Universidad Adolfo Ibáñez
Escuela de Gobierno

mepp

magíster en economía y políticas públicas

Compilación de Apuntes

Jorge Aguirre Benítez

Peñalolén 2009

Compilación realizada al cursar el
Magíster en Economía y Políticas Públicas

Peñalolén, Santiago 2009

www.aguirrebenitez.cl

"No somos economistas, no somos cientistas políticos"

Comprendemos la economía tomando en cuenta factores políticos muchas veces olvidados, pero muy presentes en la realidad de todo país. Vemos la realidad contemporánea con la base, método y matemática de la economía.

Todo, para entender el mundo en el cual vivimos desde una visión integral.

Índice

- CAPÍTULO I: Sociología Contemporánea Pág. 7
- CAPÍTULO II: Teoría Política I Pág.13
- CAPÍTULO III: Teoría Política II Pág. 25
- CAPÍTULO IV: Economía Política Pág. 35
- CAPÍTULO V: Economía Chilena Pág. 43
- CAPÍTULO VI: Instituciones y Proceso de Toma de Decisiones Pág. 59
- CAPÍTULO VII: Evaluación Social de Proyectos Pág. 87
- CAPÍTULO VIII: Economía de la Regulación Pág. 107
- CAPÍTULO IX: Medio Ambiente y Recursos Naturales Pág. 141
- Profesores MEPP 2009 Pág. 147

CAPÍTULO I: Sociología Contemporánea[1][2]

Introducción

La sociología es una ciencia social que busca describir y explicar la causa de los procesos de la vida en la sociedad. No vivimos solos, vivimos rodeados de personas y en un contexto determinado, lo cual conforma una sociedad con características muy similares a las de un individuo. La sociedad se puede enfermar, crecer, etc. Necesitamos comprender las interrelaciones de los hechos sociales en relación a su contexto. La sociología estudia las variables que en un análisis económico aparece, tales como, las preferencias.

Centra su estudio en el análisis de la cohesión social respondiendo preguntas tales como, *¿Qué nos une? ¿Cuál es el sustento del vínculo social?*

A partir de dichas preguntas nace la sociología como ciencia social. Estudiaremos la sociología en relación al surgimiento de la modernidad, periodo en el cual existe un choque cultural compuesto por una gran cantidad de factores, desde el Estado hasta la Revolución Industrial.

Se producen muchos cambios con la modernidad, tanto en el ámbito económico, político y cultural. Todo esto conlleva a una nueva percepción de la vida humana a entender el mundo de forma distinta a como se tenía pensado.

No obstante, encontraremos que la modernidad ha tenido crisis, como por ejemplo la que surge en 1945, al término de la segunda guerra mundial, donde se produjo una gran cantidad de muertes en Japón a partir de la bomba atómica, se empieza a rechazar este modelo racional, ya que se llega desde el máximo avance en la ciencia y por ende de la racionalidad, al acto más irracional que puede existir que es el asesinar a personas. Surgen cuestionamientos como ¿La ciencia nos lleva al progreso o a la destrucción?

Muchos de estos cuestionamientos surgen a partir del estudio de la sociología. Todos esos aspectos que están dados en el análisis de un economista es necesario entenderlos, ya que afectan a nuestro estudio, a nuestra sociedad, a nuestras vidas.

La modernidad y sus crisis

Podemos definir la modernidad como el periodo de búsqueda del progreso basado en el conocimiento técnico y científico que nos hará vivir mejor. Está compuesta por una triada de factores que se mezclan entre sí: Progreso, Ciencia y Racionalidad. El modelo de la modernidad se traduce en los Estados Nacionales y el mercado político, además de la economía, la ciencia, la cultura y los vínculos sociales. No obstante, existen personas que

[1] Profesor: Jorge Fábrega
[2] Apuntes de Clases Jorge Aguirre

viven en modernidad sin progreso y ciencia, que corresponde al caso de la pobreza, lo que lleva a que tengan otra lógica de entender el mundo a su alrededor.

Desde los inicios de la modernidad ha existido una tensión a estar continuamente reconstituyéndose. La primera de estas tensiones o crisis fue producto de la identidad de clases, producto de la división del trabajo en la ciudad[3].

En un comienzo, una persona podía ser obrero o capitalista. La clase social obrera solamente tenía conciencia de su trabajo, sin embargo, con el tiempo ellos cambian su concepción de vida y empiezan a reclamar derechos más allá de sus labores. Esto también es producto de que el mundo en aquellos tiempos ya no se regía por lo fe, donde uno pensaba en el destino como dado sin apelación. En la modernidad, la gente se rige por el control de la racionalidad, donde se nos señala que no sólo podemos entender el mundo, sino que también podemos controlarlo a nuestra manera.

Es así como las clases obreras[4] buscan subirse a esta vida de la modernidad, ya que se empiezan a sentir excluidos del progreso. En teoría, la modernidad es un discurso que se orienta hacia el progreso, pero en la práctica, ese progreso no es para todos, ya que como se dijo anteriormente, existen personas excluidas.

Antes de seguir, definamos progreso como *el control que tenemos de nuestro mundo para nuestro beneficio a través del conocimiento científico*. En términos económicos, el progreso vendría dado en el aumento de nuestra riqueza para así tener mayor poder de decisión o libertades.

Por lo tanto, *la primera crisis de la modernidad* surge de esta exclusión de algunos grupos de la sociedad de los beneficios del progreso. Surge la lucha de clases sociales y hasta el día de hoy se traduce a la pelea que dan minorías sociales por ser aceptados en la sociedad como cualquier otra persona[5].

La segunda crisis de la modernidad surge a partir del establecimiento de los límites de la modernidad. Se busca responder o entender cuáles son los límites de la razón. Este cuestionamiento surge a partir del caso expuesto en la introducción: Lo más racional de nuestras vidas, como lo es el progreso científico, nos puede llevar a cometer los actos más irracionales, como lo es el asesinato de personas, en referencia a las bombas atómicas que devastaron ciudades japonesas al término de la segunda guerra mundial[6].

Por lo tanto, esta segunda crisis, no se hace un cuestionamiento mayor al progreso, sino que se discute los límites de la razón y la ciencia, los otros elementos de la triada que componen

[3] Periodo que surge a partir de la Revolución Industrial.
[4] Y como toda minoría social, incluso en nuestro tiempos.
[5] Por ejemplo, el caso de la gente homosexual o discapacitada, muchas veces discriminada.
[6] "Paren el mundo que me quiero bajar", frase clásica de Mafalda, personaje célebre de Quino, reflejando ese anhelar de huída de nuestras sociedades urbanas.

la modernidad. Se empieza a pensar que la *razón no centra* nuestras vidas, sino el goce, el disfrute que le damos a ésta[7]. A partir de aquí, surgen fenómenos sociales como, por ejemplo, La Revolución de las Flores (inicio del Hippismo). Muchas personas quieren "bajarse" del carro de la modernidad en repudio de actos como el mencionado. También se da origen a nuevos estilos musicales como el Funk haciendo alusión a esta nueva concepción de vida, y por ende, a esta nueva crisis de la modernidad.

En resumen, podemos decir que la modernidad es la ruptura del pasado a través de un discurso compuesto por una triada de conceptos: Progreso – Ciencia – Razón, marcado por las dos crisis expuestas.

El análisis sociológico en contraste con el económico

En economía se realizan análisis donde su interés principal es la búsqueda del equilibrio, en cambio, en sociología se estudian los procesos de cómo se cambia de un equilibrio a otro. Además, en sociología, y a diferencia de la economía, los individuos se desarrollan bajo un contexto, el cual es necesario conocer para entender los procesos y sus externalidades[8].

En otras palabras, cuando realizamos un análisis económico, tenemos dado cierta curva de indiferencia y preferencias, y desde ahí analizamos sus acciones. La sociología estudia el origen de dichas preferencias y se convierte, o se debiera convertir, en un complemento de la economía.

Cuando estamos en alguna crisis, como las comentadas anteriormente, pasamos de un equilibrio a otro, los cuales se convierten en *convenciones sociales*. Para entender como pasamos de un equilibrio a otro se necesita la sociología.

La sociología estudia cómo se deciden aquellas convenciones sociales bajo tres dimensiones: Poder, Normas y Redes[9]. En la dimensión del *poder*, existen dos formas de ejercerlo, ya sea por *castigo o por convencimiento*. En otras palabras, por *coerción o ideología*. Pero, para tomar esa decisión de ejercer poder, necesito conocer el origen de los individuos. Su principal exponente de esta dimensión es *Carlos Marx*[10] y sus diversos estudios sobre las ideologías.

En el ámbito de las *normas*, *Max Weber*[11] es su principal exponente, el cual se pregunta sobre el origen del capitalismo. Él trata de explicar las acciones buscando algún *significado*. Se cuestiona la siguiente disyuntiva: ¿Porque las acciones son *legítimas* para una persona?

---

[8] Uno de los puntos donde coinciden economía y sociología es en el estudio de las instituciones.
[9] Los tres sociólogos que se presentaran a continuación, Carlos Marx, Max Weber Y Emile Durkheim, se les atribuye como fundadores de la sociología moderna.
[10] Karl Heinrich Marx (Tréveris, Renania-Palatinado, 5 de mayo de 1818 – Londres, 14 de marzo de 1883).
[11] Maximilian Carl Emil Weber (Érfurt, Alemania, 21 de abril 1864 - Múnich, 14 de junio 1920).

Por último, en la dimensión de las redes, encontramos a *Emile Durkheim*[12], quien se pregunta cómo influyen las relaciones unos con otros en mis decisiones. Este cuestionamiento surge a partir de la *división del trabajo*, ya que empezamos a estar *interdependientes* unos con otros en el sistema económico. La identidad de cada persona empieza a ser asociada a ese lugar que ocupo en el trabajo[13].

Estas dimensiones, desde el punto de vista sociológico, se entrelazan de la siguiente forma: En algún subgrupo de la población (que se pueden relacionar con las minorías sociales) surgen prácticas, las cuales pueden empezar a ser más eficientes a las comunes y se convierten en normas cuando son aceptadas en la relación unos con otros[14].

Con el paso del tiempo, esas normas se expanden, a través de la universalidad y racionalidad formalizándose y convirtiéndose en convenciones sociales, lo cual corresponde a un nuevo equilibrio. En este punto, las personas empiezan a relacionarse sin preguntarse el porqué de esta práctica[15].

Notas de los textos[16]

En una mirada sociológica, uno se debe poner en la posición de individuo, y desde esta visión empática, explicar su comportamiento en su contexto social. La mayoría de los textos buscan explicar y ejemplificar el centro de nuestro estudio: el paso desde un equilibrio a otro. Todo parte desde una visión diferente de ver el mundo y a partir de ahí se expande cambiando nuestras convenciones que eran dadas como racional.

En otras palabras, las convenciones sociales se pueden transformar, ya que somos hijos de la modernidad. En estos textos, nos damos cuenta que las nuevas visiones de sociedad surgen desde un grupo influyente (acomodado), denominado clase dominante[17], al igual que la primera crisis de la modernidad expuesta anteriormente, donde las nuevas convenciones sociales surgen desde grupos acomodados de la sociedad quienes movilizan en base a sus pensamientos a minorías, para que reclamen su incorporación al progreso. Se nos muestra una nueva forma de mirar el mundo en base a *las ideas de igualdad y autonomía de los individuos*. Ese es nuestro *mito fundacional* de la modernidad[18].

Es importante mencionar, que estos personajes, muchas veces logran imponer su innovación y generar un nuevo mito racional, sin necesariamente tener mejores ideas, sino

[12] Emile Durkheim (Épinal, Francia, 15 de abril 1858 — París, Francia, 15 de noviembre 1917).
[13] La globalización hace aumentar ese proceso de interdependencia.
[14] Ver esquema en cuaderno.
[15] Ejemplo de esto puede ser la utilización de corbata en el trabajo.
[16] Desde aquí, las clases se basaron en el análisis de los resúmenes, por lo cual, conviene leérselos.
[17] Los principales líderes de revoluciones provienen de clases acomodadas de la sociedad: Ej.: Lenin.
[18] Es contradictorio que muchas veces las personas aceptan su condición de desigual, algo visto en muchos de los textos.

sólo por encontrarse en una mejor posición de poder. En este mismo punto, Marx lucha para que las decisiones, y por ende, las nuevas ideas a futuro, no sean tomadas por los grupos de poder en base a su beneficio[19]. Se dice que nacen nuevas ideologías que se adaptan a partir de la socialización que hacen de ellas las clases dominantes y que las clases sometidas, con el tiempo, terminan compartiendo esa visión. En otras palabras, el mito fundacional empieza a ser adquirido por personas que no forman parte de él, lo cual conlleva que la clase dominante vuelva a diferenciarte y crear nuevos mitos[20].

No obstante, si no nos cuestionarnos el origen de esta nueva forma de pensar, ésta, además de racional, debe ser mejor, por lo menos en creencia al mito anterior. Muchas veces, las personas cuando creen en algo, se termina convirtiendo real en su consecuencia[21] y pasan a no cuestionarse convirtiéndose en un nuevo mito racional.

[19] El comunismo, al igual que el capitalismo, son producto de la modernidad. En cambio, el fascismo, es una contracción a la modernidad.
[20] Ejemplo: Gente que busca aparentar o subir de status. Esta idea surge a partir del análisis entre clase dominante y clase aspiracional.
[21] "Profecía auto cumplida"

CAPÍTULO II: Teoría Política I[22][23]

Introducción

La teoría política es una relación más directa con las cosas propias de la política. En la antigüedad surgen pensadores que se dedicaron a pensar justamente lo político, por lo cual, podemos decir que es diferente hablar de hablar de teoría política que de pensamiento político:

"Todos estamos llamados al pensamiento político, a lo cívico"

Más precisamente, en la Grecia antigua, lo político está presente en varios aspectos de la vida, como por ejemplo, en el teatro y la literatura, donde se ven muchas representaciones en base al pensamiento político[24]. Si bien, el pensamiento político está muy presente en la sociedad, sólo unos pocos se dedican a la teoría política.

¿Qué pensaban los griegos por política?

Para ellos, el único sistema político era la ciudad. Sin ir más lejos, de la palabra griega *polis*, que significa ciudad, es de donde surge el término política. La polis funciona incluso en tiempos de Homero, quien dio un orden, o más bien, un poder literario a este concepto a toda esa larga tradición oral sobre la ciudad desde el siglo XIII a.C.

Nosotros estudiaremos la polis desde el siglo V a.C. de Pericles, el siglo de oro de la cultura griega y del sistema político de la polis, hasta Alejandro Magno, donde perece el sistema de ciudad y surgen los imperios. Los conceptos centrales en que se basará el estudio serán *Politeia* y *Respública*

La Polis

La Polis se define como ciudades grandes o pequeñas, con elementos comunes griegos[25], que funcionan en base al debate público sean ellos *democracia* u *oligarquía*. En la democracia (asamblea del pueblo[26]), se llamaba a eclesías, las cuales eran convocatorias a reuniones en donde todos los ciudadanos tenían el deber de asistir. Los ciudadanos eran los hombres libres. La oligarquía, en cambio, era el gobierno de unos pocos, y los debates sólo eran abiertos para quien estaba permitido asistir.

---

[22] Profesor Oscar Velázquez
[23] Apuntes de clases Jorge Aguirre
[24] Ejemplo: Obra Edipo.
[25] Tales como, el Ágora, el Estadio, etc.
[26] De donde viene el término demos.

En el aspecto que si concordaban es en la esclavitud. Toda política griega esta en contraposición con la esclavitud. Para ellos la esclavitud tiene una función política más que económica, considerada parte de la familia griega, ya que no existe una visión de abuso con respecto a este tema.

En la oligarquía, y en la práctica también en la democracia, eran unos pocos los iguales, que entre ellos mismos se consideraban iguales[27]. En la democracia, los ciudadanos tenían el derecho de isegoría, el cual señala el derecho a hablar para todos en la asamblea popular, lo que desencadenaba en reuniones muy largas.

Además, en todas las ciudades griegas, los poderes legislativo, ejecutivo y judicial estaban entrelazados unos con otros, donde la mayoría de los cargos se elegía por sorteo, ya que se daba por hecho que todos los ciudadanos estaban igualmente capacitados para ejercer alguna función.

La historia cuenta que el juicio a Sócrates, quien era juzgado por no creer en los dioses de la ciudad, fue más bien un juicio de índole política más que religioso, donde jueces poco capacitados, lo condenaron a muerte.

En otro ámbito, el tema de la justicia y la libertad[28] juega un rol fundamental en esta época. La obra de Platón, La República, habla de cómo es posible fundar una ciudad basada en la justicia. Unos de los temas centrales, dentro de la justicia y la libertad, es la felicidad, ya que se busca que el sistema político genere prosperidad y beneficios para sus ciudadanos, dicho de otro modo, asegurar la felicidad pública.

Tal como Platón, nacen otros grandes escritores y filósofos en esta época, tales como Heródoto, Tucídides, etc., donde encontramos atisbos de teoría política. Precisamente, en el Discurso Fúnebre de Pericles, obra que encontramos en "La guerra del Peloponesio[29]" de Tucídides, podemos ver análisis de un tema político fundamental, ya que fue una guerra entre dos principios políticos: la oligarquía de Esparta versus la democracia de Atenas, la cual termina con ganador a Esparta[30].

Otra característica propia de la cultura griega en la ciudad es la competencia, donde se realizaban olimpiadas y competencias en busca de la gloria y reconocimientos, no de dinero. En otras palabras, era una sociedad sanamente competitiva.

La Politeia

La *politeia* es un concepto que va adquirir una gran cantidad de significados a lo largo del curso, y que es fundamental que interioricemos su significado, el cual se define literalmente

[27] Del término Isoi, de donde viene isonomía, que significa igualdad ante la ley.
[28] Referida a libertad política para actuar como ciudadano.
[29] Luego de la guerra fría entre Esparta y Atenas, se desata la Guerra del Peloponesio.
[30] Se recomienda leer el Discurso Fúnebre, ya que se señala qué es la democracia para los griegos.

como *"Establecimiento de una Ciudad".* En otras palabras, hace referencia a cómo construir un estado en base a sus leyes fundamentales o bien a la búsqueda de cada ciudad de darse a sí misma un sistema político.

Con el correr del tiempo, este término va a ser usado para referirse a *sistema político*, *constitución política*, *régimen político* y *República*. Con Alejandro Magno el concepto de ciudad propiamente tal desaparece, pero la *politeia* sigue presente a través de los términos anteriormente mencionados.

La Democracia de Atenas*…régimen para la mayoría*

Pericles dice que la democracia es un *régimen político* para la mayoría, no de la mayoría, en contraste con Esparta. En esta democracia, existen ricos, pero el sistema está calculado para que no se gobierne por el solo hecho de ser ricos. Además los ricos deben pagar más, pero no en base a impuestos, sino en actividades para el pueblo, tales como, fiestas o competencias. Estas actividades eran aceptadas por los ricos, ya que daba una señal de orgullo.

