la Universidad de Princeton, ex Ministro de Relaciones Exteriores. Actualmente es embajador de la ONU en Haití.

conviene y rechazar lo que perjudica; identificar qué cosas provienen realmente de la globalización y qué cosas emergen de los procesos internos de cada uno de los países y de sus formas culturales y de desarrollo.

En este país hablamos de “integrarnos a la globalización” como si se tratara de cablear el país para integrarlo a Internet. Buscamos identificar la globalización con la necesaria evolución hacia un solo mercado libre, cuando en verdad globalización y mercado único y libre no son lo mismo. La globalización, eso sí, integra mercados que tienen normas de funcionamiento, procedimientos e historias que son totalmente diferentes. La utopía de que va haber un solo mercado con reglas comunes en el cual todos vamos a converger en el tiempo y se va a transformar en un estadio distinto en la historia de la humanidad, me suena a marxismo vulgar. Por lo tanto, no creo en eso y no vamos a evolucionar a una forma superior de estructuración de la historia de la humanidad simplemente recitando las ventajas de la globalización. Los chinos van a seguir haciendo su “mercado a la china” durante mucho tiempo más y habrá otros países que van a buscar una práctica de mercado libre; cosa que no ha sido así necesariamente en muchas partes, por lo pronto, por ejemplo, en la historia de los Estados Unidos. Lo que interesa, por lo tanto, es subrayar que existe una “manera nacional” de participar en el desarrollo del sistema internacional y que esa manera nacional no está escrita, se descubre en cada sociedad de manera distinta.

Veo la globalización esencialmente como la expansión de un sistema de redes financieras y tecnológicas que ocurren en un mismo momento en términos de tiempo. A partir de allí se genera una expansión dinámica de todas las actividades humanas, incluso las culturales y sociales. Pero es un proceso con avances y retrocesos, con peligros enormes y grandes oportunidades. Nadie puede decir, al estilo de Corea del Norte, “yo no participo”. Pero no hay una sola manera, ni una forma sola de integración económica y la valoración que los países tienen del fenómeno cambia en el tiempo.

El período eufórico y determinista de la globalización ha terminado. Lo cierto es que la forma en que hoy se la mira en América Latina no tiene nada que ver a cómo se miraba hace 10 años. En aquella época se decía que Chile era un país que tenía “liderato conceptual” y si bien se nos criticaba dentro del MERCOSUR, se pensaba que estábamos señalando un camino que tarde o temprano seguirían todos. Recuerdo que los presidentes del MERCOSUR nos hacían esperar afuera de las reuniones del grupo aduanero porque no éramos socios plenos y un día el Presidente Cardoso le pidió públicamente excusas al Presidente Frei, preguntando por qué se nos castigaba a los chilenos con un trato discriminatorio, si íbamos 10 pasos más adelante y tarde o temprano ellos deberían hacer lo que habíamos hecho nosotros.

Hoy es más difícil escuchar una opinión como esta en nuestro entorno. Esa es una realidad política que debemos considerar. Ni la Argentina de Kirchner cree en la globalización como la de Menem; ni la Bolivia de Morales como la de Sánchez de Losada; ni el Brasil de Lula como el de Cardoso. La idea del ALCA, tan favorecida por Chile se desmoronó. La integración comercial con los EE.UU., que parecía el curso inevitable de la historia de la región, no es hoy más que una posibilidad para algunos países y eso con gran oposición de los sectores proteccionistas norteamericanos y de todos los enemigos del mercado más restringido en el mundo: el del trabajo migratorio. El comercio no es más "el" factor de integración, o el único cemento principal en la construcción de alianzas. Lo que estamos viendo es una irrupción del fenómeno político y el retorno de la geopolítica a la región. Esto, en contra de las predicciones de todos los eufóricos de la globalización que predecían la muerte de una serie de cosas, desde los estados y la política, hasta la geopolítica tradicional.

Chile debe continuar con su inserción en la economía global. De eso no tengo la menor duda, pero, para hacerlo, debe hacer mucha política en su entorno. Soy de los que piensan que, al final de todo, el desarrollo de Chile depende en buena medida de cómo le vaya a América Latina. Con una América Latina en estado de crisis, conmoción política y gran desorden, no hay inversión externa en serio en ninguna parte de la región. Con una situación geopolítica compleja, países en tensión y una falta de inversión que paraliza el desarrollo energético del sur de América, es difícil pensar en que los centros más dinámicos de la economía y el pensamiento mundial puedan interesarse en lo que pasa aquí. Peor aún, con crisis sociales en el resto de la región, con gran ideologización, el contagio hacia nosotros es casi inevitable. Se podrá argumentar que somos excepcionales, pero no que nos hemos ido de la región.

Esto no significa tampoco que Chile deba asociarse a los esquemas políticos o económicos que la región adquiere al ritmo de sus vaivenes políticos. No nos equivocamos en nuestra política de asociación sin membresía en el MERCOSUR, pero al mismo tiempo se impone un mayor realismo. Chile tiene que aprovechar sus éxitos para abrir nuevas oportunidades, sin embargo no debe caer en ilusiones. Soy un entusiasta del trabajo en la APEC, apoyo en principio todos los esfuerzos para cultivar la relación con el Asia, pero creo que hay que reconocer que no podemos ser plataforma de los países asiáticos si no tenemos puertos, si no somos capaces de tener un tren con Mendoza y seguimos dependientes de pasos cordilleranos que interrumpe el invierno. Me sorprende a veces cuando leo ironías, si no mofas, respecto de las intenciones del Presidente Chávez de construir canales y tuberías por el medio del Amazonas, cuando en este país se dice con toda seriedad que somos la plataforma del Asia para América Latina sin puertos de volumen internacional,

sin comunicación real con el resto de la región y sin ni siquiera relaciones diplomáticas normales con uno de nuestros vecinos del norte.

Nuestra integración al llamado proceso de globalización requiere, por lo tanto, de algo más de lo que hemos hecho en los años pasados. No es el mercado el que nos integrará automáticamente en la economía global. La continuidad de nuestro acceso exitoso al sistema requiere primero de un plan nacional de desarrollo y segundo de una actividad política en la región que nos permita afirmar el carácter nacional de nuestra opción de apertura y de oportunidades comerciales. Esto último implica reconocer el carácter fragmentado del desarrollo latinoamericano y actuar de manera pragmática, sin pretender que quien adopta otro camino está equivocado, sino aceptando que tiene otra lectura de su propio interés nacional. De otro modo, pasaremos de ser “un ejemplo” a una suerte de excepción, que en algunos casos será vista como “poco solidaria”, creándonos un cuadro político que puede llegar a ser adverso.

La política y la actividad política juegan hoy un rol muy importante en el proceso de integración. Los proyectos actuales de integración son políticos. Eso es lo que reflejan fenómenos como el ingreso de Venezuela al MERCOSUR y los intentos de mantener una “perspectiva europea” en el desarrollo de las asociaciones latinoamericanas. El diseño geopolítico que se intenta imponer es en verdad bastante confuso y peca en muchos sentidos de populismo. Lo que proclama el Presidente del MERCOSUR “político” no tiene nada que ver con el discurso que hace menos de una década proclamaba el canciller Lampreia del Brasil, por ejemplo, que se centraba en una lógica comercial afín a la OMC, pero no por eso menos real. La cuestión de la energía, el gas, el petróleo y la forma como la situación actual de ese campo se desarrollará, constituirán un elemento enormemente decisivo para la región, tanto en el terreno económico, como en el político.

Leo que una empresa china se acaba de asociar con el grupo Macri de Argentina para producir automóviles en Uruguay y luego exportarlos a Argentina y Brasil. El MERCOSUR pretende reducir la norma de origen a los autos producidos por lo chinos en Uruguay a un 30%, de tal forma de favorecer la integración de Uruguay al MERCOSUR. Este es un ejemplo de voluntad política. Aquí hay un intento deliberado de producir efectos políticos en la inserción global de las economías del acuerdo. Nosotros no podríamos compartir una política como esta. Nuestra política es que “*we do not pick up the winners*”, algo muy ortodoxo que en la práctica no sigue nadie. En verdad ni siquiera nosotros mismos.

Creo entonces que debemos ir por dos caminos. Estoy totalmente de acuerdo con Somerville en un planteamiento en el que él ha sido particularmente lúcido: promover la necesidad de una transformación cultural y de una actitud

cosmopolita de los chilenos frente a la globalización. Debemos desarrollar, como él dice, desde las universidades y centros como estos, un debate y un permanente encuentro con representantes del mundo exterior que nos permita aprender de la práctica de la globalización. Más aún, creo firmemente que debemos impulsar una reflexión conjunta del Estado, los empresarios y los trabajadores para diseñar un plan nacional como el que poseen países como Irlanda, que nos permita adecuar desde la educación hasta las obras públicas a los requerimientos del sistema internacional.

Junto a esto debemos impulsar una acción política de integración mucho más deliberada con los latinoamericanos. Si nuestras inversiones están en América Latina, si gran parte de nuestros negocios están en este continente, si nuestras convulsiones y también nuestros momentos de desarrollo han coincidido de manera muy decidora con lo que sucede en nuestro entorno, no pretendamos reemplazar la realidad física del país por visiones de asociaciones con naciones distantes, muy importantes como modelos de desarrollo, pero que no serán nunca sujetos de nuestra política exterior ni grandes actores económicos en nuestro desarrollo.

Chile ha logrado en algo más de una década una serie notable de progresos. Ellos se deben sobre todo a la capacidad política de la sociedad para reconstruir sus instituciones, para ajustar cuentas con su pasado de manera responsable, de respetar las bases fundamentales de un crecimiento económico basado en la iniciativa privada y el rol social del Estado. Hoy nos abocamos a producir mejoras en la distribución del ingreso, nuestro gran y doloroso problema. Proyectar esta identidad al exterior es un ejercicio político que requiere de creatividad. Él es indispensable antes que todo en nuestra región. Hacerlo será la condición para lograr un nuevo dinamismo en nuestra inserción en el sistema global.

De Deudor a Acreedor: La Nueva Realidad de las Finanzas Públicas*

Eduardo Engel**

Los ingresos fiscales provenientes del cobre durante el 2006 llegaron a niveles nunca antes vistos. Buena parte de la bonanza ha sido ahorrada y será gastada en el futuro, siguiendo la regla de superávit estructural. ¿Es esto bueno para Chile? ¿Estamos ahorrando demasiado? ¿A qué ritmo debieran gastarse dichos recursos en años venideros? Estas son las preguntas que se abordan en este artículo.

Durante las últimas décadas, los ingresos fiscales provenientes del cobre, tanto de Codelco como de las mineras privadas, promediaron los 1.000 millones de dólares anuales. El año pasado el precio del metal rojo llegó a los 4 dólares la libra, llevando a ingresos fiscales que bordearon los 10 mil millones de dólares durante el 2006. Nueve mil millones de dólares por sobre el nivel histórico.

Es interesante notar que, aun cuando el precio del cobre se cuadruplicó en años recientes, los recursos que aportó al fisco al año pasado fueron diez veces su promedio histórico (ver los gráficos 1 y 2). El motivo es que el monto relevante para las finanzas públicas son las utilidades de Codelco y los impuestos a las utilidades de las empresas privadas. Durante los años 2001 y 2002 estas empresas apenas cubrían sus costos, contribuyendo con tan solo US\$ 300 millones anuales a los ingresos fiscales de Chile. El monto por el que contribuyeron durante el año 2006, en cambio, sobrepasó los US\$ 10.000 millones. Claramente es un monto cuantioso y totalmente inesperado, que superó el 7% del producto.

Gráfico 1

Precio del cobre (USD-2006/lb)

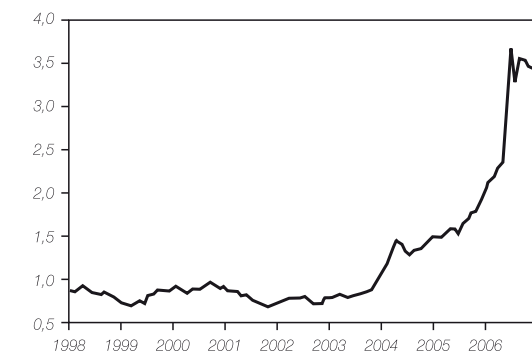
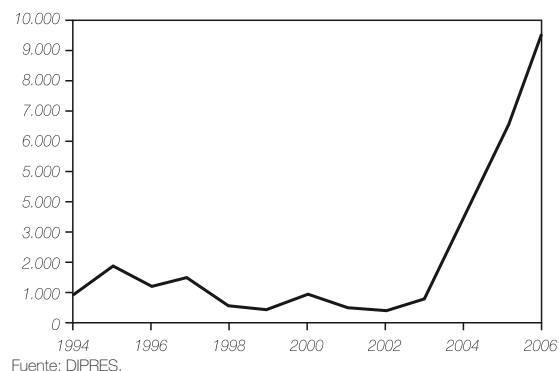


Gráfico 2

Ingresos fiscales del cobre (MM USD)



* Este artículo intenta abordar un tema eminentemente técnico de manera de hacerlo accesible a un público más amplio. Inevitablemente, esto involucra una menor precisión en los conceptos que si se tratara de un artículo escrito para especialistas. Para un artículo más riguroso, pero menos accesible, abordando algunos de los temas que se tratan aquí, véase Alejandro Drexler, Eduardo Engel y Rodrigo Valdés, "El cobre y la estrategia fiscal óptima para Chile", en Felipe Morandé y Rodrigo Vergara (editores), *Análisis empírico del ahorro en Chile*, Santiago: CEP-Banco Central de Chile, 2002, 263-280.

** Ph. D. en Estadísticas de la Universidad de Stanford y en Economía del MIT. Profesor de la Universidad de Yale.

VACAS GORDAS Y VACAS FLACAS

La historia bíblica de las vacas gordas y vacas flacas es un buen punto de partida para analizar cómo gastar la bonanza del cobre. Según se cuenta, gracias a la interpretación que hizo José del sueño del faraón, Egipto pudo acumular granos durante los siete años de buenas cosechas y así tuvo alimentos durante los siete años de malas cosechas que siguieron. El objetivo de esta política fue asegurar que el consumo de trigo no sufriera mayores fluctuaciones, evitando así hambrunas durante los años de vacas flacas.

En 1957, Milton Friedman desarrolló una teoría de consumo que formaliza la idea anterior, y que aplicada a la actual bonanza del cobre sugiere que el gasto adicional financiado con dicha bonanza sea el mismo en todos los años venideros. Porque, recordemos, el objetivo es evitar las fluctuaciones del gasto.

