



TEORÍA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

Selección de Ensayos

**Basados en el Diplomado realizado entre los meses de
Noviembre y Diciembre del 2009**

Santiago de Chile 2010

ÍNDICE

Presentación	3
<i>Winfried Jung</i>	
La Democracia como concepto Sociopolítico	5
<i>Felipe González López</i>	
La modernización del Estado	15
<i>Gustavo Toro Quintana</i>	
Hacia un Estado más eficiente	35
<i>Priscila Corsi Cáceres</i>	
Transparencia y Probidad en la Gestión Pública	42
<i>Camila Larenas Yevenes</i>	
Seguridad Humana en Chile, hacia un nuevo concepto de protección social	53
<i>Daniela Fortín</i>	
La Comunicación como Instrumento Fortalecedor de la Participación Ciudadana: hacia una Democracia Inclusiva	67
<i>Johanna Luksic Lagos</i>	
¿Qué Políticas Públicas debe Implementar Chile para Enfrentar el Cambio Climático?	73
<i>Evelyn Castel Higuera</i>	
¿Puede ser el Mercosur una herramienta de cooperación al desarrollo eficaz en los próximos años?	79
<i>María Candelaria Quiroga</i>	

PRESENTACIÓN

La transición democrática chilena durante los últimos veinte años, iniciada al final de la dictadura militar en 1989, ha resultado en una continua reconstrucción y consolidación de las condiciones de marco así como del fundamento democrático del país. Durante este proceso, el diálogo y el consenso han sido componentes claves para la obtención de una estabilidad política notable comparándola con otros vecinos latinoamericanos. Varios acontecimientos recientes son fuertes muestras de la alta consolidación democrática de Chile, como por ejemplo las reformas constitucionales y judiciales en 2005, o el hecho de que después de veinte años en el gobierno, los partidos de la coalición política Concertación hayan sido capaces de aceptar su derrota en las últimas elecciones presidenciales de forma pacífica. Al mismo tiempo, el exitoso rendimiento económico de Chile durante las últimas dos décadas ha posicionado al país entre una de las economías más dinámicas del mundo. No cabe la menor duda que Chile está progresando, tanto política como económicamente.

Sin embargo, aunque la transición democrática chilena ha sido completada con éxito en muchas áreas, todavía existen una serie de desafíos que deben ser enfrentados en el futuro. Quizás el reto más importante sería la mejora de la gestión pública del país. Un factor elemental en el proceso de reforma democrática es la modernización del Estado con especial énfasis en la administración pública. Del mismo modo, a pesar de su estabilidad democrática relativamente sólida, Chile se caracteriza por una participación ciudadana muy modesta, en parte debido a la actual ley electoral y agravada aún más por la gran desigualdad social. Una mayor participación de los ciudadanos y de la sociedad civil en la gestión pública es un elemento importante para contribuir a la cohesión social de un país. Por último, con el comienzo del nuevo milenio, Chile se enfrenta a un número de desafíos importantes que deben abordarse en el futuro, tales como el desarrollo sostenible o el cambio climático. Por eso mismo resulta imprescindible que Chile continúe el proceso de reforma de su sector de gestión pública, con el fin de completar la consolidación de sus estructuras democráticas y poder enfrentar con eficacia los retos del futuro.

La promoción de la democracia ha sido desde el inicio el énfasis principal del trabajo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) en Chile. A través de un diálogo sostenido con figuras influyentes de la sociedad chilena, hemos enfatizado continuamente las reformas necesarias para profundizar y consolidar las bases democráticas del país. Fue en este sentido que la KAS decidió organizar un Diplomado sobre el tema “Teoría Política y Gestión Pública” en conjunto con la Universidad Miguel de Cervantes entre el 11 de noviembre y el 17 de diciembre 2009. El objetivo de este Diplomado fue proporcionar un foro para analizar y estudiar las distintas posibilidades a fin de seguir mejorando la consolidación democrática del país. El Diplomado consistió en más de 100 horas de trabajo, divididas en 48 horas de clases teóricas y 52 de lectura de

bibliografía, preparación en casa y redacción de un ensayo final de no más de 15.000 palabras en una de las 4 áreas temáticas principales: (1) teoría política contemporánea, (2) políticas públicas de excelencia, (3), tópicos de gestión pública y (4) talleres para la gestión pública.

Esta publicación ofrece una muestra representativa de algunos de los temas elaborados durante el Diplomado. Uno de los goles específicos de la Fundación Konrad Adenauer consiste en la promoción de jóvenes especialmente capacitados. Tanto el Diplomado como esta publicación contribuyen a realizar esta función, al reunir a varios potenciales líderes del futuro y ofrecerles la posibilidad de transmitir su trabajo a un público más amplio. La Fundación Konrad Adenauer desea expresar su agradecimiento a la Universidad Miguel de Cervantes, que ofreció sus instalaciones para este Diplomado, a todo el cuerpo docente, y a todos los candidatos que participaron en este curso. Un reconocimiento especial también a Felipe González, uno de los participantes del Diplomado, quien se tomó el tiempo de ayudar en editar las distintas contribuciones elegidas para este volumen. Se espera que esta publicación pueda ofrecer una valiosa contribución al discurso nacional, como proveer una serie de ideas útiles sobre cómo seguir el proceso de consolidación de la democracia chilena a través de una gestión pública más eficaz y participativa.

Santiago de Chile, febrero 2010.

Winfried Jung

Representante de la Fundación Konrad Adenauer en Chile

La Democracia como concepto Sociopolítico

Felipe González López

RESUMEN

Democracia es un concepto que utilizamos cotidianamente en la conversación social para evaluar la calidad de nuestro sistema político, enjuiciar un determinado régimen con rasgos autoritarios, criticar la labor de las élites o simplemente manifestar determinadas aspiraciones de igualdad. Sin embargo, a pesar de su potencia semántica pocas veces manejamos una definición sistemática y rigurosa de la misma. En estas breves páginas quisiéramos revisar algunos elementos clave que nos permiten enmarcar cualquier intento de definición y comprensión del concepto de democracia. Específicamente proponemos iluminar su significado ofreciendo una aproximación novedosa a partir de la tradición comprensiva de Reinhart Koselleck, entendiendo a la democracia como un *concepto sociopolítico*.

1. INTRODUCCIÓN

La democracia como experiencia histórica tiene aproximadamente 2600 años desde su primera aparición en la antigua Grecia, donde se fundó el núcleo denso de su significado que hoy bien conocemos como la conjunción de la palabra *Demos* (pueblo) y *Kratia* (gobierno), el “gobierno del pueblo”.

Pero si bien desde entonces se ha venido hablando de ella, en el mismo periodo de tiempo su institucionalización en formas de organización político-sociales concretas no ha superado los 400 años. De hecho, si consideramos que dicho sistema sólo logró consolidarse con relativa estabilidad en el mundo desarrollado desde la segunda mitad del siglo XX, y en Latinoamérica la matriz socio-política reemprende recién el tránsito hacia la democracia - con diferencias importantes en los países que la componen - a finales del siglo pasado e inicios del XXI¹, caemos en la cuenta de que la democracia como forma de organización consolidada es una aspiración reciente de los Estados Nacionales de occidente.

¹ MANUEL A. GARRETÓN, MARCELO CAVAROZZI, PETER CLEAVES, GARY GEREFFI & JONATHAN HARTLYN (2004), América Latina en el siglo XXI, Hacia una nueva matriz sociopolítica, Lom Ediciones. Santiago.

Por eso, el desarrollo de la democracia emprendida en Grecia, pasando por Roma y derivando en lo que muchos consideran los inicios de su forma moderna en Estados Unidos, no puede entenderse como un proceso lineal de evolución. Más bien, podemos hallar su presencia de forma esporádica en distintas épocas y lugares, y bajo diversas formas de institucionalizar los principios de participación y representación que le dieron nacimiento. Pues así como su expansión en la historia puede relacionarse con la aparición y consolidación de determinadas ideas y prácticas democráticas, al igual que “el fuego, la pintura o la escritura, la democracia parece haber sido inventada más de una vez, y en más de un lugar”².

A toda la trayectoria que arranca en Grecia, pasa por Roma (república hasta el 130 d.C.), se desenvuelve en las ciudades-Estado Italianas (1100 d.C.) y reaparece en Gran Bretaña y Francia (siglo XVIII), hay que agregarle otra característica: en el intertanto de esta historia la democracia también ha sido producto del pensamiento occidental que le dio nacimiento y la nutrió de significados y aspiraciones. Esto derivó en que el significado y la valoración de *la democracia* cobraran significados distintos según los contextos socioculturales en que se le diera sentido al concepto; el sentido de la democracia tiene historicidad.

De forma general estas consideraciones históricas y conceptuales sólo nos esbozan el problema. Más bien nos presenta el importante hecho de que la democracia es un objeto de múltiples dimensiones, imposible de aprehender como una definición enciclopédica. Esto ocurre básicamente porque, como nos interesa ver a continuación, su evolución institucional (como formas de organización concretas) y semántica (como significado) discurrió siempre entre interrumpidas experiencias históricas, la forma en que el pensamiento social ha dado sentido a dichas vivencias, y la deseabilidad que ha operado como trasfondo normativo del concepto. En esta dinámica descansa la imposibilidad de aprehender el concepto como una unidad de significado.³

Como punto de partida, tener en cuenta 2 consideración: a) que sin la verificación de lo que la democracia ha sido, o sea, su institucionalización, la prescripción inicial “el gobierno del pueblo” resulta irreal; pero a su vez, b) sin dicho ideal una democracia tampoco es tal.⁴ La definición del vocablo sólo explica el nombre, pero no basta, porque no engloba la complejidad del concepto.

² ROBERT DAHL (1999), *La democracia, una guía para los ciudadanos*, p15. Taurus, Buenos Aires.

³ De hecho para el año 2000 Collier y Levitsky indicaban que en 150 trabajos recientes sobre democracia se podían identificar 550 sub-tipos de democracia mencionados. Frente a esto, la teoría política de forma sistemática nos sitúa frente a la compleja pregunta de si ¿debemos entender la democracia como una construcción a priori o ex post-facto? es decir ¿debemos describirla tal como se nos muestra en la historia, o bien, como un ideal hacia el cual debemos aspirar? En palabras simples, la democracia ¿es lo que es o debe ser otra cosa?

⁴ GIOVANI SARTORI (1993), *¿Qué es la democracia?*, Altamira Ediciones. Bogotá.

2. ENTONCES ES NECESARIO DEFINIR LA DEMOCRACIA

Entonces definir conceptualmente la democracia será siempre problemático, pero no por ello resulta imposible. Lo que sí hay que hacer, es tomar las debidas precauciones teóricas al momento de definirlo y luego utilizarlo.

De modo general, cuando se habla de democracia se suele utilizar la distinción entre democracia como un objeto que de hecho existe en algún lugar y democraticidad como un adjetivo que permite graduar dicha existencia. Se trata de dos focos de observación que nos permiten formular dos preguntas distintas, pero que a su vez dependen la una de la otra: a) ¿qué es democracia? Y b) ¿cuánta democracia existe?. Así, por ejemplo, cuando comúnmente nos interrogamos acerca de las democracias Latinoamericanas o de algún caso particular de régimen democrático, estamos intentando dar respuesta a la segunda pregunta. Esto es lo que han venido haciendo la mayoría de los estudios sobre democracia en Latinoamérica, principalmente a partir del problema de la participación. Pero, sin definir previamente qué es democracia ¿es posible dar respuesta a la pregunta acerca de cuánta democracia existe en un determinado tiempo y lugar? ¿Podemos establecer en qué medida es posible y deseable articular la participación y la representación? Obviamente no, y por eso arribar a una definición operativa de la democracia es también necesario.

En esta intención se han ensayado distintas estrategias de definición, las cuales ponen su énfasis en distintos ámbitos del concepto: a sus procedimientos e instituciones, a lo que la democracia ha sido en la historia, a las prácticas y culturas que requiere, a la noción de orden que le subyace, y también a lo que debiera ser como tipo ideal de auto-gobierno; cada una de ellas abordando alguna de las dimensiones del concepto. El problema es que cualquiera sea la estrategia que se adopte, es preciso articular de una u otra forma los distintos niveles que el concepto engloba, una constelación de instituciones, prácticas, discursos y estructuras que no son necesariamente consustanciales a la democracia, pero que sí se han naturalizado en la conversación social.

Asumiendo esta complejidad, quisiéramos sistematizar las definiciones de democracia desarrollando algunas de sus especificidades analíticas más importantes, explorando específicamente su significado a la luz de la noción de concepto socio-político que nos ofrece Reinhart Koselleck.

3. LA DEMOCRACIA COMO CONCEPTO SOCIOPOLÍTICO

De forma breve, el estudio de los conceptos entrega un punto de acceso fundamental para comprender los fenómenos históricos, y permite hacernos cargo de la problemática que aquí hemos planteado: delimitar el significado de la democracia a

pesar de la diversidad de experiencias históricas a las cuales remite, y (por lo tanto) de la multiplicidad de significados que posee. ¿Cómo hacer esto?

Para Koselleck, la Historia Conceptual es la disciplina histórica que se ocupa de los textos y palabras que sirven para la interpretación del “estados de cosas y movimientos que no están en los textos mismos”⁵, es decir la Historia Social. Pero la importancia de la Historia Conceptual no radica en su carácter subsidiario, ya que “El método de la historia conceptual es una *conditio sine qua non* para las cuestiones de la historia social”.⁶ En consecuencia, lo radicalmente importante de este paradigma interpretativo es que la Historia conceptual tiene absoluta preferencia en la reflexión sobre la conexión entre el concepto y sociedad. En estas notas quisiéramos destacar tres características que Koselleck sitúa como fundamentales sobre los conceptos sociopolíticos y que nos permiten sistematizar finalmente el significado de la democracia.

3.1 La democracia permite traducir una experiencia histórica: aunque es mucho, no es cualquier cosa

El primer supuesto es que parte importante de las experiencias históricas se condensan en conceptos sociopolíticos. Estos permiten dar sentido a las vivencias de una comunidad histórica de sentido, organizar en el lenguaje lo que sucede en un determinado momento y lugar, y traducir así aquello compartido en una experiencia histórica.

De este modo, si bien cada concepto depende de una palabra, estas no necesariamente se constituyen en un concepto sociopolítico. Más bien, una palabra expresa un concepto sociopolítico sólo cuando “la totalidad de un contexto de experiencia y significado sociopolítico, en el que se usa y para el que se usa una palabra, pasa a formar parte globalmente de esa única palabra”⁷. ¿Qué hay de esto en el caso de la democracia?

Como mencionamos anteriormente, la principal dificultad que enfrentamos al definir la democracia radica en la multiplicidad de experiencias que condensa. En primer lugar, se remite a la experiencia histórica que dio nacimiento al concepto en la Grecia Antigua. Visto así, como experiencia participativa la democracia se fundó en el marco de la polis⁸ y se reprodujo con posterioridad en sus imitaciones medievales. Pero

⁵ Reinhart, *Historia Conceptual e Historia Social*, en: Futuro Pasado Ed. Paidós, Barcelona 1993 p 105

⁶ Koselleck. Op.cit. p. 122.

⁷ Koselleck. Op.cit. p. 117.

⁸ En este sentido Sartori llega a negar que las sociedades Griegas del siglo V A.C. pueden entenderse como ciudades-Estado. Esta última vendría a ser una construcción social posterior que sólo podría emerger en el marco de sociedades más extensas y complejas (Sartori, 1993; 138). Es más, ni siquiera la

siempre se desarrolló en marcos socio-culturales específicos: las dimensiones de las ciudades eran pequeñas y sus ciudadanos vivían en una especie de simbiosis con su ciudad; estaban atados a su destino común⁹. Es más, ni siquiera la noción de individuo y libertad negativa existían; el ciudadano era libre en la medida en que podía participar en la vida política de la ciudad y se realizaba en la vida pública. Nada más alejado a lo que actualmente son las democracias basadas en la limitación y fragmentación del poder, y la libertad concebida negativamente (ausencia de coacciones). El liberalismo político da unidad de significado a las democracias modernas, y lo aleja de la noción inicial “el gobierno del pueblo”. Más bien, las democracias modernas son representativas, similares a lo que podríamos denominar “el gobierno de los políticos”.

Básicamente pueden reconocerse dos matrices de sentido a partir de las cuales la democracia ha cobrado sentido en la experiencia moderna: las democracias realistas y democracias de razón.¹⁰

La primera tiene su raigambre en la revolución Anglosajona (1688-1689) como un proceso continuo de restauración de determinados derechos presentes en la Carta Magna, los cuales habían sido usurpados por el absolutismo de las dinastías Tudor y Estuardo. Se trata no de una ruptura con el pasado ni una revolución con respecto a un determinado orden, sino más bien de una reivindicación gradual. Algo similar ocurrió en la llamada revolución americana, donde la Declaración de Independencia (1776) reivindicó principalmente el derecho de los colonos a desenvolverse en el mismo plano de libertad que los ingleses. Por eso el término más preciso en este caso es el de la secesión.

Estas experiencias reflejan y también fundaron una matriz de sentido realista con respecto de la política, un presupuesto informativo: hablar de democracia significa describirla, antes que definir un ideal.¹¹ En esta experiencia se funda una definición procedimental, que establece los arreglos institucionales que definen el modus operandi de la democracia, tales como el sufragio y el sistema representativo de partidos. La democracia se entiende como un objeto de hecho.

La segunda matriz histórica se funda en la Revolución Francesa (1789), en la cual la ruptura total con el pasado fue mucho más radical que en los casos anglo-americanos. Aquí la democracia no sólo realizó el principio del gobierno popular, sino también

noción de individuo y libertad moderna (negativa) existían; el ciudadano era libre en la medida en que podía participar en la vida política de la ciudad y se realizaba en la vida pública. Nada más alejado a lo que actualmente son las democracias basadas en la limitación y fragmentación del poder y las libertades negativas: las democracias liberales.

⁹ SARTORI (1993).

¹⁰ SARTORI (1993).

¹¹ SARTORI (1993).

encarnó y dio sentido a los principios generales que guiaron la revolución. La democracia francesa fue en gran medida el resultado de la aplicación de un trasfondo de valores abstractos tales como la libertad, igualdad y fraternidad. Desde este foco entonces se funda una definición sustantiva que sienta aquellos principios fundamentales sobre los cuales debe asentarse la democracia, tales como el auto-gobierno y la participación. Dicho de otra forma, la democracia entendida como un ideal.

Ambas matrices se amparan y refuerzan tradiciones de pensamiento distintas. La primera, como ya se habrá hecho notar, tiene una conexión directa con el empirismo y el pragmatismo, mientras que la segunda establece un vínculo directo con el racionalismo. Ambas darán contenido al concepto en base a las nociones de representación y participación, y cimentarán las bases de su comprensión moderna. Por eso, si bien las posibilidades de representación y participación hoy distan de llevar el ideal Griego “el gobierno del pueblo”, tampoco pueden renunciar normativamente a realizar el auto-gobierno. Estos dos momentos, procedimiento y fundamento, se encontrarán en constantes tensiones.

3.2 La democracia es una construcción en proceso

Con el punto anterior dejamos sentado el hecho de que la delimitación de lo que significa “democracia” es ante todo una operación sociocultural, y por tanto, que su significado tampoco es estático, permanece en disputa y cambia en el tiempo; la democracia –dijimos- es un concepto histórico y reflexivo.

En efecto, esto sucede porque siempre que se hace uso presente de un concepto, se hace en un determinado contexto que le otorga sentido. Actualmente se trae a colación la palabra “democracia” cada vez que se quiere tematizar de alguna forma el presente: realizar un juicio comparativo sobre la existencia de una dictadura, resaltar sus bondades en relación a otras formas de organización, indicar su incapacidad para realizar el ideal de auto-gobierno, o simplemente para criticar el rol de las élites de una sociedad. Pero la forma en que se le utilice y signifique no da lo mismo, porque cada concepto proyecta un futuro que es encauzado por la propia operación de delimitar.

Esto sucede porque en toda actualización (uso) de un concepto hay una pretensión performativa de quienes lo utilizan; vale decir, que cuando se utiliza la palabra democracia, también se pretende generar efectos y tener consecuencias en cursos de acción concretos. Este es el carácter político del concepto: es el escenario de una lucha por significar el pasado, organizar el presente y abrir historias posibles para el futuro. Pero ¿qué está precisamente en disputa cuando decimos democracia?

En este nivel de abstracción se trata de las cuestiones de ontología que subyace a la definición de la democracia. Estas corresponderían a los factores que se invocan para explicar la naturaleza de la vida social, específicamente en el debate entre las teorías atomistas y holistas que enfrentan dos ontologías de lo social: el orden social emergente y espontáneo en un caso, y el orden como producto de la acción consciente de los individuos, en el otro.¹² En ambos casos se trata de proyectos políticos concretos que se encuentran en disputa, y cuya repercusión en el mundo práctico tiende a ser naturalizada, tal ocurre hoy en día con el liberalismo.

3.3 Entonces la definición de la democracia abre historias posibles de realizar

En el caso de un modelo democrático liberal emanado del atomismo, en el cual el rol del Estado se reduce a garantizar las libertades individuales y su poder se restringe a la regulación de conflictos, la participación política se relega a elección de representantes. Alineada con el postulado de que el individuo no se realiza en la política, sino en el desarrollo de su vida privada, la participación política sólo es deseable y necesaria para elegir representantes, más no en un proceso de participación activa en el proceso de deliberación.¹³

Sin embargo, para el caso de una democracia participativa que emana de una perspectiva holista, la representación no es suficiente, sino que se exige la participación activa del cuerpo de ciudadanos. Este es un modelo de democracia teleológico, puesto que tiene como finalidad garantizar el auto-gobierno colectiva, por lo que se requiere una ciudadanía comprometida con lo público, y no sólo con el desarrollo de la esfera privada. Así, el principio fundante es contrario al del liberalismo, indicando que el desarrollo individual se realiza en la participación, el sufragio, el uso ciudadano e las instituciones mediadoras y una sociedad densa.¹⁴

Por eso los intentos en la ciencia política, la filosofía, la historia y la sociología por asir el objeto -la democracia, se insertan en una tensión constante; porque la operación de delimitación de un objeto es también la proyección de un futuro, de un horizonte de posibilidades limitadas.

“...queda claro que los conceptos abarcan, ciertamente, contenidos sociales y políticos, pero que su función semántica, su capacidad de dirección, no es reducible solamente de los hechos sociales y políticos a

¹² CHARLES TAYLOR (1997), *Argumentos Filosóficos*. P 239. Ed. Paidós, Barcelona.

¹³ RAFAEL DEL ÁGUILA (2000), *La democracia*, en Rafael del Águila, *Manual de Ciencia Política*, Ed Trotta, Madrid.

¹⁴ DEL ÁGUILA (1997).

los que se refieren. Un concepto no es sólo indicador de los contextos que engloba, también es un factor suyo”.¹⁵

Y es factor de contexto porque tiene pretensión estructural, intenta imponer un orden al mundo, y con ello proyecta un horizonte de posibilidades: un sujeto vinculado o desvinculado de la comunidad, un Estado que concentra o distribuye el poder y una sociedad civil que se orienta hacia lo público o lo privado. Legitima estructuras y discursos, abre y cierra posibilidades, jerarquiza valores y prioridades, da y quita cuotas de poder, impone roles, deberes y obligaciones.