Si contrastamos nuestra actual democracia con la de Atenas, podemos ver que hoy tenemos un sistema representativo, en donde facultamos a un número reducido de personas para que discutan sobre las políticas que afectan a todos los ciudadanos. En cambio, la democracia ateniense era directa, donde todos discutían los temas políticos. Ellos tenían bien internalizado el discurso de que el debate no perjudica la acción y que la norma principal es respetar la libertad.

La República de Platón*… en busca de la ciudad ideal*

La República es una obra política que viene a contestar ciertos problemas sociales de la época. Platón busca que el individuo se piense en su contexto, ya que el hombre no se explica sin su contexto social. Aristóteles[31] más tarde diría que somos *Zom Politicon*: El hombre sin la sociedad no es nada.

Por ende, la obra está basada en un juego de relaciones entre el individuo y la sociedad, donde muchas veces se usan metáforas individuales para referirse a la sociedad, tal como "la sociedad puede enfermarse igual que un individuo[32]". Es importante señalar que en aquellos tiempos la política y la ética eran conceptos que estaban unidos entre sí[33]. La sociedad era descrita a través de la política y el individuo a través de la ética y la moral.

En esta búsqueda de ciudad ideal, Platón se encuentra con la *teoría de las ideas*. Como Platón era un pensador político, se podría decir que en este camino se encuentra con la

[31] Los más grandes filósofos son Platón y Aristóteles, cuyas corrientes influyen y se estudian hasta el día de hoy.
[32] Por clases de sociología contemporánea, podemos ver que Platón también era un gran sociólogo.
[33] Aspecto que terminaría con Maquiavelo.

filosofía, lo cual hace que replantee su pensamiento precisamente hacia la filosofía, hacia las ideas. Por lo tanto, La República constituye para Platón una transición entre pensador político a pensador filosófico.

Como se dijo anteriormente, el tema central de La República es la *justicia*. La justicia se va a identificar con el individuo y con la sociedad. Desde pensar en qué consiste la justicia se piensa el tema político. Platón busca responde la siguiente pregunta: ¿Cuál es el sistema político ideal?

Es así como surge el concepto de utopía[34], el cual hace referencia a ciudad ideal para vivir. Desde esta utopía, es como se pretende construir un camino de reconstrucción del sistema político, debido a que Platón estaba convencido que la ciudad, y por ende la sociedad, estaba en crisis.

La educación también juega un papel muy importante en esta obra. Se basa principalmente en la educación de la *virtud*[35], donde se busca ser mejor y que además sea más fácil ser mejor. Las virtudes, los hábitos y la educación se encuentran muy relacionados.

Una ciudad ideal tiene que adaptarse a las capacidades que tiene cada uno, es decir, todos deben hacer lo que mejor saben hacer respecto a su propia naturaleza. En este sentido, el concepto de *Arete* (capacidad) va unido a un concepto fundamental *Ergon*[36], que señala el actuar dentro de la ciudad. Por lo tanto, cada individuo debe realizar su *ergon* en la ciudad.

Dicho en términos simples, cada cual desarrolla su capacidad por medio de un trabajo, proporcionando algo a la sociedad[37]. Si cada uno desarrolla su función, la sociedad tendería a la unidad.

Pero, surge el cuestionamiento automático de cómo es posible llegar a esa unidad si se enfatizan las diferencias entre individuo. Platón trata de unir esas diferencias a través de un bien, un bien común, el cual debe ser el objetivo de la sociedad y superar todo elemento material. Una vez que la sociedad está dividida en si misma se puede destruir, por lo cual, hay que tratar de evitar esas divisiones en base al bien común.

En la obra se plantea que a través de la justicia el individuo puede funcionar de la mejor manera sin contradicciones, ya que las instituciones humanas colapsan producto de las propias contradicciones internas[38].

---

[34] No obstante, recién Tomás Moro es quien inventa la palabra, pero para referirse a lo mismo que Platón planteaba.
[35] Proviene del término *Arete*, que significa capacidad de cada uno y de donde se desprende *Artista*, virtuoso.
[36] Función.
[37] Platón fue el primero de hablar con respecto a la división del trabajo.
[38] En otro texto de Platón, *La Atlántida*, se prevé el quiebre del sistema político de Atenas

Platón luego define la política en las leyes como el arte de todas las totalidades. Esto quiere decir que las decisiones en conjunto afectan a toda la sociedad y que, por tanto, hay que aprender y conocer los elementos fundamentales que están al interior de esta totalidad. De esta forma, se plantea el concepto o problema de la Phycis, que hace referencia a naturaleza, pero en relación al carácter de cada persona y que constituye al ser de cada uno.

Una sociedad que no encuentre o no permita el carácter de cada persona se llega a un serio problema social. En cambio, si uno se desarrolla en lo que es su carácter, es una contribución a toda la sociedad. De esta forma, podemos decir que toda virtud individual tiene una dimensión social positiva.

La justicia[39], lo justo

Ante todo, es importante mencionar que la justicia es tanto un concepto social como individual. Este tema era muy discutido en la época. Algunos sofistas plantearon el término justicia como el beneficio de los más fuertes, es decir, quien posee el poder tiene el beneficio de la justicia.

La visión de Platón es que lo justo o la justicia tiene que con una acción, una actividad que realiza la sociedad, por lo tanto, la función de cada persona (ergon) está directamente relacionada con la naturaleza de cada cual. Desde aquí nace una nueva concepción de justicia, orientada no por lo que uno recibe, sino por lo que uno hace.

"Todos los seres humanos tiene algo que hacer, tienen una virtud"

La idea de Platón es aprovechar dichas virtudes para el bien de toda la sociedad. De esta forma podemos definir justicia como el hacer las cosas propias de sí mismo, desarrollando la función natural de cada uno sin interferir en la acción del otro. Es decir, lo justo desde la sociedad para cada uno.

Se habla que la división del trabajo surge en la naturaleza humana. De esta forma, se tiene tiempo para el tiempo libre, es decir, para el ocio donde se encuentra la familia, los pasatiempos, la lectura, la felicidad, etc. Se busca un restablecimiento del ocio.

"A cada individuo un solo trabajo"

La justicia no se basa en distribuir las riquezas, sino en ejercer su naturaleza para así contribuir a la sociedad[40], así cada cual recibe sus beneficios propios de ejercer su naturaleza. Al realizarse como uno mismo, cada persona encuentra su felicidad y ese beneficio personal conlleva al beneficio y felicidad de la sociedad.

[39] Virtud cardinal por excelencia.
[40] La justicia, desde el punto de vista del individuo, aparece como la perfección de todas las virtudes.

Sin embargo, Platón ve que empiezan a surgir luchas en la sociedad producto de la ambición. La gente empieza a demandar nuevas necesidades además de las básicas para vivir. De esta forma, es necesario que la sociedad entregue servicios de salud, legales y de protección, entre otros. Toda esa ambición conlleva a las distorsiones y desigualdades, y por ende, a las luchas sociales.

Ante eso, Platón dice que se debe distribuir mejor la capacidad de los individuos y que dichas ambiciones y luchas son producto que hay gente que no hace lo propio de sí mismo, lo que denomina como la *primera injusticia*. No obstante, existe una injusticia previa que hace relación con que la sociedad no distribuye bien el poder, es decir, no elige bien a la gente que gobierna. Se plantea que los gobernantes no podían tener lujos para que no existiesen incentivos de personas ambiciosas por gobernar para acaparar los beneficios del oro. Se proponen tres tipos de personas: *Gobernantes*, *Guardianes* y *Productores*, siendo estos últimos quienes manejaban el dinero. Los dos primeros vivían en comunidad y sólo se dedicaban a su función.

Por lo tanto, el gobierno en la sociedad ideal tiene que ser dado a los mejores, a los sabios, ya que si en cada uno gobierna lo mejor de nosotros, es decir, las virtudes, lo mismo tiene que pasar en la sociedad. Pero, desde aquí surge la pregunta de cómo elegimos a los mejores. Ante eso, se plantea que deben ser estudiosos que decidan ser filósofos luego de mucho tiempo de educación. Surge la necesidad de crear una academia para formar a los futuros gobernantes[41].

Cuando se habla de justicia, se busca lo más real de la justicia, que para Platón es la justicia en sí. Uno de los temas centrales es el tratamiento que se debe hacer con las mujeres[42], ya que hombre y mujer comparten una misma naturaleza, por tanto, ambos poseen los mismos derechos y son capaces de gobernar. La única diferencia que se señala entre géneros es la fuerza y la maternidad[43].

En el libro V se habla de y hacia los futuros gobernantes de la ciudad, los cuales eran elegidos por los guardianes de la ciudad. Se debe elegir a los mejores, sobre todo los destacados en gimnasia y música que luego sigan estudiando filosofía. Político y filósofo deben coincidir en la misma persona, ya sea, llevando al filosofo al gobierno o bien, transformando a los gobernantes en filósofos. A Platón le molestaba que todos se sintiesen capaces de gobernar, pero que sólo unos pocos estaban interesados en estudiar política.

En otro ámbito, Platón señala que el hombre puede dividirse en tres partes: *Mente* (inteligencia, razón) – *Apetito* (lo que uno quiere) – *Concupiscible* (apetitos innatos). Hay

[41] Academia de Platón.
[42] Platón pone mucho énfasis en este tema. Ver Libro V, Nº 456 C D
[43] Nº 465B

justicia cuando cada parte hace lo que le corresponde. Esta división está directamente relacionada con la división anterior *Gobernantes – Guardianes – Productores,* ya que se dice que quienes deben gobernar son los que gobernaran con la mente y no quienes únicamente lo desean, quienes eran los guardianes. Analógicamente, quienes desarrollan el área concupiscible son los productores.

¿Es posible La Ciudad Ideal?…en qué medida es aplicable La República[44]

Dos conceptos fundamentales usados por Platón: *Theoría* y *Praxis*. El primero corresponde a contemplar, meditar y observar algo, mientras que el segundo dice relación a llevar a la acción, a llevar a la práctica dicha teoría. Es punto es la diferencia entre utopía y realidad.

Desde aquí comienza la *Teoría de las Ideas*, la cual busca transformar a la política en una *ciencia* sobre la realidad que no es otra que el ser. Platón piensa que el ser es uno y es todo por cuanto hay participación. Dicho de otro modo, el todo está en el individuo y el in individuo está en el todo[45].

Además, la filosofía estudia la realidad y Platón estudia la política a partir de la filosofía, por tanto, también estudia política en base a la realidad. Para él, está más cerca de lo intangible del pensamiento[46], pero que existen diversas escalas de la realidad[47]. El filósofo, en la búsqueda de la realidad, busca lo esencial de cada cosa. Platón hace lo mismo para la ciudad, busca lo esencial para ella y sus ciudadanos.

En el transcurso del libro V, se van mencionan conceptos muy importantes en relación al diseño de la ciudad con respecto a su puesta en práctica. Por ejemplo, *"Comunidad de Placer y Dolor"*[48]*:* Una ciudad donde unos pocos se llevan el placer y muchos el dolor. Por tanto, se debe diseñar una ciudad donde el placer esté mejor distribuido. Esto lleva a que el Estado debe ser, en lo posible, uno solo (unidad). Este es un concepto fundamental del Platón, ya que justicia también hay una sola.

El concepto de unidad es filosófico, la cual nace de una diversidad, pero en la necesidad de unidad partiendo de las ideas[49]. En el Estado, hay una unidad dentro de la diversidad, ya que cada uno se desarrolla según sus propias capacidades[50]. Desde aquí se desprende el concepto de *Koinomia,* que significa intercambio de relaciones entre seres humanos y de donde nace la palabra *comunidad,* la cual es el ideal de ciudad de vivir armónicamente.

Fundamentos filosóficos… de La República de Platón

[44] Libro V, Nº 458 B
[45] Se busca analizar la diversidad a partir de la unidad
[46] Por ejemplo, en un edificio, es más real el plano donde se diseño el edificio que el edificio tal.
[47] La pregunta principal del estudio de la filosofía es qué es la realidad.
[48] Nº 462 C D
[49] Por ejemplo, existe una justicia, pero a partir de diversas cosas buenas.
[50] Un estado tan unitario que no permite la diversidad se convierte en un estado totalitario

El bien, Platón lo define como algo que no puedo explicar desde el punto de vista de la palabra. Él, por tanto, hablara del "*hijo del bien*", quien corresponde al *sol*. "El bien como el sol", metáfora política.

El sol representa el bien de la misma manera que sus actividades principales: Producir luz y calor. En este contexto, el calor corresponde a la *vida* y la *luz* a la comprensión o capacidad de ver y entender las cosas. De esta forma, toda existencia depende del sol y es ese mismo sol el que nos permite entender la existencia. El bien, o en este caso el sol, se convierte en el fundamento de lo real[51].

Dicho de otro modo, el bien permite conocer a aquellos que conocen y permite existir a los que existen, en ese orden. Esto se debe a que el bien es el origen de toda realidad, incluso más allá del ser en dignidad y poder[52]. De esta forma, el bien es el objetivo último de toda política y es lo que le da el objetivo a la ciudad: la vida y la luz de toda la realidad en donde vivimos.

El bien funciona en la justicia en sí, ya que las ideas tienen sentido si y sólo si están conectadas con el bien, incluyendo la justicia, y se representa en la realidad mediante las diversas ideas.

"La justicia es el bien en cuanto que es justo"

El bien es tan real que supera lo real. Después del bien, está el ser y desde ahí vienen las ideas. En otras palabras, las ideas es la diversidad y el bien la unidad. Tanto Platón (bien) como Aristóteles (ser) buscan encontrar y explicar dónde está lo real. La gran diferencia entre ambos es que Aristóteles creía que no había nada más real que el ser, en cambio Platón buscaba algo que superaba lo real y que puede ser la causa de sus pensamientos utópicos.

"El bien es la fuente de la realidad y la verdad"

Para Platón, el bien no es un principio ético (de que algo sea bueno o malo), sino que va más allá: es un principio *metafísico.*

En síntesis, el bien platónico está por encima de todos los bienes y está más allá de la esencia en dignidad y poder. Esos bienes tienen sentido a partir del bien platónico. Además este bien supera al ser en que es realidad, es más, aquí se habla del bien como el fundamento del ser. Por lo tanto, la ciencia política es una ciencia de lo real en cuanto el ser humano es un ser social, entonces, entre mejor comprendamos que es el bien, mejor políticas podemos hacer y una mejor ciudad tendremos para y por la sociedad.

---

[51] Para Platón, nuestro ojo es lo más parecido al sol que tenemos, ya que es lo más transparente y similar a la luz.
[52] Para Aristóteles, no había nada por sobre del ser.

La Política de Aristóteles[53]

Para analizar este punto, debemos mencionar algunos aspectos de la *Ética*, la cual es una actividad clave para la realización de lo mejor. Esto se logra a través de las virtudes humanas. En la ética, al igual que en la política, el fin último también corresponde a la felicidad. Específicamente, el fin de la ética es la capacidad de crear caracteres que desarrollen la virtud en busca de la felicidad. En otras palabras, la ética tiene por finalidad formar el carácter, que corresponde a lo propio de mí, para desarrollar costumbres (actividades) que desarrollen la virtud.

"Yo soy feliz cuando realizo algo, no cuando lo pienso"[54]

Para ser político hay que poner en duda la realidad para así comprender las diversas escalas de ésta. En otras palabras, se debe pensar a la realidad como mucho más compleja de lo que creemos, por lo cual, debemos cambiar nuestra mentalidad. Dicho cambio se logra mediante la educación, el cual es el tema fundamental para la formación del carácter al interior de la politeia o sociedad.

Aristóteles parte su ética definiendo el bien como *aquello a que todas las cosas tienden*. Luego, se definen los objetivos de diversas disciplinas, lo cuales están subordinados al fin único y último que es la felicidad.

Dichos fines son los que definen una determinada ciencia o arte. Aristóteles relaciona el *arte* con la *ciencia*, ya que todo arte tiene dos aspectos fundamentales: conocimiento y práctica, y es cuando el conocimiento es capaz de crear teorías, se va convirtiendo en ciencia. Visto de otra forma, la práctica es lo que diferencia un arte de una ciencia[55]. Además, el objetivo de toda arte y ciencia es el bien.

"La política es el arte de lo posible"

El estudio de Aristóteles se basa en identificar y analizar cuantos tipos de Politeia existen. El menciona los dos que conocemos del mundo griego: Democracia y Oligarquía, pero aclara que hay muchas formas de diferenciar los sistemas políticos, ya que nunca éstos se dan puros, por lo cual se deben analizar en base a su calidad y por ende, existen muchos tipos de democracia y oligarquía.

[53] Ver texto *La Política*, Aristóteles.
[54] Según esta frase, podemos ver que la felicidad para Aristóteles es una acción.
[55] Mientras mejor es un científico y un artista, se está mejor capacitado para saber cuál es el mejor curso de acción.

Aristóteles define régimen político como una organización de los poderes de la ciudad[56]. Aquí *poder* corresponde a las diferentes magistraturas[57]. La causa de que existan diversos regímenes políticos es debido a que toda ciudad posee varias partes y, por tanto, diversos poderes[58]. Es así como los sistemas políticos surgen de tradiciones íntimamente relacionadas las ciudades en las que se tratan.

Según lo anterior, es de suma importancia identificar quienes ejercen el poder soberano. Para Aristóteles, existe democracia cuando ese poder es ejercido por los libres y hay oligarquía cuando el poder soberano es ejercido por los ricos[59]. Por tanto, para entender la política, tenemos que entender qué es poder y dónde está. Es en la ciudad donde podemos encontrar dichas respuestas[60].

Se dice que cada polis o Ciudad Estado debe ser independiente (autarquía). Si bien hoy sabemos que necesitamos una relación unos con otros, se mantiene esta visión pero de ser independiente en la medida de lo posible.

Agustín y La Ciudad de Dios

Si avanzamos en la historia y nos remontamos a los años 354 – 430 d.C., nos encontramos a un nuevo filósofo llamado Agustín[61]. Aquí existe una situación política completamente diferente, ya que estamos bajo el poder del Imperio Romano, en desmedro de las ciudades estado conocidas en la Grecia antigua. La influencia del mundo romano llega hasta nuestros días, sobre todo en el derecho.

Sin embargo, en la época de Agustín, el Imperio Romano se encuentra en crisis. Agustín nunca pensó que este sistema político imperial iba a desaparecer, pero los hechos decían lo contrario: En 410 d.C. ocurre el saqueo de Roma por parte de los Godos y en 431 d.C. cae toda el África Romana a manos de los vándalos[62], lo que a la postre ocasionaría el fin del Imperio Romano de Occidente. No obstante, el Imperio Romano Oriental o Bizantino, continúa por muchos años más. Solo recién cerca de 1.200 d.C. el sistema de ciudad resucita.

Agustín era considerado un genio en la época donde se le atribuye en su mensaje el enseñar a vivir en tiempos de crisis. Su obra culmine corresponde a *La Ciudad de Dios*[63], y es una respuesta en su origen al saqueo de Roma. Se muestra como en tiempos de crisis, la ciudad

[56] Ver pág. 231 del texto.
[57] Que proviene del término griego Arkhé, que significa principio.
[58] El poder de los pobres, el poder de los ricos, etc.
[59] Pág. 338.