Aunque la idea anterior, conocida como teoría del ingreso permanente, es simple, su aplicación requiere saber cuánto durará la bonanza actual. Si estuviéramos seguros que el 2007 los ingresos fiscales del cobre volverán a ser los 1.000 millones de dólares históricos, entonces bastaría depositar los 9 mil millones de la bonanza en un banco y gastar, año a año, los intereses que van generando dichos ahorros. En cambio, si supiéramos con certeza que la bonanza es permanente, de modo que todos los años venideros ingresarán 9 mil millones de dólares por sobre el promedio histórico, entonces debiéramos aumentar el gasto fiscal en 9 mil millones, ahora y en cada año futuro, ya que no tendremos problema para mantener el nuevo nivel de gasto.

La verdad es que la bonanza del cobre está entre los dos extremos anteriores. Ni totalmente transitoria ni totalmente permanente. Por eso la teoría de Friedman sugiere un incremento del gasto superior al interés que reporta la bonanza, pero inferior al monto total de la misma. Más adelante volveremos sobre este tema, con expresiones que determinan como mejor encontrar el escenario intermedio más apropiado.

MÁS ALLÁ DE FRIEDMAN

Existen varios motivos por los cuales puede ser aconsejable gastar más de lo que sugiere la teoría de Friedman. Primero, hay proyectos de gran rentabilidad social en el país, que son más atractivos que depositar la plata en un banco extranjero y gastarse el interés. Segundo, basado en las tasas de crecimiento de las últimas décadas podemos afirmar que las generaciones futuras serán bastante más ricas que las presentes, por lo cual no debemos preocuparnos tanto de que estas también se beneficien de la bonanza actual, como lo asume la teoría del ingreso permanente.

También hay argumentos que sugieren gastar menos de lo que sugiere Friedman, sobre todo en un momento inicial. En primer lugar están los problemas de gestión asociados a un incremento brusco del gasto fiscal, los cuales llevan a que parte importante de las platas adicionales se terminen malgastando si dicho incremento es demasiado repentino. Segundo, un aumento brusco del gasto lleva a una apreciación del peso, lo cual impacta negativamente al sector exportador. Un tercer motivo para gastar menos es que el cobre es un recurso que eventualmente se agotará, por lo cual uno quiere evitar que los flujos de ingresos generados por el cobre terminen repentinamente.

Un cuarto argumento para gastar menos es que el mercado del cobre está pasando por una situación particularmente volátil, donde los precios altos pueden durar mucho tiempo o desplomarse en cuestión de meses, por lo cual, mientras no se aclaren las cosas, es mejor ahorrar un poco más y gastar un poco menos. Este ahorro se conoce como “ahorro por precaución” y aunque sumamente intuitivo, no fue considerado por Friedman en su teoría. La situación es similar a la que habría enfrentado el faraón de Egipto si al despertar no recordara cuántas vacas flacas y cuántas vacas gordas había en su sueño. ¿Eran 12 vacas gordas y 3 vacas flacas? ¿O 3 vacas gordas seguidas de 12 vacas flacas? Mientras no sepamos, más vale almacenar más trigo. En la coyuntura actual el ahorro por precaución es particularmente importante, ya que nos encontramos en un rango de precios que ningún analista supo predecir, luego, usar los precios históricos para proyectar precios futuros es un proceso aún más incierto que de costumbre.

UNA PRIMERA EVALUACIÓN

¿Qué sugerencias se extraen de lo anterior sobre cómo debiéramos gastar la bonanza del cobre? En un primer momento debemos ser particularmente cautelosos, mientras no tengamos más información sobre cuánto durará la bonanza, conviene ser conservadores con los incrementos del gasto, tal como se hizo con el presupuesto del 2007 siguiendo las prescripciones de la regla del superávit estructural, la cual analizamos en detalle a continuación. En los años que siguen pueden considerarse incrementos mayores del gasto fiscal, en la medida que se tomen las medidas necesarias para que las nuevas platas se gasten bien.

LA REGLA DEL SUPERÁVIT ESTRUCTURAL

Habiendo esbozado un marco conceptual para orientar el ritmo al que debe gastarse la bonanza del cobre, a continuación se analiza la regla del superávit

estructural utilizando dicho marco. Lo que quiero hacer son tres cosas: describir dicha regla brevemente, relacionarla con lo que sugiere la teoría del ingreso permanente y, finalmente, evaluar esta regla en base a este análisis.

Partamos por algunas definiciones. Pido disculpas, porque un poco de álgebra es inevitable debido a que el tema que me tocó es mucho más técnico que los restantes considerados en este volumen.

Definiciones:

- ***I***: Ingreso fiscal
- ***IT***: Ingreso tributario $t \cdot Y$
- ***ICU***: Ingreso del cobre $PCU \cdot Q$
- ***G***: Gasto público
- ***Y***: Producto (PIB)

Me voy a preocupar solo de las dos fuentes principales del ingreso fiscal de Chile: El ingreso tributario y el ingreso que viene del cobre. En tal caso tenemos la siguiente identidad básica:

$$I = IT + ICU$$

Esta identidad dice que el ingreso fiscal total es la suma de los ingresos tributarios y los ingresos fiscales que provienen directa o indirectamente del cobre. Donde los ingresos tributarios son el producto de la tasa impositiva promedio ***t*** y el producto ***Y***, mientras los ingresos del cobre son el producto del precio ***PCU*** y la cantidad producida ***Q***. La expresión precisa para los ingresos del cobre es algo más complicada, ya que debiera considerar los costos de producción y el hecho que las empresas privadas del sector solo transfieren parte de sus utilidades al fisco mediante impuestos. Incluir estos elementos no agrega nada esencial, por lo cual no lo haremos.

Si tuviéramos un gasto fiscal sin superávit ni déficit, nos gastaríamos lo que se recauda y, por lo tanto, el gasto sería igual al ingreso tributario sumado al ingreso que proviene del cobre.

Gasto sin superávit: $G = IT + ICU$

En cambio, si se tiene una regla que impone un superávit del 1% del producto, pero sin que este superávit sea estructural, tendríamos:

Gasto con superávit no estructural de 1%: $G = IT + ICU - 0,01Y$

Consideremos ahora la regla actual, es decir, un superávit estructural del 1%. Para eso reescribimos la expresión anterior, denotamos las variables estructurales

con una “E”. Luego tendremos una “E” después del ingreso tributario y otra “E” después del ingreso del cobre.

$$\text{Gasto con superávit estructural: } G = ITE + ICUE - 0.01Y$$

Donde

$$ITE = t \cdot Y_{pot}$$

$$ICUE = PCU10 \cdot Q$$

Así la regla actual señala que el ingreso tributario estructural que se gasta es la tasa impositiva promedio multiplicada por el ingreso tributario *potencial*. Es decir, la regla considera que hay años en los que el país está por sobre su ingreso potencial y hay años en que está por debajo, por lo que se debe estimar la brecha correspondiente y gastar el ingreso que se habría recaudado si el ingreso hubiera sido igual al ingreso potencial. Con el cobre ocurre lo mismo. En lugar de tomar el precio del cobre del año corriente, se gastan los recursos que habrían ingresado por concepto del cobre si el precio del metal rojo hubiese sido el promedio de los próximos 10 años, según estimaciones de un panel de expertos. La idea es que si el precio hoy es muy alto, el promedio de los próximos 10 años será más cercano al precio histórico y, por lo tanto, se gasta menos, ahorrando la diferencia para los años de vacas flacas.

El objetivo de la parte “estructural” de la regla de superávit que se aplica en Chile es que el fisco no contribuya a exacerbar los ciclos económicos. ¿A qué se destina el superávit? Ha habido novedades en el último año en este tema, en cuanto a institucionalizar cómo se acumulan estos recursos. Primero está lo que se acumula para hacer frente a los compromisos fiscales con las pensiones futuras de los chilenos, es decir, los bonos de reconocimiento. Segundo, están los montos para pagar la deuda del Banco Central y, finalmente, lo que sobra va al fondo de estabilización económica y social.

EVALUANDO LA REGLA

A continuación se analiza cuán buena es esta regla para decidir cuánto ahorramos en años buenos y cuánto gastamos de los fondos acumulados en años malos, comparado con lo que diría el ingreso permanente. Para lo cual, definimos una medida, **a**, que captura el grado de persistencia de los *shocks* a los ingresos del cobre y que está en un rango entre cero y uno. El valor de **a** es cero cuando estos shocks son totalmente transitorios, uno cuando son totalmente permanentes (para quienes saben de procesos estocásticos, estamos suponiendo que los ingresos del cobre siguen un proceso autorregresivo de primer orden con autocorrelación igual al parámetro **a**). Entonces es posible

derivar una expresión para el gasto público, dicha expresión dice que debiera ser una constante más el interés de los activos que tiene el Estado, más una fracción del excedente del cobre del año corriente:

$$G = \text{const} + rA + f \cdot \text{Excedente},$$

Lo clave es cuál es la fracción de los excedentes corrientes del cobre f que debe gastarse. La teoría de Friedman sugiere una expresión, mientras que la regla del superávit estructural sugiere otra. Las expresiones correspondientes son las siguientes, donde r denota la tasa de interés y a el grado de persistencia de los shocks del cobre:

$$f^{IP} = \frac{r}{1 + r - a} \qquad f^{\text{regla}} = \frac{(1 - a^{10})a}{10(1 - a)}$$

Es interesante notar que, para los valores relevantes de la tasa de interés y el grado de persistencia, las dos expresiones no son dramáticamente diferentes. De hecho, el gasto fiscal según el ingreso permanente responde algo menos a las fluctuaciones del precio del cobre que lo que sugiere la regla de superávit estructural. Dicho de otra forma, tomando en cuenta la teoría del ingreso permanente, el ingreso fiscal habría subido algo menos que lo sucedido con el presupuesto del año 2007. Así, por ejemplo, tendríamos que f^{regla} es aproximadamente un 10% mayor que f^{IP} con una tasa de interés real de un 5% —que es un buen *benchmark* y esto no varía si toman un 4% o un 6%— y un parámetro de persistencia de 0,5. Si el parámetro de persistencia es igual a 0,6, la diferencia entre ambos factores crece del 10 a poco más del 30%.

Es perfectamente posible que la brecha entre ambos factores haya sido aún menor, ya que el valor de f^{regla} lo fija un panel de expertos que no tiene que usar la fórmula anterior basada en el grado de persistencia de los ingresos fiscales provenientes del cobre. Es posible que dicho panel fijó un precio del cobre más bajo que el que sugiere la expresión anterior, compensando así la diferencia entre lo que sugiere la teoría del ingreso permanente y la regla del superávit estructural. Esta conjetura es avalada porque, a mi juicio, lo más probable es que el precio promedio del cobre durante los próximos 10 años será superior a los 121 centavos de dólar la libra fijados por los expertos.

A propósito de lo anterior, quiero hacer una propuesta concreta y es que este grupo de expertos tenga más *accountability*. No es bueno que la predicción a que converge este grupo no requiera de justificación alguna, como sucede en la actualidad. Se necesita que expliquen cómo llegaron al precio de largo plazo.

MEJORANDO LA REGLA

No cabe duda que la regla del superávit estructural es una gran idea. Es fuente de envidia e imitación en otros países, no solo en América Latina. La regla ha funcionado bien. Permitió gastar más a comienzos de esta década y ahora nos permite ahorrar parte de la bonanza del cobre. Pero, como todas las cosas buenas, se puede mejorar, aunque ninguna de las recomendaciones que sigue es urgente.

En primer lugar, tener un superávit del 1% puede haber sido una buena idea en un comienzo, pero una evaluación más cuidadosa de los pasivos que tiene el Estado chileno en la actualidad posiblemente sugiera que dicho superávit podría ser menor en el futuro. Yo creo que eventualmente ese 1% puede bajar a un 0,5% o hasta un 0%. No es urgente, pero dentro de los próximos cuatro o cinco años es una materia que podría tratarse.

La parte estructural de la regla también puede ser mejorada. Primero, incluyendo el factor sugerido por la teoría del ingreso permanente para determinar la fracción del ingreso corriente del cobre que se gasta. Segundo, incorporando el ahorro por precaución, idea que, como ya se mencionó, no está considerada ni en la regla actual ni en la formulación de Friedman. Esto lleva a ser más conservadores en el gasto. Tercero, se puede incorporar la idea de que las generaciones que vienen serán más ricas. Esto llevará a gastar más.

Otro tema a considerar si se decide perfeccionar la regla es que ajustar el gasto fiscal tiene costos sociales importantes. En el caso de las reducciones de gasto esto es obvio, en el caso de los incrementos repentinos, antes ya mencionamos una serie de costos asociados a ineficiencias del gasto que se producen en esta circunstancia.

No me sorprendería que al incorporar las recomendaciones anteriores, los niveles de gasto fiscal que resulten no serán muy diferentes de lo que sugiere la regla actual. Aún así, sería interesante tener un estudio detallado que abarcara estos temas y despejara dudas al respecto.

Dos consideraciones adicionales. Una relacionada con las instituciones que manejan los activos que se acumulan durante una bonanza y la segunda relativa a la calidad del gasto.

Las platas que sobran del cobre las vamos a invertir en el exterior y el Ministerio de Hacienda está dejando en manos del Banco Central la tarea de realizar dichas inversiones. El Banco Central, sin embargo, no tiene la experiencia para manejar este tipo de inversiones, por lo cual debiera subcontratar dicha operación. Un tema clave para invertir estos recursos es cuánto riesgo se quiere asumir como país. Las platas que hay del cobre son suficientemente grandes

para que discutamos si realmente queremos comprar bonos de los distintos gobiernos serios del mundo o si, además, queremos invertir en instrumentos de renta variable, la cual conlleva riesgos, pero en promedio retornos más altos. Se sabe que esta última opción implica el riesgo de perder plata algunos años, lo cual lleva asociado un importante costo político, pero al mismo tiempo se sabe de la experiencia histórica que a mediano o largo plazo estas inversiones rentan, en promedio, alrededor de un 5% adicional cada año. Por lo tanto, uno espera terminar con muchos más recursos. La experiencia de otros países es interesante en este punto, por ejemplo el fondo noruego invierte un 40% en activos riesgosos y luego dicho umbral subirá a un 60%.