4. CONCLUSIÓN

Resumiendo lo anterior, podemos señalar ciertas características que enmarcan cualquier definición de democracia posible de realizar. Hemos abordado la democracia como un concepto sociopolítico: en primer lugar porque condensa experiencias históricas específicas que, desde la Grecia antigua hasta Latinoamérica contemporánea, articulan una forma particular de coordinación política. Por eso, entre otras cosas, si bien sabemos que “La democracia” puede ser muchas cosas, tenemos la certeza de que es distinta a la aristocracia, la monarquía y las dictaduras.¹⁶

Segundo, el pasado al cual remite nunca se significa de forma unívoca (lo que la democracia ha sido), sino que también es una construcción de significados que la mayoría de las veces está en disputa. Por un lado, cuando hoy decimos “democracia” estamos invocando la concepción moderna de la misma, liberal en su fundamento y representativa en su forma institucional. Pero tampoco da lo mismo como se la defina y valore, puesto que en dicha disputa por delimitar el concepto también se expresa una deseabilidad hacia el futuro, una aspiración hacia aquello que la democracia debiera ser que está siempre conectada a las luchas políticas de cada época.

Con esta base, podemos llegar a distinguir tres fundamentos que deben enmarcar cualquier aproximación sistemática al concepto: en primer lugar, que la democracia debe entenderse como un principio de legitimidad, en el cual la noción de participación viene a denominar una fuente de autoridad cuya connotación reconocida es la del “gobierno del pueblo”; vale decir, que se trata de una forma de organización en la que el poder no puede enraizarse en una auto-investidura, ni tampoco derivar de la fuerza. Segundo, que también la democracia es un sistema político, y como tal se caracteriza por hecho de que los procedimientos institucionales aseguran que el poder se transmita por mecanismos representativos- y no, por ejemplo, por medios violentos. Y finalmente –el que probablemente más complejice la

¹⁵ KOSELLECK (1993), p118.

¹⁶ En esta línea Giovanni Sartori en su libro “La democracia” (1993) dedica un capítulo exclusivo a identificar “lo que no es democracia” pp 115-134.

definición- que debe entenderse también como la aspiración hacia un ideal.¹⁷ Este último resulta fundamental porque permite la dimensión temporal del concepto, proyectándolo normativamente hacia un futuro que no existe.

En otros términos, cualquiera sea la experiencia histórica donde se le ubique, la democracia apela siempre ha de cumplir los principios básicos de representación y participación moderna de una u otra forma. Sin ir más lejos, de forma evidente se cae en la cuenta de que a lo largo de la historia reciente de Latinoamérica la democracia puede describirse mejor en base a la tercera de las condiciones antes descritas. A juzgar por la historia, la democracia en Latinoamérica parece designar la quimera de la inacabada construcción del orden deseado (el gobierno del pueblo), antes que la realización de los principios de participación y representación. Básicamente porque ni la fuente de legitimidad que emana de la participación en la toma de decisiones ha existido, ni los mecanismos institucionales que garantizan la representación han estado asegurados un periodo de tiempo suficiente.¹⁸ Más bien, la palabra democracia en Latinoamérica invoca –a pesar de lo que las teorías de la *transitología* puedan indicar- un equilibrio precario.

BIBLIOGRAFÍA

ÁNGEL RIVERO (2000), *Representación política y participación*, en Rafael del Águila, *Manual de Ciencia Política*, Ed Trotta, Madrid.

RAFAEL DEL ÁGUILA (2000), *La democracia*, en Rafael del Águila, *Manual de Ciencia Política*, Ed Trotta, Madrid.

ROBERT DAHL (1999), *La democracia, una guía para los ciudadanos*, Taurus, Buenos Aires.

GIOVANI SARTORI (1987), *Elementos de Teoría Política*, Alianza Editorial. Madrid.

GIOVANI SARTORI (1993), *¿Qué es la democracia?*, Altamira Ediciones. Bogotá.

GIOVANI SARTORI (1988), *Teoría de la democracia, el debate contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid.

¹⁷ GIOVANI SARTORI (1987), *Elementos de Teoría Política*, Alianza Editorial. Madrid.

¹⁸ Autores como Arend Lijphart y Samuel Huntington señalan que es preciso considerar el periodo de tiempo o durabilidad de la democracia, sobre todo en los contextos de transición. Véase Arend Lijphart (2000), *Modelos de democracia*, Ed. Ariel, Barcelona. Y también Samuel Huntington (1991), *La tercera Ola. La democratización a final del siglo XIX*.

JOSÉ NUN (2000), *Democracia, ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos*, Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

MANUEL A. GARRETÓN, MARCELO CAVAROZZI, PETER CLEAVES, GARY GEREFFI & JONATHAN HARTLYN (2004), *América Latina en el siglo XXI, Hacia una nueva matriz sociopolítica*, Lom Ediciones. Santiago.

CORINA YTURBE (2007), *Pensar la democracia: Norberto Bobbio*, Instituto de Investigaciones Filosóficas, México.

REINHART KOSSELLECK, *Historia Conceptual e Historia Social*, en: *Futuro Pasado* Ed. Paidós, Barcelona 1993

DAVID COLLIER & STEVEN LEVITSKY (1996), *Democracy with adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research*, Working Paper #230. Version digital disponible en <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/230.pdf>

CHARLES TAYLOR (1997), *Argumentos Filosóficos*. Ed. Paidós, Barcelona.

La modernización del Estado

Gustavo Toro Quintana

RESUMEN

La modernización del Estado se ha constituido en uno de pilares fundamentales de las administraciones de la Concertación en Chile. Esta se llevaría a cabo en un marco institucional complejo, caracterizado por la emergencia de nuevas exigencias ciudadanas y la existencia de nuevas tecnologías de la información y comunicación (TICs). En este sentido, se constituye en una tarea que desafía las capacidades organizativas del propio Estado moderno y lo convida a desplazar formas tradicionales de gestión. En este ensayo desarrollaré algunos elementos históricos y conceptuales que permiten situar en perspectiva la noción de Estado, para a partir de allí abordar los procesos de modernización del Estado llevado a cabo en Chile.

1. INTRODUCCIÓN

Las formas políticas más características de la antigüedad habían sido el Imperio y la Polis. El primero puede caracterizarse como un poder monocéntrico donde no se reconoce el derecho a la existencia autónoma de otras sociedades políticas dentro de sus territorios, y la Polis, en cambio, se puede ilustrar como una pluralidad de centros de poder con gran cohesión interna. Ya en la edad media el orden político se caracterizó por la tensión entre las ideas universales y las ideas localistas.

La dimensión universal: se encuentra inspirada en que el Cristianismo una sola comunidad en torno a la autoridades que tenían relación con el orden Espiritual, estos son El Papa y el Emperador.

Dimensión Localista: Su carácter se debe al modelo de producción esencialmente agrícola nace las relaciones feudo-vasalláticas, basada en la lealtad en donde los señores protegían, mantenían y proporcionaban un feudo a sus vasallos, a cambio de la fidelidad y prestación de diversos servicios.

Aproximadamente desde el siglo XIII. Aparecen en Francia, España e Inglaterra, las primeras instituciones permanentes integradas por administradores profesionales, en la política interna, como los Departamentos del Tesoro y las Cortes de Justicia. A partir

del siglo XVI en casi toda Europa el Estado comienza la concentración de los instrumentos militares, burocráticos y económicos en un solo centro, pasando del pluralismo de poder medieval al monismo. Nace lo que hoy conocemos como Estado moderno, debemos entender que este no fue un proceso lineal, pues cuando emerge, coexiste con imperios y ciudades-estados que estaban vigente en Europa.

De manera general, se pueden reconocer 4 factores coadyuvantes en el surgimiento del Estado moderno:

1.- El Derecho romano: proporcionó principios e instituciones, y en particular, el concepto de propiedad, que se adecuaban a las exigencias de la burguesía manufacturera y a los objetivos de los monarcas.

2.- La guerra: La formación y mantenimiento de las fuerzas armadas originó la ampliación de actividad estatal y la creación de instituciones permanentes, como tesorerías o servicios de abastecimiento. Allí donde existía una clase capitalista capaz de financiar la guerra y donde se crearon ejércitos permanentes el Estado triunfó. Acabará imponiéndose

3.-Factores materiales: El Estado privilegió a nobles y burgueses: mantuvo el dominio, la propiedad y privilegios de la aristocracia terrateniente, y al mismo tiempo, benefició a la nueva clase mercantil, apoyando las actividades capitalistas. De un modo u otro, el Estado fue esencial para la expansión del capitalismo

4.- La reforma protestante (s.XVI): se dirigió contra la forma de gobierno. Para los reformadores la Iglesia es autónoma y su poder reside en todos sus miembros. Doctrinalmente, propugnaron la idea de una religión íntima e individual, excluyendo a la autoridad civil de la fe, aunque Lutero y Calvino justificaron la obediencia pasiva al monarca frente al derecho de resistencia.

2. AUTORES QUE CIMENTAN EL CAMINO DEL ESTADO MODERNO

Nicolás Maquiavelo (1469-1567):

En su obra *El Príncipe*, ofrece un estudio de la dinámica del gobierno, de los medios y circunstancias que conducen a la consecución y mantenimiento del poder, así como de los errores que deben evitarse. Según él, la política es una técnica al servicio del poder

Bodino (1530-1596):

Su definición de soberanía en *Los seis Libros de la República*, es la de un poder no delegado e inalienable, no sometido a limitaciones temporales ni a las leyes, porque el soberano es la fuente del Derecho. No obstante lo anterior, sí que establece tres

limitaciones: La ley de Dios y la Ley natural, Leyes del Imperio o de la Corona y las convenciones justa como el derecho individual de propiedad.

Hobbes (1588-1679):

En *El Leviatán* explica el origen del Estado a través de un pacto en virtud del cual los hombres contratan entre sí y renuncian al derecho de gobernarse a sí mismos a favor de un tercero al que se denomina *soberano*. El poder soberano carece de límites.

Autores Mercantilistas:

Estado como el instrumento más eficaz para defender el mercado, en donde la acumulación de metales preciosos debía convertirse en un objetivo nacional, como principal fuente de riqueza.

3. INICIO DEL ESTADO MODERNO EN CHILE

Durante los años de colonización (1541-1810) Chile estaba subordinación a la Corona Española, se regia, bajo las leyes especiales, que controlaban no solo el sistema económico y el funcionamiento del territorio, sino que también la forma en que los indígenas, criollos y Españoles debían de convivir. Con la emancipación del pueblo en manos de los criollos se comienzan dar los primeros pasos de independencia y autonomía, a partir de 1818 Chile pasa a ser un Estado Independiente. Aquí comienzan a gestarse las primeras bases que regularán a toda la Nación, nace las constituciones de 1818, 1822, 1828 y 1833, llegan a Chile insignes personalidades a contribuir y colaborar en la creación de un nuevo Estado es así como resalta la figura de Andrés Bello; Primer Rector de La Universidad de Chile, redactó el Código Civil y otras leyes para la época, en lo científico resalta las figuras de Ignacio Domeyko, Claudio Gay. Entre los nacionales destacan Diego Portales, Ministro de Guerra, Vicepresidente de la República, ordena el Gobierno y logra una estructura de funcionamiento del poder público, pasa a ser el hombre que asentó las bases del Estado Moderno, otra autoridad de la época que colabora en la bases económicas de Chile es Manuel Rengifo, quién a través del Ministerio de Hacienda logra organizar las finanzas del Estado mediante un riguroso plan tributario que consistió en suprimir impuestos inútiles y reemplazarlos por otros calculados sobre bases mas racionales, de estas manera se pudo tener ingresos para comenzar a construir los organismos del país.

4. PRINCIPIOS DEL ESTADO MODERNO

a) Principio conductor del Gobierno.

El Gobierno decide qué debe hacerse en una gran cantidad de labores y en muchos casos también debe decidir cómo y quiénes deben efectuar las acciones. Es necesario y

razonable que el Gobierno sepa optar cuándo debe ser él mismo el ejecutor y cuándo deben ser terceros. Esta opción es importante pues permite que las ejecuciones de políticas de Gobierno generen en muchos casos desarrollo de mercado.

b) Principio de la descentralizar.

Cada día la toma de decisiones aumenta considerablemente en las últimas décadas en cantidad, variedad, frecuencia, urgencia y complejidad. Al mismo tiempo, el impacto de éstas afecta a una mayor población. La adecuada separación entre decisiones centralizadas y descentralizadas permite que el Gobierno central se especialice y organice con vigor y agilidad la realización de las tareas que le son propias. Las demás labores se transfieren y ejecutan a nivel de los Gobiernos regionales, municipalidades, organismos autónomos, etc.

c) Principio de participación comunitaria.

Los afectados por labores gubernamentales desean ser partícipes de las decisiones en algún grado, y a veces en las realizaciones que ellas mismas provocan. El accionar gubernamental debería estar sometido al libre escrutinio de la comunidad. Esto permite que instituciones privadas como Universidades, Centros de Estudios, agrupaciones de distinto tipo pudieran informar a la comunidad o grupos de ella de los temas de su interés.

d) Principio de colaboración con el mercado.

Varias tareas de mejoramiento y desarrollo de la sociedad no se pueden hacer en buena forma como meros programas directos de acción gubernamental. Esto se puede deber a la complejidad de los temas, a la dinámica de los intereses en juego y a los necesaria colaboración de institucionales y empresariales.

e) Principio de satisfacer las necesidades de sus usuarios.

Es fundamental que el Gobierno tenga la voluntad y se dote de los mecanismos apropiados para comprender efectivamente las necesidades sociales de la comunidad en su conjunto y de los distintos usuarios de los servicios gubernamentales. Así podrá definir las prioridades y realizar las acciones necesarias en función del bien común. Esto exige atender legítimas necesidades de los gobernados, atendiéndolos de manera eficiente, facilitando la movilización de recursos públicos y fortaleciendo su capacitación.

f) Principio previsor del Gobierno.

Una acción deliberadamente previsor de parte del Gobierno minimizaría los problemas, reduciría los costos de su solución y permitiría organizar mejor a los actores públicos y privados y a su vez mejoraría la imagen gubernamental. Varios de los conflictos que enfrenta el Gobierno con la sociedad y el ambiente natural se deben al reconocimiento tardío de los problemas.

g) Principio de competitividad en los servicios que presta el Gobierno.

La competitividad debe darse tanto en la producción de los servicios como en la entrega a sus usuarios, los servicios gubernamentales deben mantenerse competitivos en el tiempo para que los beneficios sean efectivos. A su vez el Estado debe mantener un constante estímulo y una organización que promueva la competitividad a través de diversas acciones tales como: definir y hacer cumplir metas, seleccionar el personal apropiado, lograr y mantener altos niveles de motivación, incorporar tecnologías y metodologías para mejorar la calidad y la productividad, organizarse apropiadamente con proveedores.

h) Principio de gestión orientar hacia los resultados.

El Gobierno debería ser un buen garantizador de resultados en términos de objetivos, calidades, costos, plazos, cobertura, la prioridad por lo tanto debe estar en los resultados a obtener y luego definir la mejor forma de lograrlo y los actores mejor equipados para ejecutarlo. Por ello, para obtener resultados relevantes es necesario focalizarse en tareas y programas que puedan efectivamente realizarse en el plazo que se va a gobernar.

i) Principio de la acción basada en objetivos.

La fijación de objetivos para la acción gubernamental permite concentrar esfuerzos y recursos en torno a una tarea común, tanto de los propios actores gubernamentales como los de otras instituciones y empresas. Asimismo, produce una mayor claridad de los logros buscados y una natural satisfacción cuando éstos se obtienen, manteniendo la motivación y la confianza.

j) Principio del uso apropiado de la tecnología.

Las tecnologías de la información y de las comunicaciones permiten una mayor eficiencia y productividad interna, así como una mejor relación con los ciudadanos, posibilitando interesantes formas de participación de éstos.

5. EL ESTADO MODERNO EN CHILE

Hace ya una década el Gobierno amplió su visión en cuanto al concepto de Estado Moderno, que abarcaba solo el ámbito económico debiendo incorporar una dimensión política y social, para ello se realizó un consenso respecto a tres cuestiones centrales del proceso de Modernización del Estado y de la Gestión Pública en Chile:

- 1) La modernización está en marcha
- 2) La modernización es una política pública;
- 3) Se requiere un consenso político y social para una segunda generación de reformas.

Es necesario que se generen una serie de políticas que van desde la reforma Municipal a la reforma de la Justicia penal, pasando por la instauración de los gobiernos regionales y la creación de mayores espacios de participación ciudadana.

A su vez en el ámbito social se fortalecen y mejoran las políticas sociales clásicas y se incorporan nuevas políticas y su institucionalidad (minorías, desarrollo urbano y medio ambiente, entre otras).

De acuerdo a las recomendaciones explicitadas en el Consenso de Washington, los países latinoamericanos implementaron procesos de reforma y modernización del Estado con énfasis en la dimensión económica y en la racionalización del aparato administrativo: “Se recomiendan dos conjuntos de medidas, tendientes unas a promover la estabilidad a través de políticas orientadas por los mecanismos del mercado; y otras a reducir el tamaño del Estado y su grado de intervención en la Economía” Sin embargo en nuestros días la modernización del Estado no es sólo una cuestión relacionada con su tamaño, quizás es lo menos importante del proceso. Por el contrario, el Estado debe asumir la regulación de los mercados, el funcionamiento de regímenes cada vez más democráticos, la provisión de bienes públicos y la revisión del aparato público en sus características y funciones esenciales, desde una nueva perspectiva. “Se esta produciendo un cambio en la forma en que se concibe la reforma y modernización del Estado. De un enfoque que se limitaba a la dimensión económica y a la eficiencia del aparato estatal, se está pasando a otro que, sin descuidar los anteriores, incorpora nuevas preocupaciones. Entre ellas destacan el progreso de la democracia, el aumento de la capacidad de gobernar, la construcción de Estados de derecho pleno y el mejoramiento de la dimensión social del Estado que lo oriente hacia una mayor equidad”.Esta nueva perspectiva incorpora cambios, nuevos paradigmas al concepto y que hacer del Estado que podemos reconocer en los siguientes ejes:

Eje 1: Cambios en la concepción del Estado (de productor a regulador)

Eje 2: Cambios en la relación con los gobernados (de súbditos a ciudadanos)

Eje 3: Cambios en los paradigmas de gestión (del proceso a los resultados)

Eje 1: Estado Regulador:

El Estado interventor dejó de ser un modelo válido en Chile desde el quiebre democrático del año 73 y la creciente incorporación de los postulados neoliberales de la economía y del rol del Estado. Tanto desde los mismos sustentos del Régimen militar como de los postulados de la transición chilena a la democracia se ha aceptado esta condición y todos, unos más que otros, avalan hoy en día la idea del Estado regulador. Este se caracteriza por replegar la función productiva del Estado y

reconocer al mercado como mecanismo de asignación eficiente de recursos; y, por la internacionalización de la economía como un elemento dinamizador. Sin embargo también se considera que el mercado, dadas sus fallas, distorsiones y asimetrías, no es suficiente para desarrollar una economía eficiente y dinámica y proteger el bienestar social. Por ello se hace necesaria la regulación. En el juego económico el mercado desarrolla sus propios criterios y aumenta su autonomía “pero la política le pone los límites y establece las reglas institucionales”. El Estado deja de ser un agente económico que participa directamente en la economía y pasa a ser un constructor de institucionalidad. Así, a través de la regulación, el Estado no se minimiza ni se excluye como agente económico y promotor del bien común, sino que desarrolla un sistema de señales hacia los agentes privados y públicos “a fin de que estos orienten sus iniciativas dentro de la institucionalidad y los valores aceptados socialmente y asuman la responsabilidad de dar cuenta social de sus decisiones”.

Eje 2: De Súbditos a Ciudadanos:

Por otro lado, en Chile se aprecia una débil sociabilidad y una escasa capacidad y voluntad asociativa en contraste con el mayor peso de la sociedad civil y una mayor participación ciudadana características de otros países con semejantes niveles de desarrollo. Así se llega a establecer que en el país es necesario fortalecer la gobernabilidad de la democracia representativa. Esto supone fortalecer los órganos decisorios (poderes del Estado) y las instituciones de representación política (partidos políticos y otras asociaciones representativas de la sociedad civil). La existencia de canales institucionales que permitan satisfacer las demandas de participación social. Mejorar la percepción ciudadana respecto a la eficacia de las políticas públicas y la conducción política. “Surge, entonces, la necesidad de participación como un espacio y mecanismo por el cual distintos grupos y sectores sociales intervienen en las decisiones que afectan a sus vidas, en los pasos que hacen posible la materialización de tales decisiones y en el control de los resultados”. En este sentido y en esbozo de los retos que enfrenta Chile en el proceso de democratización y modernización Paulo Hidalgo señala que “es crucial lograr niveles crecientes de diversificación de la sociedad que se refieren, entre otros órdenes, a la creación de espacios reales de participación y poder nivel local, territorial y en la esfera del trabajo”. De esta forma el Estado debe promover el funcionamiento de regímenes democráticos y “la democracia debería convertirse en un valor cultural de la sociedad política, y la complementación progresiva de la democracia representativa con la participativa significaría el surgimiento de nuevos actores políticos y un replanteo de las relaciones de poder”. Al respecto una variable esencial de este proceso es la descentralización, la que implica una redefinición de atribuciones entre el gobierno central, las regiones y las comunas. La ventaja de descentralizar es el traspaso de poder para solucionar los problemas a los niveles directamente implicados en ellos, pudiendo, incluso, relevar nuevos actores políticos, regionales y locales, y redistribuyendo efectivamente el poder. Esta relación Estado ciudadano, que ha sido

caracterizado como el paso de una cultura de súbditos a una cultura de ciudadanos implica el reconocimiento en las personas de una serie de derechos que debe ejercer en forma activa, reivindicativa y crítica es más, al Estado le interesa que sean ejercidos para asegurar y garantizar la gobernabilidad.

Eje 3: De Procesos a Resultados:

Cualquier diagnóstico de la administración pública chilena de principios de los años 90, la caracteriza por su apego al cumplimiento de procedimientos y no a la búsqueda de resultados. Tal es la situación que muchos hablan de la institucionalización del trámite por sobre la efectividad de la gestión pública. En 1994 se crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, que da un impulso decidido al ámbito más olvidado de la modernización del Estado: la gestión". Este Comité lideró el proceso de modernización de la gestión pública desde entonces y sobre la base de una política de reforma continua pero gradual provocó, impulso y acompañó procesos de cambio en la gestión de los servicios públicos en los ámbitos definidos en el Plan Estratégico de Modernización: (Recursos Humanos, Calidad de Servicio, Transparencia, Gestión Estratégica, Tecnologías de Información y Reforma Institucional). Así se ha desarrollado un proceso con diversas acciones:

- Incorporación de conceptos de modernización y el diseño de métodos y técnicas que propicien la incorporación de nuevas técnicas de gestión a la administración pública (planificación estratégica, indicadores de gestión, metas ministeriales, compromisos de modernización, gestión de calidad, etc.).