[61] Agustín es considerado uno de los cuatro más grandes filósofos de la antigüedad, entre los que se encuentran, además de él, Platón, Aristóteles y Cicerón.
[62] Conquistan Hípona, la segunda ciudad más importante del África Romana.
[63] Una de las cuatros *Respúblicas* de la humanidad: República (Platón), Política (Aristóteles), República (Cicerón) y La Ciudad de Dios.

ideal que Platón hablaba se convierte en La Ciudad de Dios. Aquí el concepto principal es el de *Civitas*, el cual hace alusión a ciudad, pero en cuanto es ciudadanía. Dicho de otra forma, corresponde a un conjunto ordenado de ciudadanos.

"Civitas non in parletivas seo in civibus[64]*"*

Agustín plantea que existen dos tipos de ciudades en base a las acciones de las personas: la *Ciudad Terrestre*, y la *Ciudad Celeste*, la cuales constituyen una separación metafísica de dos conglomerados de grupos humanos según sus acciones en torno al amor: Por un *lado el amor a si mismo, en desmedro del de Dios*, y por otro, *el amor a Dios en desmedro de si mismo*, respectivamente. Agustín definía estas dos actitudes en torno al amor como trascendente (*Cápitas*: amar a Dios) o inmanente (*Cupíditas*: amor a si mismo).

Ahora, la historia se puede medir en base a esos dos movimientos que conforman estas dos ciudades mencionadas. Éstas conviven en la historia tensa del hombre y es muy difícil buscar su armonía. Por lo tanto, en la ciudad celeste no hay personajes que se alejan de este mundo, sino que piensan en base a lo trascendente.

Agustín es el primer hombre en occidente que plantea el tema de la historia y se pregunta el devenir del hombre del mundo[65]. En esta obra, Agustín analiza el antiguo testamento e identifica su origen y fin. De esta forma, para Agustín, el fin último de la historia lineal es la separación de la ciudad terrestre con la celeste.

Esta obra está organizada en 22 libros, en donde los cinco primeros libros buscan rebatir las versiones de paganos que culpaban a la iglesia católica como la responsable de la decadencia de Roma. Luego, en los siguientes cinco, se pone énfasis en la necesidad de que se vuelva a adorar a los antiguos dioses. Los últimos doce libros se dividen en tres partes: Primero, el origen de La Ciudad de Dios, luego el desarrollo de esta ciudad en las escrituras del antiguo testamento y por último, los fines de ambas ciudades[66].

El libro V es de suma importancia, ya que hace una relación muy fuerte con el Imperio Romano, el cual está sufriendo una crisis por la ambición de los deseos personales en desmedro de las virtudes y del bien para el pueblo. Se dice que los romanos buscaban la gloria, con lo que se concluye que desde siempre ha habido un tema político recurrente y discutible en toda sociedad: buscar el bien personal por sobre el bien común.

[64] "La ciudad no está en los muros, sino en los ciudadanos".
[65] Antes se creía en la historia circular, en cambio, Agustín señala que todo tiene un principio y un final, lo cual lo ejemplifica en el antiguo testamento.
[66] Que corresponden al infierno y al cielo. Juzgue Ud., cual es cual.

CAPÍTULO III: Teoría Política II[67][68]

…breves conversaciones sobre el origen de la ciencia política moderna
(en base a un texto jamás olvidado)

MAQUIAVELLO, El Príncipe

Existen tres formas de leer a Maquiavelo: a través de su contexto en el cual escribió la obra, en base a la actualidad o literalmente. Las siguientes notas son en base a una lectura crítica *y diligente* pensando siempre en el contexto vivido y que le sirvió de inspiración para leer esta trascendental obra de ciencia política. Veamos un poco su contexto…

Nicolás Maquiavelo (1469 – 1527 Florencia) es conocido por la frase "el fin justifica los medias", sin embargo, este personaje jamás escribió dicha frase. Esta se ha ido popularizando con los tiempos, debido a la interpretación (errónea) que le han dado diversos historiadores. Hoy en día tenemos una caricatura de Maquiavelo, el cual es visto como algo perverso socio y culturalmente.

El vive en el periodo del Renacimiento, donde existen muchos cambios, pasando de la Edad Media a la Edad Moderna. El centro de todo pasa de Dios al hombre. Ejemplo claro de esto es la capilla Sixtina de Miguel Ángel, donde se dibuja de igual a igual a Dios y al hombre, estableciendo un nuevo concepto de mirar el mundo.

Antes, en la edad media, el hombre sólo era un transeúnte en el mundo. Era una época donde era muy difícil de vivir también en término económicos, ya que no había comercio propiamente tal como lo conocemos hoy en día (economía de feudos), donde se impartía la relación desigual entre señor feudal y vasallo. Existía un contrato donde el señor feudal le otorgaba tierra y seguridad al vasallo a cambio del 60% de la producción que éste tuviera. Esa era básicamente la estructura socio política de la época.

De igual forma, existían los templarios o caballeros quienes se dedicaban a transportar el oro cuando existía algún tipo de intercambio (camiones Brinks de la época). A su vez, estos señores se convirtieron en banqueros, acumulando mucho oro, ya que para los señores feudales era más seguro no tener el oro en el castillo, ya que podría ser incentivo a ladrones. No obstante, en 1300 un papa y la iglesia deslegitimizo el poder de loa templario robándoles todo el oro.

En el fondo, la edad media son 800 años planos, sin crecimiento económico, donde además, gran parte del tiempo se utilizaban los números romanos, por lo que era muy difícil llevar contabilidades. Recién a partir de 1200 se empiezan a usar los números arábicos de hoy.

[67] Profesor Leonidas Montes
[68] Apuntes de clases Jorge Aguirre

Tampoco existían monedas, por lo que era muy difícil transar. Por el siglo XIII en Venecia y Florencia surgen éstas con lo que comienza el comercio en la Edad Media. Aquí nuevamente surgen los bancos, a través de los judíos quienes cobraban interés, ya que no era penado por su religión, algo que si pasaba en los católicos. Sin ir más lejos, el término banca proviene de los judíos, que se sentaban en banquillos en la feria a prestar dinero. La iglesia católica ve el éxito de los judíos y empiezan a hacer contratos donde se comprometen a pagar más en un tiempo futuro. De esta forma fue como, por ejemplo, se hicieron ricos los Medicis. De esta forma, Florencia y Venecia se convierten en Repúblicas muy ricas por el comercio y se produce un auge sociocultural en todo ámbito.

En el contexto cultural, en la edad media se leía mucho la biblia, mientras que en el renacimiento existe un resplandor de lo clásico (Platón, Aristóteles, etc.). Este renacimiento de la cultura clásica no sólo se ve en la escritura, sino también en la arquitectura, música, pintura, etc., donde se muestra al hombre como centro del mundo (Humanistas, quienes buscaban adoptar ese pensamiento clásico en este nuevo mundo). El gran ejemplo de las civilizaciones antiguas eran Atenas y Roma. Todas estas nuevas repúblicas veían como ejemplo el resplandor que tubo la República Romana. De esta forma, también Maquiavelo tuvo gran afición por los romanos en sus obras. Los pensadores del renacimiento, como Maquiavelo estudiaron la grandeza y también la caída de Roma, a través de un pensamiento república marcado por la aversión a la dominancia.

Podemos ver que Maquiavelo nace en una época de conflictos. Específicamente, él nace en Florencia republicana, donde los ciudadanos juegan un rol fundamental (diferente a la monarquía). Además existía separación de poderes. El ciudadano era libre, tenía derechos y a la vez deberes. Maquiavelo trabajo en el servicio pública gran parte de su vida, siendo muy destacado en sus quehaceres. No obstante, cuando los Medicis toman el poder de Florencia, instaurando nuevamente una monarquía, Maquiavelo es desterrado y torturado, siendo obligado a ir a vivir al campo. Es ahí cuando él escribe sus principales obras, incluidas *el príncipe*, con el deseo persona de volver al servicio público basado en su gran amor a Florencia.

Maquiavelo escribe esta obra dedicada al príncipe actual, dónde le entrega un manual sobre el cómo conservar el poder. Es ahí donde surgen juicios de valor, ya que se discute si Maquiavelo quería volver al servicio público por amor a Florencia o para salir de la pobreza que estaba viviendo.

¿Ama a Florencia más que con su alma, o se ama a si mismo más que con su alma?

¿Ocupa su libro para volver al poder o para vencer al principado?

¿Por qué escribe al príncipe, se"vende" al nuevo sistema?

El Príncipe, capítulos I – XI

Tal cual como se dijo, esta obra es dedicada al príncipe actual de Florencia. Se la envía en un mensaje que señala que son escritos gracias a su gran experiencia anterior y siente que le puede ser útil para su ejercer el poder en su principado.

No es una obra grande o fantástica, sino que es una obra precisa directo a lo que quiere decir, donde relata hechos reales. Esta es la principal diferencia con, por ejemplo, textos de Platón, donde nunca se ha visto aquella ciudad ideal. Maquiavelo relata la vida tal cual es.

"Para conocer bien la naturaleza de los pueblos es necesario ser príncipe y para conocer bien la de los príncipes es necesario formar parte del pueblo". Esta es la descripción que hace del príncipe, haciendo hincapié que el príncipe no está por sobre el pueblo, sino que tienen que estar en el pueblo.

Maquiavelo esta tan seguro de sí mismo cuando escribe que se siente útil para Florencia, incluso ayudando a un principado siendo él un republicano de corazón. Quizás el piensa que este principado es temporal y el mira a largo plazo el futuro de Italia.

Maquiavelo busca que el príncipe haga una buena gestión, ya que la fortuna le dio el poder. Según él, con el príncipe la fortuna ha sido muy buena, pero con él no Maquiavelo tuvo fortuna, fortuna maldita al ser desterrado y torturado, pero sin esa fortuna, jamás hubiera escrito sus obras. Este término fortuna es muy importante para entender a Maquiavelo.

La fortuna es la diosa romana que representa el azar. Es una diosa caprichosa que a la vez representa dinero hoy en día, por lo cual, para ser rico, también ser requiere azar, pero se debe mantener.

También para los romanos la fortuna representaba la fertilidad y abundancia, representada en una diosa con grandes senos. Por lo tanto, la fortuna es el azar, pero también mucho más: abundancia, fertilidad, caprichosa. En el fondo, en el contexto de Maquiavelo, la fortuna representa a las mujeres.

En política, la fortuna juega un rol fundamental, ya que puede poner a alguien en el poder. Este término se contrapone, pero a la vez es un complemento de la virtud.

Capítulo I: ¿Se puede construir un principado gracias a la fortuna o por medio de la virtud?

Capítulo II: Los principados hereditarios no son fáciles de mantener, ya que fueron adquiridos en base a la fortuna y no a la virtud.

Capítulo III: En el principado nuevo hay dificultades. Estos problemas emanan ya que los hombres cambian de buen grado con la esperanza de mejorar. Se dice que el pueblo no es fiel (algo atípico en la literatura de aquel entonces, donde solo se mencionaban "cosas que el príncipe quería escuchar", en cambio Maquiavelo dice cosas reales y muchas veces se

pueden considerar como una ofensa al príncipe). Sugiere al príncipe que para evitar problemas éste debe vivir en el pueblo.

Da el siguiente consejo, muy importante:

"**Una enfermedad en un principio es fácil de curar, pero difícil de reconocer, pero con el curso del tiempo si no se le ha identificado en los comienzos ni aplicado la medicina conveniente, pasa a ser fácil de reconocer y difícil de curar**". Por lo tanto, el príncipe debe estar atento a reconocer aquellas enfermedades que pueden surgir en su principado si es que quiere conservar el poder. Pág. 39.

Además, "quien propicia el poder de otro labra su propia ruina, puedo que dicho poder lo construye o con la astucia o con la fuerza y tanto la una como la otra resultan sospechosas al que ha llegado a ser poderoso".

Capítulo IV: Ejemplo de Alejandro Magno

Capitulo V: Existen tres para conservar estados: Destruir las ciudades, vivir ahí personalmente o dejarlas vivir con sus leyes, imponiéndoles un tributo e implementando en ellas un gobierno minoritario que te las conserve fieles.

"y quien pasa a ser señor de una ciudad acostumbrada a vivir libre (como era el caso de Florencia) y no la destruye, que se espere a ser destruido por ella", ya que los hombres no olvidan la libertad. La república constituye una negación a la dominancia, una memoria a la antigua libertad perpetua.

Capítulo VI: ¿Qué es la virtud? Referida a virtud política que debiera tener un príncipe al gobernar.

Maquiavelo admiraba a Cesar Borgia, y lo cataloga a lo largo de la obra como alguien virtuoso.

"Quien se mantiene en el poder es aquel que se entrega más a la virtud que a la fortuna". Pág. 48

El concepto de virtud al cual se refiere Maquiavelo es física (referida a alcanzar algo por sus propios medios), en contraposición a la fortuna (mujer caprichosa). Por ende, la virtud representa al hombre.

"Quienes alcanzan el poder por medio de la virtud no le deben nada a la fortuna, sino a la oportunidad". Una oportunidad se debe complementar con la virtud, de lo contrario, las oportunidades se pierden. "Cuando se mezcla virtud con oportunidad, la patria se ve ennoblecida"

“y quienes llegan al poder por medio de la fortuna, les resulta fácil llegar, pero se les hace muy difícil mantenerse” pág. 49 “resulta fácil convencer a alguien de una cosa, pero muy difícil mantenerlo convencido”.

Capítulo VII: fabula edificio arquitecto. “quien no ha puesto los cimientos primero, los podrá poner después si es capaz de actuar con mucha virtud, aunque se haga con molestias para el arquitecto y con peligro para el edificio”

“los hombres hacen daño o por miedo o por odio”

“quien juzgue necesario para su principado nuevo asegurarse frente a los enemigos, ganarse amigos, vencer o con la fuerza o con el engaño, hacerse amar y temer por los pueblos, seguir y respetar por los soldados, destruir a quienes te pueden o deben hacer daño, renovar con nuevos modos el viejo orden de las cosas, ser severo y apreciado, magnánimo y liberal, disolver la milicia infiel, crear otra nueva, conservar la amistar de reyes y príncipes de forma que te recompensen con cortesía solícita o se lo piensen antes de hacerte daño” Según Maquiavelo, la virtud.

Capítulo XIII: Quienes llegan al poder por medio de crímenes, seres aparentemente virtuosos, pero en la realidad no lo son.

“no es posible llamar virtud a exterminar sus ciudadanos, traicionar a sus amigos, carecer de palabra, de respeto, de religión. Tales medios pueden hacer conseguir poder pero no la gloria”. Maquiavelo entiende la gloria como el ser recordado después. Es bueno que un príncipe busque su gloria, ya que si la alcanza, el pueblo también la alcanzará. Pinochet solo logró poder, pero no gloria.

“un buen príncipe tiene como objetivo su gloria y la del pueblo” hay gente aparentemente virtuosa, que alcanzan el poder con medios que no justifican el fin.

“si el príncipe alcanza la gloria, la patria también debiera alcanzarla. A un príncipe no le debe interesar el poder por el poder, sino el poder por el bien de los ciudadanos”.

Pinochet pasó a la historia como alguien conocido, pero no reconocido. El príncipe debe alcanzar el poder, mantenerlo en vista de alcanzar la gloria. “Obama quiere alcanzar la gloria, hasta ahora solo ha alcanzado el poder por medio de la virtud”.

Capitulo IX: El pueblo no quiere ser dominado ni oprimido, mientras que los “grandes” quieren dominar y oprimir.

“quien llega al poder con ayuda de los grandes le es más difícil el mantenerse en el poder”

“quien llega al poder con el favor popular se encuentra solo en su puesto y sin nadie cerca”

“el fin del pueblo es más honesto que el de los grandes, ya que ellos no quieren oprimir”. Pero Maquiavelo tampoco dice que el fin de los grandes sea malo…

Capitulo X. ¿Cómo se han de medir las fuerzas de todos los principados?

Capitulo XI: Principados eclesiásticos. “El poder eclesiástico se adquiere por la virtud y la fortuna, pero se mantiene sin virtud y sin fortuna, sino que por medio de la fe, de la religión”. Los papas son los únicos que tienen estados y no los defienden y tienen súbditos que no gobiernan.

“el único principado seguro y feliz”

El Príncipe, capítulos XII - XXVI

Capitulo XII: sobre los soldados pagados…

“Los soldados mercenarios y auxiliares (a quienes se les paga por defender) son inútiles y peligrosos y si uno tiene apoyado su Estado sobre armas mercenarias, jamás estará firme y seguro, porque esas tropas carecen de unidad, son ambiciosas, sin disciplina, desleales; valientes ante los amigos, pero ante los enemigos cobardes; ni temerosas de Dios ni leales con los hombres, con ellas solamente se retrasa la ruina en la medida en que retrasa el ataque; en la paz te vez despojado por ellas, en la guerra por los enemigos. La razón de todo esto es que dichas tropas no tienen otro incentivo ni otra razón que las mantengan en el campo de batalla que un poco de sueldo, siempre insuficiente para conseguir que quieran morir por ti”

“soldado de la fortuna”, amanerados

“el príncipe debe ir en persona con ellos y ejercer el oficio de jefe y capitán de las mismas”

Capitulo XIII: “sin armas propias ningún principado está seguro, ya que se halla totalmente a la merced de la fortuna, al no tener virtud que lo defienda en la adversidad” “en suma, en los mercenarios es más peligrosa la desidia que en los auxiliares la virtud”

“pero la poca prudencia de los hombres impulsa a comenzar una cosa y, por las ventajas inmediata que ella procura, no se percata del veneno que por debajo está escondido” Recordar ejemplo enfermedad

“quien no detecta los males cuando nacen no es verdaderamente prudente”

Capítulo XIV: de lo que le corresponde al príncipe en lo relativo al arte de la guerra

Capítulo XV: el más importante, de donde proviene la sutil traducción del el fin justifica los medios

“Pero siendo mi propósito escribir algo útil para quien lo lea, me ha parecido más conveniente ir directamente a la verdad real de la cosa que a la representación imaginaria de la misma. Muchos se han imaginado repúblicas y principados que nadie ha visto ni se ha sabido que existieran realmente…” (Alusión a Platón y su ciudad ideal) la realidad de la cosa misma

“…porque hay tanta distancia de cómo se vive a cómo se debería vivir, que quien deja a un lado lo que se hace por lo que debería hacer, aprende antes su ruina que su preservación: porque un hombre que quiera hacer en todos los puntos profesión de bueno, labrará necesariamente su ruina entre tantos que no lo son.”

“Por todo ello es necesario a un príncipe, si se quiere mantener, **que aprenda a ser no bueno** y a usar o no usar de esta capacidad en función de la necesidad”.

“No bueno” es diferente a “malo”. Es imposible, si uno quiere mantenerse en el poder y lograr la gloria, quedar siempre bien con todos. Tardo muchos años entender el mensaje de Maquiavelo, como padre de la ciencia política moderna, quien nos habla de la realidad de la cosa misma. Antes, mantener el poder era visto como algo perverso, hoy como algo necesario, para lograr el bienestar de la sociedad.