Durante los últimos 30 años se ha hecho mucho en Chile para contribuir a que las platas públicas se gasten bien. Sin embargo, es un tema donde todavía hay desafíos que enfrentar. Uno de los temas que yo quisiera enfatizar, es que tenemos mucho que avanzar respecto a la evaluación de impacto de las políticas públicas. Viniendo del mundo de la academia, esta es una de las áreas de la economía en las cuales ha habido más novedades interesantes y relevantes para el mundo de las políticas públicas en los últimos 15 o 20 años. Un elemento clave es que al momento de diseñar una política se debe estar pensando en cómo evaluarla. Varios países han incursionado en esta línea, en Chile estamos atrasados, por lo que es un tema en el que debemos ponernos al día.

CONCLUSIÓN

Chile tiene un liderazgo mundial en materia fiscal, con una buena regla que ha permitido ahorrar gran parte de la bonanza del cobre, lo cual se traducirá en un crecimiento más sostenido y menos fluctuante cuando el precio del metal rojo retorne a sus niveles históricos. Sin embargo, dicha regla puede ser perfeccionada, eventualmente apuntando a un superávit inferior e incorporando el ahorro por precaución entre varios elementos ausentes de la regla actual. Otro tema igualmente importante es incorporar la evaluación de impacto de las políticas públicas, lo cual permite incrementos más ambiciosos del gasto.

Gasto Público: Priorizar Calidad y Eficiencia

Comentario de Juan Claro*

Tiendo a coincidir con varios de los puntos que planteó Eduardo Engel, por lo que trataré de matizarlos y de enfatizar ciertos aspectos. En primer lugar, cabe hablar de la coyuntura, creo que en su momento el Ministro Eyzaguirre; junto al Ministerio de Hacienda tuvieron la inteligencia para instalar, frente a un déficit de efectivo, un régimen contracíclico. Obviamente, el contexto político fue favorable a ello y fue una regla fuertemente agradecida por los distintos actores y agentes económicos que respetaron la visión con la que actuó el gobierno. Creo que se valoraron estas políticas anticíclicas que permiten que los ciudadanos económicos —los empresarios— no seamos tan maníaco-depresivos y podamos obtener un progreso más sostenido. Digo esto porque cuando vino la bonanza internacional los empresarios reaccionaron de una manera maníaca, olvidándose de que se habían emparejado un poco los ciclos. Ojalá ocurra lo mismo cuando se presente una situación más adversa en el entorno internacional.

Eduardo se pregunta si la idea puede ser mejorada. Obviamente todas las cosas pueden ser perfeccionadas. Es claro que administrar una política fiscal sobre la base de una contabilidad estructural requiere un cierto grado de capacidad para predecir el futuro. Friedman nos dice que solo podemos gastar los ingresos permanentes, pero no nos dice cómo prever a cuánto corresponderán, lo que es particularmente válido en el caso de Chile, puesto que predecir el precio del cobre es muy difícil.

Lo que he podido ver en seminarios de expertos en Londres es que hoy hay dos escuelas de pensamiento que permiten enfrentar este tema. Por un lado, están los tradicionales que estudian la oferta y la demanda futura. Ellos siguen los proyectos para ver cómo se va conformando la oferta de cobre en el futuro y buscan precios de equilibrio a largo plazo, lo que es difícil, porque muchos de estos proyectos se basan en reservas en países donde no hay mucha seguridad jurídica. Por otra parte, ha aparecido una nueva escuela de pensamiento conformado por los financieros, quienes nos hacen ver, por primera vez, que el cobre ha sido un sector en donde se han resguardado gran parte de los fondos de inversión financieros frente a la debilidad del dólar. Ellos están siguiendo muy de cerca si estos contratos a futuro continúan “roll over” o si se produce un efecto de salida “en patota”, situación que podría generar

*Ingeniero Civil y Magíster en Física Teórica de la Universidad Católica. Ex Presidente SOFOFA.

cambios aún más acentuados. Con todo, la probabilidad de que de alguna manera podamos predecir con exactitud sostenida es obviamente difícil.

Chile es un país que depende del precio del cobre, lo que eventualmente podría generar que nos transformáramos en acreedores más allá de lo deseado, es decir, que tengamos un *stock* de activos financieros permanentes a mediano plazo —que no es el objetivo que se buscaba inicialmente—. Sin embargo, también hay que considerar que puede ocurrir el fenómeno inverso, pues el retardo que se tiene para sincerar ingreso permanente por una subida de precio, puede hacer que ocurra lo contrario. Es decir, que cuando baje el precio también se produzca un retardo respecto de la percepción de que se perdieron ciertos ingresos permanentes, lo que podría llevar a consumir el *stock* rápidamente.

Mi opinión es que hoy debemos ir con cautela. Creo que la regla ha funcionado y pienso que ha generado estabilidad, por lo que no es necesaria la discusión al respecto. Considero que esta nos desfocaliza de lo que, a mi juicio, es lo importante y que es la calidad del gasto.

Me parece que la política fiscal anticíclica es valorada por los agentes económicos y creo que está para quedarse. Es por eso que mantendría la actual regla, salvo que en el futuro veamos que efectivamente se empieza a generar una situación de acreedor más allá de lo esperado y se podría perfeccionar y vincular el gasto al nivel de stock que se vaya generando.

Mirado desde el punto de vista más productivo también hay una regla de los empresarios. Nosotros sabemos que cuando existe un mercado de capitales desarrollado y dentro de ciertos límites, las decisiones de inversión son independientes del financiamiento. En este caso, los límites estarían dados por los efectos macroeconómicos adversos que podría generar un mayor gasto que aumentara la demanda, que subieran las tasas de interés y cayera el tipo de cambio. Tengo la impresión de que, independiente de si los ingresos permanentes son un poco más o un poco menos, sin ninguna duda tenemos una situación y una oportunidad histórica que era impensada hace algunos años. Me refiero a la posibilidad de mantener la política fiscal anticíclica con mayores o menores ingresos permanentes y aprovechar esta holgura para implementar un paquete de reformas procompetitividad de alta rentabilidad social, cuyo gasto público se distribuya a través de un período prolongado con el fin de que mitigue el impacto macroeconómico.

Esto es algo de lo que venimos hablando hace bastante tiempo. Se ha avanzado en algunos aspectos, pero los temas más emblemáticos, quizás por razones que están más bien en la economía política, se han ido quedando. Por ejemplo, las manoseadas Pymes. No es por el lado asistencialista sino por el lado de los fondos de innovación donde tenemos que generar una

institucionalidad con criterio de asociatividad. La reforma del Estado, de la cual se ha hablado esta mañana, haría que Chile compita con todo y garantizaría la concursabilidad del Estado.

Claramente se ha hecho algo con los directivos públicos (ha habido un importante avance), pero sabemos que hay que acelerar la implementación de ese proyecto además de quitar ciertas restricciones como, por ejemplo, el problema de la flexibilidad laboral para poder contratar a personas con ingresos fuera de la escala única. Me parece que ese es un tema clave.

En esta cuestión creo que existe una tremenda deuda de todos los dirigentes políticos, empresariales y gremiales, respecto a cómo modernizar las relaciones laborales. Actualmente, cuando hay holgura es perfectamente posible mejorar el seguro de desempleo, fijar estándares laborales y al mismo tiempo, buscar fórmulas de negociación inteligentes que permitan una mayor flexibilidad, que incrementen la productividad y por lo tanto, los ingresos de los trabajadores y la competitividad de las empresas.

En educación están los temas de la rigidez del estatuto docente, la jubilación anticipada y también mayores recursos para subsidiar la demanda, entre otros tópicos.

Creo que desde hace mucho tiempo se ha hablado de estas iniciativas y se ha avanzado en algunos aspectos, pero aquellos que en la economía política resultan más complicados han sido detenidos o no se ha avanzado lo suficiente. El problema no es técnico, pues recuerdo perfectamente bien que hace cinco o seis años, cuando convocamos a los expertos en políticas públicas de derecha, de izquierda y de todos los sectores que en muy poco tiempo hicieron un verdadero scanner microeconómico y coincidieron rápidamente en el diagnóstico y el conjunto de propuestas a hacer. Obviamente, el problema no estaba en el lado técnico sino en la economía política; en cuánto capital político era posible que la comunidad política y el gobierno pudieran aplicar para sacar estas reformas adelante.

Creo que hoy tenemos la gran oportunidad de aprovechar las holguras para erradicar problemas endémicos, como los mencionados durante este seminario. Para ello se requiere foco. Entendemos que Chile tiene una misión por delante y creo que no se trata solamente de competir en Latinoamérica, sino también a nivel global y, en ese sentido, hay países que están avanzando más rápidamente que nosotros. Necesitamos una visión y un liderazgo para hacer, en definitiva, lo que hasta ayer era imposible. Creo que eso requiere de liderazgo, acción, compromiso, visión y que todo ello redunde en que tengamos un gobierno cuya acción política apoye decididamente la agenda Chile Compite que impulsa el Ministro de Hacienda.

CUARTO PANEL

Institucionalidad Política para Fortalecer la Democracia

Son los Partidos “Stupid!”

*Claudio Fuentes**

En esta conferencia se sostiene que la historia de Chile es persistente: los sistemas políticos han surgido como respuestas a crisis políticas significativas que han tendido en un primer momento a concentrar poder y luego a dispersarlo y se han generado momentos de expansión de la ciudadanía, después de establecido dicho hito constitucional. La historia de 1990 en adelante repite parcialmente aquella tendencia. Hoy vemos esfuerzos por reequilibrar la relación entre Ejecutivo y Legislativo y observamos intentos por expandir los mecanismos de representación para incorporar a los que quedan fuera del sistema.

El escenario descrito plantea cuatro agendas necesarias de encarar para el Chile que viene: mejorar las oportunidades para competir en igualdad de condiciones, fortalecer el balance de poderes horizontal y vertical, mejorar la representación e inclusión y fortalecer los partidos políticos como instancias de representación. Puesto que, una sociedad sin partidos fuertes debilita la democracia, lo que resulta urgente es fortalecer los partidos políticos en Chile.

REPETIMOS LA HISTORIA

La configuración política de un país es el resultado de una combinación (virtuosa o no) del contexto político, la distribución de poder en la sociedad y las decisiones coyunturales que se traducen en reglas del juego formales e informales. Chile se caracteriza por una alta continuidad en sus diseños político-institucionales. Parto de la premisa que un diseño de este tipo refleja un arreglo de intereses y, por lo tanto, una correlación de poder en un determinado momento. En términos comparativos, la política chilena se caracteriza por diseños organizacionales que tienden a perdurar en el tiempo.

En nuestro país pueden observarse tres grandes hitos o “momentos institucionales” que han definido la historia política y republicana nacional y que han quedado plasmados en las Constituciones de: 1833, 1925 y 1980. En

* Ph.D. en Ciencia Política. Universidad de Carolina del Norte (Chapel Hill). Director de FLACSO-Chile. Agradezco los comentarios realizados en el seminario Expansiva “El Chile que viene”, Club Hípico, 18 de enero, 2007.

los tres casos se advierte que los actores que participaron de tales diseños lo hicieron pensando en cómo dar una solución institucional al momento de crisis que se estaba viviendo. Adicionalmente, en los tres procesos la solución pasó por —matices más, matices menos— el fortalecimiento del poder del Ejecutivo frente al Legislativo. Finalmente, la historia de Chile muestra que los cambios en el contexto político y en la correlación de fuerzas en el Congreso ha llevado a promover cambios en el diseño original, tratando de balancear el excesivo poder del Ejecutivo en dos casos (1833 y 1980) e intentando transformar las reglas del juego político para incluir sectores postergados (1833, 1925, y 1980).¹

El primer momento constitucional tuvo lugar con la aprobación de la Constitución de 1833. Luego de la independencia, se observaron varios ensayos constitucionales que derivaron en fuertes pugnas de poder dentro de la elite que dirigía los destinos de este nuevo país. Hacia 1832 se definieron las estructuras fundamentales de lo que serían las reglas del juego institucional hasta la segunda década del siglo XX.

El modelo escogido fue centralista y presidencialista otorgándole importantes poderes al Presidente. Ello queda demostrado al permitirle expedir decretos; ejercer un alto control en el nombramiento de su gabinete y ministros del Poder Judicial; disponer de facultades extraordinarias; tener incidencia en la ley electoral y de imprenta; permitir su reelección por un período e influir en la propuesta de eclesiásticos y gobernadores, entre otras atribuciones. Durante las épocas de receso del Congreso este tenía facultades para declarar estado de sitio, las que efectivamente fueron utilizadas al menos durante un tercio del período entre 1833 y 1861 (Collier y Sater, 1996).

Por su parte, el Congreso tenía pocas atribuciones, aunque la principal era la aprobación de leyes periódicas y, entre ellas, la del presupuesto nacional que solo se convertiría en un instrumento de negociación después que la correlación de fuerzas cambió en el país luego de 1861 (Gil, 1969).

Desde el punto de vista institucional, la historia que se desarrolló entre 1833 y 1925 podría interpretarse como la lucha de crecientes sectores liberales de la elite por ganar espacios de poder y transformar las reglas del juego político. En la década de 1870 se producen relevantes reformas al sistema político, incluyendo la imposibilidad de la reelección presidencial; la reforma a la ley electoral mediante la creación de una junta electoral que evitara el intervencionismo del Ejecutivo; el establecimiento del voto acumulativo; incremento de los poderes del Legislativo en materia de leyes de excepción e interpelación a ministros y el fortalecimiento de derechos y libertades civiles como el de asamblea y

¹ Respecto del período 1810 – 1973, ver Valenzuela (1999).

reunión, entre otros (Gil, 1969; Collier y Sater, 1996). En consecuencia, lo que observamos en este primer período es la concentración de poder en el Ejecutivo (1833) y la posterior lucha de poder para contrarrestarlo en la medida en que surgían sectores políticos de relevancia.

El segundo momento constitucional fue el del año 1925 con el establecimiento de una nueva Constitución. Tal como ocurrió en 1833, el contexto político también estaba agitado por la “cuestión social” que colocó a militares, trabajadores y una emergente clase media en medio de fuertes disputas de poder. El Presidente Arturo Alessandri buscó una solución institucional para responder al fantasma del “parlamentarismo”, que había ocasionado serios problemas entre 1891 y 1920. Para ello, estableció una Comisión Consultiva Constitucional de 53 miembros en la que estaban representados los principales referentes políticos² y a la que adicionalmente se incluyeron independientes de diversas corrientes de opinión. La propuesta definitiva fue rechazada por los radicales, conservadores y comunistas, pero el Presidente Alessandri decidió convocar a un plebiscito, que, a pesar de que solo convocó a un 43 por ciento del electorado, logró ratificar y promulgar la Constitución con motivo de la celebración del día de la independencia el 18 de septiembre de 1925.