- Implementación del plan estratégico y de sus instrumentos en todas las reparticiones públicas, el impulso de la gestión de calidad y las tecnologías de información incorporación de PMG y la creación de mecanismos de medición integral de desempeño como el Premio Nacional a la Calidad.

- Reformas estructurales centradas en la forma como funciona el sector público (sistema de compras públicas, ascenso en la carrera funcionaria, discusión y gestión presupuestaria, masificación de tecnologías de información y comunicaciones, la creación de una nueva institucionalidad para la gestión y modernización del Estado y la creación de un sistema de alta gerencia pública.

Finalmente, todo ello considera un cambio estructural y cultural en la gestión pública: administrar por resultados e incorporar herramientas de gestión desarrolladas en el campo de la administración privada.

6. EL ROL DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN (TICs)

Es indudable el rol que tienen las hoy en día TICs como fuente importante de desarrollo de un Estado, sin embargo sus objetivos están dirigidos a obtener resultados distintos, y para responder a análisis a temas y desarrollar una buena gestión pública. Las TICs son tecnologías de propósito general y, como tales, pueden afectar en todo tipo de actividad y cualquier área o disciplina. Desde esta perspectiva, fomentar su uso genera impacto económico y social.

Hoy en día el servicio público no cuenta con la plenitud en tecnología, ni tampoco mantiene en red comunicacional todos entes, ¿será posible llegar a una eficacia completa en cuanto a las TICs?

Lo único cierto es que para lograrlo, se requiere de niveles de coordinación, inversión, cambio estructural, apoyo político y una visión de largo plazo, exigencias casi inexistentes tanto en el sector público como en el privado de Chile. Por lo tanto, no hay tal cosa como una "clave" sin saber qué pasa en Chile y, actualmente, no sabemos qué pasa o podría pasar en el país en estos temas.

Primero, en Chile son pocos quienes distinguen entre niveles y objetivos cuando se habla del tema y, segundo, no se sabe lo suficiente acerca de qué pasa en Chile para que las políticas públicas en el tema sean todo lo efectivas que pueden ser. Es como recetar remedios sin haber revisado al paciente, dilapidando recursos.

7. VISIÓN TICs EN CHILE

Hoy se reconoce mundialmente el poder y las oportunidades que brindan las tecnologías de información y comunicación (TIC) para acelerar el crecimiento económico y la inclusión social de los países.

En tal sentido, nuestro país ha visto la oportunidad que presenta su incorporación y uso masivo e intenso, para lo cual ha realizado esfuerzos sistemáticos en los últimos años. No obstante, es necesario construir un país digital que signifique más desarrollo e igualdad. Se considerará a las TIC como habilitadoras en las grandes reformas en salud, previsión y educación comprometidas en el Programa de Gobierno. Para la consecución de tal objetivo, la participación de la sociedad civil, el sector privado y el sector público será claves, a efectos de identificar y llevar adelante iniciativas concretas y viables para el desarrollo digital del país. Las acciones llevadas a cabo en los últimos años por los gobiernos han sido importantes. La institucionalidad instaurada ha brindado resultados en experiencias de gobierno electrónico de nivel

mundial, en sectores como compras públicas, administración tributaria y registro civil e identificación.

Por su parte, al observar las experiencias más exitosas en el nivel internacional, se constata que el sector privado ha liderado los desarrollos digitales para empresas y ciudadanos. Es difícil en la actualidad alcanzar mayores niveles de desarrollo al margen del uso e incorporación de TI al nivel de la sociedad, el aparato productivo y el sector público. Sin embargo, otra cosa es qué tan masivo y rápido esto debiera suceder. Por lo general, se cae en el error de creer que más y más rápido es siempre mejor. Adopción de tecnologías es una cosa, pero el desafío real viene con los cambios culturales, institucionales y operacionales necesarios para lograr que la nueva tecnología rinda frutos, en especialmente en el sector público, no se está preparado para generar los verdaderos desafíos que esto genera. Desarrollarse "a partir de las TICs" depende qué entendamos por eso, qué tan serios seamos en plantearnos el tema, y cuánto estemos dispuestos a apostar, porque a este nivel es una apuesta. Lograrlo puede ser tan posible como lanzar un hombre a la Luna desde Lota o Copiapó, o que en Chile exista una empresa como Codelco. Como primer desafío, es preguntarse si Chile debiera tomar alguna acción para consolidar a las TICs como un "motor de desarrollo". Una cosa es que tengan un rol -como todo tipo de tecnologías de propósito general- en todo tipo de actividades productivas, pero otra distinta es partir del supuesto que tengan que, o puedan, ser un "motor de desarrollo" nacional.

Para hablar de "motor de desarrollo" en serio se requiere hablar de temas a los que en Chile se rehuye por miedo o por no darse cuenta de que su significado ha cambiado. (Política industrial), como si el hecho de no querer tenerla no fuera sino un tipo especial de política industrial, y de las peores. Segundo, y guardando la diferencia entre una y la otra, también se requiere hablar en serio de política tecnológica, lo que pueden ser palabras mayores para Chile. Tercero, hay que empezar a ser realista y no sobredimensionar el impacto que pueden tener las TICs en el desarrollo a corto plazo de nuestro país, o sobredimensionar la capacidad de Chile para tener un rol de importancia internacional en su desarrollo. Es por ello que será clave la participación y liderazgo del sector privado, con fomento y apoyo desde el sector público. Se requiere contar con una institucionalidad que le otorgue sustentabilidad y continuidad a la estrategia digital, por lo tanto, una de las tareas claves en este periodo será la instalación de una institucionalidad que lleve adelante la política pública de desarrollo digital.

Entre los factores críticos y habilitantes en el desarrollo digital, se encuentra la infraestructura de acceso y conectividad. En este sentido, será necesario que Chile mejore y aumente su conectividad y asegure un acceso equitativo e inclusivo de los diferentes actores de la sociedad. El acceso y uso de las TIC por parte de estudiantes, profesores y apoderados, asegurando la infraestructura de las escuelas, debe profundizarse.

El acceso y adopción de TIC por parte de la ciudadanía en general, se acrecentará a través de un mejor y mayor acceso domiciliario, de la red de infocentros y bibliotecas públicas.

Los trabajadores en las empresas, tendrán la posibilidad de aumentar el acceso y aprendizaje de TIC, a través de capacitación en torno a temáticas relacionadas con su quehacer y en diversas modalidades, como también al aumentar la cobertura de conectividad de buena calidad para las empresas. Por su parte, los funcionarios públicos, en los servicios de gobierno y municipios, utilizarán plataformas de aprendizaje en materias tales como atención a usuarios, participación ciudadana, probidad y ética pública.

Será necesario favorecer la inclusión para contrarrestar los efectos negativos de una brecha digital, cuidando que la manera de abordar los distintos proyectos incluya la participación ciudadana en todas las fases en que sea posible, considerando la dimensión local y territorial; la transparencia en el accionar del conjunto de actores y, finalmente, que las acciones en torno a las empresas promuevan de manera significativa, el aumento de la competitividad y productividad de las personas.

En este período 2007-2012 la alfabetización digital debe hacerse cargo de las diversas necesidades de integración de nuestra sociedad. Trabajadores de empresas y el Estado deberán tener la posibilidad de utilizar las TIC como una herramienta que les permita una mayor y mejor empleabilidad y productividad, en el desempeño de sus tareas.

Las empresas, en particular las de menor tamaño, tendrán la posibilidad de incorporar en sus procesos productivos el uso de tecnología para competir de mejor manera en el ámbito local, nacional y global.

Será necesario, al mismo tiempo, expandir la industria de tecnologías de comunicación e información en áreas tales como el desarrollo de software y la prestación de servicios tecnológicos remotos.

Chile requiere seguir desarrollando de manera decidida un gobierno digital e integrado para todos. La incorporación de nuevas modalidades de atención a distancia, tales como las soluciones de gobierno móvil, aprovechando las ventajas de que hoy disponemos, será un imperativo.

Los servicios públicos deben innovar en su accionar, de manera de utilizar las TIC para estar conectados e interoperar en línea, para facilitar el acceso a información, la reducción de trámites, generar una mayor transparencia y participación ciudadana en la función pública.

En sectores prioritarios tales como Salud, Previsión y Justicia, es urgente que se adopten tecnologías digitales para mejorar de manera significativa los servicios que prestan a los ciudadanos.

La digitalización de los gobiernos locales y regionales debe seguir desarrollándose y profundizándose, especialmente en las localidades más alejadas y pequeños, para que la totalidad de ellas pueda otorgar servicios en línea a la comunidad, reducir costos y mejorar sus servicios.

Se deberá actualizar nuestro marco jurídico, abordando temas tales como delito informático, protección de los datos personales, derechos del consumidor y derechos de propiedad intelectual, entre otros.

Será entonces necesario elaborar una política tecnológica que se haga cargo del impacto de la adopción de las tecnologías de información y comunicaciones en el Estado y la sociedad.

8. EL USO DE LA FIRMA DIGITAL

De acuerdo a estudios internacionales, las leyes de firma digital no son grandes determinantes actuales del uso de Internet, o del crecimiento del comercio electrónico. Lo anterior no quiere decir que la firma digital no sea o no vaya a ser importante, sino que simplemente en el actual estado de desarrollo y difusión de las TICs y el comercio electrónico, temas como el costo de acceso, el ingreso per cápita, disponibilidad de acceso de banda ancha, intensidad y sofisticación de uso, incentivos, y calidad y cantidad de la oferta son de mayor impacto que la rubrica electrónica. De hecho, no es menor que, a pesar de que en el Estado Chileno ya existe un decreto supremo autorizando el uso de firma electrónica desde mediados de 1999, no haya pasado casi nada. Del mismo modo, al analizar los países con altos niveles de desarrollo en comercio electrónico se puede comprobar que más que firma electrónica, lo que ha tenido más impacto ha sido la generación de incentivos al uso de TICs.

9. EVALUACIÓN DE SERVICIOS INFORMÁTICOS

El día 11 de Diciembre del presente año el Ministro de Economía, Hugo Lavados, y el secretario ejecutivo de la Estrategia Digital del Gobierno, Ernesto Evans, informaron que los chilenos aprueban en general los servicios de información que brindan los sitios web nacionales, tanto públicos como privados, y los evaluaron con nota 5, en una escala de 1 a 7.

Ese fue el principal resultado del Reporte de Calidad de Servicios WEB, medición aplicada por primera vez en conjunto al sector público y privado, que indica el nivel de satisfacción y grado de importancia que dan los usuarios al servicio web de distintas empresas e instituciones, mediante una encuesta que respondieron 11 mil 400 personas. En la medición participaron voluntariamente 47 organismos, entre ministerios, servicios públicos y empresas de los sectores Salud, Transporte, Educación, Servicios Básicos, Valores y Seguros. Señalo el Ministro: "Hay una buena evaluación, pero el informe nos muestra también que cada vez más las personas y empresarios no quieren ir a oficinas a realizar trámites, pedir información, o hacer transacciones, sino que quieren hacerlo de manera más rápida, eficiente, cómoda y segura través de Internet". El secretario Evans señaló que el objetivo de este estudio fue contar por primera vez con una valoración directa de las personas: "Nos permite conocer qué quieren y necesitan los usuarios y, de este modo, se facilita la toma de decisiones para mejorar el servicio que tanto el sector público y privado están brindando a través de sus canales electrónicos", puntualizó.

1.- Principales resultados arrojados por la encuesta:

- El promedio con que los usuarios evalúan los sitios web chilenos es una nota 5.0, -en escala de 1 a 7.
- 43% de los usuarios los evalúa con nota 6 y 7.
- El 81% de los usuarios declara que logra satisfactoriamente el objetivo por el cual visita la web.

2.- Aspectos que los usuarios consideran de mayor importancia:

- Facilidad para acceder al sitio
- Posibilidad de realizar el trámite sin ir a la oficina
- Claridad del lenguaje para el uso del sitio
- Sensación de seguridad que da el sitio

3.- Aspectos mejor evaluados:

- Facilidad para acceder al sitio
- Facilidad para registrarse como usuario
- Cantidad de información que los sitios proporcionan
- Tiempo de respuesta a solicitudes y/o reclamos

4.- Principales aspectos a mejorar:

- Necesidad de contar con más trámites en línea
- Rapidez de la descarga de las páginas
- Información sobre el proceso de respuestas a solicitudes y/o reclamos.

El 92% declara que volverá al sitio y el 72% lo recomendaría. Esto implica una buena fidelización de los usuarios.

10. NECESITAMOS CRECER COMO PAÍS

Recientemente, se difundió en Chile un informe sobre competitividad en el que nuestro país aparece en lugar 28. En el mismo estudio (Foro Económico Mundial – U. de Harvard), se dice, además, que en "innovación tecnológica" Chile ocupa el lugar 42. ¿Qué alcances tiene, a su juicio, esa ubicación de para nuestro país? El estudio es un diagnóstico que, lejos de ser concluyente, sirve para tener un "benchmark" y comparar a Chile con otros 74 países. Estar en el lugar 28 en competitividad, 42 en el Índice de Tecnología y 21 en los de Instituciones Públicas y Ambiente Macroeconómico no es tan sorprendente cuando uno mira la historia reciente de nuestro país.

Aun cuando se ha logrado crear nuevas industrias y reforzado ventajas comparativas existentes mediante el uso de tecnologías estamos lejos de que la tecnología, o más específicamente, la innovación y el desarrollo tecnológico formen parte activa de la historia presente del sector productivo público nacional. Es más, si solo miráramos la participación del sector privado nacional, dejando de lado el sector público, si bien es creciente, está aún muy lejos de lo que uno esperaría. Del mismo modo, el balance entre financiamiento a investigación en ciencias básicas y a investigación y desarrollo también deja que desear.

En el ámbito de las TIC Chile se encuentre en el lugar 34, frente a esto debemos ser cuidadoso al entender y sacar conclusiones del Índice, hay que fijarse en los órdenes de magnitud en que cada país se mueve. Fundamentalmente, la lectura para Chile es que dado su nivel de ingreso y el valor del subíndice de Factores Habilitadores, uno esperaría niveles de Uso superiores. Esto se explica dada la evidente mejora de los últimos 15 años en infraestructura de telecomunicaciones; cantidad y calidad de empresas de hardware y software; de educación, aspectos económicos y clima de negocios, y las políticas públicas necesarias para generar un ambiente de uso generalizado de las TICs. Lo anterior ha generado un potencial que requiere comenzar a ser explotado. El problema principal en Chile ya no es preocuparse de la generación de acceso, sino de focalizarse en generar intensidad y sofisticación de uso de las TICs que, en definitiva, es lo que generará un efecto en el desarrollo económico y social.

11. MINISTRO EDMUNDO PÉREZ YOMA PROPONE PROFUNDA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

El Ministro del Interior el día 8 de Octubre del año 2008, propuso alcanzar un acuerdo con todos los sectores políticos del país para modernizar el aparato Estatal y combatir los focos de corrupción. Dicha propuesta fue hecha por el secretario de Estado al participar de un desayuno que sostuvo con empresarios y hombres de negocios, organizado por Icare, que se desarrolla en el centro de eventos Casa Piedra. Ante los

empresarios, El Ministro expuso que el Estado requiere "reformas de corto y largo plazo" para impulsar mejores políticas públicas, cuestionó "los signos de fatiga" que presenta el Estado, pues trabaja "con los mismos métodos, la misma tecnología y el mismo personal", de los años '90 pero en un escenario que maneja un presupuesto mucho mayor. Si bien hizo un llamado Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), estos respondieron en forma positiva, quienes pidieron a todos sumarse a este llamado "para reformar el Estado".

El consenso es que la modernización del Estado apunta a los siguientes puntos:

Desafíos

1- Superar la mirada sectorial y compartimentada de ministerios y organismos, para avanzar hacia la generación de políticas públicas transversales.

2.-El Estado del futuro deberá ser capaz de discutir y consensuar políticas estratégicas para el desarrollo de Chile que no pueden permitirse revisiones y cambios de orientación cada vez que cambia el Gobierno.

3.- La necesidad de revisar las atribuciones de la Contraloría, dada la gran cantidad de procedimientos que realiza y que impiden una mayor rapidez, pasando de un control previo y formal, a un sistema de control más profundo, aleatorio y ex post.

4.- El Estado debe ser capaz de ofrecer remuneraciones competitivas y profundizar los estímulos para que la gestión pública se oriente hacia resultados y sea atractiva para los mejores profesionales del país.

5.- La necesidad de avanzar hacia un Estado más descentralizado y eficaz. A pesar de la creación de nuevas regiones, del proyecto de ley que permite la elección de consejeros regionales, la creciente importancia del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y la creación de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, es necesario avanzar en la transferencia de competencias a las regiones.

Medidas a corto plazo

1.- Creación de la gerencia de subvenciones en el ministerio de Educación, que deberá computarizar todo el sistema de subvenciones.

2.- Mejorar la gestión de inversiones e incorporar mayor tecnología de información para que un número mayor de trámites se realicen por Internet.

3.- Modernizar los gobiernos corporativos de las empresas públicas (proyecto recientemente enviado) con la modernización del Consejo del SEP y de su composición.

12. ESTRATEGIA DIGITAL 2007-2012

La Estrategia Digital deberá promover iniciativas que logren impacto económico y social en torno a un aumento en los niveles de productividad y competitividad del país, a la creación y fomento de una nueva cultura en TIC, a la promoción de un gobierno digital de calidad e integrado, y al aumento de la calidad e intensidad de uso de TIC por parte de estudiantes y sociedad civil en general.

A partir de los logros que se quiere alcanzar y con el propósito de trabajar de manera ordenada y sistemática, la Estrategia de Desarrollo Digital 2007-2012 se estructura en cuatro líneas de acción. Ellas se abordarán mediante grupos de trabajo público-privado que requerirán de la activa participación de los actores expertos de centros de estudio, industria, Estado y sociedad civil, algo fundamental a efectos de garantizar su éxito.

Cada una de las líneas de acción se desarrollará a través de planes y actividades que se traducirán en metas concretas, con fechas de cumplimiento y responsables. Este plan se denominará Plan Estratégico Nacional de Tecnologías de Información y Comunicación.

Las líneas de acción



Objetivo general:

Contribuir al desarrollo económico y social del país a través del potencial que ofrece el uso de las tecnologías de información y comunicación para mejorar la calidad de la educación, incrementar la transparencia, aumentar la productividad y competitividad, y hacer mejor gobierno, mediante mayor participación y compromiso ciudadano.

Objetivos específicos para cumplir el objetivo general:

1. a.- Aumentar la competitividad de las empresas mediante el uso más profundo e intensivo de tecnologías de la información y comunicación.

b.- Las empresas chilenas, especialmente las de menor tamaño, incorporarán TIC y harán uso más intensivo de ellas en todos sus procesos.

c.- Los trabajadores incorporarán competencias TIC entre sus capacidades.

d.- La industria de las TIC se desarrollará para generar una mejor oferta.

Chile se convertirá en una atractiva plataforma de inversión para suministro de servicios tecnológicos remotos, también denominados servicios de offshoring.
2. a.- Crear y fomentar una nueva cultura en TIC para incrementar la transparencia y la participación ciudadana.

b.- Los ciudadanos usarán de mayor y mejor forma las TIC como herramientas de interacción con las instituciones públicas.

c.- Las instituciones públicas continuarán utilizando las TIC para aumentar la transparencia del Estado y la participación, contribuyendo a mejorar los índices de confianza con el Estado y entre los ciudadanos.

Chile contará con un mejor capital humano y social.
3. a.- Promover el desarrollo de un gobierno digital de calidad.

b.- Los servicios públicos digitalizarán e interpretarán sus procesos para mejorar la atención y los servicios que se prestan a ciudadanos y otras instituciones públicas y privadas.

c.- Los organismos públicos contarán con funcionarios capacitados de acuerdo a las necesidades de digitalización y atención de usuarios de sus organismos.

- d.- El país tendrá una Política Tecnológica que dé cuenta de sus necesidades digitales, entre ellos seguridad informática, software libre o de código abierto, y estándares.
 - e.- El país dispondrá de un marco jurídico adecuado a las necesidades del entorno y que da cuenta de los avances en esta área, tal es el caso de protección de datos personales, delito informático y propiedad intelectual, entre otros.
- 4.-
- a.- Aumentar la intensidad y profundidad de uso de TIC por estudiantes y sociedad civil.
 - b.- Las personas contarán con la conectividad y el acceso a las TIC para desarrollar sus múltiples actividades.
 - c.- Las personas contarán con las competencias digitales necesarias para una plena inserción en la sociedad.
 - d.- El país contará con una infraestructura digital de calidad para apoyar el proceso educativo.
 - e.- Los profesores y alumnos contarán con las competencias digitales necesarias para asegurar un aprendizaje de calidad.
 - f.- El sistema educativo contará con contenidos pedagógicos y modelos de uso que incorporan TIC.
 - g.- El sistema educativo incorporará TIC en sus procesos de gestión.
 - h.- Red de colegios operando como laboratorios de uso de TIC en salas de clase y gestión educacional.
 - i.- El país contará con una oferta de servicios y contenidos públicos y privados disponibles en la red, pertinentes y adecuados a las necesidades del proceso educativo.
 - j.- El país contará con una red consolidada de bibliotecas públicas, centros de servicios y otros puntos de acceso comunitario, para promover la inclusión digital de los sectores de escasos recursos.

Metas:

- 1.-Para alcanzar los objetivos propuestos, resulta fundamental plantear algunas metas con miras al año 2012, entre otras:

- 2.-Duplicar las conexiones de banda ancha, abarcando todo el territorio nacional.
- 3.-Duplicar la tasa actual de inversión de TIC en empresas e instituciones.
- 4.-Fortalecer el desarrollo de una institucionalidad digital, con participación activa del mundo social, privado y público.
- 5.-Fortalecer el rol del Estado, en la adquisición de TIC, de modo de mejorar la oferta de servicios, promover el desarrollo de la industria TIC, y mejorar el gobierno electrónico.
- 6.-Actualizar la normativa de propiedad intelectual, datos personales, derechos del consumidor en Internet y delito informático, entre otros, que permitan el desarrollo sustentable y equilibrado del país.
- 7.-Desarrollar nuevas áreas de servicios en línea fundamentales para la relación de las empresas y ciudadanos con el Estado.
- 8.-Promover el desarrollo y uso de TIC en nuestras industrias estrellas, tales como minería, acuicultura, forestal y turismo.
- 9.-Lograr el posicionamiento de Chile como la principal plaza para desarrollar servicios tecnológicos remotos de América Latina.
- 10.-Contribuir a mejorar la posición de Chile en los indicadores de transparencia pública y privada, y desarrollo de gobierno electrónico.
- 11.-Mejorar la inclusión de la mujer al mundo laboral utilizando TIC como oportunidad para mejorar su desarrollo y plena integración.
- 12.-Incrementar los fondos para la investigación y desarrollo de TIC en universidades y centros de estudio en general.