Pasaron muchos años en entender su significado del centro en lo que es y no en lo que debiera ser.

La política es el arte de lo posible, está en todos lados… a veces hay que enfocarse en lo que es.

Se debe buscar una combinación entre lo que es y lo que debería ser. Algunas veces es necesario aprender a ser no bueno en todo sentido de la vida: trabajo, política, pololos, etc. No es algo ni bueno ni malo, simplemente es.

Un economista austriaco diría: “todos actúan por interés propio, pero con diferentes curvas de indiferencia”.

De este texto se desprenden muchas definiciones usadas en la política moderna y que lo llevan a ser catalogado como el padre de esta disciplina en aquel periodo de tiempo. Por ejemplo, tacaño es muy diferente a habaro, ya que este último no gasta solo por acumular bienes, en cambio el tacaño, le cuesta gastar por preocupación del futuro. Para la administración de los recursos se debe ser tacaño, no habaro.

Capitulo XVII: ¿Qué es mejor, ser temido o amado?

“es mejor ser temido y odiado, pero si no se puede los dos, es mejor ser temido” No se debe buscar ser amado por todos, sino que el príncipe debe buscar **no ser odiado** por el pueblo. Se puede lograr ser temido y no ser odiado.

““concluyo, por tanto, volviendo a lo relativo a ser amado y temido, que – como los hombres aman según su voluntad y temen según la voluntad del príncipe-- un príncipe prudente debe apoyarse en aquello que es suyo y no en lo que es de otros. Debe tan solo ingeniárselas, como hemos dicho, para evitar ser odiado”.

Capítulo XVIII: ¿Qué hacer con la palabra?

Maquiavelo empieza a atacar a otras corrientes humanistas, por eso en parte es considerado el padre de la ciencia política moderna.

“debéis, pues, saber que existen dos formas de combatir: la una con las leyes, la otra con la fuerza. La primera es propia del hombre, la segunda de las bestias; pero como la primera muchas veces no basta, conviene recurrir a la segunda. Por tanto, es necesario a un príncipe saber utilizar correctamente la bestia y el hombre”.

“estando, por tanto, un príncipe obligado a saber utilizar la bestia, debe elegir entre ellas la zorra y el león, porque el león no se protege de las trampas ni la zorra de los lobos. Es necesario, por tanto, ser zorra para conocer las trampas y león para amedrentar a los lobos”.

Pinochet uso mal la bestia, abuso de su poder.

Capítulo XIX: ¿de qué modo se ha de evitar ser despreciado y odiado?

“un príncipe debe guardarse de estos reproches (no ser virtuoso) como de un escollo e ingeniárselas para que en sus acciones se vea grandeza de ánimo, valor firmeza y fortaleza”.

“el príncipe debe tener dos temores: uno hacia adentro, ante sus súbditos; otro hacia afuera, ante los extranjeros poderosos”.

Capítulo XX: si las fortalezas y otras muchas cosas que los príncipes realizan cada día son útiles o inútiles.

“jamás un príncipe nuevo desarmo a sus súbditos. Antes bien, si los halló desarmados los armó siempre, porque al armarlos aquellas armas se hacen tuyas, los que te son sospechosos se vuelven fieles y los que te eran fieles lo siguen siendo”

Capítulo XXI: ¿Qué deben hacer un príncipe para distinguirse?

“un príncipe adquiere también prestigio cuando es un verdadero amigo y un verdadero enemigo, es decir, cuando se pone resueltamente a favor de alguien contra algún otro”

En el fondo, no hay que ser imparcial, por ejemplo, en el caso de guerras de vecinos.

“el vencedor no quiere amigos dudosos que no lo defiendan en la adversidad: el derrotado no te concede refugio por no haber querido compartir su suerte con las armas en mano”.

“un príncipe debe mostrar también su aprecio por el talento y honrar a los que sobresalen en alguna disciplina”

Capítulo XXII: de los secretarios de los príncipes. “No es asunto de poca importancia para un príncipe la elección de sus ministros, los cuales son buenos o malos según la prudencia del príncipe”.

“si tú ves que piensa (el ministro) más en si mismo que en ti y que en todas sus acciones anda buscando su propia utilidad, tal persona jamás será un buen ministro, jamás te podrás fiar de él, porque aquel a quien se ha confiado el gobierno no debe pensar nunca en sí mismo, sino siempre en el príncipe…”

“el príncipe, para conservar fiel a su ministro, debe pensar en él recompensándole con honores, haciéndolo rico, vinculándolo a su persona y haciéndole partícipe de honores y responsabilidades”.

Capítulo XXIII: Cómo escapar de los aduladores (“chupamedias”)

“no hay otro modo de defenderse de las adulaciones, que hacer comprender a los hombres que no te ofenden si te dicen la verdad; pero cuando todo el mundo puede decírtela te falta el respeto”

“Por tanto, un príncipe prudente debe procurarse un tercer procedimiento, eligiendo en su Estado a hombres sensatos y otorgando solamente a ellos la libertad de decir la verdad y únicamente en aquellas cosas de las que les pregunta y de ninguna otra”

Capítulo XXIV: ¿Por qué han perdido sus estados los príncipes de Italia? Por falta de virtud

Cuando nos va mal, no tenemos que echarle la culpa a la fortuna, sino a la propia indolencia, a la propia falta de virtud.

“es un defecto común entre los hombres no tener en cuenta la tempestad cuando la mar está calma”

No hay que confiarse de la fortuna, sino de la propia virtud.

Capítulo XXV: En qué medida están sometidos a la fortuna los asuntos humanos y de qué forma se le ha de hacer frente…

Toda la vida está determinada por la fortuna.

“aquellos príncipes que se apoyan únicamente en la fortuna, se hunden tan pronto como ella cambia” Ejemplo, Concertación

“porque se puede apreciar que los hombres proceden de distinta manera para alcanzar el fin que cada uno se ha propuesto… y a pesar de estos diversos procedimientos todos pueden alcanzar su propósito” ¿el fin justifica los medios?

“vale ser más impetuoso que precavido para combatir la fortuna”

Capítulo XXVI: final. Exhortación a ponerse al frente de Italia y librarla de los bárbaros.

“dios no quiere hacerlo todo para no arrebatarnos la libertad de la voluntad y la parte de gloria que nos corresponde a la empresa”.

“y todo es debido a la insuficiencia de los jefes: los que no saben no son obedecidos, todos creen saber y hasta ahora no ha aparecido nadie que haya sabido imponer su superioridad, por virtud y fortuna, obligando a los demás obedecer”

“A fin de que bajo su enseñanza se vea ennoblecida la patria y bajos sus auspicios se haga realidad el dicho de Petrarca”

Virtud contra el furor

Tomarás las armas y hará corto el combate

Que el antiguo valor

En el corazón italiano no ha muerto

CAPÍTULO IV: Economía Política[69][70]

Adam Smith y su contexto

Escocés, vivió en el siglo XVIII antes de las revoluciones industrial y francesa. Publica la riqueza de las naciones cuando estaba ocurriendo la independencia de Estados Unidos. Además, en ese periodo se vivía las ilustraciones francesas y escocesa, a esta última perteneció Smith. A su vez, los grandes representantes de la ilustración francesa eran Voltaire y Rosseau.

Estas tradiciones producto de las ilustraciones no son iguales, diferenciándose principalmente en su sistema político: Por el lado francés se vivía en una monarquía y Escocia se une a Inglaterra formando el Reino Unido. Esta fusión se tradujo en un crecimiento económico de gran magnitud para Escocia a través del comercio con Inglaterra y las colonias americanas. El primer comercio exitoso fue el tabaco.

En este gran auge económico nace Adam Smith. Es oriundo de un pueblo pequeño llamado Kitalde muy cerca de Glasgow. En términos de hoy el era de clase media. El va a la universidad a los 14 años, algo normal para ese entonces. Estudió letras, carrera reservada comúnmente sólo para la nobleza.

¿Cómo logró todo lo que hizo Smith en su vida? ¿Cómo alguien de clase media de un pueblo pequeño pudo convertirse en un gran intelectual?

Por un lado obviamente influye el desarrollo económico de Escocia, pero además influyen aspectos propios de ese país, sobre todo en las políticas educacionales. Las escuelas públicas de enseñanza básica eran de calidad y disponibles para todos los habitantes. Existía una estrecha unión entre lo religioso y lo educativo, ya que éstas dependían de las parroquias. Este sistema educativo fue sumamente exitoso. Era muy igualitario, otorgando oportunidades a todos para que surjan, no solo a la elite. Todo lo anterior repercute a todas las áreas, emergiendo grandes intelectuales de las áreas sociales, no solo de la nobleza.

Adam Smith luego de estudiar en Glasgow gana una beca para estudiar en la Universidad de Oxford, una experiencia que no le fue grata debido a que discriminado por ser escocés, era una universidad de elite y además porque existían sueldos fijos en los profesores, lo que Smith argumentaba que era malo porque no habían incentivos para mejorar. Además, Glasgow era una universidad mucho más intelectual que Oxford, una mejor vida par Smith.

No obstante, en Oxford pudo leer y aprender mucho, ya que había una muy buena biblioteca. Luego de esa experiencia realiza clases públicas de retórica y letras. Después lo

[69] Profesor Leonidas Montes
[70] Apuntes de clases Jorge Aguirre

nombran profesor de filosofía moral en Glasgow, una cátedra muy importante, ya que incluía una estructura compuesta por teología, ética, jurisprudencia y economía política.

Está cátedra significo mucho para Smith; la teología debía hacerlo por tradición. En la ética se basa para luego escribir La Teoría de los Sentimientos Morales. Con la economía política se basa para escribir La Riqueza de las Naciones y con la jurisprudencia dejo a promesa de escribir un reglamento de jurisprudencia. Se dice que existió el borrado de este último texto, mas nunca lo quiso publicar y lo quemó, produciéndose muchas tesis del porque hizo eso: algunos dicen que fue porque no era perfecto como él quería, o bien nunca pudo encontrar lo que buscaba en jurisprudencia.

Por lo tanto, Adam Smith buscaba dar respuestas a la ética, economía y al derecho, es decir, buscaba crear una ciencia social íntegra en base a esas tres áreas con el fin de que explique a la sociedad.

Luego Smith viaja a Francia junto a un duque, oportunidad que le sirvió para conocer a grandes intelectuales de la época. Luego, tiene que volver a Escocia por que muere del hermano del Duque, sin embargo, éste quedó muy agradecido por el aporte de Smith y le mantiene una mesada vitalicia. Gracias a eso, Adam puede volver a su pueblo natal y se encierra durante 10 años para escribir La Riqueza de las Naciones. Cabe destacar que en ese tiempo Smith ya era famoso por haber escrito la Teoría de los Sentimientos Morales.

Contexto económico: Mercantilismo v/s Fisiocracia

El mercantilismo decía que uno era más rico cuando tenía más reservas en oro y plata para poder financiar guerras. Esto se puede lograr cobrando más impuestos y/o fomentar las exportaciones como también aplicando aranceles a las importaciones.

Adam Smith estaba en contra de este sistema, ya que existías monopolios y/o colusiones, por lo cual no había competencia. Esto conlleva a que un grupo reducido se llevaba todas las riquezas desfavoreciendo a los pobres. Smith, a diferencia de lo que la mayoría piensa, buscaba favorecer a la gente de más escasos recursos.

Además existía la confusión de términos; una persona es rica cuando tiene mucho acumulado, pero para los países esto no es lo mismo, ya que la riqueza no se mide con cuanto oro tengo en las reservas nacionales, sino cuanto trabajo tienen los habitantes de cada país. En el fondo, toda La Riqueza de las Naciones es un ataque al sistema mercantilista.

Con respecto a los fisiócratas, en primer lugar ellos decían que la riqueza de un país está en la naturaleza, en la tierra, expresada a través de la agricultura. Además, según ellos la

economía funcionaba como el cuerpo humano en el sentido de que la sangre circula de manera libre y natural, por lo cual, cualquier intervención puede ser dañina.

"El flujo económico debe ser natural"

Como se ve, los fisiócratas son los padres del Laisses Faire, Laisses Paiser; dejar ser, dejar pasar. En otras palabras, el mejor gobierno es el menor gobierno. No obstante Smith argumentaba que los fisiócratas eran ingenuos.

La Riqueza de las Naciones

Su real nombre es "Un estudio de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones". En el libro uno, capitulo primero habla de la división del trabajo y los dos tipos de sociedades que existen: Europa y África. En la primera existen campesinos laborosos y frugales con el mando de un príncipe, era una sociedad comercial civilizada. Mientras que en África, vivían esclavos salvajes y desnudos gobernados por un rey, una sociedad no civilizada.

Sin embargo, la diferencia entre el campesino europeo y su príncipe era gigantesca, cosa que no ocurría entre el rey y los esclavos salvajes de África.

¿Qué tipo de sociedad era mejor? ¿Dónde uno prefiere nacer? Smith dice que es poco razonable querer nacer como esclavo salvaje y desnudo, ya que era un gran defensor de los más necesitados.

En el capitulo dos, señala que nadie inventó la división del trabajo, si no que es fruto de la propia naturaleza humana a intercambiar, trocar o permutar. Este proceso siempre ha existido pero ha sido lento y gradual. El hombre siempre ha intercambiado, pero es algo característico de nuestra especie. Pone como ejemplo que un perro nunca se le ha visto intercambiando su hueso con otro *honesta y deliberadamente*.

Además, es importante mencionar que en este libro se menciona a la sociedad que solo espera beneficios personales, pero es algo con lo que tenemos que saber vivir; guiados por el interés propio. Incluso el mendigo no vive de la caridad.

No obstante, interés propio no es lo mismo que egoísmo. El interés propio puede ser legítimo y moral. Por ejemplo, los padres envían a sus hijos a estudiar por interés propio, ya que ellos los consideran parte de uno y sienten satisfacción si ellos lograr cosas. Egoísmo sería que teniendo los recursos para educar a mi hijo, decido no hacerlo gastándolos en cosas para mí.

Otro aspecto importante que menciona Smith es la diferencia de los talentos naturales, en alusión de que nadie nace mejor que otro, sino que las diferencias la crea el hábito,

costumbres y educación. Sin ir más lejos, sostiene que un economista se hace economista producto de la división del trabajo.

Otro concepto importante en la obra de Adam es la distinción entre igualdad y libertad. En este punto se recomienda leer "Tras la huella de Adam Smith: Su relevancia hoy" (Montes).

En el capitulo tres del mismo libro primero menciona que entre más gente halla en una sociedad, más intercambio se producirá lo cual conllevará a mayor progreso. Todo ese intercambio estará guiado por una especie de mano invisible que regulará el proceso. Por ejemplo, el lápiz grafito nunca nadie pensó en hacerlo, pero entre los distintos agentes involucrados se logro hacer, ya que a todos los movía el interés propio, pareciendo que se coordinan, pero no es así. Luego Hayek dirá que de llegar a existir ese controlador, nada funcionaria.

En el libro quinto titulado "de los derechos (gastos) del soberano", se estudian diferentes estadios de la naturaleza:

i. Cazadora y recolectora
ii. Postora
iii. Agricultores, quienes se asientan en un lugar
iv. Sociedad comercial: Sociedad civilizada

Estos cuatros estadios implican una serie de percepciones sobre conceptos económicos. En los tres primeros, el mayor comercio es el trueque. Recién en la sociedad comercial se empieza a ocupar la moneda. El dinero surge en Libia de manera natural, nadie lo invento. Produjo un gran desarrollo ya que facilita el comercio reduciendo los costos de transacción.

Sin embargo, desde la sociedad pastora también existen avances, sobre todo con el surgimiento del concepto de propiedad privada "estas ovejas son mías", surgiendo de la mano el concepto de justicia. Generalmente esta estos estadios de pastores existía un lides que actuaba como juez ante problemas de robos y propiedad. Luego en la agricultura, aumenta la importancia de este concepto.

En la sociedad comercial existe aún mas propiedad privada, lo que da razón a que se separen los poderes (Ejecutivo, Legislativo, Judicial), impidiendo al líder que se haga cargo de la justicia evitando así la corrupción; "Cuando el poder judicial está unido al poder ejecutivo es casi imposible que la justicia no se vea corrompida". De esta manera, el poder judicial debe tener independencia máxima para así no dejarse influenciar por intereses políticos.

Además, Adam está en contra del monopolio de la religión, ya que puede capturar a los otros poderes conllevando al surgimiento del fanatismo y la superstición, por ende, también señala que se debe separar el poder eclesiástico.

Señala que el fanatismo y la superstición son enemigos de la sociedad, ya que dificulta llegar al orden debido a que uno "transa con la otra vida" conduciendo a acciones perjudiciales. Según Smith, la única forma de no caer en esto es con la competencia entre religiones, dando paso a la moderación.

De esta forma, el poder eclesiástico no dependerá económicamente del poder ejecutivo. Cabe recordar que en la época que escribe Adam, esto no era sensato decirlo.

También Smith señala como un deber del Estado proveer de obras públicas y mantenerlas. En este punto, se hace mención a las concesiones que vemos hoy en día; Pueden traerle una ganancia al Estado y que hay cosas que no le corresponde a éste, por lo que es mejor regular. Lo anterior, es un claro ejemplo del pensamiento moderno de Smith (recordad que él vivió en el siglo XVIII)

Según Smith, el rol o deberes del Estado deber ser la defensa, justicia interna e instituciones y obras públicas, sólo en estos puntos el Estado debe gastar sus recursos. Aquí se analiza un asunto público desde el punto de vista económico, es decir, en base a ingresos y gastos.

En otro punto, se señala que existe algo que siempre está con nosotros, incentivos a mejorara nuestra condición, no solo económica, sino de vida. De esta forma se dice que el interés de cada persona es vivir lo más cómodamente que pueda y para eso se requiere la educación.

En el ámbito de la defensa, se dice que el costo de oportunidad de vivir en una sociedad comercial es mucho mayor. En los otros estadios los ciudadanos iban a la guerra para defender con la vida sus tierras. Sin embargo, ahora con las armas la virtud del guerrero se acaba.

De esta forma, Smith está convencido que un ejército profesional es mejor en todos los casos que una milicia producto del desarrollo tecnológico (armas) y el aumento del costo de oportunidad mencionado anteriormente. Se dice que la milicia son peligrosos para la libertad.

Por último, es importante hacer una última apreciación sobre la especialización y división del trabajo que siempre se le atribuye al pensamiento de Smith. Él esta consiente que la especialización puede hacer estúpido al ser humano, por tanto según Smith, para contrarrestar este efecto negativo se debe educar, es decir, el Estado debe proveer de educación pública de calidad.

La Teoría de los Sentimientos Morales

"Por muy egoísta que el hombre parezca existen algunos principios que hacen que se interesarse por el bien de los otros" Este es la base de este texto. Uno puede apreciar el

bienestar del otro, en esto se basa la economía moderna de los últimos 30 años. Por lo tanto, el hombre no es completamente egoísta, pareciera ser que nos interesamos por los demás.