Aunque la nueva Carta Fundamental no podría entenderse como un retorno al alto presidencialismo definido en el anterior cuerpo legal de 1833, sí devolvió poderes al Ejecutivo, estableciendo un balance más favorable a este. Se decidió un período presidencial de seis años por elección directa, así como el establecimiento de un sistema electoral proporcional y la renovación cada cuatro años del Congreso. Se eliminó el voto de censura en contra del gabinete por parte del Parlamento y se permitió que el Presidente pudiese definir un decreto de aprobación presupuestaria, si el Congreso no aprobaba el presupuesto presentado por el Ejecutivo en los plazos correspondientes, ya que este había sido, quizás, el mecanismo de presión más importante del Congreso sobre el Ejecutivo en el período 1891-1924. Adicionalmente, se le permitió al Ejecutivo definir la agenda legislativa mediante el establecimiento de un mecanismo de “urgencias” legislativas. Observando la experiencia inmediatamente anterior donde —de acuerdo a la elite gobernante— el Congreso había obstaculizado la gestión del Ejecutivo, se buscó reducir sus poderes, permitiéndole a este último un accionar más libre de intervenciones.

El tercer momento constitucional está marcado por la Constitución establecida en dictadura en el año 1980 y que es el principal motivo de análisis de este trabajo. Luego del golpe de Estado de 1973, el régimen militar decidió establecer

² La comisión incluía a Radicales (26), Liberales (16), Conservadores (14), Demócratas (14), Liberales Demócratas (10), Comunistas (6), y Nacionales (2).

una nuevo diseño constitucional creando una Comisión de Estudios para el establecimiento de una Constitución, la que entre 1978 y 1980 estudió y propuso a la Junta de Gobierno un nuevo marco normativo que fortalecía la figura del Presidente, pero que, al mismo tiempo, incorporaba un complejo sistema de control y chequeo de poderes e incidencia en la política contingente por parte de actores corporativos (Fuerzas Armadas y Poder Judicial principalmente). El anteproyecto fue visto por el Consejo de Estado encabezado por el ex Presidente conservador Jorge Alessandri y luego por la propia Junta de Gobierno. La Constitución fue sometida a un plebiscito nacional en 1980, aunque dicho procedimiento fue altamente cuestionado por la carencia de legitimidad del proceso de establecimiento de esta nueva Constitución y el total control que ejerció la autoridad militar del proceso de dicha consulta ciudadana.

TRANSICIÓN CONSTITUCIONAL: CONTROL Y CIUDADANÍA

Como observamos, los tres momentos constitucionales descritos (1833, 1925 y 1980) requieren necesariamente referirse al momento político inmediatamente anterior al establecimiento de las normas. Aunque en diferentes grados, en los tres casos se intentó fortalecer la figura presidencial.

Los períodos en los que tomaron lugar las respectivas constituciones (1833-1924, 1925-1973 y 1990-2006) podrían caracterizarse por intentos de expandir la ciudadanía a sectores que no son la elite y la forma en que se han incorporado grupos emergentes y sectores sociales excluidos. La experiencia chilena entre 1833 y 1924 fue la de una pugna al interior de la elite por obtener posiciones de poder, expandiendo la base de votación y buscando normas que garantizaran que el Ejecutivo no interviniera en los procesos electorales. Las reformas constitucionales de 1871-1874 apuntaron precisamente en este sentido. En 1871 se introdujo un cambio que impidió la reelección del presidente por un segundo período presidencial y, tal como ya se señaló, se introdujeron reformas para aumentar el poder del Congreso frente al Ejecutivo. Esto trajo una importante transformación institucional que derivaría en lo que se denominó el período “parlamentario” (1891-1920), donde el Congreso asumió mayores roles en los destinos políticos del país.

Uno de los principales cambios fue la expansión del sufragio a nuevos sectores mediante la supresión de la condición de tener una renta y/o propiedad para participar en el proceso electoral. Esto intentaba beneficiar a los sectores conservadores, quienes trataron de asegurar el voto de los sectores agrarios tradicionales de Chile y que muchas veces no podían justificar dichas rentas por escrito. En 1874 se permitió el voto a los hombres que acreditaran saber leer y escribir. Aunque la base electoral no se incrementó significativamente dado que

menos del diez por ciento de la población presentaba aquella condición, una de las consecuencias no esperadas de esta reforma fue que, al crecer los sectores de clase media hacia comienzos del siglo XX, se beneficiaron con esta reforma no solo los conservadores, sino que también grupos de clase media emergentes (Valenzuela, 1999). Adicionalmente, se estableció una junta electoral para evitar las constantes acusaciones de manipulación de los resultados electorales por parte de las autoridades del Ejecutivo que buscaban mantenerse en el poder.

De la misma forma, en el período 1925-1973 observamos un intento por avanzar en regulaciones para controlar las elecciones y luchas desde y fuera de la elite por la ampliación de la ciudadanía. En relación al primer aspecto, con la Constitución de 1925 se creó un Tribunal Calificador de Elecciones. Respecto a la ampliación de derechos, en 1934 se permitió el voto de la mujer en las elecciones municipales y se amplió a las elecciones del Congreso en 1949 y a las presidenciales en 1952. Nuevamente los sectores conservadores fueron grandes impulsores de esta reforma dado que el voto femenino tendía a serles favorable.

Durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva se redujo la edad para obtener el derecho a voto de 21 a 18 años y se permitió el sufragio a los analfabetos. Esta expansión buscaba favorecer a sectores de centro e izquierda tradicionalmente excluidos y que ahora estaban siendo movilizadas por los partidos reformistas. De esta forma, entre 1952 y 1973 observamos un cambio dramático en el padrón electoral, pasando de cerca de 17% a poco más de un 60% de participación electoral en proporción a los adultos en edad de votar.

Cuadro 1
Síntesis de debates en ciclos constitucionales

	1833-1925	1925-1973	1990-presente
Balance de poder Ejecutivo/Legislativo	-Fiscalización Cámara -Junta Electoral -Poder Legislativo	-Tribunal Electoral -Conflicto Ejecutivo/ Legislativo	-Fiscalización Cámara -Ley financiamiento electoral -Debate sobre intervencionismo Ejecutivo
Electorado	-Eliminación voto censitario/renta	-Voto mujeres -Voto analfabetos	-Debate sobre inscripción obligatoria

El período 1990-2006 repite en parte la historia. Tras la entrada en vigencia de la Constitución de 1980, lo que se ha observado es un intento similar al acontecido en los dos períodos anteriores: la búsqueda por restringir los poderes del Ejecutivo, particular, pero no exclusivamente en lo referente al intervencionismo electoral, y una incipiente discusión por ampliar la base electoral dado que la fórmula escogida (sistema binominal e inscripción voluntaria - voto obligatorio) ha

reducido la posibilidad de que nuevos actores se integren al sistema político. En este tercer momento constitucional nuevamente se observa una doble pugna de balances de poder y de ampliación de la ciudadanía a actores que quedan fuera del proceso político.

PARTICULARIDADES DEL NUEVO CICLO HISTÓRICO

Si bien existen similitudes en nuestra historia, convendría realizar algunos matices relevantes para el Chile que viene. En primer lugar, las disputas de poder en el pasado tienen algunas características distintivas. En el primer ciclo la disputa de poder se dio principalmente entre una elite conservadora terrateniente y una elite liberal emergente cuya base de apoyo estaba en la minería y la ciudad. Las principales disputas de la elite se relacionaban con el *clivaje* laico-religioso y el balance entre los poderes del Estado.

En el segundo ciclo histórico vemos que las principales disputas se abrieron a nuevos actores sociales: una clase media emergente en los principales centros urbanos y una mayor organización de los sectores populares y sociales. Aquí los grandes temas se referían a la redistribución y a cuestiones de expansión de ciudadanía.

El ciclo histórico que vivimos es parcialmente diferente. No podríamos hablar de conflictos por la “expansión de la ciudadanía” dado que el reconocimiento y conciencia de derechos es amplia en una gran mayoría de la población. El problema tiene que ver más bien con las capacidades y oportunidades para el ejercicio de los derechos ciudadanos: cómo se van a expresar los derechos y la calidad de los mismos. Temas como las leyes de “cuotas”, reforma electoral, y financiamiento de la política contienen un debate sobre las oportunidades que tiene la ciudadanía para expresar sus visiones. Las reformas no solo apuntan a incluir sectores, sino a identificar problemas en las capacidades de los distintos actores sociales para participar del juego político. Por ejemplo, la falta de representación de mujeres en el Congreso —que muestra una de las tasas más bajas de participación en América Latina— se vincula no al desinterés de las mujeres de participar de la vida pública, sino que a condiciones estructurales en la sociedad que limitan su inclusión en el espacio público. Desde otro punto de vista, en sociedades altamente desiguales, la competencia electoral debe también regular el financiamiento de campañas de modo de garantizar un mínimo de recursos del Estado para que los actores políticos puedan competir.

El segundo elemento diferenciador, respecto de ciclos previos, es que en la actual coyuntura existe un alto nivel de concentración de la riqueza, por ende,

del poder. El contexto actual difiere del período 1925-1973, por cuanto no se ve una capacidad de articular colectivamente demandas por parte de fuerzas políticas relevantes y que expresen los intereses de los que tienen un menor acceso al poder. La capacidad de acción colectiva de los que tienen pocos recursos es menor que en el pasado. Esto coloca una agenda de cuestiones relativa al establecimiento de regulaciones para evitar “oligopolios” políticos y a estimular la competencia política. Temas como la regulación de la publicidad del Estado en los medios de comunicación; financiamiento electoral privado y financiamiento permanente de partidos políticos son aspectos de la agenda que se abren en un contexto de alta desigualdad.

Lo anterior lleva a un tercer tema que es fundamental: el rol de los partidos políticos. Si en el primer y segundo ciclo histórico estos jugaron un papel central en la intermediación de demandas sociales, hoy su participación comienza a reducirse por varios factores. Primero, la sociedad pierde cierto nivel de identificación con los partidos políticos tradicionales. En segundo lugar, se generan espacios de representación de intereses diversos y que responden a agendas segmentadas de la sociedad (la defensa del medio ambiente, de la ciudad, los derechos ciudadanos, entre otros). En tercer lugar, se produce una “desmasificación” de la representación política, que implica un declive de espacios de representación social de actores como sindicatos y la tradicional militancia política. Se abre así un escenario nuevo, donde los partidos ocupan un lugar diferente en la intermediación de intereses sociales. De la tradicional representación de intereses de clase de carácter horizontal se da paso a representaciones verticales y pluriclasistas, en las que una elite de los partidos tiende a establecer relaciones directas con verdaderas “redes partidarias” de menor conexión directa con la ciudadanía (Cavarozzi y Medina, 2002).

LOS TEMAS DE LA AGENDA POLÍTICA

El sentido de una reforma está dado por los objetivos que se deseen alcanzar. El supuesto básico de esta conferencia es que una sociedad que desee mantener altos niveles de gobernabilidad no debiera promover la exclusión de sectores sociales sino que, al contrario, la inclusión de ellos. En otras palabras, debiera ser capaz de establecer un marco normativo estable, pero capaz de adaptarse a cambios sociales y políticos emergentes. El actual esquema de gobernabilidad —con un Ejecutivo fuerte, bajos niveles de control horizontal y vertical, bajos niveles de inclusión y falta de representatividad política— podría generar dificultades en el largo plazo y de ahí la necesidad de su reforma.

En efecto, podríamos sintetizar los problemas del actual sistema político en cuatro³. En primer lugar, las oportunidades de competir están desigualmente distribuidas en la medida que existe una serie de normas que favorecen a los que tienen ventajas derivadas del acceso a recursos o a aquellos que han ejercido tradicionalmente el poder (los hombres). Paralelamente, existen altos niveles de concentración de poder en el Ejecutivo, lo que fue parcialmente moderado por las reformas constitucionales de 2005. La capacidad del Ejecutivo de controlar la agenda legislativa, definir el presupuesto y normar vía decreto genera un desbalance negativo para el sistema político. Existen dos formas de apaciguar tal desequilibrio de poder: generando un mayor balance de poderes horizontal y complementariamente, estableciendo mecanismos que permitan el control vertical. Un tercer problema es que el sistema político requiere de incentivar la participación de sectores que están quedando excluidos del sistema (jóvenes, indígenas, mujeres), para alcanzar una mejor representación de los diversos segmentos políticos y sociales del país. Finalmente, se necesita fortalecer los partidos políticos como instancias de intermediación entre el Estado y la sociedad.

A continuación elaboramos una agenda con propuestas específicas que requerirán atención en los próximos años.⁴

MEJORAR LAS OPORTUNIDADES PARA COMPETIR EN IGUALDAD DE CONDICIONES

El problema no es solo generar condiciones para que exista competencia, sino que esta se dé en igualdad de condiciones. Una agenda democrática debiera preocuparse no solo de que “gane el más mejor”, sino de que las personas que participan en el espacio de lo público puedan tener mínimas condiciones para poder competir por llegar al poder, lo que requiere de coherencia en la definición de políticas.

Es necesario que el financiamiento de la política equilibre el principio de la libertad de expresión con el principio de la igualdad de oportunidades. El sistema de financiamiento actual solo se preocupa de la época electoral y lo hace en forma insuficiente por cuanto protege los intereses de las grandes empresas con fines de lucro (a las que se les autoriza realizar donaciones en forma reservada) y no protege el interés de la ciudadanía que no conoce, sino hasta ocho meses después de ocurrida la elección, apenas un segmento de las donaciones

³ El ejercicio de este trabajo es identificar agendas futuras y no mostrar virtudes pasadas. Por lo tanto, no nos detendremos tanto en las virtudes de la transición sino que más bien nos centraremos en los problemas y vacíos del actual sistema. Agradezco los comentarios realizados en este sentido en el Seminario de Expansiva “El Chile que viene”, Club Hípico de Santiago, 18 de enero, 2007.

⁴ Esta agenda es desarrollada en extenso en Fuentes y Villar (editores) 2006.

electorales. En un contexto de protección de igualdad de condiciones para competir o bien las donaciones debieran ser públicas y conocidas antes de verificarse el acto eleccionario o simplemente debiese prohibirse que empresas con fines de lucro puedan realizar donaciones a candidaturas.