13. CONCLUSIÓN

Al entrar de lleno al siglo XXI en donde la tecnología pasa a tener un rol fundamental en nuestras vidas, la modernización del Estado pasa a formar parte de los principales desafíos que tendrá que enfrentar el país durante los próximos años. El conjunto de cambios estructurales y sociales que vive el país y sujeto al marco internacional en que se desenvuelve han proyectado serias demandas de cambio y modernización del aparato Estatal. Este desafío no es propio de Chile, hoy en un mundo globalizado cobra real importancia, ya sea debido a la redefinición del rol del Estado, a la economías, a la

incapacidad de los actuales sistemas para aumentar su cobertura sin detrimento de la calidad de los servicios ofrecidos, al agotamiento de las prácticas de administración desarrolladas hasta ahora, o sencillamente al cuestionamiento que está siendo objeto por parte de la ciudadanía.

Hoy la transferencia de la información es relevante, para uso de quienes promueven el desarrollo (planificadores, empresarios o administradores, autoridades políticas, académicas etc.) es considerada como una de las condiciones claves para el desarrollo y para un proceso de cambio, más racional, efectivo y moderno. Este se transforma en uno de los contenidos esenciales de la modernización de unidades de información del Estado, sin embargo en este trabajo al referirnos a la modernidad del Estado comenzó con sus orígenes y como fue incorporándose en una patria joven como la de Chile, buqué ser crítico en la medida que sirva de proyección, recopilando antecedentes actuales y cifras que den sustento, dando a conocer que la modernidad del Estado no pasa tan solo en sistemas tecnológicos sino que también en el profesionalismo de sus funcionarios y la capacitación de manera que se sientan preparados para realizar una gestión eficiente y de calidad a los ciudadanos.

BIBLIOGRAFIA

CLAUDIO ORREGO (1998), "Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el Cambio, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública", Dolmen Ediciones. Pág. 18.

Reforma y Modernización del Estado, IX Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe", México, 1994. Pág.7.

OSCAR MUÑOZ (1993), "Hacia el Estado Regulador", CIEPLAN, Santiago, Pág. 44.

CLARISA HARDY (1998), "Desafíos de Futuro", Documento N° 12 de la Iniciativa Agenda 2010, Foro de Desarrollo Productivo, Ministerio de Economía Fomento y Reconstrucción, Santiago, Pág. 51.

PAULO HIDALGO (1992) "La Transición a la Democracia: Aspectos Teóricos y Análisis de la Situación Chilena", en Revista Centro de Estudios Constitucionales, España, Pág. 217.

Ministerio de economía. www.economia.cl

Diario La Hora. Entrevista a Edmundo Pérez Yoma, 8 de Octubre 2008.

Hacia un Estado más eficiente

Priscila Corsi Cáceres

RESUMEN

La modernización del Estado debe orientarse al cumplimiento de un objetivo superior que se refiere convertir a Chile en un país desarrollado. Por tanto la modernización es un medio y no un fin en sí mismo. Dicha transformación debe basarse en tres pilares básicos: legitimidad institucional, equidad y competitividad, los cuales a su vez se complementan entre ellos. Un país competitivo en el marco internacional requiere de instituciones sólidas, eficaces y legitimadas en un contexto democrático. Un país competitivo requiere de un fuerte capital social y ello alude directamente a las oportunidades para el desarrollo personal y colectivo de una sociedad. La combinación virtuosa de estos elementos es necesaria e imprescindible para alcanzar la meta del desarrollo. En este sentido, el presente trabajo permite realizar un análisis histórico en los gobiernos de la concertación sobre cómo estos elementos se han combinado para alcanzar la eficiencia del Estado y se pretende aproximar respecto algunos instrumentos para fortalecer los elementos planteado y alcanzar una verdadera eficiencia del Estado.

1. INTRODUCCIÓN

Para el Diccionario de la Real Academia Española, la Eficiencia es la “Capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado”. Es decir, este concepto siempre lleva consigo la consecución de un fin. Sin embargo, no da lo mismo los mecanismos, los recursos invertidos o el tiempo utilizado para la consecución de dicho objetivo. Resulta trascendental, entonces, optimizar todos los recursos disponibles para el cumplimiento exitoso de lo planificado.

Sin lugar a dudas, la terrible crisis económica del presente año demostró al mundo entero la necesidad de dotar a los Estados de las herramientas necesarias para poder prevenir y subsanar de la manera más óptima debacles como la vivida. Ante la evidencia de los hechos es posible afirmar que requerimos más Estado y, particularmente, uno más eficiente, aplicando instrumentos, herramientas y sistema de una modernización efectiva.

Incluso más, el Papa Benedicto XVI en su última carta encíclica denominada “Caritas in Veritate” se hace cargo de este punto y señala que el neoliberalismo ha dejado las huellas de su sistema en todo el mundo, constituyéndose en un real imperativo, el deber moral de los conductores políticos, de buscar las mejores mecanismos para enfrentar el futuro con la consigna clara de lograr “civilizar” la economía. En otras palabras, debe enarbolarse la bandera de lograr el crecimiento económico que, sin perjuicio de la legítima obtención de ganancias, deben ir más allá de la lógica del intercambio de bienes equivalentes y del lucro como fin en si mismo.

Surge el imperativo de determinar entonces qué entendemos por modernización del Estado. Al respecto no debemos olvidar que dicha aspiración ya se encuentra recogida en nuestra legislación a través de diversos cuerpos normativos como es la propia carta fundamental y la Ley de Bases generales de la administración del Estado. Este último establece que la Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas, y garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos, respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica en conformidad con la Constitución Política y las leyes.

Sin embargo, se hace necesario dotar de un contenido más preciso y palpable para el ciudadano común y corriente en cuanto a qué identificamos o que debe incluir un Estado eficiente.

En palabras simples podemos señalar que un estado eficiente es aquel capaz de lograr el cumplimiento de sus objetivos permanentes con una utilización razonable de sus recursos. Es decir, aquel que puede cumplir en tiempo y con calidad con las funciones que se espera de él.

2. EVOLUCIÓN DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN

Durante los gobiernos de la concertación sin lugar a dudas se ha trabajado para lograr un estándar óptimo de un estado eficiente. Ya en el Gobierno de don Patricio Aylwin Azocar surgen los primeros intentos para dotar a nuestro país de la institucionalidad necesaria en materias que hasta ese momento no tenían cabida tanto en el mundo político como en la sociedad en su conjunto. Se crea así, por ejemplo, una entidad especializada en temas de juventud denominada Instituto Nacional de la Juventud que es un organismo técnico, encargado de colaborar con el Poder Ejecutivo en el diseño, la planificación y la coordinación de las políticas relativas a los asuntos juveniles. También se crea el Servicio Nacional de la Mujer (1991) el que tiene su génesis en una

serie de compromisos internacionales contraídos por Chile al ratificar la Convención de Naciones Unidas sobre Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y suscribir otros acuerdos que recomiendan a los países que organismos de alto nivel se encarguen de impulsar el progreso de las mujeres. Finalmente, no podemos olvidar el esfuerzo en materia de descentralización que durante esta gestión creo los GORES.

Ahora bien, sin lugar a dudas el salto cuantitativo y cualitativo más importante en cuanto a modernización del Estado y, consecuentemente, en cuanto a la eficiencia del mismo se logra bajo el gobierno de don Eduardo Frei Ruiz Tagle. En dicho período (1994-2000) la modernización del Estado adquiere un concepto integral teniendo el Estado un rol relevante en su deber de estar al servicio de la persona humana y promoviendo el bien común.

El Estado adquiere el rol fundamental de articular una visión estratégica del país, ser un garante del bien común, transformarse en un ente regulador y un organismo capaz de responder y acoger las demandas de la sociedad civil. Este proceso de modernización chileno incluyó la incorporación de elementos tales como liderazgo, principios gerenciales llevados al ámbito público, planificación estratégica, indicadores de desempeño, control de gestión, importancia del usuario o cliente y sistema de auditorías preventivas.

En su gestión es posible señalar como logros la instauración del Comité de Transparencia el año 1994 que tenía por objeto analizar y proponer medidas para prevenir la corrupción y el alto grado de secretismo existente en la administración pública. Como fruto directo de dicha comisión podemos señalar la dictación de la Ley N° 19.653 denominada Ley de Probidad e, indirectamente, la reciente norma sobre Transparencia en la Función Pública. La trascendencia del principio de la probidad, no solo se tradujo en una modificación legislativa en el ámbito administrativo, sino que además, en la dictación de la Ley N° 19.645 del 11 de diciembre de 1999 que vino a modificar nuestro Código Penal creando una serie de conductas delictivas que el código no sancionaba antes de la modificación como el cobro de derechos o beneficios económicos excesivos por la ejecución de actos propios del cargo, el uso de información privilegiada para beneficio personal, las negociaciones incompatibles, entre otras.

Sin duda, la modificación tanto de la ley de Bases Generales de la administración del Estado como del Código Penal constituyó un avance legislativo, pues si bien es cierto, la anterior normativa orgánica constitucional consagraba a la probidad como una obligación importante del funcionario público, actualmente dicha obligación ha adquirido el rango de un principio básico de la administración del Estado, dedicándole, por tanto, todo el capítulo III de la Ley Orgánica Constitucional N° 18575.

Se crea el año 1997 el Consejo de Auditoría Interna de Gobierno (Caigg) cuyo objetivo es crear y fortalecer las Unidades de Auditoría, con el objeto de desarrollar en forma permanente y continua, auditorías de carácter general, estratégico, fundamentalmente preventivas y de apoyo a la gestión.

Otro hito de real magnitud con miras a alcanzar la eficiencia en la administración pública fue la dictación de la Ley N° 19.553 (1998) en virtud de la cual se concede a los funcionarios públicos derecho al pago de asignaciones como cumplimiento de metas de carácter institucional derivada del cumplimiento de los programas de mejoramiento de la gestión (PMG) y de las derivadas del cumplimiento de los denominadas Convenios de Desempeño Colectivo.

Finalmente, hacemos mención a la dictación de la ley N° 19.345 de 26 de octubre de 1994 que dispone la aplicación de la Ley N° 16.744 sobre Seguro Social contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales a los Trabajadores del Sector Público.

Durante el Gobierno de don Ricardo Lagos Escobar también hubo avances significativos con miras a lograr la eficiencia en la administración del Estado. Como hitos relevantes de su gestión encontramos la Ley N° 19.880 sobre Bases de Procedimientos administrativos La Administración no siempre responde a estos requerimientos oportunamente. Dicha falta de celeridad está dada, entre otras razones, por procedimientos administrativos lentos, en razón de plazos excesivos o indeterminados. Tal falta de adecuación entre demandas y respuestas oportunas, puede originar que los proyectos no se ejecuten, por desestimiento de los interesados, desaliento o frustración, perdiéndose así puestos de trabajo, impulso económico e ingresos fiscales.

Por otro lado, encontramos la ley en donde se establecen los mecanismos de compras en el sector público N° 19.886. El fundamento de esta normativa fue el considerar la imperiosa necesidad de tener en cuenta , por una parte, el deber de probidad y transparencia en los procesos de adquisición por parte de los funcionarios públicos y, por otro, la simplificación y modernización de los procesos de adquisiciones, mediante el uso de las nuevas tecnologías de la información.

3. CONCLUSIÓN

Existen múltiples propuestas que tienen por finalidad aumentar la eficiencia en la función pública, las que resumiremos a continuación:

a. Creación de la Agencia de Calidad de las Políticas Públicas: el ciclo de diseño hasta la implementación de una política pública debe ser evaluado en su totalidad, en

cada una de sus etapas. Con un sistema integral de evaluación se puede garantizar la calidad y cumplimiento de objetivos para lo cual la política fue creada. En la actualidad esto se cumple solamente en evaluaciones ex antes, lo cual es insuficiente. Debe incluirse una dinámica de corrección de política pública de largo plazo. Esta función no puede estar en la Dipres, ya que es insalvable el conflicto de interés de quien evalúo con anterioridad y quien debe evaluar posteriormente. Además, el control de eficiencia del gasto es sólo uno de los factores a evaluar.

En concreto, se propone la creación de una Agencia con las siguientes características, funciones y forma de implementación. Se trata de un órgano estatal, dirigido por una autoridad política designada por el Presidente de la República, de alto perfil, pero con independencia técnica de alta especialización a través de un staff de profesionales seleccionados mediante el Sistema de Alta Dirección Pública, y de carácter permanente, que trasciende los gobiernos. Debe ubicarse en el Centro de Gobierno del Estado.

El objetivo será velar por el éxito de las políticas y programas públicos, de garantizar calidad de los mismos, evaluando los aspectos críticos que involucran, entendiendo la evaluación como un proceso sistemático de observación, medición, análisis y evaluación de la intervención estatal. Se focaliza, principalmente, en la evaluación de impacto de las políticas públicas.

En cuanto a su implementación, debemos indicar que en una primera etapa, puede crearse y organizarse mediante Decreto Supremo, como una “Comisión Asesora Presidencial para la Calidad de las Políticas Públicas”, a cargo de un Consejo Asesor y de un Secretario Ejecutivo, y con un staff de profesionales de primer nivel. Sin embargo, requiere institucionalización legal. Esta Comisión debería tener la tarea entonces de elaborar un anteproyecto de ley para la creación de una Agencia de Calidad de las Políticas Públicas.

b. Adecuados mecanismos de control: el ejercicio de la función pública no busca otra cosa que satisfacer las necesidades de la comunidad en general. Por tal razón, con el objetivo de garantizar el éxito de la gestión gubernamental, deben existir mecanismos efectivos de control en términos de prevenir errores en la toma de decisiones y en la ejecución de lo planificado. Esto implica relevar las instancias de auditorías preventivas, de evaluación de los programas ejecutados, de determinación de indicadores de calidad, entre otros.

c. Institucionalidad Pública: para el logro eficiente de las funciones estatales, sin lugar a dudas debe existir una institucionalidad acorde a la época actual. No es posible concebir una administración pública eficiente si la institucionalidad a través de la actual actúa es de carácter anacrónico. Dicho de otra forma, no corresponde esperar

un alto estándar de calidad de los Servicios Públicos si estos no cuentan con las herramientas básicas para poder brindar prestaciones de excelencia.

Así por ejemplo, el Ministerio de Economía podría ser objeto de una gran modificación en el que, por la vía legislativa, se releven los temas de tecnología, innovación y de transferencia del conocimiento. No debiera existir un ente especializado que se abocara exclusivamente a dichos temas. La respuesta parece, a todas luces, evidente.

Otro ejemplo, lo encontramos en el tratamiento que en nuestro país se da al tema de la Juventud. La institucionalidad actual en este punto no se condice con la época en que nos encontramos. El modelo diseñado el año 1991 no es capaz de absorber los requerimientos de la juventud actual. Por tal razón, cabe preguntarnos si es el momento para adecuar la institucionalidad en juventud. La respuesta parece evidente en pos de la eficiencia de la función estatal.

d. Estado como buen empleador para tener a los mejores: “Perfeccionar un nuevo trato laboral de funcionarios públicos”. La reforma laboral pública es imprescindible. El Estado actual en esta materia no resiste mucho más análisis y hay consenso en que la gestión de las personas en el Estado es un activo estratégico y hay que reformar el sistema actual.

Esta es una de las reformas para la modernización del Estado, a los cuales hay que construirle gobernabilidad y, por lo tanto, hay que aunar la voluntad de todos los actores en un diálogo en que todos ganen en una perspectiva de largo plazo. Esta reforma hay que hacerla con los funcionarios públicos y sus gremios, no en contra de ellos.

BIBLIOGRAFÍA

HÉCTOR ARENAS, Ejes de la Modernización del Estado en Chile; Serie Prospectando Horizontes N° 3 – PolíticasPúblicas.cl.

MARIANELA ARMIJO, “Modernización de la Gestión Pública en Chile 1994-2000; en Proyecto de Reforma del estado: experiencias y desafíos en América Latina; Centro de Análisis de Políticas Públicas Universidad de Chile - Banco Interamericano de Desarrollo.

Constitución Política de Chile de 1980.

Diccionario de la Real Academia Española

KARIÑA DOÑA, “Síntesis del proceso de Modernización del Estado en Chile 1994 – 2003; Publicación del Departamento de Gobierno y Gestión pública del Instituto de Asuntos Públicos, INAP, Universidad de Chile.

FLACSO- Chile; Modernizar el Estado: hacia un Chile Desarrollado y Competitivo. Mayo 2008.

Ley de Bases de la Administración del Estado N° 18.575.

Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios N° 19.886.

Ley de Transparencia y acceso a la información pública N° 20.285.

Tercera Encíclica del Papa Benedicto XVI, Solemnidad de los Santos Apóstoles Pedro y Pablo. “Caritas in Veritate” 29 junio 2009.

Transparencia y Probidad en la Gestión Pública

Camila Larenas Yevenes

RESUMEN

En este ensayo expondré como la legislación chilena ha abordado los principios de transparencia y probidad en la gestión pública, cuáles han sido los antecedentes constitucionales que le dan sustento, de qué mecanismos dispone la ley para garantizarla, qué medidas dispone para sancionar su infracción, y cuál es la importancia de este tema en los regímenes democráticos modernos.

1. INTRODUCCIÓN

La Transparencia es decir verdad de los hechos acaecidos en un escenario y tiempo determinado. En los órganos de la administración, consiste en situar la información a disposición de los ciudadanos interesados en la gestión de un servicio público. La transparencia no implica rendir cuentas a un solicitante específico, sino que consiste en el hecho de que la sociedad en su conjunto puede tener libre acceso a la información de los órganos públicos, pudiendo consultarla, revisarla, analizarla, y en el caso de advertir irregularidades, usarla como mecanismo de sanción.

“Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen”, así la Constitución Política de la República consagra la transparencia de los actos públicos en su Art. 8 inciso 2°. Sin embargo, el mismo artículo establece la limitación del principio: que una ley de quórum calificado establezca la reserva o secreto de los actos cuando su publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de los órganos del Estado, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional. Dicha limitación es razonable considerando los bienes jurídicos que protege, constituyentes del orden público. Sin embargo, dado que todo gobierno tiene la responsabilidad de promover el bien común en la toma de decisiones y de colocar los intereses generales por sobre cualquier interés particular, la transparencia y la probidad en la gestión de lo público constituyen una exigencia y un desafío permanente.

“El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones”, el mismo artículo 8 en su inciso 1° consagra el principio de probidad, el cual la Ley de Bases de la Administración del Estado (Ley N° 18.575), reproduce en su Artículo 52, definiendo en su inciso segundo que debemos entender por probidad: “El principio de la probidad administrativa consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general por sobre el particular”.

El Art. 53 de la Ley de Bases insiste en este punto y establece “que el interés general exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz. Se expresa en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; en lo razonable e imparcial de sus decisiones; en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones; en la integridad ética y profesional de la administración de los recursos públicos que se gestionan; en la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales, y en el acceso ciudadano a la información administrativa, en conformidad a la ley”.

A su vez, el Estatuto Administrativo (Ley N°18.834) consagra explícitamente el principio de probidad administrativa en términos prácticamente idénticos al del Art. 52 inc. 2° de la Ley de Bases. En efecto el Art. 61 letra g), establece como obligación funcionaria el “observar estrictamente el principio de probidad administrativa que implica una conducta funcionaria moralmente intachable y una entrega honesta y leal al desempeño de su cargo, con preeminencia del interés público sobre el privado”.

En este sentido el principio de probidad implica que las actuaciones de los funcionarios públicos deben adecuarse a los deberes que les fija la ley y constituir un testimonio de ética ante la sociedad. Los cargos públicos implican prestar servicios para una entidad especial: la Administración del Estado, que está a cargo del logro del bien común, al igual que todos los poderes públicos. Quien trabaja para el Estado se hace parte de esa tarea, por lo que debe actuar de manera recta y comprometida, desarrollando una gestión no sólo honesta, sino que también eficiente y eficaz.

A los funcionarios públicos les corresponde un rol excepcional, ya que tienen poder y autoridad sobre el resto de los ciudadanos, lo que es a su vez un privilegio y una responsabilidad, pues del ejercicio de ese poder dependen el progreso y bienestar de la Nación. Estas son las razones por las que sobre ellos pesan mayores obligaciones sobre cómo conducirse en su vida pública e incluso privada, debido a que la prosecución del bien común supone que los intereses particulares deben conjugarse con el interés general que, finalmente, es el interés de todos y cada uno de los miembros de la comunidad nacional.

Dado este mayor cuidado y responsabilidad que pesa sobre los funcionarios públicos, el legislador por medio de la Ley N°19.653 del 14 de Diciembre de 1999 ha incorporado a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (18.575) los principios de providencia, publicidad y transparencia administrativas. Esta ley es de suma importancia, pues fue la primera manifestación legal de estos principios, ya que el Art. 8 de la Constitución fue modificado posteriormente con la reforma constitucional de la Ley 20.050 del 26 de Agosto de 2005.

A pesar de ello, estos principios podían desprenderse implícitamente de las exigencias de los Art. 6 y 7 de la Constitución que consagra el principio de legalidad (o juridicidad) que establece que los órganos de la administración deben someterse a la Constitución y a las normas legales dictadas conforme a ella, y actuar previa investidura regular, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley (probidad), y que la infracción de este mandato generara las responsabilidades y sanciones que determine la ley. El principio de transparencia se infería indirectamente de la lectura del Art. 19 N° 14 de la Constitución que consagra el derecho de petición, según el cual se pueden presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes. El principio de transparencia se desprende de la obligación de la autoridad a la que se hace la petición de dar respuesta a las solicitudes de los particulares sobre los asuntos que manejen.

En este ensayo desarrollare el tratamiento de la probidad y la transparencia en la legislación nacional, y una vez desarrollada dicha exposición, tratare la importancia de estos principios en la administración pública.

2. LÍMITES A LA TRANSPARENCIA: LA ESFERA PRIVADA EN RELACIÓN A LA PROBIDAD

El principal límite a la exigencia de los funcionarios públicos de transparentar sus actos, es la esfera de su vida privada. La esfera de lo privado responde a aquellas situaciones que solo competen a la persona individual y, por lo tanto, no involucran a terceros o a la sociedad en su conjunto. Sin embargo, los actos que se realizan dentro de la competencia del funcionario o que involucren la administración de bienes públicos, deben ser conocidos por la sociedad, puesto que sus efectos recaen sobre los administrados, y que dichos actos deben responder a la propensión del bien común, el interés colectivo sobre los intereses particulares.

Esta dualidad de ámbitos en los que se desenvuelve todo servidor público y la fina barrera que separa a ambos mundos, hace que cobre importancia el principio de la probidad. La probidad es entendida como "la integridad y la honradez en el actuar",

según la definición de la Real Academia Española. A pesar de que destaque la importancia de la probidad en un funcionario, no deja de ser cierto que una sociedad requiere altos niveles de moralidad en todas las esferas de su actividad: empresarios, profesionales que ejercen libremente... aunque las exigencias en el ámbito público sean mayores.