Pero, ¿Cómo nos interesamos por los demás? Smith señala que esto se realiza a través de la simpatía, la cual proviene de Sympathy traduciéndose como "sentir en el otro". Hoy lo llamaríamos a este concepto empatía.

La simpatía tiene dirección e intensidad a la hora del cómo uno reaccionará en el lugar del otro, es decir, no todos reaccionamos igual en el lugar de un tercero. Adam señala que debemos actuar como un espectador imparcial cuando me pongo en el lugar del otro. Según lo anterior, podemos definir la simpatía como un principio que está en nuestra naturaleza como seres humanos (sentimiento), el cual nos permite entender sentimientos de las otras personas para luego poder discernir si estar de acuerdo o no.

Smith, también habla de la compasión, la cual es una comunicación de sentimientos. Compañía en el sentimiento ante cualquier pasión, no sólo lo que produce placer; Sentir con el otro. Aquí también existen diferentes grados de compasión.

Sin embargo, la simpatía va más allá de acompañar a otro en el sentir, sino que es que ponerse en el lugar del otro. Pero para que esto se logre, se requiere conocer las razones del sentimiento del otro y desde ahí recién puedo sentir lo del otro y aplicar la simpatía.

Aquí entra en juego la imaginación, es decir, me imagino cómo se siente la otra persona y *simpatizo* con ella. Esto es mucho más difícil que la compasión, ya que requiere conocer las causas y además imaginar.

Por lo tanto, a través de la imaginación; nos ponemos en el lugar del otro y analizamos ver si simpatizamos o no. Cabe destacar también que a medida que me alejo de mis grupos cercanos se hace cada vez más difícil simpatizar. Smith dice que esto es así por naturaleza.

Esto pasa todo el tiempo, siempre estamos simpatizando o no con otras personas, pero se debe actuar como imparciales, ya que es la sociedad la que determina lo que es bueno o malo, no uno. En el fondo, se debe juzgar moralmente no bajo mis percepciones morales.

Todo esto es un proceso de interacción ente todos los agentes de la sociedad. Nadie nace con la concepción de lo bueno y lo malo. Si uno naciera en una isla solo, no se podría distinguir sobre qué es bueno y qué es malo. Es así como también la ética y la moral evoluciona en el tiempo.

El problema de Adam…

¿Cómo Adam Smith escribe la Teoría de los Sentimientos Morales y luego escribe la

Riqueza de las Naciones? O dicho de otro modo, ¿Cómo compatibiliza ambos textos si se basa en el interés propio de las personas y otro en la simpatía y la benevolencia?

El debate sobre "el problema de Adam Smith" está abierto; algunos dicen que simplemente luego de viajar junto al Duque por las principales ciudades de Europa cambió de opinión, mientras que otros argumentan que nunca ha habido contradicción entre ambos textos, todo lo contrario: son complementarios.

En primer lugar, la simpatía que habla Adam Smith en la Teoría de los Sentimientos Morales no es igual al concepto de benevolencia. Ésta última se refiere a "la buena voluntad" o dicho de otra forma, a la intención de hacer el bien mientras que la simpatía, como vimos anteriormente, se refiere a sentir en el otro. Si bien, la simpatía me puede llevar a la benevolencia, son conceptos diferentes.

Lo anterior es el primer apronte para ver a ambos textos como complementarios en vez de contradictorios.

Por otro lado, la Teoría de los Sentimientos Morales es un libro de ética mientras que la Riqueza de las Naciones es de economía política, por lo que se podría pensar que la primera constituye un fundamento para la realización de la Riqueza de las Naciones. Es más, en la Teoría de los Sentimientos Morales, Smith defiende el interés propio. Según él, la ética es un asunto social, una construcción social realizada por los individuos que habitan en ella.

Sin embargo, existe un riesgo en la construcción social de caer en el relativismo y peor aún, de caer en el subjetivismo[71]. El problema es que se puede terminar en la indiferencia "confundida como tolerancia". Este es el mayor riesgo de ver a la ética como un asunto social.

La tolerancia conlleva a aceptar una diferencia, la cual requiere un esfuerzo a ceder a tus posiciones, pero esto llevado al extremo se logra la indiferencia. Smith señala que se requiere mucha responsabilidad para tratar el concepto de la tolerancia. Por lo tanto, que Smith hable de una ética social, no quiere decir que él sea un relativista moral.

También existe otra lectura de Smith desde una visión Kantiana donde se señala que existen principios morales universales. No obstante, estos temas son difíciles de llegar a consenso, ya que como sabemos, el gran problema de la ética y la moral es que no tenemos evidencia empírica, como si tenemos, por ejemplo, cuando calculamos un valor actual neto al analizar un proyecto de inversión.

[71] Subjetivismo es en términos personales y relativismo en términos comunitarios.

CAPÍTULO V: Economía Chilena[72][73]

Introducción

"Los procesos de crecimiento son producto de decisiones políticas"

El crecimiento económico es un fenómeno nuevo en la historia. Este proceso comienza con la Revolución Industrial (Siglos XVIII y XIX). Antes la producción y la población crecían de forma paralela, ya que existía una economía monoproductora esencialmente agrarias, donde cada familia producía lo que consumía. Ahora, a partir de la Revolución Industrial, existe un aumento de la producción sobre todo en los que hoy son países desarrollados.

Según lo anterior, podemos decir que el crecimiento económico es un proceso que comienza con la Revolución Industrial y obedece a políticas públicas que están detrás. El crecimiento tecnológico empieza a estar por sobre el crecimiento demográfico. Esto conlleva también a la diferenciación entre países (desde 1850), logrando el desarrollo algunos, otros en vías y la gran mayoría aún inmersos en un profundo subdesarrollo con niveles de crecimiento muy bajos.

¿Cuál es el caso de Chile?

Analizaremos los siguientes datos previamente: En 1960, el PIB per cápita de Corea del Sur era equivalente a US$ 1.300.-, el cual era lo mismo que el de Ghana y la mitad que el de Chile. Hoy en cambio, Corea del Sur es un país rico, donde su PIB per cápita alcanza a US$ 22.000.-, mientras que el de Ghana corresponde a US$ 2.300.- y el de Chile a US$ 11.000.

Los datos anteriores nos llevan a pensar que distintas políticas económicas pueden conllevar a resultados completamente diferentes, obviamente si olvidar el contexto social de cada país. Corea del Sur era un país que estaba al mismo nivel que un país africano, hoy es uno de los países que han alcanzado mayor desarrollo en los últimos tiempos, ¿Cómo se logra?

La historia económica de Chile la podemos separar en tres periodos: El primero hasta 1920, donde se logra un gran crecimiento. Luego desde 1930 a 1980, el crecimiento es bajo e intermitente y luego, desde 1980 post crisis hasta nuestros días el desarrollo económico ha sido estable y sostenido. Hoy tenemos un mercado de capitales desarrollado y la minería no es el único ni el más importante ingreso de los chilenos.

POLITÍCAS ECONÓMICAS EN CHILE Y AMÉRICA LATINA DURANTE EL SIGLO XX

[72] Profesor Ignacio Briones
[73] Compilación de presentaciones profesor.

Antes de 1930 existía una bonanza económica en todo el mundo, donde Chile y América Latina no eran la excepción. No obstante, la crisis económica de 1930 marco un punto de inflexión, cambiando drásticamente la orientación de política económica.

Para ejemplificar y contextualizar, en Estados Unidos durante 1929 y 1932, se derrumba su mercado bursátil (-85%). Además cae el PIB en un 30%, y por si fuera poco, el desempleo aumenta llegando desde un 3% a un 25%.

Por motivos de esta crisis se crea una desconfianza con respecto al capitalismo. No se trata del surgimiento de una nueva teoría económica, sino que es una reacción frente a una crisis económica severa. Todo esto conlleva a medidas proteccionistas en cuanto a economía por parte de los países, incluyendo América Latina y Chile.

En todo el mundo se busca privilegiar la industria nacional en base a mano de obra domestica. En otras palabras, las economías tienden a cerrarse, reduciendo exportaciones, distorsiones cambiarias (suben los aranceles), entre otras medidas. Todas estas políticas conllevan a un buen crecimiento post crisis de 1930.

No obstante, luego de la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los países "vuelve" al capitalismo, pero América Latina y Chile se intensifican las políticas proteccionistas.

¿Qué pasa en Chile específicamente?

Chile estaba muy inmerso en la economía mundial, basada principalmente en la exportación de materias primas (salitre). Incluso, hay autores que sostienen que fuimos el país más damnificado con esta crisis. Nuestros términos de intercambio[74] bajan considerablemente. De esta forma, por motivo de las políticas proteccionistas el país reduce las exportaciones considerablemente buscando privilegiar la industria doméstica.

En el corto plazo, estas políticas tienen gran éxito, por lo cual se intensifican al largo plazo. Con esto, ahora existe un sustento teórico para intensificar las políticas proteccionistas. Era una convención social que estas políticas eran el camino adecuado para lograr el desarrollo, incluso los economistas más respetados de la época las defendían.

El auge se dio principalmente porque lo términos de intercambio eran muy desfavorables para los países exportadores de materias primas, y a la vez muy provechosos para los países ricos. En términos simples, se vendía muy barato esas materias primas y se compraban muy caros los productos manufacturados, por lo cual se busca desarrollas la industria local a través de una política de sustitución de importaciones.

Esta política de sustitución de importaciones conllevo a que la labor del Estado se incrementara profundamente. Además se reduce considerablemente el nivel de comercio

[74] Precio relativo de materias primas.

tanto entre América Latina y el mundo como entre países americanos. El principal instrumento para poner en práctica estas políticas eran las barreras arancelarias (impuestos a las importaciones), resguardando a los productores local, ya que era muy caro venden y competir para extranjeros en Chile.

Políticas económicas en Chile post dictadura

Antecedentes previos: La política económica en los años previos a 1973

En aquellos años, existía una economía en base a lo anteriormente señalado: economía proteccionista. Además existía un mercado de capitales intervenido por el Estado, donde se fijaban os precios, las tasas de interés y donde existía restricciones al crédito. Todo esto sumado a desequilibrios macroeconómicos (déficit fiscal e inflación creciente).

En otras palabras, existía un "Estado Empresario", donde el qué, cómo, y para quién producir estaba determinado en manera creciente por el Estado. La idea de "Estado empresario" estaba en línea con la política adoptada por Chile y América Latina a partir de los 1930 y, sobre todo, después de los 1950. Esto se traduce en por ejemplo: Creación de CORFO (1939), nacionalización de empresas (1970-1973). Incluyendo bancos y compañías de seguro. En 1973 Estado Empresario es muy grande participando en 620 empresas, no obstante, las pérdidas de las mismas en 1973 alcanzaba a US$500 millones.

Luego, con Pinochet, la participación del Estado cae en gran dimensión, eliminando barreras comerciales al exterior, privatizando empresas públicas y creando políticas de precios libres, entre otras medidas. Muchas de estas medidas se les atribuyen a los "Chicago Boys"

El siguiente cuadro nos muestra una comparación entre las políticas hasta 1973 y post 1973:

CUADRO 3.2. REFORMAS ESTRUCTURALES BÁSICAS DE LA ECONOMÍA CHILENA. DÉCADA DEL 70

Situación en 1972-73	*Post-1973*
1. *Privatización*	
El Estado controla más de 400 empresas y bancos.	En 1980, 45 empresas (incluyendo un banco) pertenecen al sector público.
2. *Precios*	
Control generalizado de precios.	Precios libres (excluyendo salarios y tipo de cambio).
3. *Régimen Comercial*	
Tipo de cambio múltiple. Existencia de prohibiciones y cuotas. Tarifas elevadas (promedio 94% y 220% arancel máx.). Depósitos previos de importación (10.000%).	Tipo de cambio único. Arancel parejo de 10% (excluyendo automóviles). No existen otras barreras comerciales.
4. Régimen Fiscal	
Impuesto ("cascada") a la compraventa. Elevado empleo público. Elevados déficit públicos.	Impuesto al Valor Agregado (20%). Reducción del empleo público. Superávit públicos (1979-81).
5. *Mercado Interno de Capitales*	
Control de la tasa de interés. Estatización de la banca. Control del crédito.	Tasa de interés libre. Reprivatización de la banca. Liberalización del mercado de capitales.
6. *Cuenta de Capitales*	
Total control del movimiento de capitales. El Gobierno es el principal deudor externo.	Gradual liberalización del movimiento de capitales. El sector privado es el principal deudor externo.
7. *Régimen Laboral*	
Sindicatos poderosos con gran poder de negociación. Ley de inamovilidad. Reajustes salariales obligatorios. Altos costos laborales no salariales (40% de los salarios).	Atomización sindical con nulo poder de negociación. Facilidad de despido. Drástica reducción de salario real. Bajos costos laborales no salariales (3% de los salarios).

Podemos ver, entre otras medidas, que se fija el tipo de cambio para reducir la inflación. El objetivo era "anclarse" a la inflación de Estados Unidos, pero para lograr eso se incurre desbalances macroeconómicos, lo que origina una gran deuda externa convirtiéndose en una de las causas de la crisis de 1982, la cual estudiaremos en detalle más adelante.

Luego de la crisis de 1982 viene una segunda ola de reformas, principalmente orientada a la privatización de empresas públicas, lo cual origina el robo de muchos empresarios, quienes crearon una gran riqueza comprando empresas muy por debajo al precio de mercado, tales como LAN, Endesa, Iansa, etc. Además, se crea una nueva estructura de regulación (bancos, valores), se intervienen y reprivatizan Bancos intervenidos, Copec, etc., y se crean las AFP.

Posteriormente, con el retorno de la democracia, se sigue creando nuevas políticas, entre las que destacan:

- Mantención general del modelo
- Independencia Banco Central (1988)
- Reforma tributaria y laboral
- Privatización empresas de servicios ex CORFO; sanitarias
- Licitación de obras de infraestructura (Túnel el Melón da puntapié inicial)
- Reforma judicial
- Tratados de libre comercio con Estados Unidos y la Unión Europea

Todas estas políticas conllevan a que hoy tengamos un Estado que básicamente no interviene.

Crisis económica en Chile 1930 y 1980

Corresponden a las dos mayores crisis económicas del siglo XX en Chile, donde ambas comparten causas externas e internas:

- 1930: Mayor componente externo + desequilibrio fiscal
- 1982: Mayor componente financiero + desequilibrio macro

Tienen consecuencias distintas en cuanto a estrategia de desarrollo

- 1930= Se llega a un sistema proteccionista
- 1982= Se llega a un Libre Mercado pero con supervisión prudencial

La crisis de 1929 corresponde a una crisis mundial que llega a Chile con un año de retraso, convirtiéndonos en uno de los países más afectados, debido a la gran abertura de mercado que tenia Chile en base a materias primas, convirtiéndonos en un país muy dependiente de

otros. Se reducen los términos de intercambio, el valor físico en cuando a cantidad de exportaciones y una caída del PGB considerable.

Todo lo anterior, sumado a una crisis política interna del Gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, produce una gran deflación. Todo esto conlleva como respuesta a un gran proteccionismo económico comentado anteriormente.

La crisis de los ochenta, en cambio, es una crisis financiera local, debido a que se producen muchos cambios en un periodo muy corto (ver cuadro comparativo anterior). Los mercados financieros se abren al libre mercado con casi nulas limitaciones. Se vive un punto de inflexión cuando el Estado salva la quiebra del Banco Osorno, lo que contradice la postura de libertad económica. Desde ahí los bancos empiezan a tomar más riesgos, ya que sabían, que el Estado salvaría su quiebra. Se crea una sobreexplotación del crédito.

Otras causas son los programa de estabilización macro, reforma Comercial, mediante la apertura unilateral con arancel 10%, privatización y pro-inversión extranjera. Además, se crea una reforma tributaria donde se simplifica el sistema global y se introduce el IVA. Se reduce la participación estatal en la economía y se hace una reforma política social en sistema de salud, sistema de jubilación, sistema educacional, todo eso avalado en una nueva Constitución

Específicamente podemos agrupar todas estas causas en 5 áreas:

1.- *Fundamentos macroeconómicos*: Encontramos un déficit presupuestario con un bajo control antes de la crisis y rápido crecimiento del PIB. Además la tasa de cambio se fija durante casi 3 años sumado a bajos impuestos a descalces. Esto se implanta ya que la inflación doméstica más alta que la internacional al igual que la tasa de interés doméstica e internacional. Todo esto conlleva a un déficit de cuenta corriente.

2.- *Desregulación financiera*: Se elimina el proteccionismo financiero estableciendo un libre mercado en los bancos además de Privatización de bancos nacionalizados y ninguna restricción sobre propiedad extranjera. Otros factores son la reducción de la especialización en los negocios bancarios, la reducción y armonización de reservas monetarias, como también la eliminación tanto de restricciones cuantitativas sobre créditos, como también de topes en las tasas de interés. Se crean nuevos instrumentos financieros y se logra una liberalización de la cuenta capital al final del proceso (1979-80).

Todo lo anterior conlleva a un rápido aumento en el número de instituciones bancarias (instituciones con y sin licencia), reduciendo los requerimientos reducido para crear nuevos bancos. Además se llega a un descalce de la moneda (bancos y deudores), ya que hay bajas restricciones para préstamos relacionados y ninguna norma de reposición capital

3.- *Supervisión débil*: Existía una mala información (asimetrías) sobre los bancos y sus condiciones financieras y un bajo monitoreo de los riesgos financieros por parte de los supervisores, quienes tenían poderes insuficientes sobre los bancos además de poco personal calificado para esas funciones.

4.- *Administración de las instituciones financieras*

5.- *Crisis internacional*

Manejo de la crisis

Dada a esa gran liquidez creada y también por factores exógenos, en 1981 diez bancos quiebran, debido a la gran cantidad de créditos tóxicos, donde el Estado está obligado a intervenir esos bancos, creando una deuda subordinada para luego reprivatizarlos (compra esa deuda tóxica).

La crisis se puede separar en dos etapas: Emergencia y/o Salvataje (2 años) y Reestructuración (3 años), donde los principales actores son: Depositantes, Deudores y Bancos en base a una reforma institucional, en busca de la regulación y supervisión del sector.

Se crean una serie de medidas en estas dos etapas, en las que destacan:

- Reprogramación generalizada de deudores comerciales, productivos (tasa interés 5% a 7%) y personas.
- Financiamiento líneas de reprogramación de deudas por parte del Banco Central.
- Reestructuración / consolidación deudas y garantías. (Condonaciones, cambio dueño)
- Mejoramiento flujo deudores y bancos.
- Desdolarización deudas medianos y pequeños productores. (Riesgo cambiario 0) a tasa cambio preferencial.
- Reprogramación deudores de vivienda (8% incentivo al pago oportuno) (1986)

Además, se implantan las siguientes medidas de emergencia en bancos:

- Se intervienen y/o liquidan 16 instituciones (1981 - 1985; 20% market share).
- 6 bancos intervenidos y administrados por el estado. (1983; 45% market share)
- Prestamos de liquidez cuantiosos.
- Compras de cartera tóxica.
- Líneas de financiamiento para por el Banco Central a bancos intervenidos y no intervenidos; Reprogramación de deudores a tasas preferentes.
- Pago de intereses por encaje monetario.