Se produce la paradójica situación de que mientras a las personas jurídicas sin fines de lucro (como los sindicatos) se les prohíbe que realicen aportes a candidaturas, bajo el supuesto que se estaría incidiendo indebidamente en la política, sí se permite que las personas jurídicas con fines de lucro (empresas) puedan realizar donaciones.

De la misma manera debiesen regularse aquellos aspectos que dicen relación con el *lobby*, el conflicto de intereses de autoridades públicas y las donaciones a campañas de personas naturales con intereses específicos en el sector público, entre otras materias.

Otra dimensión del mejoramiento de condiciones para la competencia se relaciona con la generación de incentivos para que actores sociales de nuestra sociedad que son discriminados puedan participar del espacio público. Por ejemplo, en relación a la participación de mujeres en política, la situación es particularmente preocupante en Chile dado que en términos comparativos está cerca de cuatro puntos por debajo de la media mundial y poco más de siete puntos por debajo del promedio en el continente americano. Entre los factores que explican esta subrepresentación se cuentan diferencias socio-económicas entre hombres y mujeres, la baja tasa de inserción laboral de la mujer en nuestro país, variables institucionales y elementos culturales, aunque los factores políticos (sistema electoral, rol de los partidos políticos) juegan un papel crucial en su inclusión en el espacio público (FLACSO, 2005).

Finalmente, otro aspecto poco observado por nuestra sociedad es la vinculación entre sociedad, empresas, medios de comunicación y Estado. Un sistema democrático debiese garantizar la difusión pluralista de ideas. Dos cuestiones parecen centrales en este ámbito: cuál es el costo para obtener, por ejemplo, una frecuencia radial y quién y cómo se regula la publicidad estatal en los medios de comunicación. Si el costo de una frecuencia es demasiado alto, ciertamente que saldrán favorecidos solo aquellos sectores de la sociedad que tengan recursos para invertir en frecuencias. Asimismo, si la distribución del avisaje en los medios de comunicación no está regulada, también se prestará para favorecer a determinados intereses económicos. En el caso chileno ocurren estos dos escenarios, lo que es negativo para el fortalecimiento de la libertad de expresión dado que son los recursos económicos los que definen qué medios de comunicación subsisten.

FORTALECER EL BALANCE DE PODERES HORIZONTAL Y VERTICAL

Chile es uno de los países con mayor concentración de poderes en el Ejecutivo en América Latina (Payne *et al*; 2002). Según un estudio realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el sistema presidencial chileno monopoliza la agenda legislativa, limitando la capacidad de iniciativa legal por parte del Congreso. Al respecto se requeriría avanzar en fórmulas de contrapeso del Legislativo que permitan un mejor control y balance de poderes.

Así, desde el punto de vista del balance de poderes horizontal, se requiere fortalecer el Poder Legislativo. Ello implica no solo promover mayores capacidades de fiscalización de dicho poder sobre el Ejecutivo —y que tal fiscalización tenga efectos en la autoridad política— sino también mejorar las capacidades organizacionales del Poder Legislativo, estableciendo un servicio profesional de apoyo para el trabajo parlamentario, mecanismos de seguimiento de leyes y la profesionalización del sistema de análisis jurídico comparado.

Sin embargo, también se necesita avanzar en una agenda que observe la relación entre el Estado y la ciudadanía. Un problema serio del actual contexto democrático es que la ciudadanía tiene muy pocos instrumentos para hacer efectivos sus derechos. Las defensorías ciudadanas son mecanismos de fiscalización, por parte de un ente autónomo al gobierno, de las acciones y omisiones de las entidades de carácter estatal. La noción de *Ombudsman* o defensoría ciudadana proviene de los países escandinavos, aunque ha sido adoptada rápidamente a los países de tradición anglosajona e hispana. Hoy quince países de América Latina cuentan con dicha figura.

A diferencia de instituciones estatales como la Contraloría, la Defensoría Ciudadana no se encarga de velar por la legalidad de los actos de administración o el ejercicio financiero. Se trata más bien de una instancia intermediaria entre las demandas ciudadanas de un trato ajustado al derecho y las instituciones del Estado. Una de las principales dificultades de los sistemas democráticos modernos es que la ciudadanía carece de instrumentos, conocimientos y capacidades para reclamar por sus derechos frente a dichas entidades.

El concepto de defensoría ciudadana parece apropiado para llenar aquel vacío. Se trata de una institución autónoma, por lo general vinculada administrativamente al Poder Legislativo; sus resoluciones y recomendaciones son de carácter no vinculante y cuenta con el poder de fiscalizar y requerir informaciones de las autoridades públicas con independencia. Sus resoluciones no tienen carácter judicial, aunque en algunos países cuenta con la capacidad de interponer apelaciones ante los juzgados correspondientes. En la mayor parte de los casos, el defensor ciudadano es nombrado por el Congreso por un período

de tiempo no superior a cinco años y renovable una sola vez. En Chile se encuentra pendiente la aprobación de un defensor ciudadano a partir de un proyecto de ley enviado por el Ejecutivo en 2003.

Otro mecanismo de control ciudadano es el rendimiento de cuentas de las autoridades, una práctica que crecientemente se ha establecido en las democracias avanzadas. Esta práctica incluye como condición necesaria:

- a) La responsabilidad del representante de dar cuenta, al inicio del ejercicio de sus actividades públicas, de una declaración de sus compromisos programáticos y de bienes.
- b) La capacidad de la ciudadanía de acceder a la información necesaria para poder evaluar el ejercicio de las actividades de su representante.
- c) Rendición de cuentas periódicas de la autoridad respecto de los compromisos asumidos y su materialización.

Las iniciativas del gobierno en 2006 en materia de transparencia y probidad avanzan en la dirección correcta de establecer el acceso a la información como un derecho y la publicidad de dicha información como un deber del Estado. Al elevar los pisos mínimos lo que se está haciendo es democratizar el Estado, convirtiéndolo en un espacio sujeto al control ciudadano.

MEJORAR LA REPRESENTACIÓN E INCLUSIÓN

La historia política de Chile hasta 1973 estuvo cruzada por la expansión de la ciudadanía, esto es, la inclusión de sectores marginados del juego político en la esfera del poder. El retorno a la democracia en 1990 marcó un hito, pues gran parte de la ciudadanía adulta participó del proceso electoral. Sin embargo, a partir de entonces se ha producido un envejecimiento vertiginoso de dicho padrón y hoy cerca de 2,5 millones de adultos en edad de votar no participan del ciclo electoral. Si a ello sumamos los sectores que votan en blanco, anulan su voto o votan por alternativas que no alcanzan una representación en el Congreso, podríamos afirmar que el Parlamento representa a, aproximadamente, el 54 por ciento de la población en edad de votar.

Existe una fuerte contradicción entre lo que señala la Constitución de 1980, que establece la ciudadanía a partir de los 18 años y la Ley de 1989 que estableció el mecanismo de inscripción electoral y que intentó generar trabas u obstáculos para que la ciudadanía participase del proceso político. Se necesita de un sistema automático que facilite la inscripción electoral. Lo anterior afectaría la agenda política por cuanto los partidos políticos y candidatos(as) tendrían que

interesarse en un segmento de la sociedad que hoy está ausente del sistema. La reforma es técnicamente posible aunque, como veremos más adelante, políticamente de difícil concreción (Fuentes y Villar, 2005).

A esta simple reforma para incluir 2,5 millones de jóvenes potenciales electores, debe agregarse el establecimiento de un sistema de votaciones moderno que sea capaz de incorporar el voto de los chilenos en el extranjero y que dé mayores facilidades a los discapacitados para concurrir a votar.

Por último, se necesita un mecanismo electoral que resuelva los problemas que enfrenta el actual sistema binominal. Dicho sistema tiende a sobrerrepresentar a las coaliciones más votadas, lo que afecta la presencia de mujeres en el Congreso, distorsiona la representación de regiones, beneficia a los pactos —pero no necesariamente la cooperación dentro de ellos—, no favorece la competencia entre coaliciones y desincentiva la participación ciudadana al generarse una alta previsibilidad sobre los resultados electorales (FLACSO, 2007).

FORTALECER LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO INSTANCIAS DE REPRESENTACIÓN

En una época de crisis de partidos en gran parte de América Latina, más que escapar de ellos se requiere fortalecerlos. Es difícil que los antiguos esquemas de partidos organizados en torno a grupos de base vuelvan a potenciarse. Lo esperable es el desarrollo de mayores niveles de profesionalismo en las instancias de intermediación. En Chile, cada dos años los partidos deben movilizarse para captar votos y es en ese momento cuando tienden a reforzar sus vínculos con la ciudadanía.

Las reformas en esta materia consideran, primero, el perfeccionamiento de los sistemas de democracia interna de los partidos (regularización de padrones, procedimientos de elecciones, entre otros), la regulación de su financiamiento en época no electoral y la generación de mecanismos para potenciar su profesionalización (escuelas de verano, centros de formación y difusión de ideas, entre otras). Partidos fuertes, transparentes y activos son la mejor garantía para una democracia estable.

¿VALE LA PENA REFORMAR EL SISTEMA POLÍTICO?

Conviene preguntarse si vale la pena reformar el sistema político, ya que hasta el momento este ha funcionado. El principal argumento para responder afirmativamente esta pregunta es que el contexto político nacional ha cambiado significativamente en los últimos dieciséis años. Aunque en términos comparativos, el sistema político chileno sigue observando altos niveles de

institucionalidad, existen síntomas de desencanto con los partidos políticos y las instituciones tradicionales de representación, lo que podría dar paso a una política centrada en el clientelismo y la relación directa entre autoridades y ciudadanía a partir de una política centrada en el carisma de los candidatos más que en sus ideas o programas.

En este sentido, reformas políticas que fortalezcan los partidos, que generen mayores niveles de control social y mecanismos de balance dentro del Estado que incluyan a los actores emergentes de la sociedad tenderán a reducir la tentación al populismo, el clientelismo y la política centrada en el carisma más que en el debate de ideas. La amenaza no debiera ser la ciudadanía —que por lo general ha tenido pocas capacidades para cambiar el curso de la historia— sino más bien la tentación del populismo.

Una segunda interrogante válida se refiere a si cambios legales como los descritos ayudarán a reducir los efectos del distanciamiento entre la elite política y la ciudadanía. Quizás debamos buscar respuestas en otro tipo de reflexión —por ejemplo, en la cultura política— para responder a los desafíos democráticos que enfrenta el país a través de, por nombrar alguna, la promoción de educación cívica en las escuelas.

Tres tipos de respuesta se podrían dar a esta interrogante. Primero, la promoción de educación ciudadana no es excluyente con la agenda de reformas políticas mencionadas precedentemente. Sin embargo —y aquí está el segundo punto—, un cambio en los contenidos de la educación cívica no necesariamente generará transformaciones de corto plazo en el sistema político. Finalmente, los cambios “culturales” tienden a ser más un resultado que la causa de incentivos puestos en el sistema político.

Una respuesta más general a esta pregunta señalaría que el cambio institucional es condición necesaria, aunque no suficiente, para el fortalecimiento de la democracia en Chile. La agenda democrática precisa abordar asuntos de interés público desde el punto de vista de las transformaciones institucionales y legales, pero al mismo tiempo también tiene que considerar otras dimensiones, tales como la educación, ámbitos sociales, medios de comunicación, diseño de espacio urbano, entre otros.

¿SERÁ POSIBLE ENCARAR UNA REFORMA DE ESTE TIPO?

Una reforma requiere condiciones políticas, esto es, una correlación de intereses favorable para su realización. El actual contexto nacional presenta algunas barreras importantes, aunque también se podrían indicar oportunidades. La principal barrera se encuentra en el propio sistema político, ya que es muy

difícil que quienes detentan la hegemonía promuevan reformas para reducir sus espacios de poder. Las dificultades que se han enfrentado en el Congreso para aprobar una Defensoría Ciudadana, la reforma al sistema de inscripción electoral, el establecimiento de un mecanismo de cuotas o la modificación al sistema electoral ilustran con particular notoriedad esta barrera de entrada.

Sin embargo, lo anterior es solo parcialmente verdadero, pues bajo determinadas circunstancias aquellos actores que detentan el poder han promovido reformas que los han limitado en su acción. ¿Por qué ha sido posible? Por una parte, los actores políticos promueven agendas bajo una convicción normativa que podría llevarlos a reducir sus cuotas de poder en la perspectiva de beneficiar al conjunto de la sociedad. Por otra, en las decisiones políticas también se considera la “expectativa” de tomar una decisión contraria o favorable a lo que la opinión pública está prefiriendo.

La agenda protransparencia y probidad en Chile ilustra este caso. Hacia el año 2003 y enfrentados a situaciones de corrupción, los actores políticos —por diversas razones— aceptaron la restricción de cuotas de poder en beneficio de mecanismos para garantizar un sistema político más transparente. Algunos lo hacían porque, defendiendo aquella causa, podrían instalarse en la escena política con mayores posibilidades de éxito electoral futuro. Otros lo hacían por la convicción política de promover un sistema político responsable y transparente. Otros promovían dicha agenda para mantenerse en el poder. El resultado fue una restricción de las autoridades políticas en una serie de materias referidas a asignación de cargos, financiamiento electoral, profesionalización de la administración pública, sistema de compras público, entre otras. Determinadas condiciones políticas favorecieron un cambio del *status quo* que tendió a restringir cuotas de poder.

La pregunta, entonces, es si existen las condiciones para promover una agenda amplia de reformas políticas. Las respuestas son diversas aunque todas apuntan a señalar que en los próximos años se producirán reformas parciales y segmentadas. En el ámbito de la reforma electoral existen pocas posibilidades para una transformación sustancial del sistema binominal. Lo más probable es que se viabilice una reforma parcial a dicho sistema que permita algún nivel mayor de competencia política. En cuanto a la reforma del sistema de inscripciones, su probabilidad es baja, pues los congresistas temen a los más de 2,5 millones de potenciales nuevos electores, salvo que un número significativo de partidos políticos identifiquen dicha reforma como una oportunidad para alcanzar mayores espacios de poder. Tampoco es probable una reforma sustantiva al sistema de financiamiento electoral, salvo que continúen los “escándalos” en torno a las campañas electorales después de 2009.

Tres temas podrían alcanzar un mayor consenso: reformas proacceso a la información y protransparencia que se han estimulado recientemente y en donde sería “políticamente incorrecto” oponerse a tales transformaciones; reformas a la democracia interna de los partidos políticos dado que en la mayoría de ellos se han producido conflictos por irregularidades y reformas que buscan aumentar las capacidades de fiscalización del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo.