La conducta funcionaria intachable se refiere a las obligaciones positivas de los funcionarios públicos, las cuales están establecidas en la Ley de Bases, Estatuto Administrativo y en la Ley Orgánica del servicio que se trate. La infracción a dichas normas trae aparejado las sanciones que establezca la ley, que consisten en la aplicación de medidas disciplinarias a la destitución, dependiendo de la investigación sumaria, o sumario administrativo en su caso, que determinaran la gravedad de la infracción.

El Título III de la Ley de Bases, en su Art. 62 establece las conductas que contravienen especialmente el principio de probidad, entre las que merece destacar:

- Usar en beneficio propio información reservada o privilegiada del servicio.
- Hacer valer la posición funcionaria para influir sobre una persona con el objeto de obtener beneficios, ventajas o privilegios.
- Ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal o recursos del organismo en beneficio propio para fines ajenos a los institucionales.
- Intervenir, en razón de sus funciones, en asuntos en que se tenga interés personal.

Destaco estas conductas sobre las demás del Art. 62, que cabe mencionar no es una enumeración taxativa sino que meramente ejemplificadora, debido a que independiente de que estas conductas sean explicitadas en la ley, es evidente la razón por la cual vulneran el principio de probidad administrativa: buscan privilegiar el interés individual por sobre el general, fuera del hecho de que puedan constituir delito por el uso indebido de bienes públicos o el uso indebido de la posición funcionaria (por ejemplo, malversación de fondos públicos o cohecho).

3. INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Otro mecanismo con el que se ha buscado proteger el principio de probidad administrativa es por medio del establecimiento de inhabilidades e incompatibilidades de ingreso a la administración. Estos son impedimentos legales para ejercer cargos públicos, referidos a situaciones de diversa índole en que se presume la falta de probidad, presunción de derecho, ya que no admite prueba en contrario. Dichos impedimentos pueden presentarse al momento de postular a un cargo público como de manera sobreviniente, es decir, una vez que la persona se encuentra en el ejercicio de un cargo público.

En cuanto a los motivos de estos impedimentos son variados, y en general dicen relación con conflictos de interés económico, judiciales, de parentesco o familia, éticos, médicos y laborales, que conducen al legislador a sospechar que existiría una preeminencia del interés particular por sobre el general, invirtiendo la regla que debe imperar en esta materia. Las causales de inhabilidad están establecidas en los Art. 54, 55 y 55 bis, y las de incompatibilidad en el Art. 56 de la Ley de Bases (Ley N° 18.575).

4. DECLARACIÓN DE INTERESES Y PATRIMONIO

Estas medidas también buscan resguardar los principios de probidad y transparencia al obligar a las autoridades y funcionarios que desempeñen altos cargos públicos a informar con cierta periodicidad las actividades económicas, bienes, intereses patrimoniales y deudas en ciertos casos que posean, con el objeto de determinar si están afectos a alguna causal de inhabilidad o incompatibilidad, o si en el ejercicio de sus cargos se han enriquecido ilícitamente.

Estas medidas están establecidas en los Art. 57 al 60 de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley. N°18.575).

5. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La responsabilidad administrativa se encuentra consagrada a nivel Constitucional en el Art. 38 de la Constitución inciso 2° que establece la responsabilidad extracontractual del Estado: “Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño”.

La Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, que tiene como antecedente directo al Art. 38 inciso 1° de la Constitución, establece la responsabilidad administrativa en su Título III (“De la Probidad Administrativa”), Párrafo IV (Art. 61 a 68) “De la Responsabilidad y de las Sanciones”, sin embargo no define que debemos entender por responsabilidad administrativa, a pesar de que, como mencione anteriormente, ejemplifica conductas atentatorias de la probidad administrativa en el Art. 62.

La Responsabilidad es una situación jurídica en que una persona se encuentra en condición de deudor de otra, por haber causado perjuicios en el patrimonio, derechos o persona del ofendido. Dicho daño puede ser producido por culpa, cuando el funcionario por imprudencia, negligencia o falta de cuidado incumple obligaciones o

deberes administrativos; o puede ser producido por dolo del funcionario, si este tiene la intención positiva de incumplir una obligación o deber administrativo.

La responsabilidad administrativa puede coexistir con la responsabilidad civil o penal, esto quiere decir que de un mismo acto u omisión que importe responsabilidad administrativa puede además surgir responsabilidad civil (sancionada pecuniariamente), la que deberá ser perseguida a través del juicio de cuentas o por la vía ordinaria, según el caso, como también responsabilidad penal (comisión de una falta o delito penal), la que se hará efectiva en el correspondiente proceso criminal.

Lo anterior está consagrado en los Art. 4 y 42 de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado; Art. 142 de la Ley Orgánica de Municipalidades (DFL N° 1), e incluso en la Ley AUGE (Ley N° 19.966). Dichas disposiciones consagran la responsabilidad del Estado por falta de servicio que se origina cuando no se presta el servicio, cuando se presta imperfectamente, es decir, no en la forma que prescribe la ley, o cuando se presta tardíamente, no obstante existir recursos para ello y no concurrir ninguna causal legal eximente (ejemplo, fuerza mayor).

Es importante señalar que en el Estatuto Administrativo se consagra la observancia del principio de probidad en el ejercicio de la función pública a través del establecimiento de procedimientos para hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios y sanciones aplicables en su Título V (Arts. 119 y siguientes) “De la responsabilidad administrativa”.

El Estatuto Administrativo establece que la responsabilidad administrativa de los funcionarios sólo se puede hacer efectiva “cuando la infracción a sus deberes y obligaciones fuere susceptible de la aplicación de una medida disciplinaria, la que deberá ser acreditada mediante investigación sumaria o sumario administrativo” (Art. 19 inciso 2°). Ambos procedimientos se encuentran regulados en Título V, diferenciándose principalmente en lo que dice relación con el nivel de reglamentación de sus etapas, extensión, y en el hecho de que como resultado de una investigación sumaria no puede aplicarse la sanción de destitución, salvo en los casos contemplados en el Estatuto. De la lectura del Art. 127 podemos colegir como regla general que el procedimiento de sumario administrativo se ordena cuando los hechos investigados revisten mayor gravedad.

6. EL OBJETO DE LA TRANSPARENCIA

Una vez tratados los aspectos más importantes de la legislación sobre probidad y transparencia, queda demostrado que la dificultad en el manejo de las relaciones entre la esfera pública y la privada, o dicho más específico, la prevalencia en el ser

humano de sus intereses particulares por sobre los generales, han hecho de estos temas imprescindibles para el manejo de una gestión pública adecuada.

La Transparencia consiste en que toda autoridad, sea del sector público como privado, deben responder por su Misión y por los resultados obtenidos en la prosecución del mismo. Esta es una obligación legal y moral, que incluso tiene manifestación en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en su Art. 15: “La sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público”. Así queda demostrado que la transparencia obliga principalmente a aquellos cargos elegidos por la voluntad popular a dar cuenta del uso del poder en que fueron investidos y cómo se ha usado dicho poder para lograr los objetivos superiores del Estado y los recursos con que cuentan. Hay que recordar que al Presidente de la República le compete el gobierno y la administración, razón por la cual dicha obligación recae con mayor fuerza en los funcionarios públicos que desarrollen labores administrativas.

Se debe dar cuenta de la gestión desarrollada en periodos determinados, análisis en que se debe proporcionar información sobre el Plan Estratégico del Servicio, incluyendo programas y proyectos específicos, además de estados financieros. Además se debe analizar el logro de los objetivos estratégicos y la valides de la Misión y la Visión del órgano público de acuerdo al escenario en que corresponda su actuación.

De acuerdo a lo anterior, el principal objetivo de la transparencia es lograr la credibilidad de la entidad en análisis, debido a que se informa del cumplimiento de los objetivos estratégicos con sus componentes, a la eficiencia, eficacia y economía lograda en el uso de los recursos, a los resultados obtenidos y si estos agregaron valor al patrimonio involucrado y finalmente si se cumplió con la normativa legal y reglamentaria, estando las cuentas en orden, lo cual tendrá soporte en la medida de que los antecedentes presentados estén debidamente auditados.

Todo organismo, sea público o privado, requiere de credibilidad, la capacidad de generar confianza, la cual solo será posible en la medida de que se dé a conocer la verdad sobre los programas desarrollados y sus resultados, para analizar el índice de efectividad en la gestión de las medidas implementadas, en que siendo los resultados positivos, darán mayor fortaleza al servicio para atender nuevos y cambiantes desafíos. La confianza se logra en la medida que la organización mantiene su capacidad de dar respuesta a los cambios del medio, que en la gestión pública consiste en las nuevas necesidades que surgen en la comunidad, las cuales requieren ser satisfechas de manera regular y continua.

Si queremos lograr sostenibilidad, transparencia y credibilidad en el tiempo, no hay nada más efectivo que informes y opiniones de auditoría que garanticen la gestión de

la organización. Sin embargo, dicha información debe cumplir con ciertos principios rectores que regulan la transparencia:

- **Principio de la Relevancia:** la información debe tener como componente fundamental su razón de verdad y ser expresada en propiedad, es decir, sustentada en informes o declaraciones públicas. Esta información debe estar relacionada a la visión y a los objetivos estratégicos del servicio público. Esto es relevante en la cuantía y en los efectos que se pueden producir a futuro.

- **Principio de la Identificación Exhaustiva:** se refiere a que los hechos transparentados deben tener fundamento en todos sus ámbitos, y dicha información debe estar al alcance de quien la solicite. El rendir cuenta o entregar información a los medios implica que todos los elementos que sirven de base y sus componentes están plenamente identificables.

- **Principio de la Respuesta:** la entidad transparentada debe satisfacer el interés de los solicitantes interesados al rendir cuenta pública sobre los quehaceres asumidos, la capacidad de organización de la entidad y la responsabilidad de la misma.

Cada uno de esos principios debe ser fundamentado, teniendo la validez y la pertinencia necesarias para darle sustentabilidad a la misma. La evidencia tiene que cubrir los aspectos cuantitativos y cualitativos, que reflejan realidades medibles en aspectos financieros y económicos, o juicios de valor que deben tener sustento en la realidad científica o puntos de vista históricamente probados.

El conjunto de los aspectos mencionados anteriormente definen lo que es la *Accountability* moderna, que implica el cumplimiento de los objetivos propuestos (objetivos estratégicos, misión, visión), logrados con eficiencia, eficacia y economía en el uso de los recursos involucrados, el control de dichos resultados, que se agregue valor a la gestión desarrollada (Value for Money), que se haya cumplido con la normativa legal y reglamentaria vigente, logrando la cuadratura de las cuentas respecto de los fondos invertidos, y que dichas cifras y logros estén debidamente auditados (condición sine qua non para completar la *Accountability*).

7. CONCLUSIÓN

Los principios de transparencia y probidad están profundamente aparejados, debido a que la honradez en el actuar es un imperativo al tratarse de funcionarios públicos, de cuya gestión depende el desarrollo de la Nación y la satisfacción de necesidades de interés general, en una sociedad cada vez más cambiante y heterogénea.

Nuestra legislación ha dado pasos tremendos en su tratamiento. En primer lugar con las reformas introducidas a la Ley de Bases por la Ley N° 19.653 “Sobre Probidad Administrativa aplicable a los órganos de la administración del Estado”, que tuvo por objeto “avanzar en la tarea de garantizar la ética pública y la confianza de la ciudadanía en sus autoridades, contribuyendo de esta forma, a la profundización de la democracia”. Esta reforma incorporó nuevas inhabilidades para el desempeño de funciones públicas, que garantizan un desempeño imparcial y transparente. También busco combatir la corrupción, estableciendo la declaración de patrimonio y actividades obligatoriamente, para tratar los posibles conflictos de intereses que pudieran presentarse en las autoridades administrativas en el desarrollo de su cargo. En relación a la carrera funcionaria se dispone que es deber de los funcionarios actuar con idoneidad profesional, la que se traduce en iniciativa personal, eficiencia y rapidez en el cumplimiento de sus funciones, y se ejemplifican conductas que infringen el principio de probidad administrativa. Finalmente se establece un título de sanciones a la transgresión de estas normas.

Posteriormente en el año 2005 con la Reforma Constitucional Ley N° 20.050 se incorpora a la Constitución Política en su Art. 8 los Principios de Transparencia y Probidad, elevándolos así a rango constitucional, siendo considerados Bases de la Institucionalidad de la Nación.

El hecho de que estos principios gocen de este tratamiento pormenorizado en la legislación, indica que para las autoridades la lucha en contra de la corrupción y el anhelo de generar confianza en la ciudadanía son fundamentales en el ejercicio del poder.

En un régimen democrático la participación ciudadana es esencial. Sin la participación de los ciudadanos, la que debe ser informada, es probable que se tienda a la deslegitimación de los órganos públicos, dirigiéndose hacia una gradual pérdida de eficacia y sentido. Los órganos públicos deben poner a disposición de la ciudadanía, antecedentes de su gestión, de modo que estas puedan evaluar la calidad de las políticas públicas, que en definitiva, recae sobre ellos, los administrados. Al estar a disposición de los interesados los antecedentes que requieran para dicha evaluación, las autoridades administrativas estarán obligadas a mejorar su desempeño, generándose un sistema de control ideal: tanto con la participación de agentes políticos, como de los medios de comunicación y la ciudadanía como espectadores de todo proceso administrativo. Sin embargo, para que ello sea posible, dicha información debe ser verídica e incluir la misión, la visión y los objetivos estratégicos del servicio público, de modo que se pueda verificar el logro de las metas propuestas, lo cual será verificado por la Accountability, y así poder garantizar la sustentabilidad del órgano público en el tiempo.

BILIOGRAFÍA

GENARO ARRIAGADA & otros (2002), "Probidad y Corrupción". Santiago de Chile. Instituto Chileno de Estudios Humanísticos.

MARTÍN GARRIDO (2009), "Transparencia y Probidad en la Gestión Pública". Santiago de Chile. Ponencia dictada en Sede de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung. 10 de Diciembre.

Infografía

FERNANDA GARCÉS (2009), "El actuar de las autoridades y funcionarios públicos en la Administración del Estado: aplicación del principio de probidad" [en línea]. Septiembre de 2009. Santiago, Chile. Disponible en internet: http://www.institutolibertad.cl/ie_212_probidad.pdf [Consulta: Viernes 18 de Diciembre].

RODOLDO QUINTANO (2009), "Los Principios de Probidad y Transparencia en el ejercicio de las Funciones Públicas" [en línea]. Enero de 2007. Santiago de Chile. Disponible en internet: http://directorio.conicyt.cl/legislacion/Principio_Probidad.pdf [Consulta: Viernes 18 de Diciembre].

Historia de la Ley N° 19.653 "Sobre Probidad Administrativa aplicable a los órganos de la Administración del Estado" [en línea]. 14 de Diciembre de 1999. Santiago de Chile. Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible en internet: <http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-19653/HL19653.pdf> [Consulta: Viernes 18 de Diciembre de 2009]

Legislación

Decreto Supremo N° 100. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República. Diario Oficial de la República de Chile. 22 Sep. 2005, Santiago, Chile.

Decreto con Fuerza de Ley N° 1-19.653. Fija el Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Diario Oficial de la República de Chile. 17 Nov. 2001, Santiago Chile.

Chile y el cambio climático

Decreto con Fuerza de Ley N° 29. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo. Diario Oficial de la República de Chile. 16 Jun. 2004, Santiago, Chile.

Seguridad Humana en Chile, hacia un nuevo concepto de protección social

Daniela Fortín

RESUMEN

Este trabajo pretende realizar una medición de la Seguridad Humana, entendida esta como una forma alternativa de mirar la protección de los individuos. Antes que este concepto emergiera, la seguridad era concebida fundamentalmente como una herramienta de las Fuerzas Armadas. No obstante, a partir de los noventa esta comienza a ser pensada como una noción mucho más amplia y que obliga al Estado la entrega de protección social y de una buena calidad de vida al ser humano. Así se abordarán temas como salud, desempleo, educación y ocupación, concluyendo que si bien Chile ha ampliado la red de protección social, existen claras anomalías en la cobertura de las necesidades básicas.

1. INTRODUCCIÓN

La seguridad como concepto y como aplicación ha estado fuertemente vinculada a la seguridad estatal. No obstante, debido a los grandes cambios acontecidos en el contexto internacional y así también al interior de los Estados, la seguridad a tendido a modificarse en cuanto a su contenido y forma. Durante la década de los noventa, debido fundamentalmente a la nueva distribución del poder y de la nueva naturaleza de los conflictos, la comunidad académica y política, así como también organizaciones internacionales y los Estados, han comenzado a familiarizarse con expresiones que hablan de una dimensión no militar de la seguridad, sino de una seguridad enfocada hacia el ser humano y que se enfoca en aspectos de protección social y de superación de la pobreza.

En el desarrollo de este ensayo se analizará el cambio en el enfoque de seguridad a la vez que se intentará evaluar, a partir de la definición de seguridad humana dada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y dada la extensión de este ensayo, los aspectos centrales del estado actual de la seguridad humana en Chile.

Las principales preguntas que guían el trabajo, y que se intentarán abordar de la manera más eficiente, son las siguientes: ¿Cuáles son las dimensiones que más influyen en las circunstancias de seguridad de los distintos grupos socioeconómicos?

¿Donde se aprecian las mayores brechas entre ricos y pobres? La hipótesis central que se aquí se sostiene es que la seguridad se encuentra desigualmente distribuida al interior de la sociedad chilena.

2. LA SEGURIDAD HUMANA Y LA PROTECCIÓN SOCIAL

La Seguridad Humana surge como un concepto ampliado y relativamente diferente a los de la seguridad nacional e internacional, puesto que si bien estos últimos corresponden a la seguridad clásica, tradicional, y a “los aspectos vinculados primordialmente con la soberanía y los temas de fronteras y recursos naturales,”¹ la seguridad humana es “una transición hacia un concepto de seguridad que permite lograr la paz y estabilidad mediante la protección de los individuos y las comunidades.”²

Uno de los cambios que más ha influido en el desarrollo de este concepto ha sido sin duda, el nuevo carácter de los conflictos internacionales. Desde los años noventa y principios de los 2000 se comienza a observar una mayor presencia de factores políticos -y un claro descenso de los factores territoriales- en las causas de los conflictos armados.³ Por otra parte, parece ser una clara tendencia también, que los conflictos son básicamente internos, disminuyendo considerablemente los interestatales. Al respecto podemos ver que desde hace unos veinte años, entre un 90% y un 95% de los conflictos han sido de carácter interno,⁴ mientras que de los 103 conflictos armados, 93 de ellos eran internos; y el 90% de las víctimas fueron civiles.⁵

¹ RAIMUNDO GONZALES ANINAT. “Seguridad Humana y Deuda Social” Revista de Marina. Vol. 121. N.º 4 año 2004. Pág. 345

² UNESCO 2005. Promover la Seguridad Humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe. Al respecto del cambio de noción de seguridad Puchala y Blachman, dejan muy en claro este cambio: “The concept of security must change – from an exclusive stress on national security to a much greater stress on people’s security; from security through armaments to security through human development, from territorial security to food, employment and environmental security.” DAVID, PUCHALA; MORRIS BLACHMAN (1998) “International Organisations and Human Security in Latin America”, en Pellicer, Olga (editor) Regional Mechanisms and International Security in Latin America, Tokio: United Nations University Press. Pág. 131

³ RAFAEL GRASA HERNÁNDEZ. “Vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: evolución de la seguridad humana” Revista CIDOB d’Afers internacionals, N.º 76. Pág. 39.

⁴ MARY KALDOR. “New and old wars: Organized violence in a global era.” Polity Press. Cambridge. 1999.

⁵ UNESCO 2005. Promover la Seguridad Humana. Presentación: Melina Regimbal dice que de las 103 guerras desde el fin de la Guerra Fría, 97 han sido internas. Al mismo tiempo menciona que durante la I Guerra Mundial solamente el 5% de los heridos eran civiles, mientras que hoy esa cifra está más cerca del 80%” MELINA REGIMBAL (Coordinadora del programa Mine-action del ministerio de relaciones exteriores y comercio internacional de Canadá), “El concepto de seguridad humana” Seminario que tuvo lugar en Lima, Perú. No hay datos de publicación.

La Comisión de Seguridad Humana ha mencionado que los factores promotores de lo anterior son: competencia por motivos de terreno y de recursos; transformaciones políticas repentinas y profundas; creciente desigualdad entre las personas y las comunidades; incremento del delito de la corrupción y de las actividades ilegales; instituciones y regímenes políticos inestables; políticas de identidad y herencias como el colonialismo, entre otras.⁶

También, las brechas en el desarrollo, y “la emergencia de nuevos mundos, con una problemática específica como es la pobreza y el subdesarrollo ha sido el foco más importante del conflicto y la inseguridad mundial.”⁷ Precisamente, casi un 80 por ciento de la población mundial sigue viviendo en países en vías de desarrollo o simplemente subdesarrollados.⁸

Con todo el déficit de seguridad personal de los individuos, provocado por las “amenazas” señaladas previamente, se generaría una fuerte reacción de la opinión pública mundial. Naciones Unidas (ONU) a través de su Programa (PNUD), en su Informe Desarrollo Humano, se refiere a los nuevos conceptos sobre una nueva forma de protección social.

En el informe se define la seguridad humana como una expresión que permite relacionar los conceptos de *freedom from fear* y el de *freedom from want*,⁹ y estableció también algunas dimensiones y preocupaciones centrales: seguridad económica, seguridad en la salud, seguridad del medio ambiente, seguridad personal y comunitaria, seguridad política, y seguridad alimentaria.¹⁰ Teniendo en cuenta que estos aspectos definen a la Seguridad Humana, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) identificó aquellas variables que podían representar la disposición por la gente de recursos o mecanismos de seguridad para cada una de las

⁶ COMMISSION ON HUMAN SECURITY. “Human Security Now” N.Y. mayo 2003.

⁷ CELESTINO DE ARENAL. Hacia un Nuevo Orfen Internacional y Europeo: estudios en homenaje al profesor Manuel Diez de Velasco. por Abellán Honrubia, Manuel Pérez Gonzáles, Madrid, Tecnos. 1993. Pág. 84

⁸ JOSEPH STIGLITZ. “Cómo hacer que funcione la globalización.” El problema subyace cuando analizamos las cualidades en que viven las personas pertenecientes a países subdesarrollados: Bajos niveles de renta, gran desigualdad social, elevada pobreza, altas tasas de desempleo, niveles educativos bajos, sistemas sociales insuficientes, etc. Por otra parte y no menos significativo que la anterior, dichas condiciones mencionadas ante una crisis internacional se agudizan, llegando en algunos países a índices gravemente deficientes. Y este es precisamente uno de los temas claves a considerar en el actual mundo económico internacional: la vulnerabilidad de los Estados frente a las crisis internacionales, las cuales han sido seis en las tres últimas décadas, lo cual no deja de ser importante.