Luego, en lo que se refiere a la reestructuración de bancos:

- Recapitalización de los bancos intervenidos y no liquidados. (CORFO, 5 instituciones) (1985 y 1986)
- Reprivatización con controlador. (3)
- Reprivatización con capitalismo popular (2)
- Venta atomizada en miles de deudores.
- Descuento en el precio
- Plazo largo, consistente con dividendos.
- Tasa preferencial de interés

El tamaño del Estado en Chile

¿Por qué el Estado debe tener peso en la economía? No depende de nosotros dónde y cómo nacer, por lo cual el Estado debe nivelar las desigualdades para asegurar posibilidades a todos (rol redistributivo). Es importante el Estado, además, porque ningún privado quiere invertir en cosas que benefician a todos, además se debe encargar de las externalidades.

Desde el punto de vista filosófico el Estado se justifica por Aristóteles, Hobbes y Locke (Contrato social) y Rawls, velo de la ignorancia y la igualdad de oportunidades. Pero, desde el punto de vista económico el análisis es el siguiente: El Estado y sus instituciones como elemento reductor de los costos de transacción (bienes, servicios o ideas). Además, las instituciones conforman las reglas del juego y reducen la incertidumbre (ej. derechos de propiedad). A menores costos de transacción, mayor intercambio, mayor crecimiento económico.

En resumen, el Estado puede ser entendido según:

- Administración y fiscalización
- Relaciones exteriores, orden, defensa y sistema judicial
- Externalidades : salud y educación
- Redistribución

El tamaño del estado depende del índice de medición y está relacionado con el nivel de desarrollo de cada país. Más importante que el tamaño del estado es la eficiencia de sus instituciones.

El Gasto del Gobierno (central + municipalidades) se ha mantenido relativamente estable (cercano al 23% del PIB) en los últimos 10 años., del cual el Gobierno central concentra más del 90% del gasto, condensado fuertemente en las llamadas áreas sociales que tienen que ver con su rol redistributivo. Siendo más precisos, el 65% del presupuesto va a funciones redistributivas (sociales), lo cual apunta en la dirección correcta. Sin embargo, existen dos problemas básicos que atentan contra la eficiencia en el uso de los recursos: La excesiva centralización: el 90 % del gasto es hecho centralmente versus el escaso rol que tienen las Municipalidades.

Por otro lado, existe una relación positiva entre ingreso y tamaño del Estado, por ejemplo, países ricos tienen Estados más grandes. Chile se encuentra relativamente en línea o algo por debajo con su nivel de desarrollo, pero si Chile se desarrolla el tamaño del estado debiera ir aumentando.

Impuestos, Elementos para el diseño de un Sistema tributario

En el caso de la redistribución, la recaudación tributaria es objetivo intermedio. Es decir, de lo que se trata es recaudar un determinado monto para después reasignarlo y no reasignar directamente vía impuestos diferenciados. Habiendo definido dicho monto, hay tres criterios a tener en cuenta para ser más eficientes en su recaudación:

- Minimizar costo asignación de recursos: es decir, evitar cambios en precios relativos: impuestos no discriminatorios (impuesto fijo "por cabeza" o de tasa única (IVA))
- Costo directo de recaudación: a menor cantidad de impuestos y a mayor simplicidad de ellos, menor es el costo de recaudación
- Minimizar evasión y actividades improductivas: a mayor simplicidad de los impuestos mayor control, más facilidad para el contribuyente en hacer su declaración.

En resumen, se postula que los impuestos de hoy en día, principalmente IVA y Renta son:

El IVA corresponde al 50% de los impuestos. Se debe tender a un esquema en que casi todo sea IVA puesto que es un "segundo mejor" en orden a disminuir distorsiones de precios y es fácil de recaudar y controlar. Mientras tanto, el Impuesto a la renta progresivo es un sistema complicado con tasas marginales altas y genera alta evasión, por lo cual, no contribuye a la redistribución. Además, los aranceles e impuestos específicos no relacionados a externalidades deben desaparecer.

La empresas públicas

La transferencia neta de recursos de las empresas públicas en los últimos años ha sido del orden de 2,5% del PIB, es decir, cercana al 10% de los ingresos totales del Estado. Al año 2004 existían 30 empresas públicas en operación, contabilizaron un total cercano 40.100 trabajadores, con un patrimonio contable de US$ 7.700 millones, ventas por US$ 16.700 millones / año, utilidades operacionales por US$ 4.400 millones / año.

Las principales empresas son Codelco y Enap, quienes agrupan 82% de las ventas totales. A su vez, Codelco, Enap, Enami y Banco Estado concentran 94% de las ventas totales y 97% de las utilidades operacionales.

El estado de Chile es dueño o tiene participación mayoritaria en unas 30 empresas, incluso algunas creadas por Ley orgánica (Codelco, Enap) las cuales son muy difíciles de modificar, y otras bajo la tutela del SEP, Servicio de Empresas Públicas. El aporte de las empresas públicas a las arcas del Gobierno es cercano al 10% del presupuesto fiscal.

Los gobiernos corporativos de las empresas públicas poseen las siguientes características: Los intereses de quienes las dirigen, no siempre se están alineados con los de sus legítimos dueños. Además, existe un escaso control sobre el gasto y falta de control por parte de los dueños, por lo cual hay pocos incentivos para maximizar valor. Dado lo anterior, existe una necesidad de mayor transparencia y probidad

SEP: Establece que las empresas del Estado de Chile, guíen su gestión sobre la base de los siguientes principios: Eficiencia y Competitividad, Transparencia y Probidad Administrativa y Financiera. Sirve al Estado como organismo técnico asesor, en términos de control de gestión de las empresas del sector estatal además de prestar asesoría técnica al Ministerio de Hacienda, Transportes y Telecomunicaciones, así como, evalúa la gestión y el desempeño. Es importante mencionar que el SEP designa a los Directores, Presidentes y Vicepresidentes, pudiendo incluso removerlos y reporta sobre los principales resultados obtenidos por las empresas públicas durante un determinado período Memoria Anual.

¿Cómo media la inversión? El debate de precios constantes v/s precios corrientes

La inversión se define como el flujo de bienes de capital de un periodo dado que se utiliza para mantener o aumentar el stock de capital de la economía, creciendo la capacidad productiva futura de la economía. Solo hay inversión cuando se crea y se repone el capital real. Desde el punto de vista macroeconómico la inversión es uno de los componentes del PIB visto a partir de la demanda agregada

La inversión es un factor fundamental para el crecimiento del país y es un factor de gran interés para las autoridades tanto del Gobierno, como del Banco Central. EL Gobierno

constantemente crea medidas pro inversión, a través de aranceles, tributarias, IED, acceso a crédito, fomento del emprendimiento, entre otras.

La inversión puede ser medida por valoración a precios constantes o por valoración a precios corrientes, lo cual ha generado un gran debate. Mediante la primera forma, se valoran los bienes y servicios a los precios de un año considerado como base, eliminando de esta forma el efecto de las variaciones en los precios (inversión en términos reales).

A su vez, la valoración a precios corrientes de los bienes y servicios es al precio efectivamente pagado por ellos en las respectivas transacciones de compra y venta (inversión en términos nominales), es decir, toma en cuenta los precios.

Se llega la conclusión que la primera forma, es decir, por valoración a precios constantes e la indicada, ya que elimina la variación de los precios.

Infraestructura y Transporte: El esquema de concesiones privadas

Su justificación radica en el déficit de infraestructura desde principios de los 90. Con el retorno a la democracia se incrementa el presupuesto público y se centra en el gasto social, por lo cual, para estas inversiones se recurre a privados a través de licitaciones competitivas, cuyo objetivo último es disipar las rentas (del monopolio) transfiriéndolas a los usuarios.

Instituciones

¿Por qué son tan importantes las instituciones? Si nos basamos en La noción de costos de transacción de North podemos ver que los intercambios (bienes, ideas) producen riqueza, es así como, mientras menores sean los costos de intercambiar bienes o ideas, mayores serán los intercambios que se realicen.

A su vez, las instituciones políticas y económicas afectan los costos de transacción, y por lo tanto no son neutras al determinar el crecimiento económico. Dicho de otro modo, las instituciones son las "reglas del juego" y el objetivo básico de una institucionalidad eficiente es disminuir eficientemente **los costos de transacción.**

Las instituciones juegan un rol fundamental en el crecimiento económico de los países. Teóricamente es esperable que a menores costos de transacción (i.e. mayor eficiencia de la institucionalidad vigente), mayores serán los intercambios libres y mayor será el crecimiento económico. Empíricamente se observa que los países que exhiben mayor crecimiento económico son justamente aquéllos cuya institucionalidad garantiza (da seguridad sobre) los derechos de propiedad y procesa y reparte la información de manera eficiente.

La economía política de las instituciones

Es fácil pensar que si existe relativo consenso respecto a la institucionalidad económica como maximizadora del crecimiento económico, es muy común preguntarse ¿por qué no se adopta esa institucionalidad? Esta pregunta llevaba a la práctica no parece tan simple, ya que el marco institucional o reglas del juego del mercado económico se determinan en el "**mercado político**". En este sentido, la política y su institucionalidad juegan un papel clave en la reducción de los costos de transacción a nivel económico, y depende de la realidad, cultura, historia de cada país, no es llegar y copiar el caso de algún país exitoso.

Además, en los mercados económicos es esperable que el ajuste institucional sea más o menos inmediato, sin embargo en el mercado político los ajustes son mucho más lentos debido a un problema de inconsistencia temporal. Dicho fenómeno ocurre cuando la autoridad no enfrenta todos los costos (beneficios) de corto y largo plazo de su accionar. En concreto, medidas económicas de largo plazo que son correctas, pueden no ser elegidas debido a que tienen un alto costo de corto plazo pero los beneficios de largo plazo no son percibidas por el gobernante.

Esto conlleva a un sinnúmero de medidas populistas de corto plazo que tienen un efecto negativo para la economía en el largo plazo. Muchas de estas políticas pueden ser preferidas debido a que el gobernante enfrenta el beneficio de corto plazo pero no paga los costos de largo plazo.

Por lo tanto surge la pregunta de **cómo institucionalizar las decisiones, fijando reglas independientes del gobierno de turno.**

Un caso que refleja el fin que estamos buscando es el del Banco Central, que era dependiente del Gobierno de turno hasta antes del retorno de la democracia. De esta forma, el gobierno tenía todas las libertades para emitir más dinero en periodos de campaña ocasionando un desequilibrio macroeconómico severo.

Veamos con más detalle:

El Banco Central desde 1925 hasta 1989, dependía del gobierno de turno. Hoy en cambio, es independiente donde, su horizonte de duración de su autoridad va desfasado con el de la autoridad política. Se le fija un objetivo claro y medible (control de la inflación y estabilidad macro), es decir, velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos.

El Consejo del Banco Central es formado por 5 miembros elegidos (incluido el presidente del BC) por su duración es de 10 años (horizonte de planeación distinta que el gobierno). Además tiene estricta prohibición de financiar directa o indirectamente el gasto público. Esta medida ha tenido efectivos resultados tanto políticos como económicos.

Otro caso de buena institucionalidad es la creación de la Alta Dirección Pública, que señala básicamente una selección en base a mérito por una instancia técnica e independiente

formado por un comité (CADP). Nace el 2003 luego de los escándalos MOP-GATE. En resumen, es un acuerdo político para despolitizar nombramientos en cargos directivos. Hoy en día un total de 831 cargos directivos están sujetos a nombramiento por el CADP, de los cuales, un 30% han sido nombrados, 25% se encuentran en proceso y un 45% están pendientes. No obstante, 975 cargos quedaron fuera del sistema y son de exclusiva confianza política. Se incluyen aquí unos 700 cargos de primer y segundo nivel y 275 entre ministros, subsecretarios, intendentes y gobernadores.

Si analizamos otro caso exitoso es el del Tribunal de la Libre Competencia. Este tribunal es creado debido a que el sistema antiguo tenía poca independencia y era poco profesional. Faltaba un órgano resolutivo técnico e imparcial en este tema. Es así como en 1999 se aprueba la reforma que confiere mayor poder y presupuesto a la Fiscalía Nacional Económica y se inician negociaciones con la oposición para crear dicho tribunal. El proyecto ingresa al Congreso en 2002, siendo en 2003 estaba aprobado

Otro caso exitoso que podemos mencionar es el la regla de superávit estructural.

Sistema político chileno

Sistema político y estructura de incentivos: Según los autores Spiller y Tommasi, se identifican seis factores capaces de influenciar el grado de cooperación, a saber, los cuales son:

- E*l número de actores:* un mayor número de actores disminuye el número de parámetros sobre los cuales se puede cooperar.
- *Relaciones ínter temporales entre actores*: la cooperación se facilita cuando un grupo relativamente homogéneo interactúa repetidamente en relación con un escenario en que los agentes interactúan aleatoriamente.
- *Escrutinio de las acciones individuales:* mientras menor sea la capacidad de monitorear las acciones de las contrapartes, más difícil se torna sostener la cooperación.
- *Capacidad de enforzamiento:* Si los juegos repetidos pueden tender hacia el self-enforcement, una opción alternativa es la fijación de reglas o bien la delegación de las acciones de política a una burocracia independiente.
- *Mercados (plataformas) formales de intercambio:* Los intercambios más complejos y el grado de cooperación implícito se ven facilitados por la existencia de un "terreno" formal para llevar a cabo esos intercambios políticos.
- *La estructura temporal de pay-offs:* pay-offs de corto plazo muy altos dificultan la cooperación.

Veamos un ejemplo real como lo es el caso argentino. Aquí podemos ver como particularidades institucionales que dificultan cooperación actores políticos, como por ejemplo, el Poder Legislativo está poco interesado en actividades legislativas, además que existe una alta burocracia con pocos incentivos de largo plazo. Otro punto de suma importancia es que el Poder judicial posee escasa independencia del Ejecutivo, lo cual promueve la corrupción en términos exacerbados, donde el Poder Ejecutivo posee amplios espacios para hacer movidas discrecionales. En otro ámbito, el sistema federal que no promueve responsabilidad fiscal. En síntesis, estos incentivos obedecen a un conjunto de provisiones constitucionales y del sistema electoral que determinan muchos actores, con horizontes de corto plazo y que actúan en arenas informales

Ahora bien, analicemos el caso chileno. Si vemos los antecedentes históricos, antes de 1973 el sistema política se regía por los tres tercios (derecha, centro, izquierda), lo cual provocada una gran polarización en la política y se desencadenada en un Poder Ejecutivo sin mayoría en el Parlamento. Es importante recordar que los presidentes no eran elegidos con mayoría absoluta como es el caso de ahora (50% + 1), sino que entre las tres mayorías el Parlamento elegía al Gobernante.

No obstante, luego con el retorno de la democracia, el sistema cambia. En primer lugar se fijan dos sistemas electorales, uno para la elección de Presidente y otro para el Parlamento[75]. En el primer caso, la gran diferencia es que se instaura la figura de segunda vuelta, donde se obliga que quien sea elegido presidente obtenga la mayoría absoluta (si es que no la consiguió en primera vuelta). En el caso del sistema electoral para el parlamento se instaura el sistema binominal, un sistema muy cuestionado, pero que debemos ver todas sus fortalezas y debilidades según el contexto social (¡hoy es muy fácil decir "el binominal es una mierda![76]" sin un argumento claro).

Básicamente el sistema binominal reduce el número de actores políticos creando incentivos a 2 coaliciones (Concertación de Partidos por la Democracia / Alianza por Chile). Existe un alto costo de separación dando gran liderazgo a los partidos. Además, crea una alta barrera a la entrada.

Este sistema puede generar problemas de competencia política, ya que se puede dar el caso donde 1/3 = 2/3, es decir, alguien que tiene 1/3 de los votos obtiene el mismo resultado (electo) que alguien que obtuvo el 2/3 de los votos. En principio esto aleja las plataformas electorales del votante mediano. Sin embargo, la elección presidencial reduce ese problema.

Además, debido al alto costo de salida, esto disciplina a los partidos dentro de una coalición, incentivando una continua negociación dentro de las coaliciones para definir

[75] Omitimos del análisis el sistema electoral para Alcaldes y Concejales, que también es diferente.
[76] Un estudiante de Economía y Políticas Públicas no lo puede decir así de simple, sino que primero tiene que analizarlo y después dar una conclusión.

candidatos al legislativo. Esto tiene sus lados buenos y malos, ya que, en primer lugar genera juegos repetidos entre mismos actores, donde, sabemos por teoría de juegos, eso repercute a mejores resultados. Pero, por la otra vereda, genera perdida de competencia, ya que, quien es elegido como candidato de las grande coaliciones, tiene probabilidad casi 1 de ser electo[77] Además, el sistema electoral no pone límites a la reelección teniendo hoy políticos de carrera y llegado a que en Chile el 75 % de los miembros del Congreso son repostulados y un 60% son reelegidos.

Dos fuerzas de similar peso en el parlamento conllevan a una oposición que juega siempre como veto al poder del Ejecutivo, lo que conlleva a una negociación continua en búsqueda de acuerdos. Esto, además del problema de competencia, crea problemas de captura y bloqueo de iniciativas, ya que, todo pasa por los partidos y sus cúpulas.

Veamos ahora el caso de las elecciones presidenciales en Chile. Podemos ver un sistema presidencialista muy fuerte, donde el presidente determina la agenda legislativa, pero con "veto players" en parlamento, como se dijo anteriormente. El sistema electoral, a diferencia del binominal, es mayoritario. Si ningún candidato obtiene 50%+1 en primera vuelta las 2 primeras mayorías van a segunda vuelta, lo cual crea un incentivos a buscar del votante mediano, lo cual a su vez, modera las agendas políticas (se abarcan otros temas de interés).

No obstante, al tener dos grandes coaliciones con representación parlamentaria, existe un incentivo a una negociación intra bloque para designar candidato presidencial (nuevamente recordemos el concepto de juegos repetidos)

El mandato del Presidente dura 4 años de duración sin reelección, lo cual es un tema muy en el debate: ¿Es posible hacer un gobierno eficaz, donde, es muy probable, que los últimos años se gobierne haciendo campaña en torno al candidato de la coalición gobernante[78]? ¿Hay incentivos a hacer proyectos de largo plazo, donde probablemente el reconocimiento se lo lleve otro Gobierno?

Sin embargo, existen elementos de moderación. Por un lado, las elecciones legislativas no son 100% concurrentes con presidencial, además que las elecciones municipales no coinciden con presidencial ni parlamentarias. Otro aspecto importante es la existencia de leyes quórum calificado, las cuales necesitan 2/3 de los votos para ser aprobadas. Antes, también existía una figura muy cuestionables[79] como lo eran los Senadores designados (2006) y senadores vitalicios "democracia protegida", los cuales rompían con la balanza impuesta por el binominal. Además podemos mencionar el Poder judicial independiente, la Contraloría independiente, un bajo índice de corrupción, Banco central independiente, la

[77] Recordar caso Allamand y Frei, donde no necesitaban hacer campañas para saber que serían electos.
[78] Ojo: esto es independiente si el gobierno es de Concertación o Alianza, para que no se creen dichos nuevamente de "desalojo" u otros términos poco constructivos y apropiados (lector: vuelva a leer a Engel en La Tercera).
[79] Para algunos.

creación de la Alta Dirección Pública y del Tribunal de la libre competencia, entre otras medidas.