Si existe una reforma necesaria y políticamente viable sería la que apuntara a mejorar los sistemas de democracia interna de los partidos incluyendo primarias, registro centralizado de votantes, financiamiento en época no electoral y mecanismos de control del proceso electoral, entre otros aspectos. Se trata de una reforma poco atractiva ante la opinión pública pero sustantiva para el fortalecimiento democrático. Un sistema político sin partidos fuertes hace peligrar la democracia y de ahí la pertinencia de encarar estas reformas.

Referencias

- Cavarozzi, M. y J.A. Medina. 2002. *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Argentina: Politeia.
- Collier, S. y W.F. Sater. 1996. *A History of Chile, 1808-1994*. Cambridge, University Press.
- FLACSO-Chile. 2005. *Cuotas de Género, democracia y representación*. Santiago. Programa de Gobernabilidad, FLACSO-Chile e IDEA Internacional.
- FLACSO-Chile. 2007. *Una reforma necesaria: Efectos del sistema binominal*. Santiago. Programa de Gobernabilidad. FLACSO-Chile.
- Fuentes, C. y A. Villar. 2006. *Desafíos Democráticos*. Santiago: FLACSO-Chile y LOM Editores.
- Fuentes, C. y A. Villar. 2005. *Voto ciudadano. Debate sobre la inscripción electoral*. Santiago. FLACSO-Chile.
- Gil, Federico. 1969. *El sistema político de Chile*. Santiago, Chile: Andrés Bello.
- Payne, M., et al. 2002. *La Política Importa. Democracia y Desarrollo en América Latina*. BID/IDEA. Washington D.C.
- Valenzuela, A. 1999 "Chile: Origins and Consolidation of a Latin American Democracy" En *Democracy in Developing Countries*. Editado por Larry Diamond et al. Lynne Rienner Publisher (pp. 191 a 216).

El Futuro del Sistema Político Chileno

*Patricio Zapata**

Hace cinco años fue la primera vez que Expansiva tuvo la gentileza de invitarme a un seminario. Fue poco antes de una elección parlamentaria y los organizadores me pidieron que hiciera algún pronóstico sobre el resultado de la elección. Seguramente nadie lo recuerda, pero yo, con algo de orgullo, tengo por ahí un papel donde dice 64 diputados para la Concertación y 56 para la Alianza, que fue exactamente el resultado.

Pero hoy no me han pedido que venga a adivinar o a hacer de pitoniso. El tema es de mucho mayor envergadura. No es sobre una elección o sobre un número de diputados sino sobre el futuro de un sistema político. Por lo tanto, más que decir lo que creo que viene, voy a exponer lo que yo pienso que deberíamos hacer y al igual que Claudio Fuentes voy a partir con un poco de historia acerca de cómo hemos llegado donde estamos. De mi manera de narrar esta historia se va a desprender sin duda cómo la enjuicio.

Si uno toma los últimos veinticinco años solamente, para hablar de lo más reciente, se puede decir que hay un primer período de nuestra discusión institucional que va del año 1980 al año 1985. Después que la dictadura implantó su Constitución viene un período de cuatro o cinco años en que los críticos y opositores lo que hicimos fue denunciar moral y políticamente, y movilizar al país contra ese diseño. Fueron años bastante estériles en cuanto a resultados, aunque algunos podrían pensar que fueron necesarios desde el punto de vista de afirmar una voluntad y un planteamiento, pero claramente ninguna de esas protestas —recordemos el clima que se vivía entre 1982 y 1984—, ninguna de esas movilizaciones tuvo un impacto directo en nuestro sistema político, por el contrario, se produjeron muchas muertes y mucha violencia política, sin embargo, 1985 marca una inflexión y se inicia un período que yo llamaría de virtud política. Fueron once años de fructífera construcción institucional en el que confluyeron muchos factores que hicieron de esta etapa un período productivo.

Los opositores a la dictadura militar nos dimos cuenta de que no bastaba con tocar la cacerola, gritar y protestar. Había que sumar y juntar diferentes fuerzas, como han descrito José Antonio Viera Gallo e Ignacio Walker en un reciente artículo que se refiere a la potencialidad productiva que tuvo el que, después de tantos años, el social cristianismo y el socialismo se hayan reunido. Esa

* Magíster en Derecho de la Universidad de Harvard y Magíster en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Decano y profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Andrés Bello.

confluencia de dos fuerzas que fueron capaces de hacer cosas importantes en materia de construcción institucional fue una de las grandes noticias de fines del siglo XX en Chile.

En segundo lugar, otro factor relevante fue el valorar los acuerdos y el estar orgullosos de hacerlos. Recordemos cuánto costó lograr el Acuerdo Nacional en 1985, en el que estuvo Monseñor Fresno y del que participaron desde Andrés Allamand hasta Luis Maira. El año 1989 fue fructífero con las primeras reformas constitucionales. Luego 1992 fue provechoso con reformas en materia municipal y posteriormente 1994 y 1995 en materia regional.

Hubo buenos resultados, especialmente en términos de paz y estabilidad política que siguen dando dividendos de los que hemos usufructuado hasta ahora y que se basaron en la idea de sumar y de concordar.

Ya hacia 1996, sin embargo, empezaron a asomar las críticas. La manera de hacer política empezó a mostrar problemas y dificultades. Se acordarán que Tomás Moulián sacó su libro "Chile actual: Anatomía de un mito". Dentro de la propia Concertación empezaron a aflorar dudas entre quienes nunca habían estado muy convencidos de ese proyecto y que ingresaron a él porque no había otra opción y pensaban "es lo que se puede" o "es lo que hay".

El primer tropiezo ocurrió en el invierno de 1997, el que hizo noticia por las casas COPEVA, la extraña muerte del concripto Soto Tapia, el caso CHISPAS que dejó a mucha gente inquieta sobre lo que pasaba con nuestro mercado de capitales y por el resultado electoral decepcionante para la Concertación. Un millón de votos nulos que hicieron que se encendieran las alarmas en el sistema político. La abstención aumentaba y aparecieron los llaneros solitarios como Girardi y Ávila, que alcanzaron enormes votaciones porque ellos denunciaban. En cambio, los responsables, los sensatos empezaban a ser castigados por el propio electorado. Los votantes no pueden quejarse hoy por los parlamentarios que tienen, nosotros hemos elegido a estos parlamentarios que hoy día provocan tantos dolores de cabeza. Ese año, 1997, termina con la llegada del general Pinochet al Senado y con la acusación constitucional.

Con ello se acaba una manera de abordar la acción política y empieza un período de bastante confusión y duda. ¿Qué hacer en materia institucional?

Existía mucha disconformidad y parecía que la Concertación iba a tener que resignarse a los enclaves autoritarios, hasta que en 2004 se llegó al acuerdo constitucional de 2005.

Hay preguntas que quedan en el aire y yo creo que hay que responderlas antes de seguir hablando del futuro.

Una primera pregunta es ¿estamos de acuerdo con que la reforma constitucional de 2005 satisfice nuestras aspiraciones más básicas y fundamentales en materia institucional o quedan todavía cuestiones muy importantes pendientes?

En segundo lugar, si es que esto ocurrió ¿fue simplemente por una coincidencia y, por lo tanto, volvimos después a un ambiente de confusión y duda?

Recordemos que en 2006 se incrementó la polarización y la odiosidad a niveles que no se habían visto en los últimos años. Entonces, el acuerdo de 2005 ¿fue un veranito de San Juan que se materializó gracias a la buena voluntad de Insulza, Sergio Romero y Hernán Larraín o eso no se puede volver a replicar?

Son dos preguntas importantes y yo estoy absolutamente convencido de que el acuerdo constitucional de 2005 repone satisfactoriamente lo que son las bases de una república democrática y que aún quedando por hacer cosas importantes en el ámbito institucional, ese acuerdo deja la Constitución a nivel de lo que se puede considerar una constitución democrática.

Por lo tanto, no estoy de acuerdo con el libro que acaban de publicar los profesores Pablo Ruiz Tagle y Renato Cristi, en el que se pronuncian muy críticamente sobre lo que ellos llaman esta Quinta República. En ese libro, que en todo caso recomiendo leer, se afirma que el orden institucional que instauró Pinochet tiene una cualidad que ellos llaman gatopardística, según la cual no importa cuántas veces se reforme ni que se le saque la firma del General, la Constitución de 1980 tiene una esencia irremediablemente antirrepublicana. Dicho de otra manera, no importa lo que hagamos, es y seguirá siendo una Constitución autoritaria y neoliberal.

Yo no creo que sea así y considero importante afirmar las posiciones personales. Me parece, más bien, que una Constitución que establece un ejecutivo elegido en forma directa por cuatro años, sin reelección, un Presidente que tiene que vérselas con un Parlamento elegido completamente por la ciudadanía es una Constitución que satisfice el mínimo democrático.

Afirmado lo que acabo de decir sobre los últimos 25 años, la pregunta es ¿Cuál es el pronóstico que se puede hacer hacia delante?

Creo que queda claro que lo que yo espero es que podamos recuperar las condiciones que permitieron esa década virtuosa entre 1985 y 1997 y que podamos reeditar esos episodios de acuerdo. El compromiso sobre modernización del Estado de 2003, que ha sido tan vilipendiado en el último tiempo, fue, a mi juicio, una gran cosa, lo mismo que el Acuerdo Constitucional de 2005.

¿Cuáles son las áreas en las que yo creo que hay que trabajar? Considero que son fundamentalmente cuatro áreas.

En primer lugar, los partidos políticos. Tenemos partidos añejos y antiguos. No tenemos que engañarnos pensando en que partidos como la UDI o Renovación Nacional son partidos jóvenes. Los partidos políticos chilenos están anquilosados. No puede sorprendernos que en las últimas elecciones universitarias en la Universidad de Chile y en la Universidad Católica tanto las listas ganadoras como las que salieron en segundo lugar hayan sido listas de jóvenes que se definen como antipartido, como fue el caso de la Surda en la Universidad de Chile y el Movimiento Gremial y la Opción Universitaria en la Universidad Católica.

Los jóvenes tienen la capacidad de escuchar sonidos que los adultos no escuchamos y yo lo quiero ejemplificar con una imagen que me parece muy interesante. Es como ese sonido que producen los celulares de mis hijos preadolescentes, que ellos dicen escuchar y que yo no puedo oír, porque, según lo que ellos me explican, la capacidad de escucharlos se pierde a eso de los 18 o 19 años. Una de dos, o me están engañando a mí y a miles de padres en el país y en todo el mundo o realmente hay algo que nosotros perdemos en términos de sensibilidad y percepción en la medida que nos vamos haciendo viejos. Los jóvenes de este país, antes que los adultos, escucharon los crujidos de nuestro sistema de partidos. Ya se dieron cuenta que los partidos políticos, tal como están, son hombres muertos caminando. No quieren ser socialistas, no quieren ser demócratacristianos, no quieren ser radicales. Les da vergüenza.

¿Pero qué se puede hacer con los partidos políticos? En lo personal creo que debimos haber financiado más la política, antes que las campañas. Puede ser más impopular, pero siempre me ha parecido que si hay que destinar recursos públicos, estos tienen que ir a apoyar la tecnificación de los partidos políticos y su capacidad de fortalecerse. Lo que hemos hecho estuvo bien, pero terminamos debilitando las mesas de los partidos porque ahora los candidatos definitivamente hacen lo que les da la gana y como no existe la reelección presidencial, los parlamentarios hoy día no necesitan el apoyo del presidente ni el de su partido, porque el financiamiento lo reciben directamente ellos.

Yo creo que hay que financiar la actividad de los partidos políticos para que ellos tengan la capacidad de contratar asesoría técnica, de tener sedes decentes y dignas en todo el territorio nacional y que no necesiten pedir gastos reservados a un subsecretario para pagar las cuentas de luz. Menos aún, que terminen siendo propiedad de un multimillonario que es el que hace el cheque para que funcionen. Hay que hacer algo en los partidos políticos y por supuesto que si les entregamos recursos habrá que crear una superintendencia o, al menos, fortalecer a SERVEL.

Respecto al Parlamento, hay que pensar seriamente qué fortalecimiento queremos hacer con el Congreso Nacional. Existen demasiadas atribuciones presidenciales y creo que debo referirme a algunas de ellas.

En cuanto a la iniciativa exclusiva de gasto seguramente no hay que cambiar nada, pero el caso de las urgencias es algo que se puede modificar. La simple atribución de fijar las urgencias le da al Presidente de la República la posibilidad de determinar completamente la agenda parlamentaria, y considero que esa es una atribución que no necesitamos. Sería interesante que el Parlamento pudiera definir su agenda, al menos en parte.

En materia de gobiernos regionales, aunque lo veo muy difícil, sigo creyendo que tenemos que cumplir la promesa que se viene haciendo hace tanto tiempo sobre la descentralización política en Chile. Sé que esto también es anatema a los ojos y oídos de los ministros de Hacienda, pues aparecen los fantasmas de Brasil y Argentina, de la locura y el populismo, pero pienso que se puede explorar en una forma de federalismo razonable, que no tiene que ser el que otros han adoptado. Chile necesita empezar a distribuir el poder porque el centralismo que tenemos nos está matando. Además se trata de un cambio que a mi juicio se puede hacer y que contaría con una enorme simpatía de la gente de las regiones de este país.

Y en cuarto lugar, para terminar, el Poder Judicial es donde tenemos el mayor problema. Lo que ha pasado en los últimos años con la Corte Suprema —y me detengo en esta institución, pero podríamos hablar de otros tribunales— es dramático. La decisión de Enrique Cury, por ejemplo, de irse de la Corte Suprema cuando aún le quedaban cuatro años, creo que es una de las decisiones personales más elocuentes sobre el estado de debilidad de una institución. Una Corte Suprema a la que además se le acaba de quitar el recurso de inaplicabilidad —porque no supo qué hacer con él durante ochenta años— y a la que hace poco le respondieron diciendo que no trabajaba y que flojeaba, cuando intentó hacer un desplante al Ministro de Justicia, frente a lo que tuvo que enmudecer ante una opinión pública tremendamente crítica respecto del máximo tribunal.

Un país no puede tener una institución judicial tan débil y, personalmente, creo que tenemos que avanzar hacia una Corte Suprema estrictamente de casación, que no sea una cabeza que se entienda a sí misma ni que actúe como cerebro de una burocracia formada por jueces a los cuales juzga, mueve, premia y castiga. Debe ser una corte de casación de buen nivel y dejar a un Consejo de la Magistratura el manejo de las políticas públicas judiciales. Dicho de otra manera, necesitamos buenos jueces y buenos administradores.