⁹ PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano. Nuevas Dimensiones de la Seguridad Human. N.Y. Oxford University Press. 1994. Pág. 24

¹⁰ FRANCISCO ROJAS ARAVENA, CLAUDIA F. FUENTES “La Seguridad Humana: referencias conceptuales y aplicabilidad a Centroamérica” Trabajo preparado para el “Taller sobre Seguridad Humana en Centroamérica”, organizado por la Universidad para la Paz. San José, Costa Rica, 6-8 de noviembre, 2002. Publicado en la Web.

dimensiones definidas en el estudio. Estos son los siguientes: cotización previsional, previsión de la salud, ocupación, escolaridad mediana, sindicalización., presencia de comisaría, presencia de consultorio, Calidad de la vivienda, estabilidad en el empleo, capacitación.

A partir de esta modalidad se intentará evaluar, -de una manera más simple debido al espacio de tiempo y páginas-, la seguridad humana durante los últimos años, evaluando subjetivamente ciertas políticas impulsadas o mantenidas por el estado chileno, en los aspectos tanto de educación, salud, empleo como de previsión. Estos aspectos han sido elegidos debido a que son mecanismos de seguridad creados e impulsados por el Estado, que no llegan a todos y que en caso de su ausencia o mal funcionamiento aumenta las brechas de desigualdad. Esto no quiere decir que en todos los demás aspectos Chile haya superado sus obstáculos.

En primer lugar, con respecto la cotización previsional, el estar vinculado a un sistema, sea tanto público como privado para el caso de Chile, representa el medio de seguridad básico, puesto que asegura la adquisición de un derecho a recibir una pensión en dinero una vez acabada la vida laboral. La forma más sencilla para medir la seguridad en este ámbito es a través de la búsqueda de un porcentaje que mida el vínculo individual a un sistema de cotización.

Según la muestra de datos trabajados por Mauricio Olavaria hacia el 2006 el sistema de pensiones tanto público como privado no alcanzaba a cubrir el total de la población de la fuerza de trabajo. En marzo del 2002, aproximadamente 73% de los trabajadores estaban incorporados al sistema provisional¹¹, de manera que un 27%, bastante considerable, no se encontraba suscrito a ningún esquema de reparto o sistema de pensión.

El problema radica en que el sistema provisional obliga a cotizar solamente a quienes poseen un contrato de trabajo y excluye aquellos que son trabajadores informales o a tiempo parciales que no están suscritos a contrato, que por lo general, son los más pobres del país. Y por otro lado, si bien es un derecho de estas personas el poder incorporarse al sistema privado, las cotizaciones suelen ser consideradas por ellos como un impuesto que les rebaja su ingreso líquido presente, lo cual los desincentiva a cotizar y a participar de los beneficios del sistema provisional.¹² El estudio "Pobreza y Acceso a los programas sociales" (Ver cuadro número I) muestra sin embargo que la cobertura provisional ha estado en expansión, situación que probablemente seguirá mejorando con la entrada en vigor el año 2008 de la reforma provisional chilena. La cual consiste en "un Pilar Solidario que atiende a todos los chilenos y chilenas que no

¹¹ MAURICIO OLAVARRÍA GAMBI. Pobreza y acceso a los programas sociales. Gestión y Política Pública. Volumen XV, Número 1, primer semestre 2006. Pág. 30

¹² *Ibíd.* Pág. 31

tienen ahorros previsionales, o a aquellos que sí los tienen, pero que éstos son muy escasos e integran el grupo de personas de menores ingresos del país.”¹³ Se espera con esta reforma que un número cada vez mayor de personas se beneficie de este sistema hasta alcanzar a 1,3 millones de beneficiarios en el año 2012.

Referente a la cotización de salud podemos decir que su disposición permite solventar las demandas económicas que implican la necesidad de acceder a servicios de salud. Disponer de este mecanismo se revela necesario puesto que la oportunidad, especialización y calidad de los servicios a los que se accede difieren sensiblemente según las características socioeconómicas de cada persona.¹⁴ Al igual que en la cotización provisional, la seguridad en la salud es posible medirla a partir del vínculo a un plan sea tanto privado como público.

Teóricamente, en Chile todos tienen el derecho de ser atendidos en el servicio público de salud más cercano a su domicilio. Existe para ellos un sistema que cubre tanto a los indigentes, como a los pobres y casi pobres, sin embargo en la práctica existen “serias restricciones para satisfacer las necesidades de salud” para estos grupos socioeconómicos, los cuales se relacionan directamente con el otro punto a evaluar en la seguridad humana, la presencia de consultorio cercano. Esta variable apunta a la posibilidad de ser atendido oportunamente en caso de una necesidad médica. Además de la ausencia de un número de hospitales y consultorios municipales adecuado, estos se encuentran deteriorados y poseen baja calidad en la atención. “Estos problemas indican que el sistema no está llegando adecuadamente a los pobres; éstos estarían formal pero no efectivamente cubiertos por los mecanismos de protección de salud.”¹⁵

Por otra parte, de acuerdo a la OMS, en su evaluación de qué tan equitativa es la estructura de contribuciones financieras al sistema de salud, Chile obtuvo el lugar número 168 de los 191 países analizados.¹⁶

En cuanto a escolaridad mediana, como una tercera variable, esta constituye un mecanismo de seguridad básicamente en materia laboral, ya que cada vez más el acceso al trabajo depende de los niveles de calificación y de la capacidad para aprender nuevos trabajos.

Durante varias décadas la política educativa chilena ha tenido como uno de sus grandes objetivos asegurar cobertura educativa a todos los niños y niñas, a lo cual con el pasar del tiempo se le ha agregado componentes diversos que apuntan a que esta cobertura esté acompañada de calidad y equidad en los aprendizajes. En este

¹³ http://www.subprevisionsocial.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=62&Itemid=132&lang=es

¹⁴ FLACSO. Ob. Cit. Pág.82

¹⁵ OLAVARRÍA, Ob. Cit. Pág. 29

¹⁶ Organización Mundial de la Salud (OMS), Reporte de salud mundial, Sistema de salud: Mejorando su desempeño, 2000. www.oms.org

contexto, no resulta menor el hecho que hace un par de años la meta se haya ampliado, y se haya pasado de 8 a 12 años de escolaridad obligatoria, ya que esto implica que el Estado asume la responsabilidad de generar las condiciones necesarias para que todos potencien y desarrollen al máximo sus capacidades y habilidades, de modo tal de que se les permita a las y los ciudadanos un mínimo básico para desempeñarse y realizarse como personas en el sistema laboral actual.¹⁷

Un estudio de Mauricio Olavarría, “*Desigualdad e Inequidad en Chile. Análisis de la serie 1987-2006*”, muestra la relación ascendente entre años de escolaridad y la capacidad de encontrar trabajo y por ende sus probabilidades de dejar de ser pobre. (ver cuadro II) Por tanto, a mayor años de escolaridad, menor será la probabilidad de ser pobre y viceversa.

La escolaridad promedio en Chile para el año 2006 fue de 10,14, mientras que diez años antes fue de 9,5 años. Incluso yendo más atrás, en 1970, esta fue de 4,2¹⁸ demostrando un significativo avance de la cobertura de establecimientos de educación en el país. (Ver tabla III) Ahora, con respecto del gasto en educación por parte del gobierno, a pesar de los avances mencionados en materia de educación, Chile se posiciona comparadamente con sus vecinos latinoamericanos como uno de los países que menos gasta en la región en materia de educación (ver cuadro IV), de manera que se instala el desafío de elevar y expandir el porcentaje del producto interno bruto para que a futuro la escolaridad de la población pueda ser completa, así posicionarse como país líder en América Latina en cuanto a enseñanza.

La estabilidad en el empleo consiste en la tenencia de un contrato laboral indefinido y representa una condición que relaciona al trabajador de manera formal y estable con su fuente de trabajo o actividad. Constituye un mecanismo de seguridad, puesto que a través de ese contrato es posible, por lo general, acceder a los beneficios sociales de previsión y salud.¹⁹

Con la legislación laboral vigente, desde 1994 a la fecha ha existido un sustancial incremento porcentual de asalariados que trabajan sin contrato laboral. Los datos obtenidos con respecto del porcentaje de población que trabaja y no posee un contrato laboral, lamentablemente se limita al año 2003, sin embargo es posible dar cuenta que hacia el 2008 y 2009, la tendencia mostrada en el gráfico V se podría mantener al alza debido a que se puede inducir que la crisis financiera que se vivió aumentó la inestabilidad laboral.

¹⁷ FORO NACIONAL EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS. La Deserción Escolar en Chile ¿Prioridad en la agenda educativa? Octubre 2005. Pág. 3 www.educacionparatodos.cl

¹⁸ MAURICIO OLAVARRÍA. “Desigualdad e Inequidad en Chile. Análisis de la serie 1987-2006”. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile. Febrero 2009. Pág. 26

¹⁹ FLACSO. Ob. Cit. Pág. 82

Vemos que desde 1992 a 2003, los trabajadores sin un contrato formal han aumentado de 14,6% a 22,4%, y que el sector más perjudicado ha sido precisamente el quintil más pobre de la sociedad.²⁰

La razón fundamental de esta propensión al incremento de la inestabilidad, se ha dicho que se debe a la flexibilidad laboral impulsada o facilitada por la actual legislación laboral que rige a Chile.

La ocupación, “dada la importancia de la dimensión laboral como fuente directa e indirecta de seguridad, es uno de los primeros mecanismos de seguridad de las personas. Uno de los primeros mecanismos de seguridad de las personas lo constituye, entonces, participar de un mercado laboral dinámico que ofrezca altas oportunidades de emplearse.”²¹

El índice del desempleo anual en Chile durante los últimos tres años no ha sido del todo bueno, por el contrario, es posible distinguir del gráfico VI que esta ha empeorado con el correr de los meses. Sin embargo esta ha sido una situación poco normal y fuera de lo común ya que es bien sabido que durante estos años Chile sufrió los costos de la crisis mundial. De manera que antes de esta fecha es posible dar cuenta que el desempleo año a año desde el 2000 en adelante se encontraba decayendo lentamente. Pero nunca este ha disminuido bajo el 7.5% quedando muy lejos de las cifras de desempleo de los países desarrollados.²²

Chile consta de un sistema de seguro de desempleo cuya ley entró en vigor el año 2001 y tiene como finalidad la de entregar un bono mes a mes a cada trabajador que haya quedado sin trabajo. Sin embargo, a pesar de la existencia de un bono solidario para los trabajadores más pobres de la sociedad, este seguro de desempleo en primer lugar no es obligatorio y en segundo lugar se descuenta directamente del sueldo recibido por una persona de manera que mermaría el dinero con que cuenta este para vivir. De manera que sucede lo mismo que mencionábamos con las cotizaciones de salud. Además, este seguro está dirigido a quienes tienen un trabajo estable y no a quienes poseen un trabajo temporal o informal, es decir, a las personas más vulnerables y con menos capacidad de conseguir trabajo a contrato indefinido.

Por esta razón y por otras, el Gobierno de Chile ha realizado enormes esfuerzos para disminuir la tasa de desempleo y ayudar a quienes más lo necesitan de modo que ha empleado constantemente diversos programas pro-empleo tendientes a crear nuevos y mejores puestos de trabajo. Por mencionar algunos se encuentran: bonificación a la

²⁰ SERGIO GIACONI MOZÓ. Precariedad e Inflexibilidad en el Mercado Laboral: Diagnóstico y Propuesta. 2004. En <http://www.trabajoequidad.cl/documentos/temp/precariedad%20en%20el%20mercado%20laboral.pdf>

²¹ FLACSO. Ob. Cit. Pág. 82

²² Para información comparada de niveles de desempleo, ver :

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2129rank.html>

contratación de mano de obra para beneficiarios del sistema de Chile Solidario, apoyo al empleo sistema Chile Solidario, generación micro-emprendimiento, desarrollo competencias laborales, etc.²³

3. CONCLUSIÓN

En conclusión, con todas las variables analizadas, desglosadas de la propuesta del PNUD sobre seguridad humana, cabe realizar una pequeña evaluación general de la situación en Chile durante los últimos años evaluados. El enfoque propuesto permite visualizar que el país, a pesar de algunas cosas que le quedan por mejorar y solucionar, ha tenido una serie de importantes logros en el ámbito económico, pero sobre todo social.

En el desarrollo de este ensayo si bien no se analizó la evolución del sindicalismo, de comisarías y consultorios, a partir de las distintas medidas de protección pertenecientes al Gobierno es posible distinguir si la calidad de vida humana a aumentado o si no lo ha hecho. Esto debido fundamentalmente a que una persona determinada puede ganar una suma considerable de dinero no obstante si esta se destina principalmente a la cobertura de sus necesidades básicas como salud, educación, seguros, pensiones para la vejez, etc., su ingreso no le será suficiente y por tanto su inseguridad aumentará.

Los datos empíricos revelan logros y avances importantes en los sistemas de sistemas protección social. Con la reforma provisional se espera que las personas de escasos recursos sean cubiertos por el sistema de pensiones; la salud, también con la serie de reformas a logrado llegar a todos y cada uno de las personas, no obstante aún debiera mejorarse; también educación ha aumentado, no obstante estos debieran ser mejor redistribuidos en la población. No obstante son los puntos en que la balanza ejerce peso más en lo negativo que positivo son el desempleo y la estabilidad laboral, de manera que un futuro próximo –sin descuidar los demás aspectos- es necesario poner énfasis en estos ámbitos ampliando las políticas públicas y creando otras nuevas.

La principal razón de inseguridad que se desprende de los antecedentes recogidos reside en la desigualdad de la distribución de oportunidades. Particularmente en el campo de la educación y de la salud. En definitiva, podemos decir que más allá de los logros alcanzados, es notorio que los sistemas no aseguran todavía un acceso equitativo; por el contrario, es el nivel socioeconómico el que determina sus opciones.

²³ <http://www.trabajo.gob.cl/Proempleo/documentos/Convenio%20MIDEPLAN%20-%20MINTRAB.pdf>

BIBLIOGRAFÍA

CELESTINO DEL ARENAL (1993), "Hacia un Nuevo Orfen Internacional y Europeo: estudios en homenaje al profesor Manuel Diez de Velasco", por Abellán Honrubia, Manuel Pérez Gonzáles, Madrid, Tecnos.

SERGIO GIACONI (2004), "Precariedad e Inflexibilidad en el Mercado Laboral: Diagnóstico y Propuesta". En

<http://www.trabajoyequidad.cl/documentos/temp/precariedad%20en%20el%20mercado%20laboral.pdf>

RAIMUNDO GONZALES (2004), "Seguridad Humana y Deuda Social" Revista de Marina. Vol. 121. N.º 4 año 2004.

RAFAEL GRASA "Vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: evolución de la seguridad humana" Revista CIDOB d'Afer internacionals, N.º 76.

MAURICIO OLAVARRÍA (2006), "Pobreza y acceso a los programas sociales. Gestión y Política Pública". Volumen XV, Número 1, primer semestre.

DAVID PUCHALA & BLACHMAN MORRIS (1998) "International Organisations and Human Security in Latin America", en Pellicer, Olga (editor) Regional Mechanisms and Internacional Security in Latin America, Tokio: United Nations University Press.

MARY CALDOR (1999). "New and old wars: Organized violence in a global era." Polyty Press. Cambridge.

MELINA REGIMBAL (Coordinadora del programa Mine-action del ministerio de relaciones exteriores y comercio internacional de Canadá), "El concepto de seguridad humana" Seminario que tuvo lugar en Lima, Perú. No hay datos de publicación.

FRANCISCO ROJAS; CLAUDIA FUENTES (2002), "La Seguridad Humana: referencias conceptuales y aplicabilidad a Centroamérica" Trabajo preparado para el "Taller sobre Seguridad Humana en Centroamérica", organizado por la Universidad para la Paz. San José, Costa Rica, 6-8 de noviembre, 2002.

JOSPH STIGLITZ (2006), "Cómo hacer que funcione la globalización." Ed. Taurus.

UNESCO (2005), "Promover la Seguridad Humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe".

COMMISSION ON HUMAN SECURITY (2003), "Human Security Now" N.Y. mayo.

PNUD (1994), "Informe sobre Desarrollo Humano. Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana". N.Y. Oxford University Press. Pág. 24

PNUD (1998), "Desarrollo Humano en Chile: las paradojas de la modernidad."
www.desarrollohumano.cl

Organización Mundial de la Salud (2000), "Reporte de salud mundial, Sistema de salud: Mejorando su desempeño".

FORO NACIONAL EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS (2005), "La Deserción Escolar en Chile ¿Prioridad en la agenda educativa?" Octubre. Pág. 3
www.educacionparatodos.cl

Paginas de Internet

<http://www.subprevisionsocial.cl/>

www.desarrollohumano.cl

www.oms.org

www.educacionparatodos.cl

www.sense.cl

www.trabajoyequidad.cl

www.cia.gov

www.trabajo.gob.cl

www.minvu.cl

www.elsur.cl

ANEXO N° I**Probabilidad predicha de carecer cobertura provisional agrupada por pobre y casi pobre. 1987-2003**

		1987	1992	1994	1996	1998	2003
Sin cobertura provisional	Pobre	0.6378	0.5278	0.6447	0.6357	0.6553	0.4865
	Casi pobre	0.6113	0.4846	0.5982	0.5838	0.5953	0.4485

Fuente: Cálculos del autor basados en las encuestas CASEN. En el anexo 5 se presentan resultados del modelo logit multinomial.

Notas: Probabilidad predicha es la traducción literal del inglés *predicted probability*. Las variables por las que se ha controlado son: estrato socioeconómico, género, zona de residencia, edad, escolaridad y estado civil. No se han incluido datos para el año 2000, porque las regresiones arrojan coeficientes no significativos.

ANEXO N° II

Tabla 3. Probabilidad predicha de ser pobre, para personas de 24 años de edad o más, de acuerdo a niveles de escolaridad seleccionados, Chile 1987 – 2006.

Años de Escolaridad	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006
4 años	0.5013	0.4335	0.3812	0.3576	0.3171	0.2929	0.3179	0.3209	0.3210
8 años	0.3058	0.2858	0.2463	0.2253	0.1859	0.1756	0.2040	0.1989	0.2099
12 años	0.1499	0.1641	0.1400	0.1256	0.0953	0.0939	0.1179	0.1094	0.1252
17 años	0.0491	0.0702	0.0603	0.0533	0.0364	0.0385	0.0532	0.0459	0.0596

Fuente: cálculos del autor basados en las encuestas CASEN. Resultados del modelo logit multinomial se presentan en Anexo 5a. Nota: Probabilidad predicha es la traducción literal del inglés "Predicted Probability".

ANEXO N° III**Tabla 2. Cobertura Educacional y Escolaridad Promedio, Chile 1958 – 2006.**

Año	Cobertura Educacional		Años de Escolaridad Promedio
	Básica o Primaria	Media o Secundaria	
Circa 1958			3,3 (1)
1962 – 1964			4,2 (2)
1970			4,3
1980			7,6
1987	96,4	81,5	8,3
1990	96,8	80,5	8,9
1992	97,4	84,2	9,0
1994	97,6	84,2	9,1
1996	98,2	85,9	9,5
1998	98,3	86,9	9,7
2000	98,6	90,0	9,8
2003	99,1	92,7	10,12
2006	99,0	92,0	10,14

Fuente: Datos serie 1987 – 2006 basados en CASEN. Datos 1958 – 1980 en Ahumada (1958), Aylwin et al (1990), Libertad y Desarrollo (2000). **Nota:** Ahumada (1) y Aylwin et al (2) reportan estas cifras, pero no especifican el rango de edades consideradas.

ANEXO N° IV
PORCENTAJE PRODUCTO INTERNO BRUTO COMPARADO EN LOS PAÍSES
AMERICANOS. Fuente: CEPAL.

PORCENTAJE DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO (PNB)	Años											
	País	1996[A]	1997[A]	1999[B]	2000[B]	2001[B]	2002[B]	2003[B]	2004[B]	2005[B]	2006[B]	2007[B]
Argentina	<input type="checkbox"/>	3.5	...	4.6	4.7/a	5.0	4.3	3.8	4.0	...	4.6	...
Aruba[B]	<input type="checkbox"/>	5.1	...	...
Bahamas[B] ^a	<input type="checkbox"/>	3.7	...	...	...	...	...	...	...
Barbados[B]	<input type="checkbox"/>	5.3	5.8	7.5	7.3	8.2	7.5	7.2	...	6.7
Belice	<input type="checkbox"/>	5.0	...	5.7/a	5.3	6.2	6.1/a	5.7	5.8	...	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	<input type="checkbox"/>	4.9	...	5.8	5.6	6.1	6.4	6.6	...	...	...	...
Brasil[B]	<input type="checkbox"/>	4.0	4.1	4.0	3.9	...	4.1	4.7	5.2	...
Chile	<input type="checkbox"/>	3.4	3.6	4.0	4.1	...	4.4	4.3	3.9	3.7	3.6	3.8
Colombia	<input type="checkbox"/>	4.4	...	4.5	4.3	4.6	5.3	5.4/a	5.1	5.0	4.9	5.1
Costa Rica	<input type="checkbox"/>	5.4	...	5.5	4.8	4.9	5.3	5.3/a	5.1	...	4.9	4.9
Cuba	<input type="checkbox"/>	6.7	...	7.7	...	...	...	...	...	...	9.3	13.6
Dominica[B]	<input type="checkbox"/>	5.5/a	...	...	...	...	...	...	...	5.5
Ecuador	<input type="checkbox"/>	3.5	...	2.0	1.5	1.0/a	...	...	...	...	...	...
El Salvador	<input type="checkbox"/>	2.3	2.5	2.4/a	2.6	2.6/a	2.9	2.8	...	2.8	3.1	3.1/a
Granada	<input type="checkbox"/>	4.7	...	...	...	...	...	5.9	...	...	...	...
Guatemala	<input type="checkbox"/>	1.7	...	...	...	...	...	...	...	...	3.0	3.1
Guyana	<input type="checkbox"/>	5.0	...	9.3/a	9.2/a	9.4	9.1	7.5/a	6.4	8.5	8.6	6.5
Islas Caimán[B]	<input type="checkbox"/>	2.9	...
Islas Vírgenes Británicas[B]	<input type="checkbox"/>	3.3	4.0	3.4
Jamaica	<input type="checkbox"/>	7.5	...	...	5.9	6.3	6.4	5.2	4.7	5.6	...	7.0
México[B]	<input type="checkbox"/>	4.5	5.0	5.3	5.4	5.9	5.5	5.6	5.6	...
Nicaragua	<input type="checkbox"/>	3.6	3.9	4.0	4.1	...	3.3	3.3/a	...	...	...	...
Panamá	<input type="checkbox"/>	5.3	5.1	5.1	5.3	4.6	4.5	4.7/a	4.1/a	...	...	...
Paraguay	<input type="checkbox"/>	3.9	4.0	5.1	5.3	5.0	4.8	4.7	4.1	...	...	...
Perú	<input type="checkbox"/>	2.9	...	3.4	...	3.0	3.1	2.9	3.0	2.9	2.8	2.7
República Dominicana	<input type="checkbox"/>	2.0	2.3	...	2.4/a	2.4	2.4	2.5/a	...	...	...	2.6
Saint Kitts y Nevis	<input type="checkbox"/>	3.8	...	5.6/a	7.0	9.0	3.7	5.1	4.9/a	10.9	...	...
San Vicente y las Granadinas[B]	<input type="checkbox"/>	7.2/a	9.9	10.0/a	10.4	11.7/a	11.5	8.6	...	7.5
Santa Lucía[B]	<input type="checkbox"/>	8.8	8.4/a	8.9/a	7.9/a	5.1/a	5.1	6.0	6.9	...
Trinidad y Tabago	<input type="checkbox"/>	3.6	...	3.9	4.1/a	4.4	4.5/a	...	...	...	...	...
Uruguay	<input type="checkbox"/>	3.3	...	2.8	2.8	3.2	2.6	2.3	2.7	2.9	3.0	...
Venezuela (República Bolivariana de)[B]	<input type="checkbox"/>	3.7	3.7