En resumen, el sistema binominal trajo a Chile grandes beneficios, sobre todo en la cooperación entre actores completamente distintos entre sí. Mucho de la estabilidad, tanto política y económica, se debe a este sistema, algo que aún no logran nuestros vecinos en la región, y por tanto, nuevamente, nuestro éxito económico de Chile últimos 20 años no es fruto del azar, sino de reglas del juego e incentivos detrás claras que conllevan sólidas instituciones políticas

No obstante, hoy se está en el debate si el sistema binominal es óptimo para nuestra etapa actual de desarrollo (recordar que ya no somos un país que viene saliendo de una dictadura). El principal problema que se le asigna hoy a este sistema es el de la falta de renovación y competencia política, lo cual atenta contra reformas de "tercera generación", como por ejemplo, la educación.

CAPÍTULO VI: Instituciones y Proceso de Toma de Decisiones[80][81]

Introducción

¿Qué son las políticas públicas? Es una respuesta que debemos tener muy clara, ya que existen muchas visiones e incluso confusiones con este concepto. Algunos simplemente lo definen como "lo que hace el Gobierno", o "el resultado del proceso político", difícil consenso. Donde si coincide la mayoría de las personas es que el tema fundamenta de las políticas públicas es que buscan el máximo bienestar social posible para el mayor número de personas.

Quizás la principal causa de esta confusión sobre el concepto de política pública es producto de nuestro idioma, el español, ya que generalmente utilizamos el término política para referirnos tanto a la *estructura* del sistema (sistema vigente, normas, etc.), como también al *proceso*, donde entran en juego los cada día menos populares políticos y todo su "juego", y también relacionamos el concepto con el *resultado* de todo lo anterior, que es precisamente a lo que se refieren las políticas públicas.

Los angloparlantes no conviven con esta confusión ya que poseen tres términos diferentes para englobar estos tres conceptos: *Polity* llaman a la estructura, *Politics* al proceso y por último *Policy* al resultado y por ende, a las políticas públicas.

Es en este último punto donde centraremos el análisis de este cursos: El resultado de la política: ¡Las políticas públicas!

La gente generalmente apela al Gobierno para solucionar temas que no tienen solución en el mundo privado. Recordemos, que entre privados las relaciones se basan a través de contratos voluntarios, tanto formales como informales, como por ejemplo, la compraventa de algún bien. En cambio, en las políticas públicas se refiere a un proceso de *decisión colectiva vinculante*[82], es decir, cosas que no podemos resolver vía contrato, lo que conllevan a decisiones obligatorias para todos expresadas en leyes.

En términos simples, una política pública es una forma estándar para tomar decisiones sin tener que analizar caso a caso, ya que lo público es algo que afecta no sólo a algunos privados, sino que a toda la sociedad.

Veamos algunos ejemplos. El maltrato familiar antes era considerado como un asunto privado, pero ahora es un asunto público, y por tanto, objeto de una decisión colectiva vinculante. Este es un ejemplo donde se ha politizado un asunto que antes era privado. A su vez, también existen casos que se han despolitizados, es decir, antes correspondían a una

[80] Profesor Mario Drago.
[81] Compilación presentaciones profesor y apuntes propios.
[82] Principal característica de las políticas públicas.

política pública y ahora sólo es una decisión donde los individuos tienen la libertad de optar. Ejemplo claro de esto es la libertad de culto en nuestro país.

Otros ejemplos son la reforma procesal penal, restricción vehicular, introducción del sistema multiportador en telefonía de LD ('multi-carrier'), norma "el que llama paga" para telefonía, entre otros

Podemos ver en estos ejemplos que muchas políticas públicas tienen cero costo fiscal, ya que sólo son normar de acción para la sociedad.

De lo anterior, surge la pregunta de cuándo es conveniente declarar a algo como política pública. Ante eso, existen diferentes visiones. Algunos señalan que una política pública surge cuando existe un problema en la sociedad, pero otros, señalan que más que la existencia de un problema, las políticas públicas surgen cuando se encuentra la solución. Para entender de mejor medida esta última visión, analicemos el siguiente ejemplo: El problema del embarazo infantil siempre ha existido en nuestra sociedad, sin embargo, recién hoy se empieza a discutir, ya que existe un tipo de solución como lo es la entrega gratuita de la píldora del día después.

En resumen, podemos decir que las políticas públicas son un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno considera prioritario. Un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención. (Tamayo)

Son cursos de acción o flujos de información relativos a un objeto u objetivo público, desarrolladas por el sector público con participación de la comunidad y el sector privado. Pueden incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, y aspectos institucionales (Lahera). Procuran modificar un aspecto de la realidad considerada por los ciudadanos y/o por el propio gobierno como un "problema", es decir, como una situación indeseable y sobre la cual la autoridad pública debería intervenir para modificarla.

"Una política propone una intervención para alterar alguna circunstancia o un modo de conducta. Si está bien formulada contendrá una descripción de la condición de estado deseada y el conjunto de medios que prometen realizar esa condición (es decir, alcanzar sus metas)." [Landau, 1977/1992] Las Políticas Públicas incluyen los recursos institucionales, normativos, administrativos, financieros y humanos destinados por el gobierno a enfrentar la situación definida como "problema", e involucran medidas prácticas: formas de intervención, reglamentación, provisión de prestaciones, asignación de recursos, represión, etc., pero también pueden ser de carácter simbólico: un discurso, una campaña comunicacional, una idea-fuerza o un concepto ("femicidio", "protección social").

Sin duda, las políticas públicas es un tema contingente que todos debieran, por lo menos, mostrar interés, no sólo estudiantes de políticas públicas, para así, no tener confusiones sobre su concepto y ver su gran importancia para la sociedad.

Definiciones

Como dijimos anteriormente, se entiende por política pública al conjunto de objetivos, orientaciones, criterios, decisiones, acciones y recursos asumidas por una autoridad pública para intervenir sobre un aspecto de la realidad que en un determinado momento los ciudadanos y/o el propio gobierno consideran como un "problema" prioritario que requiere atención.

Podemos ver que las políticas públicas es, en términos generales, lo que hace el Gobierno y que afecta a toda la sociedad. Busca realizar una intervención de la realidad en algún aspecto que se considera indeseable. Esto quiere decir, que detrás de toda política pública hay una teoría implícita, es decir, una causa. El problema, es saber identificar cual es esa causa, cual es el problema a tratar.

En otras palabras, las políticas públicas constituyen el aspecto de la política que preocupa y afecta a la mayoría de la gente. Aluden al impacto que tiene el gobierno en la sociedad, es decir, la capacidad que tiene el gobierno de hacer que las cosas sean mejores (o peores) para la gente.

Dimensiones y características de las políticas públicas

Es muy diferente hablar de intensiones, de acciones y de resultados de una política pública. Cada uno de estos aspectos conforma una dimensión de las políticas. Muchas veces, se produce un efecto no esperado, ejemplo de esto son las casas en Perú, Ámsterdam, etc., las cuales, por producto de una política pública, se produce nuevas prácticas.

Analicemos en más profundidad las características de las políticas públicas. Según Meny y Thoenig (1992) nombra las siguientes características:

Características de las Políticas Públicas:

a) Poseen un contenido: se movilizan recursos para generar ciertos resultados o productos buscados (outcomes).
b) Constituyen un programa: una política no se reduce a un acto concreto considerado aisladamente. Tras cada acto, actividad u acción existe un marco más general en el que se insertan y articulan los actos, actividades y acciones, el que les otorga sentido.

c) Tienen una orientación normativa: una política es la expresión de finalidades, preferencias y valores asumidos -explícita o implícitamente por la autoridad pública o decisor. Hay situaciones preferidas a otras.
d) Cuentan con un factor coercitivo: las políticas públicas están respaldadas por la legitimidad de la autoridad legal, y apoyadas en el monopolio legítimo del uso de la fuerza. Son una manifestación de las potestades públicas. Son obligatorias (vinculantes) para todos los individuos regidos por un Estado.
e) Una jurisdicción o competencia social: Actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de todos o un determinado público, individuos o grupos de los administrados.

Gobierno y políticas públicas

Según Tamayo "Los gobiernos son conjuntos de organizaciones —ministerios, concejalías, empresas públicas, juzgados, escuelas, hospitales, etcétera— que combinan recursos normativos, humanos, financieros y tecnológico y los transforman en políticas, en programas públicos, en servicios, en productos, para atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas y, en definitiva, lograr unos impactos objetivos sociales, políticos y económicos.

A su vez, una autoridad pública es quien que ejerce funciones de gobierno sobre personas y territorios definidos como depositaria de la legitimidad estatal, dotada de potestades públicas. Además, concede y administra los bienes colectivos (públicos). Aquellos bienes o servicios son indivisibles (oferta conjunta, no-rivalidad en el consumo). Además no pueden ser racionados en forma selectiva por los mecanismos de mercado y los precios y deben estar disponibles para cualquiera (no-exclusión).

Según esta definición es importante tener en cuenta que la gestión interna es diferente a la gestión de las políticas públicas. Este último concepto tiene relación con el impacto o eficiencia de las determinadas políticas públicas, en cambio, la gestión interna, sólo corresponde al uso o destinamiento de recursos a dichos políticas.

Por último, existen diferentes tipos de políticas públicas, que difieren entre sí:

- Reglamentarias: dictación de normas. Máxima coerción, se limitan las libertades individuales de los afectados, y sus intereses se transforman por decreto.
- Distributivas: concesión selectiva de una autorización.
- Redistributivas: Dictación de criterios que dan acceso a ventajas a determinadas categorías de sujetos.
- Constitutivas: la acción pública define las reglas sobre las normas o acerca del poder. La coerción afecta al sujeto de manera débil e indirecta.

Agenda de Gobierno

La Agenda de Gobierno es el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.

La importancia de este proceso se debe principalmente a tres hechos:

- Los recursos del Gobierno son escasos (económicos, humanos, jurídicos, administrativos, políticos, tiempo).
- La capacidad de atención del gobierno es limitada.
- Los problemas de políticas públicas no son datos a priori, sino que son resultados de definiciones, están sujetos a diferentes interpretaciones.

Según Charles D. Elder & Roger W. Cobb, la formación de la agenda puede ser entendida como un proceso de toma de decisiones difuso, enmarcado en el modelo desarrollado por Coheh & March denominado "tarro de basura" (Garbage- Can Model). Las decisiones son vistas como el resultado de la confluencia, convergencia o intersecciones aleatorias de cuatro corrientes relativamente independientes: las personas, los problemas, las soluciones y las oportunidades de elección.

El flujo de las personas o actores: Debido a que los problemas y las prioridades de la agenda se construyen socialmente, quienes participan en su formación constituyen un factor muy importante y muchas veces decisivo. Algunos detentan mayor acceso y poder que otros para establecer y dar forma a la definición de problemas públicos, esto por los recursos que poseen, por su conocimiento especializado o porque sus intereses están mejor organizados. Esto pone en desventaja a los que se han organizado de manera ineficiente.

El flujo de las cuestiones, asuntos o problemas: La definición de los problemas públicos es el resultado de una construcción basada en interpretaciones, valoraciones, marcos de referencias y teorías implícitas. La definición de un problema es clave para su tratamiento posterior. En ello frecuentemente quienes tienen mayor capacidad para definir los problemas son quienes se encuentran en lo que se denomina 'subsistemas de gobierno', los que tienen ciertos sesgos y predisposiciones que filtran el acceso de los problemas a la agenda y delimitan las posibles soluciones a tener en consideración. Para ganar acceso a la agenda, la definición de un problema tiene que ser políticamente creíble y aceptable, y abordable mediante acción pública. En esto también pueden jugar un papel clave los 'empresarios de asuntos'.

El flujo de las soluciones: Definir una situación como un problema de políticas públicas significa aceptar que tiene solución y delimitar las soluciones posibles. La calidad de problema de un fenómeno depende de la posibilidad de percibir su solución. En este

sentido, son las 'soluciones' las que hacen posibles los 'problemas'. *Las 'soluciones aceptables'* y, por tanto, dignas de ser consideradas, dependen de restricciones ideológicas (valores, creencias culturales, conocimiento socialmente 'aceptado') y de los recursos involucrados (costos realistas y aceptables).

El flujo de las oportunidades de elección: Gran parte de la agenda está ocupada por la herencia, compromisos anteriores y obligaciones permanentes del Estado. Ello hace que sean muy limitadas las oportunidades para introducir problemas nuevos en la agenda. Existen ciertas condiciones o situaciones fugaces y pasajeras que facilitan la entrada de un problema en la agenda, son las denominadas 'ventanas de políticas' o 'ventanas de elección', en las que deben coincidir en un mismo momento y lugar el 'problema', su 'solución', y las personas indicadas, políticamente bien ubicadas y dispuestas a presionar a favor de determinada cuestión o asunto.

Estas normalmente son los períodos de elecciones, el primer año de gobierno, los cambios de autoridades y personal de gobierno, una crisis, o el derrumbe de una política existente. El acceso a la agenda gubernamental tiende a ser el producto de un complejo proceso que frecuentemente posee una estructura informal y laxa. En el acceso de nuevos temas a la agenda existen factores movilizadores, tales como:

- Elecciones: Compromisos con ciertos temas recogidos durante la campaña presidencial y legitimado por el voto.
- Cambio de Autoridades: Nuevo personal trae actitudes diferentes y busca distinguirse de sus predecesores.
- Primer año de Gobierno: El gobierno electo busca llevar a la práctica grandes temas, y tiende a ser receptivo de propuestas de políticas.
- Periodos entre elecciones: Rutinas del ciclo presupuestario, dictámenes de evaluación y nueva autorización de programas (incrementales sobre las políticas existentes).
- Crisis: Eventos dramáticos o combinación de circunstancias, importancia de que los empresarios de políticas gestionen las crisis para suscitar atención sobre el problema.

Según Tamayo, los factores con mayor peso causal en la configuración de la agenda formal del gobierno son:

- La fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso,
- Las relaciones políticas y administrativas que ha tejido entre ellos y con el gobierno.

Existen grupos e intereses mejor organizados y con más recursos que otros:

- Número
- Peso electoral

Sesgos negativos:

a) El poder y la capacidad de presión de los Grupos de Interés. (organización, capacidad e influencia)
b) Sesgos culturales (nacionales, políticos, organizativos)
c) Peso de la tradición (mas fácil que se incluya un problema conocido, o parecido a uno ya tratado, que uno desconocido –por alto grado de incertidumbre en su desarrollo, costos, compromiso de recursos futuros y resultados de la intervención.
d) Actitudes y valores de los decisores públicos (actitudes hacia el problema, posición ideológica, especialidad profesional). A mas desconocimiento sobre el tema, mas preponderancia de valores.

Sesgos positivos:

a) Medios de comunicación de masas: Llaman la atención de los decisores sobre problemas que afectan a personas o colectivos determinados. Tratamiento emotivo.
b) Competencia política: procesos electorales son momentos de cambio en la agenda institucional (examen sobre la agenda sistémica para liderar problemas)
c) Deseos de crecer de las organizaciones públicas. Método para justificar su existencia, ampliar sus recursos, etc.

Las políticas públicas como proceso

El proceso de las políticas públicas está formado por etapas, desde su iniciación y formulación hasta su implementación y evaluación. Específicamente, se definen las siguientes etapas o momentos analíticos:

1. Identificación y definición del "problema".
2. Formulación de las alternativas de solución
3. Adopción de una alternativa
4. Implementación de la alternativa seleccionada
5. Evaluación de los resultados obtenidos.

Sin embargo, esta sólo es una desagregación analítica, ya que en la realidad estas fases se confunden y ninguna fase aislada del proceso tiene sentido en sí misma, todo lo contrario, estas diferentes fases se retroalimentan entre sí. Por ejemplo, muchas veces ocurre que se adoptan medidas que no cuentan con una adecuada definición del problema, y como estas diferentes fases se retroalimentan entre sí, puede pasar que la evaluación (última etapa) puede ayudar a mejorar la identificación y definición del problema.

Veamos por qué es tan importante tener una buena definición del problema. Partamos con el clásico ejemplo: Transantiago, donde se definió el problema de la delincuencia, la

contaminación, etc., pero muy poco se considero en la definición del problema el tema del transporte, lo que corresponde a una pésima definición de éste.

La definición del problema es la etapa más importante en toda política pública, sin embargo, esta fase ha tendido a ser tradicionalmente soslayada en favor del énfasis en 'la elección de la mejor alternativa', a partir de la creencia intuitiva de que los problemas existían "en sí". Debido a esta creencia, se consideraba que con buenas capacidades técnicas se podría observar, reconocer y medir con facilidad los denominados "problemas públicos", y definirse de manera no controversial, 'objetivamente'.

La realidad sin embargo muestra lo contrario, ya que los denominados "problemas públicos" son una construcción social, definidos subjetiva e interesadamente por el observador. De esta forma, distintos actores entenderán el problema de diferente manera.

"Los problemas no existen"

Dicho lo anterior, podemos afirmar que los problemas no existen, son construidos y definidos subjetiva e interesadamente por un observador. Dicho de otro modo, son una construcción social, ya que, los problemas objeto de las políticas públicas no emergen directamente de las situaciones, sino que requieren de interpretación y definición.

Un ejemplo que puede ser muy clarificador es preguntarnos el porqué los elefantes se extinguen y las vacas no. La respuesta a ello puede ser muy diferente a la definición del problema que la mayoría siempre se hace. La respuesta pasa por los derechos de propiedad, es decir, a los elefantes nadie los cuida, a las vacas sí.

En resumen, no son sólo los hechos sino su interpretación lo que define el problema. Los problemas objeto de políticas públicas son construcciones sociales que reflejan concepciones de la realidad. Esto quiere decir que no son dados objetivamente, ni independientes de los sujetos, sino definidos subjetiva e interesadamente por un observador. Son una construcción social que reflejan concepciones de la realidad.

Los problemas objeto de las políticas públicas no emergen directamente de las situaciones. Requieren interpretación y definición. No son sólo los hechos sino su interpretación lo que define el problema. "Definir un problema es seleccionar ciertas realidades y descartar otras, y hacer valoraciones sobre ellas." [Elder & Cobb 1984: 91].

Los hechos que se consideran relevantes al definir un problema dependen de:

- el marco de referencia que se posea, y
- la o las teoría(s) implícita(s) que posean las personas que evalúan la situación.

Ambos factores están condicionados por las ideologías, los valores y creencias culturales de la sociedad, así como por el conocimiento socialmente 'aceptado'. La definición que se adopte condicionará las alternativas de solución que se tomarán en cuenta (Ejemplo: drogadicción como problema de seguridad ciudadana o como problema de integración social).