Son cuatro cosas, reitero. En materia de los partidos políticos creo que hay que apoyarlos. Yo no estoy contento con lo que veo. Hay gente que piensa que si los actuales presidentes de los partidos —Sergio Bitar, Soledad Alvear, Camilo Escalona, José Antonio Gómez— no pudieron hacer algo, entonces ya nada se puede hacer, excepto confiar en que en 2009 vuelva alguna especie de Ibáñez —no quiero decir cuál es el nombre de esa persona— que esté por encima de los partidos políticos.

Esa no es la solución de un país del siglo XXI. No podemos poner nuestras esperanzas y confianzas en un individuo o en una persona porque al final son las instituciones las que importan. A los partidos hay que apoyarlos, ya que nadie puede andar contento por la vida con lo que le pasa al PPD, a la Democracia Cristiana y a Renovación Nacional y aunque seamos independientes es algo que tenemos que mirar con preocupación.

Respecto al tema del Parlamento propongo revisar la regulación de las urgencias. Recordemos que esa iniciativa estuvo a punto de aprobarse en 2005 y que solo faltó un poquito de empuje. Tal vez si los *Think-Tanks* y las ONGs hubieran presionado un poco más se hubiera podido lograr.

Por último, también hay que poner énfasis en los gobiernos regionales, debemos insistir para convencer a los ministros de Hacienda y reitero, contribuir a un sistema judicial serio que garantice el acceso a la justicia.

Los Nuevos Desafíos

David Altman*

Quiero agradecer la invitación y muy especialmente a Jaime Gatica por los esfuerzos de coordinación que ha hecho en este seminario.

Sabemos de las destacables fortalezas que tiene el sistema político chileno, de las cuales hemos venido hablando a lo largo del día. Sin embargo, es notorio que también posee ciertas características que son de especial preocupación y que llaman la atención por el poco énfasis que reciben. Me refiero a algunos aspectos que se relacionan con el llamado “déficit democrático”. A pesar de que nuestras democracias vinieron aparentemente para quedarse estamos inmersos en sistemas políticos con altísimos síntomas de desafección cívica. El “a mí no me importa”, “si igual hacen lo que quieren” o “no toman en cuenta los intereses de personas como yo” son frases que evidencian una baja en la representación política, la legitimidad del régimen e inclusive una eventual amenaza a la calidad de la democracia y su consolidación.

Antes de empezar a exponer mis ideas voy a hacer algunas breves salvedades de rigor. En primer lugar, no esperen de mí una solución para los problemas ya señalados. No existen las soluciones mágicas para lograr una democracia de alta intensidad o de alta calidad. Todas las configuraciones institucionales que podamos pensar son consecuencia de ecuaciones muy complejas y balances entre opciones antagónicas. Hay juegos de suma cero a nivel normativo y, obviamente, a nivel institucional. En segundo lugar, no voy a tocar temas que me parecen de crucial importancia y quizás más importantes que lo que voy a presentar hoy, como la reforma judicial, la reforma administrativa, políticas de género o distribución de riqueza. En esta oportunidad me voy a abocar a un aspecto netamente institucional. En tercer lugar, quiero mencionar una máxima que tenemos que tener en cuenta: si bien no existen arreglos institucionales neutrales, el *statu quo* implica una deliberada opción política. Es decir, que el mantener las cosas como están implica que queremos que se queden como están.

Dicho esto puedo comenzar mi exposición diciendo que Chile presenta grandes deficiencias en tres áreas institucionales que son muy preponderantes. A nivel de participación de la ciudadanía y representación política, mencionado ya por mis compañeros y a nivel de *accountability* vertical y a nivel de *accountability* horizontal. Dentro de cada una de estas áreas existen muchos temas de los cuales podríamos hacer seminarios enteros. Por ejemplo, dentro de la responsabilidad vertical la literatura reconoce temas como la participación cívica como un aspecto crucial;

* Ph.D. en Ciencia Política de la Universidad de Notre Dame y profesor del Instituto de Ciencia Política de la UC.

regulación de partidos políticos — de la que ya habló Patricio Zapata — ; financiamiento político; democracia al interior de los partidos y, el tema que obsesiona a los chilenos, que es el balance entre los poderes del Estado y otros tópicos como la censura ministerial (elemento que, a diferencia de muchos otros países latinoamericanos, en Chile no existe). Si bien sobre cada uno de estos puntos podríamos completar varias bibliotecas, hoy me voy a centrar exclusivamente en un aspecto crucial: la participación cívica en asuntos de su competencia.

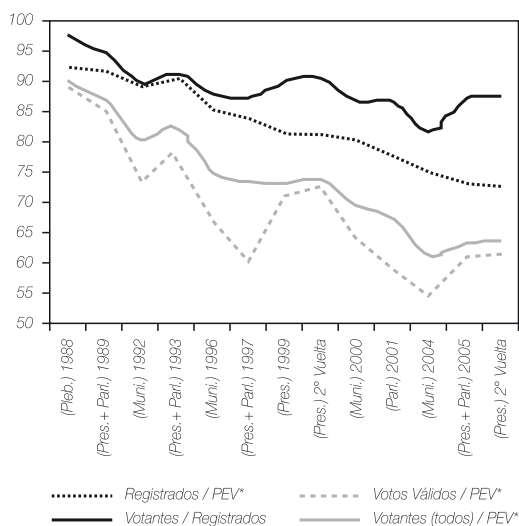
Para contextualizar el tema, quisiera señalar tres cosas. Lo primero es que desde 1988 en adelante, la participación electoral en Chile ha ido decreciendo de forma estadísticamente significativa. Se podría argumentar que esto es producto de la

“normalización” política que se ha producido desde la transición o inclusive de un fenómeno global. Sin embargo, democracias “normalizadas” y con sus transiciones completas tienen niveles de participación notoriamente superiores al chileno, al mismo tiempo que las democracias más maduras tienen niveles de participación, que si bien han bajado levemente en los últimos años, no lo han hecho en la magnitud de nuestro caso (ver gráfico 1).

Dentro del ámbito de la participación podríamos pensar que si los votantes respecto de los inscritos son más del ochenta por ciento, la situación está muy bien. Sin embargo, si enfrentamos los votos válidos con la población adulta en edad de votar, la situación se ve bastante más complicada. El decrecimiento del voto en Chile, tomando en cuenta la población adulta en edad de votar, va “en picada” y, parafraseando a Claudio Fuentes, el Congreso estaría representando a poco más de la mitad de la población adulta en edad de votar.

Gráfico 1

Participación electoral en Chile: 1988-2006



En segundo lugar, llama la atención que de acuerdo a datos preliminares del *Latin American Public Opinion Project*, que está centrado en la Universidad de Vanderbilt y que el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica está llevando adelante, pues es su depositario en América Latina, Chile es aparentemente uno de los países de América Latina con menor índice de asociatividad en el continente. Esto es muy preocupante en un país donde el Estado ha dejado una amplia arena de gestión a la órbita de la sociedad civil.

En tercer lugar, sabemos que las instituciones políticas rinden examen especialmente en tiempos de crisis graves y situaciones de estrés. En este

punto, más que hechos quiero hacer preguntas. Aquí les quiero enseñar una matriz de datos muy elocuente que muestra tres países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) y sus cambios de crecimiento económico en dólares per cápita. Con solo mirarlo ustedes se pueden darse cuenta de lo que estoy hablando (ver tabla 1) .

Tabla 1
Cambio GDP per cápita

	Argentina	Uruguay	Chile
1999	3,85	4,54	3,23
2000	-3,39	-2,85	-0,76
2001	-0,79	-1,44	4,49
2002	-4,41	-3,39	3,38
2003	-10,89	-11,03	2,18

La comparación entre Argentina y Uruguay es de manual, puesto que son dos países que comparten mucho más que su acento. Ambos enfrentaron la más difícil crisis económica de su historia disparada por la devaluación del Real brasileño en enero de 1999. Tanto así que muchos estiman que fue más profunda que la crisis del 29. Sin embargo, ambos países respondieron de forma radicalmente distinta frente a este problema.

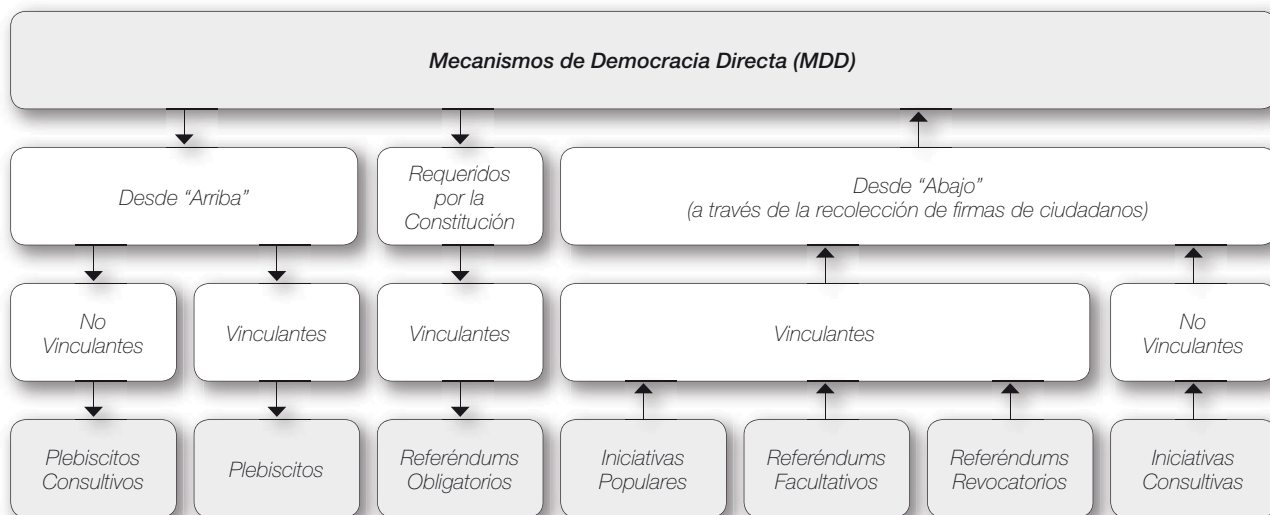
Ahora quisiera plantearles tres interrogantes y pedirles que sean sinceros en sus respuestas: ¿Alguien puede afirmar que Chile *nunca* enfrentará una crisis de semejantes proporciones a la de sus vecinos? Dudo que haya alguien que se anime o arriesgue a afirmar una respuesta. Tomando esos mismos datos en cuenta ¿Se encuentra la democracia chilena preparada para un shock de esta magnitud y para contener la frustración y angustia de la población? Basta con recordar los titulares de los diarios allá por el 2000 cuando en Chile el producto cayó en apenas 0,7%; o simplemente hacer memoria sobre lo que decían los periódicos el año pasado cuando el país creció dos décimas menos de lo previsto. En una sociedad como la chilena, que da síntomas de una altísima bipolaridad, ¿a quién se parecería más Chile frente a una crisis semejante, a Argentina o a Uruguay? Existe un cierto consenso entre los economistas y politólogos uruguayos y argentinos en que las distintas salidas de la crisis estuvieron dadas por la “tonicidad del músculo democrático” que diferencia a ambos países. Esto es, la fortaleza de los partidos e instituciones políticas, lo que sirve como un llamado de atención o un recordatorio de que no estamos “vacunados” contra las crisis.

Volviendo a Chile, existe una suerte de acuerdo acerca de cuáles son las deficiencias que presenta la democracia chilena en estos tiempos. Tenemos acuerdos en el diagnóstico, pero evidentemente falta mucho camino para recorrer sobre cuál es la terapia más adecuada para el Chile contemporáneo. En muy pocas palabras podríamos señalar que vivimos el descreimiento en los partidos políticos, ladrillo fundante de cualquier democracia representativa y, por cierto, una animosidad del juego democrático en general.

Las soluciones que propongo pueden sonar extrañas, pero pienso sinceramente que una posible salida para fortalecer este músculo democrático es devolverle a la ciudadanía, en tanto actores proactivos y reactivos, su capacidad de controlar y decidir asuntos de su pertenencia. Por eso voy a proponer la creación de dos instituciones de democracia directa (MDD) en el marco de los referéndums e iniciativas populares.

Antes de comenzar y debido a la enorme falta de un léxico común, tengo que referirme a qué entiendo por democracia directa. Aquí me adscribo a las definiciones de corte continental. Concibo a los mecanismos de democracia directa como instituciones de decisión política por medio del sufragio directo y universal. Dicho de otra forma, son formas de decisión política en las urnas. En consecuencia ¿qué no es democracia directa? No son comisiones asesoras al Poder Ejecutivo de turno —como las que hemos visto este año— ni es el asambleísmo militante con banderas en las plazas públicas (como vemos en varios países de la región), ni tampoco es el presupuesto participativo tan en

Cuadro 1
Iniciativas por Estado de USA por quinquenio (1960-2005)



boga en algunas ciudades del continente (donde sobresale la experiencia de Porto Alegre en Brasil).

Es evidente que el mundo de la democracia directa no es muy conocido en Chile y por esa razón me tomé la libertad de presentarles una tipología para mostrarles la familia de los MDD, en la que básicamente existen tres grandes tipos: los de arriba, los de abajo y los requeridos por la Constitución.

Los MDD “desde arriba” son lo que la literatura entiende como la democracia plebiscitaria. A través de estos mecanismos el Presidente, el Congreso o ambos poderes llaman a la ciudadanía a decidir sobre una determinada cosa o a consultar una opinión. Este sistema no lo propongo, pues creo que la literatura tiene bastante evidencia que demuestra que podría ser dañino para la salud de la democracia en cuanto esquivada, por la voluntad de unos pocos, a las instituciones de carácter representativo.

Los MDD “desde abajo” usualmente funcionan a través de la recolección de firmas, con umbrales y exigencias que varían de país en país. Se dividen en tres básicamente, las iniciativas populares, que son el arma proactiva por excelencia para la ciudadanía (Hautala, Kaufmann y Wallis; 2002), a través de las cuales las personas pueden decidir acerca de algún asunto que el sistema político no hubiese decidido por sí solo; el *referéndum* facultativo, por el cual los ciudadanos pueden aprobar u oponerse a una determinada ley ya aprobada y el *referéndum* revocatorio, mecanismo que tampoco recomiendo en esta instancia.