Información revisada al 20/MAY/2009

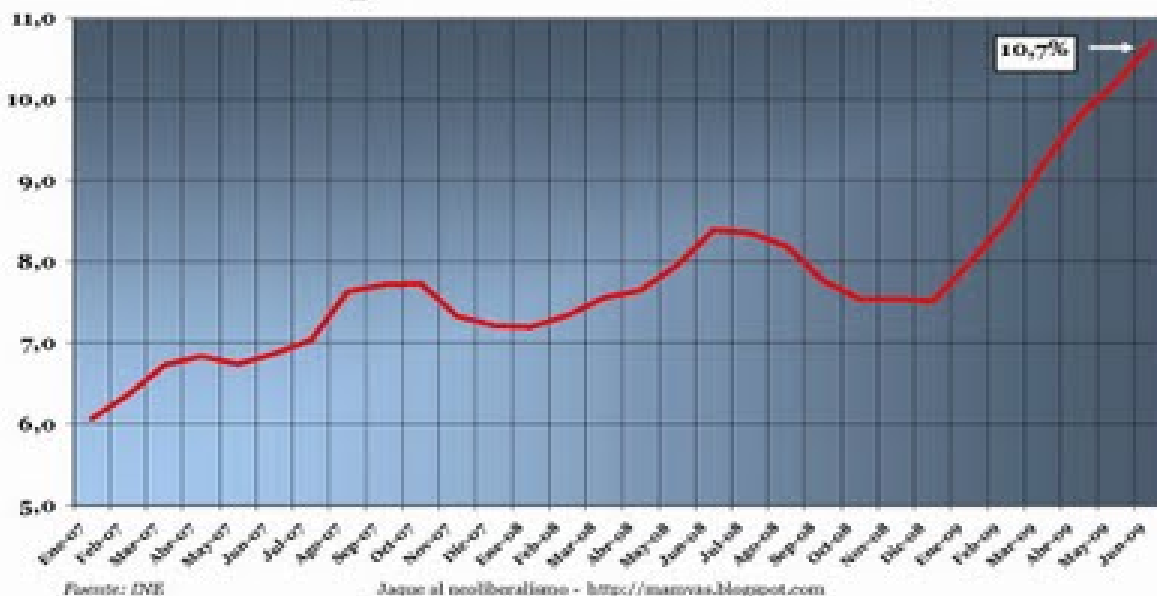
ANEXO N° V

TABLA N°1 ASALARIADOS SIN CONTRATO (Porcentaje total país)					
Quintil	1992	1994	1996	2000	2003
I	23.7	32.8	37.9	44.7	40.3
II	19	24.4	27.9	29.6	28.6
III	16	20.6	19.5	20.6	21.4
IV	11.8	13.5	15.8	15.3	16.3
V	6.2	10.4	11.9	11.7	11.3
TOTAL PAÍS	14.6	19.6	21.8	23.1	22.4

Fuente: MIDEPLAN, encuestas CASEN

ANEXO N° VI

Desempleo en Chile 2007 - 2009



La Comunicación como Instrumento Fortalecedor de la Participación Ciudadana: hacia una Democracia Inclusiva

Johanna Luksic Lagos

RESUMEN

Desde la década de los 70 es posible hablar de una nueva forma de hacer política orientada a los medios de comunicación, particularmente la televisión. Con la masificación de los medios de comunicación, las Instituciones Públicas han requerido ir especializándose progresivamente en esta materia. En este sentido, la Comunicación se ha transformado en un instrumento fortalecedor de la Participación Ciudadana, en cuanto tiene como objetivo optimizar las estrategias de comunicación, de manera tal de aumentar su influencia en la opinión pública. En otras palabras, utilizar la capacidad de los medios de difusión, y otras formas de comunicación pública, para la elaboración de la agenda pública con participación activa y efectiva de la ciudadanía, informar y orientar a ésta, coordinar acciones y, en general, sentar las bases para una mayor capacidad de acceso y participación ciudadana.

1. INTRODUCCIÓN

Hoy en día, “Comunicación” y “Participación” se ven como dos conceptos complementarios y causales, ya sea para fines orientados a nutrir de los elementos necesarios de gobernabilidad a un determinado grupo político - entendiendo gobernabilidad como la capacidad de los sistemas políticos democráticos de <gobernar> sociedades cada vez más complejas⁴² - o bien, como una relación que busca satisfacer las demandas, cada vez mayores, de establecer un cogobierno por parte de la Ciudadanía.

El concepto “Ciudadanía” ha tomado mucho revuelo en los años noventa, perfilándose como el elemento legitimador esencial que utilizan los Gobiernos: si la ciudadanía manifiesta su voluntad mediante un voto de aprobación en las próximas elecciones, entonces los Gobiernos legitiman sus acciones. El autor Will Kymlicka atribuye a diferentes causas el auge de este concepto. Agrega que “se trata de una evolución natural del discurso político, ya que el concepto de ciudadanía parece integrar las

⁴² COTTA, Mauricio (1996). “Los Gobiernos” en Gianfranco Pasquino (ed.) *Manual de ciencia política*. Madrid: Alianza.

exigencias de justicia y de pertenencia comunitaria, que son respectivamente los conceptos centrales de la filosofía política de los años setenta y ochenta. El concepto de ciudadanía está íntimamente ligado, por un lado, a la idea de derechos individuales y, por el otro, a la noción de vínculo con una comunidad particular”. Sea cual fuere la razón, es un hecho que las ciudadanía modernas están demandando cada vez más participación, incluso demostrando su voluntad del “no participar” como un hecho icnográfico del descontento ciudadano ante los actuales canales institucionales comunicativos y participativos.

En el presente ensayo, analizaré la forma en que la institucionalidad estatal provee de mecanismos de comunicación a la ciudadanía, observando los canales en los cuales la información es dispensada, los criterios que se abordan a la hora de entregar la información y los procesos que llevan a cabo la entrega de dicha información. Para ello, prestaré atención en la relación que se da en un modelo ternario, el cual lo constituye un mensaje emanado, esencialmente, desde una autoridad política; un grupo determinado de mediadores; y el grupo final que lo constituye: la ciudadanía expresada a través de la opinión pública. De lo anterior, podemos desprender que las instituciones políticas, los medios de comunicación y la opinión pública se entremezclan para definir la vida política de los países desarrollados.⁴³

En este sentido, la pregunta que pretende ser respondida en este ensayo es: ¿De qué modo las Organizaciones Gubernamentales, por medio de la Comunicación, pueden contribuir a fortalecer la Participación Ciudadana?

2. LA COMUNICACIÓN COMO HERRAMIENTA DE LA PARTICIPACIÓN

Siguiendo la lógica de la relación comunicación/participación, entenderemos que en la medida que dichos canales, procesos y criterios sean aceptados por la ciudadanía, ésta se hará parte de los procesos institucionales orientados a la promoción de la participación ciudadana, ya sea en el ámbito de la deliberación pública, en el desarrollo de una comunicación vertical o en la búsqueda de la transmisión efectiva de las demandas ciudadanas.

En contraste con la lógica recién expuesta, se puede observar que la distinción actual de la Administración Pública, es la de un Gobierno no participativo, o por lo menos con una comunicación fundada en un diálogo ex post, es decir, más informativo que consultivo.

⁴³ VERDUGO, Eduardo. “La Democracia Mediática. Un Triángulo entre Medios, Políticos y Opinión Pública”. Apunte proporcionado en Diplomado de Teoría Política y Gestión Pública, Universidad Miguel de Cervantes.

Las principales características de la Administración Pública incluyen la centralización, el control, la ausencia de distribución de categorías enteras de información, la existencia de barreras al acceso y la baja participación ciudadana. Además, el actual régimen de gobierno es fuertemente presidencialista representativo, basado en los criterios subjetivos de unos pocos por sobre la voluntad ciudadana. Todo esto en nombre de la voluntad soberana.

En síntesis, podemos afirmar que la voz de la Sociedad Civil es escuchada poco por el Gobierno, y que la enorme energía potencial de la Administración Pública, la cual constituye gran parte de la razón de ser del Gobierno, es desperdiciada. Estos problemas son los que la Administración Pública debe contribuir a aminorar y/o resolver. Evidentemente, es necesario cambiar radicalmente el tipo de relación entre Gobierno y Ciudadanos, a fin de crear los mecanismos y canales atractivos para el ciudadano, y con ello, ir en busca del potencial participativo del ciudadano moderno.⁴⁴ Para ello, es imprescindible cambiar primero la estructura y el funcionamiento de la Administración Pública que determinan esa relación conflictiva. Lo expuesto involucra dos componentes esenciales:

Proceder a realizar un análisis crítico de la estructura, el funcionamiento general y las actividades específicas de la Administración Pública con el propósito de establecer todos y cada uno de los cambios necesarios para hacerla más abierta, participativa, democrática y eficiente.

Modificar los sistemas y procesos de información y comunicación entre el Gobierno y la Ciudadanía. En este sentido, si la información en la actualidad es vista como un objeto a controlar porque da poder, en el futuro deberá ser vista como un recurso a utilizar porque habilita la participación ciudadana, racionaliza los recursos y facilita la mejor solución de problemas y necesidades colectivas.

Respecto a la problematización de la relación gobierno/participación/comunicación y a los componentes que de ella se desprenden, el desafío de la Administración Pública radicará entonces, primeramente, en contemplar una comunicación de doble vía, la cual enfatice tanto la importancia de la comunicación ciudadano-gobierno, como la comunicación gobierno-ciudadano. Por lo tanto, establecer una comunicación dialogística a diferencia de la comunicación unidireccional que involucra a los ciudadanos como sujetos pasivos en esta lógica comunicacional.

⁴⁴ Al referirme a Ciudadano Moderno hago alusión al contexto en el cual se desenvuelven las actuales ciudadanías. Contexto marcado por la voluntad democrática de los gobiernos liberales y la promoción de los valores referidos a las libertades y derechos. Sumado a ello, los ciudadanos modernos tienen la posibilidad de ejercer una participación autosuficiente, debido a que existen los canales efectivos de comunicación que brindan las nuevas tecnologías de la información.

Idealmente, sin embargo, la comunicación será de múltiples vías, vinculando dialogísticamente no sólo al Gobierno y la Ciudadanía sino también a los diversos grupos, sectores y organizaciones sociales que conforman una ciudadanía activa. De lo anterior, se puede desprender la necesidad del fortalecimiento de un Modelo de Gobernanza, en donde se establezcan relaciones cooperativas entre el Gobierno y los Ciudadanos, y donde se produzca una relación sinérgica entre ellos a través de un proceso de comunicación, en donde las instituciones provean de mecanismos de consulta, diálogo e información, y al mismo tiempo los ciudadanos - suponiendo la preexistencia de un republicanismo cívico - sean parte de este proceso como beneficiarios últimos.

Si la comunicación actual es predominantemente vertical, obedeciendo a un modelo jerárquico y relacionado con nociones de control, a partir de ahora deberá ser horizontal, reflejando un modelo con equilibrio de funciones, y relacionado con nociones de acceso, participación y responsabilidad. Si la comunicación es meramente informativa deberá transformarse en una comunicación participativa y dialógica. Igualmente que si la comunicación se da a través de canales cerrados, tales como medios de difusión gubernamentales o pertenecientes a algún grupo económico, comerciales controlados, o mediatización por conducto de periodistas favoritos y con prácticas que fácilmente se prestan a la corrupción, la comunicación del futuro deberá incluir también canales abiertos, democráticos y representativos de la voz ciudadana.

En el nuevo panorama comunicacional existen nuevos elementos que se perfilan como los medios necesarios para la transmisión de cierta información, sea la dirección de esta ascendente o descendente.

La mediatización de la comunicación institucional crea ciudadanos bajo una lógica clientelar, en la cual los espectadores (objetos de la publicidad) están destinados a conocer los productos del Gobierno, quien a través de sus instituciones transmite los mensajes necesarios para generar en ciudadano-receptor la conciencia de que sus mandatarios-representantes están trabajando por ellos. Ejemplo de esto son: la Campaña del Auge, el Transantiago o la Red Protege. De esta forma, a un medio, como lo es la televisión, se reconoce su efectividad, su amplio campo de acción y en general su capacidad de transmitir mensajes a través de imágenes, posicionándose como el medio preferido por el cual se da el modelo dominante de las sociedades desarrolladas: el marketing. Entiéndase a éste tanto referido a la publicidad de productos como a la publicidad de personas. En este último caso, los políticos han adoptado una postura mediática en la cual se muestran siempre del lado de la ciudadanía, invitándola a denunciar, a aprender, a conocer, y en definitiva, a participar. La tarea mediática de ellos en definitiva es informar, decidir, anunciar, invitar, persuadir y todas aquellas acciones que impliquen promover la comunicación efectiva desde las instituciones hacia los ciudadanos a través de los medios. De esta

forma, las tareas descritas se entienden como actos que tienen finalidades comunicativas que deben hacerse explícitas.

Con relación a la comunicación gobierno-ciudadano a través de los medios, citaré al sociólogo francés Jean Mouchon, quien habla de los modelos de intercambio que se dan en la televisión, entendida como un objeto de valor simbólico. El modelo impositivo funciona sobre la base de una díada, el mediador y el político son sujetos omnipresentes y el diálogo se construye con preguntas formuladas por uno y respondidas por el otro. El modelo del ágora agrupa al conjunto de los protagonistas, el político enfrenta al periodista, pero además a ciudadanos comunes y corrientes. Finalmente, el modelo interactivo se caracteriza por poner en relación directa y prolongada al público con el político. Es preciso decir que la participación efectiva puede darse en ambientes mediáticos, en los que en este caso estaría representado por el modelo interactivo, en el cual la opinión pública es recogida in situ, descartando la idea de la manipulación de la opinión por medio de posibles mecanismos de control o censura que pueden actuar en el primer modelo.

Si la comunicación es percibida hoy en día como un mecanismo de control, entendida solamente bajo el modelo impositivo, entonces deberá ser concebida como un mecanismo de “empoderamiento”⁴⁵ que le de voz a la ciudadanía, que la habilite para participar en actividades apropiadas de la administración pública y del gobierno y que facilite la organización de la sociedad civil.

3. CONCLUSIÓN

Con base en los resultados de la revisión y la puesta en práctica de las propuestas, entonces se debiera dar un ambiente en el que la voz ciudadana sea escuchada y ejerza influencia, e imbuido por un espíritu modernizador y democrático, el Gobierno (desde los niveles municipales hasta los nacionales) debe utilizar la capacidad de los medios de difusión y otras formas de comunicación pública para establecer una agenda pública con participación activa y efectiva de la ciudadanía, informar y orientar a ésta, coordinar acciones y, en general, sentar las bases para una mayor capacidad de acceso y participación ciudadana.

El objetivo de los cambios propuestos están orientados a pasar de una coexistencia pasiva de los ciudadanos como sujetos accesorios de las acciones del gobierno a una participación activa que permita, entre otras cosas, la incorporación de la ciudadanía

⁴⁵ Hago alusión al Empoderamiento ya que, según la Teoría de las Necesidades y el Desarrollo a Escala Humana propuesto por Manfred Max Neef y Martin Hopenhayn, esta capacidad se constituye como un satisfactor esencial en la necesidad de participación. De modo que es necesario que en la dimensión del “SER CIUDADANO”, éstos posean las capacidades necesarias de empoderamiento para hacer valer sus demandas.

en la discusión de políticas, planes y programas. En este sentido, el Gobierno ha hecho un esfuerzo por orientar su acción a la incorporación de mecanismos de participación ciudadana, ejemplo de ello son: los Diálogos Participativos coordinados por la División de Organizaciones Sociales, la Ley De Transparencia, el Sistema Integral de Atención Ciudadana, Cuentas Públicas Participativas, el Consejo de la Sociedad Civil, entre otros. Adicionalmente, el Gobierno de Michelle Bachelet sentó las bases de una Agenda Pro Participación Ciudadana (2006-2010), que contiene mecanismos de comunicación bajo los supuestos que el gobierno es el que provee estos mecanismos pero a su vez la sociedad se encuentra interesada en participar

Lo que se ha propuesto en este ensayo son desafíos que debe asumir la comunicación pública para seguir construyendo puentes con la ciudadanía, que vayan más allá del mensaje unidireccional informativo, y que sea un elemento precursor del establecimiento de una verdadera Democracia Inclusiva.

BIBLIOGRAFIA

COTTA, Mauricio (1996). "Los Gobiernos" en Gianfranco Pasquino, Manual de ciencia política, Madrid: Alianza.

KYMLICKA, W y WAYNE N. (2002). "El Retorno del Ciudadano. Una Revisión de Producción Reciente en Teoría de la Ciudadanía".

MAX NEEF, M. Con colaboración de ELIZALDE, A, HOPENHAYN, M. (1998). "Desarrollo a Escala Humana. Conceptos, Aplicaciones y Algunas Reflexiones", Editorial Nordan-Comunidad.

MOUCHON, J. (1999). "Política y Medios". Barcelona, Editorial Gedisa.

VERDUGO, Eduardo. (2009) "La Democracia Mediática. Un Triángulo entre Medios, Políticos y Opinión Pública". Apunte proporcionado en Diplomado de Teoría Política y Gestión Pública, Universidad Miguel de Cervantes.

¿Qué Políticas Públicas debe Implementar Chile para Enfrentar el Cambio Climático?

Evelyn Castel Higuera

RESUMEN

Actualmente surge la necesidad de tomar acciones de políticas públicas que nos lleven a nivel nacional a minimizar los impactos medio ambientales que está provocando el calentamiento global, especialmente ante el fracaso de la cumbre de Copenhagen. Esto constituye un problema para Chile. Por ello, ya no es posible que la principal preocupación ambiental del próximo gobierno sea la reforma institucional, sino más bien tiene que haber propuestas más de fondo, capaces de responder interrogantes como ¿Cómo se incorpora la protección y cuidado del medio ambiente en una estrategia global de desarrollo?, ¿de qué forma se enfrentarán los desafíos energéticos, alimentarios y productivos?, entre otras. El presente ensayo entrega unos lineamientos básicos que dicen relación con los ejes que debe contener una estrategia nacional del cambio climático, de manera de poder reducir sus impactos a nivel nacional.

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas la concentración de Gases de Efecto Invernadero (GEI) ha aumentado de manera exponencial, lo que ha traído como consecuencia una creciente alza de la temperatura promedio del planeta y una elevación del nivel del mar, producto del derretimiento de los glaciares y de los casquetes polares.

Chile es un país social, económica y ambientalmente vulnerable al cambio climático, cumple con la tipificación de vulnerabilidad contemplada en el artículo 4.8 de la convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, al poseer zonas costeras bajas; zonas áridas y semiáridas, áreas susceptibles a la deforestación o erosión, a los desastres naturales, a la sequía y la desertificación; áreas urbanas altamente contaminadas, y ecosistemas frágiles.

Las proyecciones respecto de los efectos del calentamiento global para el país no son nada satisfactorias. En términos generales en el futuro el país enfrentará impactos tales como una aridización del territorio nacional y un desplazamiento de las

condiciones mediterráneas hacia el sur, de manera, que, las condiciones climáticas que actualmente se presentan en la Región Metropolitana, se presentarán al cabo de 50 ó 100 años desde el río Bío Bío hacia el sur.

En la zona central, los ríos verán anticipadas sus máximas bajadas de agua a fechas cercanas a septiembre, cuando siempre han ocurrido entre diciembre y enero. Esto significa que habrá menos agua para embalsar.

También se presentará una mayor condición árida en el secano costero de la VI región, lo que provocaría que prácticamente todo el grupo humano residente allí quedaría sin posibilidad de practicar la agricultura y por ende sin trabajo, provocando un desplazamiento de los centros urbanos.

A lo anterior se podría sumar otros tipos de impactos como la aparición de nuevos problemas de salud y sanitarios, reducción de alimentos, alteraciones en la biodiversidad y ecosistemas pérdida y modificaciones en las actividades económicas, entre otras.

Es por esto que Chile debe implementar cuanto antes una serie de políticas, regulaciones y acciones tendientes a mitigar los efectos del cambio climático, y así adaptar nuestro país a las nuevas condiciones climáticas. Resulta crucial anticiparse a este escenario implementando programas de gestión ambiental e infraestructura que otorguen la flexibilidad para que tanto los grupos humanos como los económicos puedan adaptarse a las nuevas condiciones climáticas.

2. ¿QUÉ POLÍTICAS PÚBLICAS DEBE IMPLEMENTAR CHILE PARA ENFRENTAR EL CAMBIO CLAMÁTICO?

En primer lugar, se deben generar políticas públicas para orientar las acciones de adaptación al cambio climático y mitigación de esta problemática. En este sentido lo primero que se debe realizar es que el estado disponga de información base para retroalimentar tanto a las instituciones públicas como el sector privado y así, éstas sean capaces de anticipar los efectos del cambio climático y considerarlo en sus decisiones.

Por otro lado, se podría emular lo que han hecho las naciones desarrolladas, al crear secretarías u organismos dedicados al cambio climático a las que se les otorga financiamiento propio y autonomía. Dentro de este contexto, se destaca un avance con la conformación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, aprobada en el año 2006 por el Consejo de Miembros de la CONAMA (Comisión Nacional de Medio Ambiente), y con un Plan de Acción de Cambio Climático 2008-2012, dado a conocer a fines de 2008 por la Presidenta de la República Michelle Bachelet. Sin embargo, a nivel

nacional y de políticas públicas se tiene escaso conocimiento acerca de estos instrumentos y de cuáles son las medidas, acciones y criterios que se están implementando.

Con respecto al Plan de Acción, más allá de las líneas de trabajo planteadas, no queda claro cómo se materializará y cuál será su financiamiento. En este sentido es necesario primeramente definir la institucionalidad que estará a cargo del tema, es indispensable saber con qué herramientas y con qué estructuras institucionales se abordará esta problemática y contar con un Plan de Acción de mediano y largo plazo con financiamiento asegurado. Como segundo punto, es muy relevante involucrar a la ciudadanía en la implementación de nuevas medidas y acciones dentro del mismo.

Con respecto a las acciones de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, estas deben ser consistentes con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. No se obtendrán diferentes resultados haciendo las mismas cosas y confiando en la manera de pensar que nos llevo a esta situación de crisis actual.

La estrategia Nacional de cambio climático debe ser una iniciativa del gobierno que persiga responder a la problemática mundial con enfoque nacional, con una fuerte participación de los diferentes actores y sectores.