El único MDD que existe en Chile y que está especificado en los artículos 128 y 129 de la Constitución es el *referéndum* obligatorio y solamente se puede aplicar bajo circunstancias muy específicas como, por ejemplo, que existiera una diferencia crucial de opiniones entre el Congreso y el Ejecutivo. Este MDD se acostumbra utilizar en la gran mayoría de las democracias contemporáneas cuando se hace una reforma constitucional, pues generalmente terminan siendo aprobadas o derogadas a través de un *referéndum* obligatorio.

Lo que yo propongo en esta instancia como una posible mejora al marco democrático son las iniciativas populares y los *referéndums* facultativos. Evidentemente, la discusión es muy profunda y hay importantes argumentos políticos y filosóficos a favor y en contra de estos mecanismos. Los detractores afirman que se establece un juego suma cero que no permite posibilidades de compensaciones o concesiones entre las dos partes. También argumentan que existe el riesgo de la tiranía de la mayoría sobre la minoría y, finalmente, dicen que los votantes podrían no ser lo suficientemente inteligentes o competentes para decidir sobre temas difíciles (ver Cunningham, 2002; Dahl, 1989; Phillips, 1991; Sartori, 1987 y Held, 1993). Entre los politólogos contemporáneos que más han abanderado con esta idea está Sartori.

Ciertamente que el mundo de la democracia directa es amplio y complejo. Existen diferencias substanciales entre distintos tipos de mecanismos y la evidencia nos lleva a concluir taxativamente que las iniciativas y los *referéndums* tienen que ser claramente distinguidos de los plebiscitos. “Estos últimos tienden a ser votos implementados desde arriba por un gobierno, sin el apoyo o influencia de los ciudadanos. Los plebiscitos no tienen nada que ver con las iniciativas o los *referéndums* y son usualmente usados por gobiernos que quieren obtener una legitimidad especial para sus políticas esquivando las leyes existentes y las reglas constitucionales” (Kaufmann y Waters, 2004: XIX).

Se ha argumentado que “la mera presencia de la democracia directa conlleva a las legislaturas a gobernar con mayor eficacia” (Lupia y Matsusaka, 2004: 463). Asimismo, estos mecanismos son entendidos como herramientas de educación cívica, dándole mayores oportunidades a la ciudadanía para participar, haciendo a los ciudadanos más virtuosos, cívicamente despiertos y, en un cierto sentido, más libres (Qvortrup, 1999).

La democracia directa “desde abajo” es una de las soluciones múltiples a este “problema de *accountability*” o responsabilidad, ya que puede permitir la inclusión de la sociedad en el proceso de toma de decisiones, no solamente como un actor de veto, sino también como un miembro proactivo. Más aún e íntimamente relacionado, las últimas evidencias empíricas señalan que el imperio de la ley —o la corrupción— está directamente vinculado con la cantidad de actores de veto presentes en una sociedad. Cuanto mayor sea el número de actores de veto, menos posibilidades de escapar al imperio de la ley (Andrews y Montinola, 2004).

Es interesante observar que de las dieciocho democracias en América Latina las constituciones de once de ellas permiten la realización de iniciativas legislativas, siete permiten *referéndums* y tres *recalls*. Con 148 ocurrencias de MDD a nivel nacional en las Américas desde principio del siglo XX, solo veinte corresponden a casos “desde abajo” y únicamente en un 40% de los casos el deseo de los propulsores del mecanismo es avalado en las urnas. La pregunta es por qué y cómo.

En un contexto democrático estos MDD se pueden utilizar para amenazar al gobierno y forzar, en última instancia, a un cambio del *statu quo*. En tal caso, la evidencia del éxito de un potencial MDD es proporcionada por un cambio de política. Lógicamente, la ausencia de un MDD podría también significar una reacción positiva del gobierno hacia los temas que los organizadores de MDD proponen. Por lo tanto, su potencial presencia puede hacer innecesaria la realización de un MDD. Paradójicamente, la evidencia de la falla de la amenaza en la activación de un MDD se materializa por su presencia. En otras palabras, si se efectúa el MDD significa que como mecanismo de amenaza no funcionó.

A continuación (ver tabla 2) quisiera mostrarles un cuadro que grafica qué es lo que está pasando en el mundo. Específicamente, qué ocurre en los treinta países que más han utilizado MDD entre 1985 y 2005, ordenados por cantidad de MDD “desde abajo” a nivel nacional.

Tabla 2
Mecanismos de Democracia Directa utilizados entre 1985 y 2005

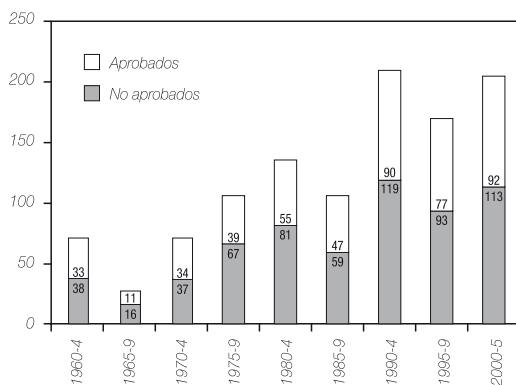
	País	Total	Desde abajo	Desde arriba
1	Suiza	200	133	67
2	Italia	54	49	5
3	Lituania	18	11	7
4	Uruguay	15	11	4
5	Hungría	9	7	2
6	Eslovaquia	9	5	4
7	Ucrania	6	4	2
8	Nueva Zelanda	8	3	5
9	Colombia	18	2	16
10	Eslovenia	9	2	7
11	Letonia	4	2	2
12	Bolivia	6	1	5
13	Venezuela	5	1	4
14	Ecuador	33	0	33
15	Irlanda	18	0	18
16	Belarús	12	0	12
17	Botswana	12	0	12
18	Azerbaijón	11	0	11
19	Polonia	9	0	9
20	Argelia	6	0	6
21	Australia	6	0	6
22	Egipto	6	0	6
23	Dinamarca	5	0	5
24	Francia	5	0	5
25	Guatemala	5	0	5
26	Níger	5	0	5
27	Federación Rusa	5	0	5
28	Armenia	4	0	4
29	Estonia	4	0	4
30	Marruecos	4	0	4

Existen varios países latinoamericanos que se sitúan muy arriba en la comparación en el uso de los MDD a nivel mundial. Uruguay, Colombia, Bolivia, Venezuela y Ecuador, entre otros, han experimentado fuertemente la democracia directa. Sin embargo, las diferencias son notables. Salvo por el caso uruguayo, el uso de los MDD ha estado fuertemente sesgado al uso de los MDD de corte plebiscitario. En la tabla 3 justamente se diferencian estos distintos usos en países en América Latina.

Tabla 3
Mecanismos de Democracia Directa utilizados en América Latina

	Total MDD	Total Instancias	MDD “desde arriba”	Instancias	MDD “desde abajo”	Instancias
Bolivia	6	2	5	1	1	1
Brasil	3	2	3	2	0	0
Chile	2	2	2	2	0	0
Colombia	18	3	16	2	2	2
Ecuador	33	4	33	4	0	0
Guatemala	5	2	5	2	0	0
Panamá	3	3	3	3	0	0
Perú	2	2	2	2	0	0
Uruguay	15	10	4	3	11	8
Venezuela	5	3	4	2	1	1

Gráfico 2
Iniciativas por estado de USA por quinquenio (1960-2005)



Pero ¿qué pasa a nivel subnacional? En el siguiente gráfico les voy a mostrar el ejemplo del uso de MDD iniciado por los ciudadanos a nivel estadual en EEUU por quinquenio en los últimos 45 años. Se trata de mecanismos vinculantes, es decir, que sus decisiones son ley. Un argumento en contra de esta herramienta dice que si la convoca la ciudadanía todos los demás ciudadanos van a solidarizar con sus pares y van a votar siempre a favor, pero ocurre todo lo contrario, pues el porcentaje de las MDD aprobados hoy es con suerte un 40%.

Sobre este punto, la evidencia comparada a nivel nacional es bastante semejante a la que vimos en Estados Unidos. Nada más alejado de la realidad. El hecho de que estas instituciones funcionen

correctamente no implica que siempre la ciudadanía apoyará cada recurso presentado. Por el contrario, de los 17 casos que han ocurrido en América Latina (16 en Uruguay y 1 en Venezuela), solo fueron aprobados 8, es decir, el 47,1% (Altman, 2005). A pesar que la mayoría de estos recursos fracasan en las urnas, el ejercicio democrático, el debate que generan y el involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones, ofrecen no solo una excelente válvula de escape a las presiones ciudadanas, sino que fortalecen la democracia en todos sus aspectos.

A continuación voy a hablar del caso de Suiza, porque ese país es el campeón mundial en el uso de democracia directa, con más de doscientas experiencias en los últimos veinte años. Sin embargo, se utiliza de manera distinta en las diferentes regiones, ya que hay cantones que lo emplean más frecuentemente que otros, lo que lo convierte en un caso de estudio metodológicamente ideal, pues podemos controlar una diversidad de variables (económicas, sociales y políticas) para establecer con mayor precisión qué impacto tiene el uso de los MDD.

La experiencia de este país europeo es muy reveladora. Tanto así que *Economiesuisse*, que vendría a ser un símil de la CPC chilena, es decir, una entidad que representa al gran empresariado suizo, en un *position paper* en el año 2002 dijo que “la democracia directa —refiriéndose a la iniciada por la ciudadanía— debe ser promovida a todos los niveles del Estado” (Kaufmann, Rolf, Büchi y Braun, 2006). Pero ¿a qué se debe que el gran empresariado suizo reclame tan vigorosamente el uso de mecanismos de democracia directa? A continuación, entrego seis hechos o evidencias en los que se puede basar esta afirmación y sobre los cuales se ha escrito muchísimo (Frey, Kucher y Stutzer; 2001):

1. En los cantones con mayor uso de MDD sobre temas financieros el rendimiento económico es 15% superior que en aquellos donde no se utilizan.
2. Existe un 30% menos de evasión fiscal en aquellos cantones donde los ciudadanos pueden votar sobre el presupuesto.
3. En cantones donde el presupuesto debe ser aprobado por la ciudadanía, el gasto público es un 10% menor que en aquellos donde no lo es.
4. Comunidades que usan MDD en asuntos financieros tienen un 25% menos de deuda pública (aproximadamente 5.800 francos suizos per cápita).
5. Los servicios públicos son 20% más baratos en pueblos, ciudades y cantones que usan estos mecanismos en forma recurrente.

6. La felicidad subjetiva de la población (desde el punto de vista de la rama de la economía de la felicidad) es significativamente superior en aquellas jurisdicciones, ciudades y cantones donde existen mayor cantidad de derechos para iniciar MDD.

Para ir cerrando esta charla, creo que de lo anterior se pueden extraer algunas conclusiones. La primera es que los MDD estimulan debates cortos e intensos y fuerzan a los políticos a tomar posturas, con lo que aumentan la identificabilidad política de los legisladores, lo que a su vez mejora la tonicidad del músculo democrático de la que hablé al principio.

Los MDD tienen la capacidad de resolver tensiones normativas y políticas muy agudas. Por ejemplo, el *referéndum* revocatorio sobre Chávez en 2004, época en que Venezuela estuvo a un ápice de entrar en guerra civil. Ese *referéndum* consistió fundamentalmente en “destapar la olla a presión”. Los promotores del *referéndum* perdieron en las urnas, pero el ambiente político cedió y se resolvió el conflicto —por lo menos el más urgente—. Otro caso que merece ser mencionado es el *referéndum* contra la ley de caducidad punitiva del Estado en Uruguay en el año 1989. El país estaba totalmente dividido por esta discusión, entonces se hizo el *referéndum* y la tensión social y política *afajó* porque, finalmente, el soberano decidió.

Para terminar con mi exposición, es interesante decir que los países en los cuales se practican sistemáticamente MDD en sus respectivas regiones como los dos que acabo de mencionar, no parecen ser más vulnerables a políticas populistas que aquellas democracias puramente representativas. Más aún, tampoco parecen ser países a los que les esté yendo mal en términos políticos, económicos o sociales. Obviamente, los MDD no constituyen una vacuna contra las crisis, porque como ya mostramos al principio todos los países son vulnerables a conflictos terribles, pero los sistemas democráticos que aplican los MDD, como Uruguay, Suiza y en cierto sentido podríamos incluir a Chile en estos últimos años, se caracterizan por la búsqueda de la política del consenso.

Entonces, el acento no está en el resultado de los MDD, en si se gana o se pierde, sino en el proceso político independiente de los resultados de este MDD. Porque estos debates son sanos y pienso que estamos en perfectas condiciones de llevarlos adelante en este país. Aparentemente estaríamos de acuerdo con el diagnóstico sobre la democracia chilena hoy, sin embargo, dudo que el consenso incluya la terapia necesaria. Creo que la inclusión de estos mecanismos a la órbita de la democracia chilena le haría recobrar parte de la tonicidad de sus músculos democráticos.

Muchas gracias.

Referencias

- Altman, D. 2005. "Democracia Directa en el Continente Americano: ¿Auto-Legitimación Gubernamental o Censura Ciudadana?" *Política y Gobierno* XII (2): 203-232.
- Andrews, J.T. y G.R. Montinola. 2004. "Veto Players and the Rule of Law in Emerging Democracies". *Comparative Political Studies* 37 (1): 55-87.
- Cunningham, F. 2002. *Theories of Democracy: A Critical Introduction*. London: Routledge.
- Dahl, R. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Frey, B.S., M. Kucher, y A. Stutzer. 2001. "Outcome, Process and Power in Direct Democracy - New Econometric Results". *Public Choice* 107 (3-4): 271-293.
- Hautala, H., B. Kaufmann, y D. Wallis. 2002. *Voices of Europe: IRI Europe Report on the Growing Importance of Initiatives and Referendums in the European Integration Process*. Amsterdam: Initiative & Referendum Institute Europe.
- Held, D. 1993. *Prospects for Democracy*. editado. Standford: Standford University Press.
- Kaufmann, B., R. Büchi y N. Braun. 2006. *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*. 2007.
- Kaufmann, B. y D. Waters. 2004. *Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*. Durham, North Carolina: Carolina University Press.
- Lupia, A. y J.G. Matsusaka. 2004. "Direct Democracy: New Approaches to Old Questions". *Annual Review of Political Science* 7: 463-482.
- Phillips, A. 1991. *Engendering Democracy*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Qvortrup, M. 1999. "A.V. Dicey: The Referendum as the People's Veto". *History of Political Thought* XX (3): 531-546.
- Sartori, G. 1987. *The Theory of Democracy Revisited*. New Jersey: Chatham House Publishers.