Esta estrategia debe incluir cuatro principios fundamentales y cinco ejes de acción. Las bases fundamentales deben ser la responsabilidad compartida, oportunidad, amenaza y desarrollo de capacidad y legitimidad para incidir internacionalmente. Los cinco ejes de acción deben contener: mitigación, vulnerabilidad y adaptación, métrica y monitoreo, desarrollo de capacidades y transferencia tecnológica y educación y sensibilización.

El objetivo del eje de Mitigación debe ser reducir por fuente las emisiones de GEI e incrementar la captura de CO₂ en sumideros, minimizar el uso de combustibles fósiles (biocombustibles) y de consumo de energía (ahorro y uso eficiente de la energía), ser un país neutro en emisiones de carbono, que, permita mejorar significativamente la posición de Chile a nivel mundial, para fortalecer las posibilidades de desarrollo humano. Este eje puede a su vez tres sub-ejes estratégicos:

- Reducciones de emisiones de gases por fuente
- Captura y almacenamiento de carbono
- Mercado de carbono

El objetivo de eje Vulnerabilidad y Adaptación es lograr que Chile sea un país que a través de la identificación rigurosa de los sectores de mayor vulnerabilidad incorpore acciones y medidas de adaptación para minimizar los efectos de cambio climático. La

meta principal de adaptación es reducir la vulnerabilidad con acciones concretas en el ámbito sectorial. En este eje se identifican siete sectores principales:

- Hídrico
- Agropecuario
- Zonas costeras
- Pesca
- Salud
- Infraestructura
- Biodiversidad

El objetivo del eje de monitoreo e inventarios de emisiones, es que Chile sea un país que presente un sistema de monitoreo no tan solo de los contaminantes criterios, sino también de los gases de efecto invernadero y que este sea preciso, confiable y verificable. Además de contar con inventarios de emisiones actualizados cada tres años que nos permitan visualizar el avance de las medidas contempladas.

En el eje Desarrollo de capacidades y Transferencia Tecnológica se debe procurar fortalecer en cada área de acción o sector (energía, transporte, agropecuario, industria, residuos sólidos, turismo, recurso hídricos, salud, infraestructura, zona costera, pesca, biodiversidad), los conocimientos y destrezas adecuadas para enfrentar de mejor manera los cambios climáticos previstos con el calentamiento global. El objetivo de la estrategia de desarrollo de capacidades es ser un país con capacidades a nivel nacional, regional y local que permita la aplicación operativa de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.

Por último, el componente de sensibilización y educación de la estrategia nacional del cambio climático tiene por objetivo ser un país que a través de procesos de sensibilización pública y educación involucre a toda la sociedad en el proceso de toma y ejecución de decisiones relacionadas con el cambio climático.

El cambio climático le da a Chile la oportunidad de transformar sus procesos productivos y su modelo de desarrollo económico – energético y lo obligan a incorporarlo como telón de fondo en el diseño de políticas públicas, reconociendo que en los próximos años, y por tanto la planificación del país, se enmarcará en un contexto variable. Temas como la disponibilidad y acceso al agua o la seguridad energética, serán ineludibles y formarán parte esencial de la economía del país. En este sentido, se hace necesaria una mirada de país de mediano y largo plazo y desarrollar políticas públicas en función del nuevo escenario mundial. Para ello, cada política debe tener como consideración y trasfondo los problemas de Chile como país vulnerable y los impactos que esto traerá sobre las poblaciones, recursos naturales y economía.

3. CONCLUSIÓN

- La comprensión del fenómeno del cambio climático y sus consecuencias, las ya conocidas y previsibles, constituyen un conjunto básico para lograr una adecuada valoración social sobre la importancia de desarrollar esfuerzos serios en los campos del ahorro, la eficiencia energética y los estilos de vida con desarrollo sustentable.
- Las administraciones públicas, entre ellas el recién creado Ministerio de Medio Ambiente, La comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) y los centros de investigación públicos, deben desarrollar campañas informativas sobre el cambio climático para promover esta comprensión social del fenómeno, y también para proporcionar credibilidad y respaldo a las iniciativas de divulgación ya en marcha.
- Una de las responsabilidades básicas de las administraciones públicas es la de suministrar información lo más actualizada y precisa que sea posible para facilitar los procesos de sensibilización, capacitación y participación social.
- Por otra parte, se considera que se debe realizar un esfuerzo especial para que las nuevas normativas, con las que se pretende contribuir a la reducción de las emisiones, sean ampliamente participativas y, tras su aprobación, sean conocidas, comprendidas y aceptadas socialmente.
- Por último, se debe entender que para lograr un buen desarrollo de las iniciativas institucionales para hacer frente al reto del cambio climático (Plan de acción Nacional del cambio climático y estrategia nacional del cambio climático) éstas deben ser apoyadas con planes de formación para personal de administraciones públicas y sector privado.

BIBLIOGRAFIA

CONAMA (2006), "Estrategia Nacional de Cambio Climático". Enero. Santiago.

CONAMA (2006). "Estudio de la Variabilidad Climática en Chile para el siglo XXI", realizado por: Departamento de Geofísica Facultad de Ciencias. Físicas y Matemáticas. Universidad de Chile. Diciembre. Santiago.

Efectos del Cambio Global en Chile. http://web.usach.cl/ima/Cambio_clima.htm

IPCC (2007), "Cambio Climático 2009: Cuarto Informe del Panel de Expertos Intergubernamentales sobre el Cambio Climático". Febrero. <http://ipcc.ch/SM2feb07.pdf>

IPCC. Tercer Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2009- Resumen 1º parte del Cuarto informe de Evaluación del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2001 - Secretaría de la Convención sobre el cambio Climático (ONU).

JULIO VEGA (2007), "El Cambio Climático". Serie Informe N°16/18-04-2007. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Abril. Santiago.

CONAMA. La ciencia del Cambio Climático. <http://www.sinia.cl/1292/article37761.htmln>

¿Puede ser el Mercosur una herramienta de cooperación al desarrollo eficaz en los próximos años?

María Candelaria Quiroga

RESUMEN

El Mercosur se constituyó con la idea de formar un mercado común, capaz de aumentar el grado de eficiencia y competitividad de las economías involucradas, ampliando las dimensiones de sus mercados y acelerando su desarrollo económico mediante el aprovechamiento de los recursos disponibles. Esta integración comercial, daría paso en el futuro a una integración política y cultural, y al desarrollo de las naciones. Hoy, por el contrario el proceso de integración del Mercosur se encuentra estancado y no se han cumplido los objetivos que se establecieron con su nacimiento. En el presente trabajo se trató de establecer si el Mercosur puede ser una herramienta eficaz para la cooperación al desarrollo, y si la misión que fue establecida cuando se creó el bloque debe ser reorientada para que se puedan lograr con éxito acciones de cooperación que decanten en desarrollo económico, social y humano para la región. El ensayo se estructura en cuatro ejes principales, a saber: cuál es la estructura institucional encargada de la cooperación en el bloque, cuál es la agenda de la cooperación, donde se analiza quienes tienen un rol destacado y los temas prioritarios. Luego se señalan las fortalezas y debilidades del bloque regional y después se trata de establecer si una mayor integración crea las condiciones para una mejor cooperación y viceversa. Finalmente se aborda una conclusión donde se intenta dar luz acerca de la pregunta inicial.

1. INTRODUCCIÓN

Me propongo en las siguientes líneas saber si el Mercosur puede ser una herramienta eficaz para la cooperación, y si su misión debe ser reorientada para adaptarla a las nuevas circunstancias, para que puedan lograrse con éxito acciones de cooperación que promuevan el desarrollo. Analizaré cuatro ejes principales; la estructura institucional encargada de la cooperación en el bloque, la agenda de la cooperación, donde analizaré quienes tienen un rol destacado y cuáles son los temas principales. Luego me centraré en las luces y sombras del bloque y después trataré de establecer si una mayor integración crea las condiciones para una mejor cooperación y al revés. Finalmente abordaré una serie de conclusiones donde trataré de encontrar respuestas al interrogante guía.

La Declaración de Foz de Iguazú suscripta en 1985 por los presidentes Raúl Alfonsín de Argentina y Jose Sarney de Brasil marca el inicio de la cooperación bilateral. Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay son socios plenos del Mercosur y en este sentido participan de las acciones de cooperación que se realizan a través de este bloque regional. A los nombrados es posible que se le sume Venezuela, su protocolo de adhesión ya ha sido aprobado por los gobiernos de Argentina y Uruguay, también Brasil en días pasados aprobó dicho documento en su Parlamento, solo resta la decisión de Paraguay.

2. EL MERCOSUR COMO UNA HERRAMIENTA AL SERVICIO DEL DES-ARROLLO

La conformación del Mercosur fue una respuesta a la consolidación de grandes espacios económicos-políticos en el mundo y de la necesidad de que estos países logren una adecuada inserción internacional.

Cuando se constituyó, se estableció como misión constituirse en un bloque regional de países capaz de aumentar el grado de eficiencia y competitividad de las economías nacionales involucradas, ampliando las dimensiones de sus mercados y acelerando su desarrollo económico. En sintonía con la misión, se establecieron una serie de objetivos macro, para hacer posible la integración económica en primer lugar y luego política; así se propuso adoptar medidas para la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de sus economías, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las comunicaciones todo para lograr un mayor desarrollo económico que luego decante en desarrollo social. Otro objetivo primordial del bloque que fue constituirse en un reaseguro para la democracia de los países miembros.

Así, teniendo en cuenta los objetivos, el sistema de cooperación se articula sobre dos mecanismos: el Comité de Cooperación Técnica (CCT) y el Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM). En cuanto a las áreas y programas de cooperación destacan los orientados al fortalecimiento de sectores económicos y comerciales y del propio sistema de integración. La financiación de estas acciones variará si se ejecuta a través del CCT (financiación externa); o del FOCEM (financiación interna, con aportaciones de países según sus capacidades). En la financiación externa destaca Japón, el BID y la Unión Europea; y en cuanto a la financiación interna, cada país aporta de acuerdo a la media histórica de su PBI, Brasil aporta el 70%, Argentina el 27%, Uruguay el 2% y Paraguay el 1%, de un monto anual de cien millones. Existen también diversos proyectos de asistencia técnica intrarregional en el marco del Mercosur donde Brasil y la Argentina destacan por su peso relativo.

Hasta el momento la agenda de la integración y la cooperación estuvo signada por los temas económicos, principalmente comerciales. Se ha avanzado sin embargo en temas

de cooperación en la educación universitaria, seguridad cooperativa y energía nuclear, principalmente entre los socios mayoritarios, Brasil y Argentina, pero no se ha extendido suficientemente al resto.

En esta dirección, se hace necesario el reforzamiento de la “agenda no económica” del Mercosur, en el marco de su propia lógica. Ya que si observamos las acciones de cooperación y negociación tales como temas migratorios, medioambientales, cuestiones educativas, se puede observar el gran sesgo comercial que las atraviesa. La necesidad de garantizar una zona de libre comercio altamente utilitarista no crea condiciones para la equidad y el progreso, y para terminar con las asimetrías existentes entre los propios países del bloque.

La agenda de la cooperación debe orientarse a que cada país pueda cooperar en aquellas áreas en las que tiene ventajas comparativas, “no hay nada peor que reglas iguales entre desiguales”, ofreciendo al resto del grupo acciones de cooperación que puedan dar beneficio al conjunto. Es necesario crear las condiciones políticas e institucionales para potenciar lo que cada país invierte a partir de los objetivos comunes que proponen los procesos de integración en curso.

Durante décadas, estos países vecinos crecieron de espaldas, y hoy es necesario que las mayores economías se comprometan en políticas más activas para cooperar con las más débiles, teniendo presente que la fortaleza del bloque depende de la fortaleza de sus miembros. “La cooperación es un objetivo estratégico”. Con respecto a las fortalezas y debilidades del esquema de integración y del funcionamiento del Mercosur que afecta la cooperación intra y extra-regional, sus luces y sombras, comenzaré por las debilidades para luego señalar aspectos esperanzadores que podrían llevar a superar los obstáculos.

El principal escollo es político y no económico, la vieja rivalidad entre Argentina y Brasil en muchas ocasiones ha impedido el desarrollo de proyectos conjuntos favorables al bloque. Hay señales de estancamiento en el proceso de integración, existe una gran crisis de legitimidad en el proceso; cuestiones como la inexistencia de una estructura institucional firmemente consolidada, la poca democratización en la decisiones que se toman (La mayoría de los documentos importantes, sobre todos aquellos que se elaboran y discuten en los órganos decisorios del Mercosur son confidenciales) y la falta de claridad en que se gastan los presupuestos nacionales, impiden que exista más transparencia.

Al mismo tiempo, el contexto de recesión global restringe la capacidad de asumir costos sectoriales y de conciliar intereses nacionales a favor de un proyecto regional y normativas supranacionales. Hay que considerar las asimetrías de la región, existen Estados muy vulnerables conviviendo al lado de Estados que se erigen como futuras potencias mundiales, caso Paraguay y Brasil. Paraguay tiene actualmente un 20% de

la población desempleada y casi el 50% de su población vive bajo la línea de la pobreza, sumado a esto no cuenta con una industria nacional diversificada y el contrabando es una actividad muy extendida. Por el contrario Brasil ha afianzado su liderazgo en América del Sur y su papel como anclaje que otorga estabilidad a la región, es innegable su rol destacado de oferente de cooperación sur-sur y la decisión del gobierno del presidente Ignacio Lula da Silva para quien la cooperación al desarrollo es una importante herramienta de política exterior.

Argentina por su parte debería ver a Brasil como complemento y no como competencia y especializarse en actividades intensivas de capital humano, diferenciación y cierto tipo de recursos naturales. En desarrollo de semilla y biotecnología, Argentina esta más desarrollada que Brasil, y es un área donde lleva a cabo gran parte de las acciones de cooperación. Uruguay presenta grandes ventajas en términos de fortalecimiento institucional y siempre ha sido un pivote de equilibrio entre los gigantes del Mercosur, Brasil y Argentina, y en este sentido su rol es destacado, junto con la posibilidad de transferir al conjunto sus experiencias en calidad democrática.

A pesar de lo referido, el Mercosur presenta todavía aspectos esperanzadores que podrían motorizarlo como un eficaz instrumento de cooperación al desarrollo. Desde su inicio, el Mercosur fue concebido por Brasil como un proyecto político-estratégico impulsado por el Gobierno con la visión de que la integración con la Argentina era una buena oportunidad para crear un marco de estabilidad, seguridad y desarrollo para el conjunto de las naciones sudamericanas. Hoy se debe avanzar en una integración incluyente no solo en lo formal, sino a través de prácticas conjuntas efectivas al resto de los países del bloque, para suavizar la línea de mando Brasil-Argentina en las acciones del Mercosur, en este sentido el ingreso de Venezuela representa un desafío sobre el cual no me atrevo aún a hacer ninguna conclusión, pero que percibo puede romper con el tradicional eje.

Soy optimista en algunos sentidos con la viabilidad del Mercosur como instrumento para la cooperación, es sabido que a la Unión Europea le llevo años su proceso de integración y cooperación "(...) si lo analizamos de un modo integral, el Mercosur ha significado la creación de un singular esquema de cooperación, inédito hasta ahora en América del Sur en tanto combinó simultáneamente un abanico de cuestiones relevantes. Entre ellas, deben destacarse la consolidación democrática (siendo la democracia una condición para participar en el proceso integrador) y la conformación de una zona de paz, hipótesis de conflicto que habían orientado, en gran medida, los comportamientos y relaciones entre muchos de sus integrantes"⁴⁶. En algunos casos el incremento de los contactos fronterizos entre las naciones del Mercosur, produjo que

⁴⁶ Colacrai, Miryam. "La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el Mercosur". En: <http://sala.clacso.org.ar/gsd/ cgi-bin/library>

áreas comunes pasaran a ser percibidas como lugares de cooperación, contacto y aproximación, en lugar de ser percibidas como barreras políticas y económicas.

Sostengo que una mayor integración crea las condiciones para una mejor cooperación y una mejor cooperación fortalece la integración. Luego del año 2000 algunos gobiernos del Mercosur empezaron a dar prioridad a la importancia de coordinar políticas y adoptar posiciones comunes, subrayando la profundización de la cooperación y la integración regional, adoptando el concepto de “autonomía relacional”.⁴⁷

Una mayor integración adiciona capacidades, y permite suplir las deficiencias de capacidades de algunos sectores de las naciones involucradas. Una mayor y mejor integración fortalece la institucionalidad, y en ese sentido es importante el “valor intrínseco” que poseen las instituciones en lo que respecta al cambio o transformación de identidades e intereses, en ese sentido los actores en ellas van conformando interacciones y prácticas, y estas mayores interacciones crean mayores intereses y expectativas mutuas, creando mayores condiciones para la cooperación. Será más beneficioso, el desarrollo de la cooperación dentro de sistemas que posean una buena integración, ya que se supone que se han aminorado cuestiones referidas a las asimetrías de la información, al costo de las transacciones y al miedo a la incertidumbre de cooperar. Por lo tanto, crea mejores condiciones para que la cooperación al desarrollo entre Estados de un mismo bloque regional se lleve a cabo.

Desde el otro ángulo, una mayor cooperación permite reforzar lazos económicos, políticos y culturales entre los países del bloque regional, producto de la mayor interacción, permitiendo así que aumente el nivel de conocimiento entre las naciones, que disminuya el nivel de incertidumbre y que aumente la confianza entre los Estados. Es un círculo virtuoso, a mayor integración, mayor cooperación y a mayor cooperación mayor integración.

3. CONCLUSIÓN

Hasta el momento, se constató que no hay una Cooperación Horizontal Sur-Sur Regional que nazca sistemáticamente de los propios esquemas de concertación sino de experiencias de marcado carácter horizontal y que son fruto de una génesis y de un desarrollo muy determinado.

⁴⁷ Con este concepto hago referencia, en primer lugar, al compromiso con la integración como meta de política exterior incorporada a la propia identidad nacional de los países del área. En segundo lugar refiero a la posibilidad de hacer frente a los desafíos de la globalización, profundizando la integración y actuando coordinada y solidariamente en el tratamiento de los grandes temas de la agenda económica y social internacional.

A lo largo del desarrollo del tema surgieron las siguientes premisas; en primer lugar el proceso de integración se encuentra estancado, existe también una alta debilidad institucional del bloque regional, como referimos la cooperación depende de la fortaleza institucional y la integración es producto de la fortaleza institucional y crea mejores condiciones para la cooperación al desarrollo; y por su parte, la cooperación al desarrollo estimula el proceso de integración.

Por lo tanto, la misión del Mercosur debe ser reorientada, avanzando más allá de la dimensión comercial de la integración y fortaleciendo las dimensiones políticas y culturales, su estructura organizacional debe ser reformada para proveerla de un tipo de institucionalidad más fuerte. Esto trae aparejado fortalecer y revitalizar las bases del Mercosur sobre las instituciones existentes, pero sin dejar de lado la innovación.

Este robustecimiento de la institucionalidad permitirá zanjar gradualmente las debilidades del bloque, y estas condiciones decantarán en más eficaces y mayores políticas de cooperación al desarrollo intra y extra-regional.

De igual manera, conviene no quedar ligado a interpretaciones pesimistas ni tampoco a una visión ingenua, existe una oportunidad para que el Mercosur salde sus cuentas pendientes con la ciudadanía de la región y pueda convertirse en una herramienta “realmente” eficaz para la cooperación. Todo dependerá de que se lleve a cabo un balance de lo que el Mercosur ha aportado en materia de cooperación hasta el momento, de un cambio en las percepciones recíprocas de los Estados partes, de tomar conciencia de que la cooperación prestada es un medio para compensar las asimetrías existentes, de que el progreso de un Estado beneficia en gran parte al colectivo, y finalmente del establecimiento de compromisos duraderos conducentes a la integración y a la cooperación.

Estamos en un momento de cambios y de crisis económica global, y las crisis son el momento donde se abren las ventanas de oportunidades; como señalo Jean Monnet “los hombres no aceptan los cambios más que en la necesidad: ellos no ven la necesidad si no es en la crisis”.

¿Puede ser el Mercosur una herramienta de cooperación al desarrollo eficaz en los próximos años?, solo y solo si se transita por el camino señalado en los últimos párrafos; ese es el desafío que enfrentamos.

BIBLIOGRAFÍA

AGUEDA S.P. DE MENVIELLE (2004), "La Cooperación Internacional en el Mercosur". Agosto 2004.

En: <http://www.amersur.org.ar/SocEdyTrab/CoopIntMS.htm>

B. AYLLÓN PINO (2008). El papel de los donantes emergentes en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo: El caso de Brasil. La Catarata, Madrid. IUDC.

MERCEDES BOTTO (2005), "En el MERCOSUR, reparar el desencanto". Diario Clarín, Sección Debates. Buenos Aires, 29 de diciembre de 2005. En: http://www.flacso.org.ar/investigacion_ayp_contenido.php?ID=135&I=1

MERCEDES BOTTO; VALENTINA DELICH; DIANA TUSSIE (2003), "El nuevo escenario político regional y su impacto sobre la integración". En: Revista Nueva Sociedad, n. 186, Julio-Agosto, 2003.

En: http://www.flacso.org.ar/investigacion_ayp_contenido.php?ID=135&I=1

MIRYAM COLACRAI, "La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el Mercosur".

En: <http://sala.clacso.org.ar/gsd/cgi-bin/library?e=d-000-00---0sursur--00-0-0--0prompt-10---4-----0-1l--1-es-Zz-1---20-help---00031-001-0-0utfZz-8-00&cl=CL3&d=HASH016a2ccb050dde42a2785eb4.5.3&gc=1>

A. FROHMANN (1996), Cooperación Política e integración latinoamericana en los '90, FLACSO, Chile.

M. HIRST (1996), "La compleja agenda política del MERCOSUR" en Roet, R. (ed.), MERCOSUR: Integración regional y mercados mundiales, GEL, Buenos Aires, 1996.

M. HIRST (1996), "La dimensión política del Mercosur: actores, politización y ideología". Revista Estudios Avanzados. Vol.10 no.27. São Paulo May/Aug. 1996. En: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010340141996000200013&script=sci_arttext&tlng=es

Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009. SEGIB.

Páginas Institucionales

FOCEM: www.mercosur.int/focem/

MERCOSUR: www.mercosur.gov.ar/

Ministerio de Relaciones Exteriores de la Argentina: <http://www.mrecic.gov.ar/>

SOMOS MERCOSUR: www.somosmercosur.net

Noticias

Boletín Somos Mercosur. “Tras más de dos años de polémica, el Senado brasileño aprobó el ingreso de Venezuela: Paraguay tiene ahora la última palabra”.

En: <http://www.somosmercosur.net/general/tras-mas-de-dos-anos-de-polemica-el-senado-brasileno-dio-luz-verde-al-ingreso-de-venezuela-al-mercosur-paraguay-con-la-ultima-palabra.html>

DEUTSCHE WELLE. “Lula aboga por estrechar la cooperación UE-Mercosur”. Reuters.

En: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,4966122,00.html?maca=spa-rss-sp-all-1122-rdf>