También es importante mencionar que la calidad del problema también depende de la posibilidad de percibir que tiene solución en nuestro país y sociedad. Ejemplo, de esto es el problema de la pobreza, donde no hay una sola política contra la pobreza, sino que varias, ya que todos tienen una definición diferente y por ende, distintas soluciones.

Se presume no sólo que se debe y se puede 'hacer algo' sino que la posible solución cae dentro de la competencia de las autoridades legítimas de gobierno. Dicho esto, se podría decir que "son las soluciones las que hacen posible los problemas". Una situación que no tiene una solución concebible (que no hay manera de resolverlo o al menos de aminorarlo) no es un problema sino simplemente un hecho lamentable de la vida, un hecho fatal.

Por ende, si la definición de un problema no comporta una solución factible, tampoco suscita una atención seria como problema de política pública.

Como vemos, todos los problemas tienen muchas dimensiones dependiendo de la definición que cada actor de la sociedad da. Los hechos que se consideran relevantes al definir un problema dependen de: el marco de referencia que se posea, y la o las teoría(s) implícita(s) que posean las personas que evalúan la situación. Ambos factores están condicionados por las ideologías, los valores y creencias culturales de la sociedad, así como por el conocimiento socialmente aceptado.

La definición que se adopte condicionará las alternativas de solución que se tomarán en cuenta. Ejemplo: drogadicción como problema de seguridad ciudadana o como problema de integración social. La definición del problema será clave para su tratamiento posterior, ya que condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción, y los criterios de evaluación de resultados o impacto.

Volvamos al ejemplo de la pobreza: No es lo mismo definir la pobreza como "ausencia de igualdad de oportunidades" que como "explotación" o como "rezago cultural". Sus componentes y factores causales son diferentes y perfilan políticas diferentes.

Para terminar este apartado debemos diferencia los conceptos de situaciones problemáticas de problemas. Las situaciones problemáticas son hechos efectivamente vividos u observados por el sujeto y que al ser referidos a su cuadro valorativo arrojan conclusiones negativas de reprobación y malestar. Se trata de discrepancias entre las condiciones vividas u observadas y las deseadas, entre lo que efectivamente ocurre y lo que se desea que ocurriera, entre el ser y el deber ser.

En cambio, los problemas tienen una naturaleza cognoscitiva, más que vital o valorativa; son construcciones lógicas, que articulan, ordenan los datos y elementos que la tensión entre la factualidad y el deseo liberó y los reúnen en una definición.

Los problemas que son objeto de políticas públicas son fenómenos complejos, multidimensionales. Las políticas normalmente intentan abordar ciertos aspectos o dimensiones del problema. En este sentido, las políticas públicas no resuelven los problemas sino que intentan más bien reducir o aminorar ciertas dimensiones del problema, para lo cual es necesario identificarlas.

Por lo anterior, una tarea importante en la fase de identificación y definición del problema es intentar reducir éste a ciertas dimensiones y aspectos que permitan su tratamiento. A esto se le denomina también el desempaque de los asuntos.

La lógica de la acción colectiva

El problema de la acción colectiva –o problema del free-rider– surge cuando para todos los miembros de un grupo sería mejor que todos actuaran colectivamente para lograr un bien colectivo, pero sin embargo nadie tiene un interés individual en contribuir a la provisión de tal bien. A menos que el número de miembros de un grupo sea muy pequeño, o que exista coacción o algún otro mecanismo especial para hacer que las personas actúen a favor de su interés común (un incentivo selectivo), las personas racionales y guiadas por su propio interés individual no actuarán para lograr sus intereses comunes o de grupo.

"Tenemos un problema de acción colectiva si se satisfacen dos condiciones:

- Cada individuo obtiene mayores beneficios bajo condiciones de cooperación universal que bajo condiciones de no cooperación universal;
- Cada individuo obtiene mayores beneficios si se abstiene de cooperar, independientemente de lo que hagan los otros."

[Jon Elster (1985) "Racionalidad, moralidad y acción colectiva", Ethics, No. 96]

El problema de la acción colectiva aparece cuando el interés privado (individual) impide la obtención de un bien público. Las principales consecuencias del "problema de la acción colectiva" para comprender el proceso de formación de la agenda de gobierno en una democracia es que los grupos de interés relativamente pequeños, con intereses concentrados, tendrán mayor capacidad para influir sobre el gobierno en su propio beneficio particular que los grupos grandes, con intereses difusos, dispersos.

Por una parte los grupos pequeños enfrentan menores costos de organización y coordinación, y tienen una mayor capacidad de controlar a los 'free riders', lo que les otorga una mayor capacidad de acción colectiva que a los grupos numerosos.

Por otra parte, la relación costo-beneficio es más favorable para los grupos pequeños que para los grupos grandes. El beneficio a obtener de la acción colectiva por los miembros de un grupo pequeño es considerablemente mayor que el que podrían obtener los de un grupo numeroso, por lo tanto, tienen mayores incentivos para organizarse y actuar colectivamente.

Así, podemos comprender por qué incluso en una democracia los grupos de interés pequeños con intereses concentrados normalmente tienen mayor influencia y poder que los grupos numerosos con intereses difusos, dispersos, ampliamente compartidos. Estos últimos tendrán mayores dificultades para transformarse en acción colectiva que los intereses particulares de pequeños grupos. Por tanto, el acceso a la formación de la agenda y el diseño de políticas públicas es limitado y desigual.

El mercado y la eficiencia

La preferencia por el mercado como mecanismo de asignación de recursos tiene que ver con la eficiencia que se deriva de este mecanismo frente a sus alternativas (coordinación centralizada/planificación). La eficiencia en la asignación de los recursos en una sociedad es un requisito para incrementar su prosperidad, es decir, para incrementar la producción y disponibilidad del mayor número de bienes y servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros con los recursos disponibles. No obstante, el mercado por sí mismo NO resuelve los problemas de distribución del ingreso, pues ello no tiene que ver con la eficiencia.

La competencia incentiva la creación de nuevos productos, bienes, servicios, métodos de producción y la reducción de sus costos (‘economizar’). Incentiva la investigación y la innovación además tiende a producir una asignación eficiente de los recursos, al igualar el Beneficio marginal (adicional) de la producción de un bien o servicio al Costo marginal (adicional) de producir éste.

Si recordamos la optimalidad de Pareto, vemos que cuando no existe posibilidad de reasignar los recursos de una sociedad de tal forma de mejorar el bienestar de al menos un individuo sin reducir el bienestar de otro. En otras palabras, mientras no se llegue a tal situación, existen reasignaciones que mejoran la asignación de recursos y, por lo tanto, el bienestar del conjunto de la sociedad (Bienestar Social).

No es posible redistribuir los bienes y la riqueza de forma tal de incrementar la utilidad de al menos un individuo sin que al mismo tiempo disminuya el bienestar de al menos otro sujeto. Sin embargo, debemos tener presente que Bienestar Social ≠ Equidad.

Un proceso productivo es eficiente si: 1. No se puede generar la misma cantidad de producción utilizando una combinación de factores o insumos de menor costo, o 2. No se puede aumentar la producción utilizando la misma combinación de insumos o factores.

Una determinada situación es Pareto eficiente si es imposible mejorar la situación de al menos una persona sin empeorar la situación de otra. Es un límite. Toda vez que tal situación no se cumple se dice que es posible obtener mejoramientos de eficiencia Paretiana.

También es importante definir Eficiencia técnica: Se refiere a cuando no puede producirse la misma cantidad de producto (un bien o servicio) con una menor cantidad de insumos o factores (i.e., trabajadores y máquinas).

Problemas de gestión, otros tipos de eficiencia

Eficiencia asignativa (alocativa): cuando se logra producir la mejor combinación de bienes utilizando la más barata combinación de factores.

Mercado competitivo. Es cuando un mercado en el que hay muchos compradores y muchos vendedores, de forma tal que cada uno de ellos ejerce una influencia insignificante en el precio de mercado. En otras palabras, existe una dispersión de la capacidad de control que los agentes económicos pueden ejercer sobre el funcionamiento del mercado y los precios.

Modelo de Mercado de Competencia Perfecta

Corresponde a una Representación idealizada. Aquí, la interacción recíproca entre oferta y demanda determina el precio. Ningún productor o vendedor (oferta) ni ningún comprador (demanda) es lo suficientemente importante para afectar el precio mediante cambios en la cantidad que vende o compra (nadie tiene 'poder de mercado').

Existe una Competencia por precio. La empresa perfectamente competitiva es cuando la cantidad vendida (Q) no afecta al precio de mercado (p). Es decir, enfrenta una curva de demanda completamente elástica (horizontal). El precio (p) está dado y no se ve afectado por la cantidad vendida por la empresa individual. En otras palabras compradores y vendedores son precio - aceptantes. Además, el precio obtenido por la venta no depende de la cantidad producida.

La decisión clave que enfrenta es si debe producir o no, y qué cantidad debe lanzar al mercado. Utilidad = Ingresos Totales – Costos Totales. La empresa maximizará su utilidad o beneficio en aquel nivel de producción en que se equilibran el precio y el costo marginal: p = Cmg (Condición de óptimo).

Condiciones para la existencia de un Mercado Perfectamente Competitivo

1. Existencia de un elevado número de compradores y vendedores en el mercado
    a. Comportamiento individual no tenga efectos perceptibles sobre los precios.

   b. Productores y consumidores aceptarán los precios del mercado como datos, como un parámetro.
   c. Competencia conducirá a que nadie pueda comprar a un precio inferior al que compra el resto, ni a vender a un precio más alto del que vende el resto.
   d. Ningún vendedor ni comprador es lo suficientemente importante para afectar el precio mediante cambios en la cantidad que vende o compra.
   e. No hay rivalidad entre las empresas; competencia impersonal.
2. Homogeneidad del producto: Tanto compradores como vendedores deberán ser indiferentes respecto a quién comprar o vender.
3. Información perfecta, completa y simétricamente distribuida respecto de las condiciones del mercado.
4. Libre movilidad de los recursos productivos.
   a. Libertad de entrada/salida del mercado
   b. Dispersión de la capacidad de control que los agentes económicos pueden ejercer sobre el funcionamiento del mercado.

Supuestos tras el modelo de un Mercado Perfectamente Competitivo

1. Alto número de operadores (ausencia de monopolio, estructura atomística del mercado), de forma tal que ningún agente o empresa tenga poder suficiente para afectar autónomamente el precio de un bien o servicio en el mercado.
2. Información completa y uniformemente distribuida (simétrica) entre los agentes sobre las condiciones de oferta y demanda y las características de los productos.
3. Homogeneidad y divisibilidad de los productos.
4. Libertad de entrada y salida del mercado (mercados desafiables)
5. Ausencia de externalidades.
6. Ausencia de bienes públicos.
7. Costos de transacción menores, superables
8. Ausencia de rendimientos crecientes de escala.

Recordemos también el concepto de '**Externalidades'**: Ocurre cuando las decisiones de consumo, de producción o de inversión de uno o más operadores afectan el bienestar de otros operadores sin modificar al mismo tiempo el sistema de precios relativos. De esta forma, el costo privado no coincide con el costo social.

Problemas de información (Información asimétrica; diferencias en el acceso)

a) Riesgo moral (acciones ocultas, no observables).
b) Selección adversa (características ocultas, no observables).

Generan incentivos para ocultar información y conductas oportunistas.

a) Acciones ocultas, no observables (Riesgo moral):

i. Representación
ii. Control o monitoreo imperfecto
iii. Problema de agencia (representación – delegación): agente-principal

Soluciones:

- Aumentar control
- Incentivos (salarios de eficiencia)
- Posponer pago (bono a fin de año)

b) Características ocultas, no observables (Selección adversa):
   i. Una parte conoce mejor que la otra los atributos de un bien en un intercambio.
   ii. Autos usados
   iii. Salarios de eficiencia
   iv. Seguro médico

"Señales": Revelar a la otra parte información privada que se posee de una manera creíble. Cuando la parte informada emprende acciones para revelar su información privada. Para ser creíble, tal entrega de información debe tener costos para la parte que la revela.

"Selección": Cuando la parte desinformada emprende acciones para inducir a la parte informada a revelar información privada. Estado ("poderes públicos") a veces puede mejorar los resultados del mercado.

Resto de materia es lo mismo que siempre hemos visto, conceptos económicos.

Fallas de mercado

Se refiere a aquellas situaciones en que no se cumplen los supuestos de un mercado de competencia perfecta ("mercado perfectamente competitivo"). Toda vez que un mercado, en su funcionamiento real, se aparta de los supuestos del modelo de competencia perfecta, estamos ante las denominadas "Fallas de Mercado".

Las Fallas de Mercado constituyen uno de los principales argumentos para la intervención del Estado en la economía

Fallas del Mercado:

1. Falta de Competencia (monopolio, oligopolio, monopolio natural)
2. Existencia de barreras de entrada/salida ("Mercados no desafiables")
3. Información incompleta y asimetrías de información
   a. Riesgo moral (moral hazard)
   b. Selección adversa (adverse selection)

4. Existencia de Bienes Públicos
5. Existencia de Externalidades
6. Mercados incompletos
7. Costos de Transacción importantes
8. Distribución inequitativa del ingreso
9. Desequilibrios macroeconómicos (desempleo, inflación).

Naturaleza del Estado y su rol económico

Veamos dos características peculiares del Estado:

1. Es la única organización cuya membrecía es universal (membrecía obligatoria),
2. Tiene un poder coercitivo no concedido a ninguna otra organización económica

La membrecía obligatoria le otorga al Estado un poder de coerción del que ninguna otra organización dispone. La opción de 'salida' (exit) pone límites bien precisos a todas las organizaciones voluntarias, es decir, a todas las organizaciones distintas al Estado.

Estas dos características distintivas del Estado (membrecía universal y poder de coerción) tienen importantes consecuencias:

a) Elección de los representantes, los que a su vez designan a otros individuos que ocupan los puestos de decisión (responsabilidad y accountability indirecta y difusa).
b) El electorado está bastante poco informado sobre el desempeño de los directivos públicos. La gestión pública es un bien público (todos nos beneficiamos si las empresas públicas están bien administradas), pero ello limita los incentivos para informarse sobre el desempeño de los directivos públicos:
    a. Improbable influencia de los ciudadanos en su designación,
    b. Beneficios que reciben los individuos representan sólo una pequeña fracción del total de beneficios sociales.
    c. Todas las transacciones e intercambios entre partes, excluido el Estado (dejando de lado el robo y los accidentes) tienen carácter voluntario.
    d. Todos las transacciones e intercambios deben arrojar un resultado positivo, beneficiosos para ambas partes involucradas.

Esto no ocurre en el caso de las ‘transacciones’ entre los individuos y el Estado: un individuo puede resultar perjudicado precisamente porque el intercambio carece de carácter voluntario. El rol peculiar del Estado deriva de las características de membrecía universal y poder de coerción.

Ej.: El poder fiscal o la capacidad para imponer tributos. Los ciudadanos no deciden sobre la cuantía de su contribución al Estado y al gasto público. No pagan una suma correspondiente a la propia evaluación de los servicios que reciben del gobierno.

En las sociedades democráticas el Gobierno debe procurar persuadir a los ciudadanos de la justicia de las políticas aplicadas.

Cuatro ventajas del Estado en la corrección de fallas de mercado

1. El poder de tasar (imponer tributos)
2. El poder de prohibir
3. El poder de castigar o sancionar
4. Costos de transacción (de costos de organización, problemas de oportunismo y free-riding, mercados con información imperfecta).

Pero, también tiene responsabilidades…

- Responsabilidad fiduciaria. Como los ingresos del Estado se obtienen obligatoriamente, existe responsabilidad fiduciaria por parte de éste. Tal responsabilidad impone importantes limitaciones al Gobierno.
    i. Restricciones de carácter laboral (salarios, lo que limita capacidad para contratar a la persona más adecuada; y como para ofrecer incentivos adecuados).
    ii. Restricciones impuestas por la exigencia de equidad (los individuos no son idénticos).

Fallas o deficiencias del Estado: Fallas o deficiencias de la intervención del Estado o factores que determinan la incapacidad del Estado para cumplir los objetivos formulados:

1. Información imperfecta, limitada.
2. El potencial de redistribución, inherente a los poderes de coerción del Estado, puede dar lugar tanto a desigualdades como a actividades de 'búsqueda de rentas' (rent-seeking).
3. Falta de competencia.
4. Control limitado sobre los privados.
5. Control limitado sobre la burocracia (problemas de delegación, muchos 'principales')
6. Limitaciones impuestas por el proceso político (decisores, representantes, preferencias, etc.)

Por ello, ante una falla de mercado no siempre la solución automática es la intervención estatal.

Falacias sobre los sectores público y privado

1. Las empresas públicas actúan en beneficio público (Codelco: costos, utilidades, salarios). La multiplicidad y ambigüedad de objetivos dificulta la evaluación del desempeño y de la gestión. Además, proporciona a los directivos poder discrecional

para actuar en su propio beneficio. Por último, carecen de un grupo controlador estimulado con incentivos económicos suficientes que aseguren una gestión eficaz.

2. El Estado resulta ineficiente y/o ineficaz en cualquier actividad o circunstancia.

3. Mentalidad controladora

4. Falacia 'coasiana'

5. Falacia 'coasiana' generalizada: "las soluciones privadas son tan o más eficientes que las públicas".

Teorema de Imposibilidad de Arrow

Los supuestos del modelo de elección racional del consumidor con respecto a las preferencias son:

1. Completitud o integridad de las preferencias: El consumidor puede comparar y ordenar todas las posibles combinaciones de bienes y servicios o determinar cuales le son indiferentes.

2. No saciedad ("cuanto más, mejor"). Más es preferible a menos.

3. Consistencia (transitividad).

4. Convexidad (combinación).

La función de Bienestar Social, busca responde la siguiente pregunta, ¿Existe algún mecanismo o regla para la toma de decisiones sociales en una sociedad democrática a partir de la agregación de las preferencias de los individuos que no sea manipulable? Arrow dice que NO.

TIA: No es posible diseñar reglas para la toma de decisiones sociales o políticas que obedezcan a un conjunto de criterios "razonables".

Argumenta que cada individuo miembro de una sociedad tiene un orden de preferencias propio, que refleja su función de utilidad o bienestar. EL cómo acordar un orden de preferencias para el conjunto de la sociedad para decidir entre diferentes opciones que maximice el Bienestar Social (Función de Utilidad o Bienestar Social). Es lo difícil de obtener. Ello requiere encontrar un mecanismo o Función de Bienestar Social que permita, dentro de un régimen democrático, agregar, transformar o traducir las escalas de preferencias individuales en un orden de preferencias sociales, colectivas, para toda la sociedad.

Definamos *Función de bienestar social* como un proceso o regla que permita construir a partir de las ordenaciones de las preferencias de los individuos respecto de estados sociales alternativos, un orden de preferencias para el conjunto de la sociedad sobre tales estados sociales alternativos.

Deficiencias del criterio de Pareto para enfrentar problemas de Bienestar

• Ignora aspectos distributivos. El bienestar social sería el mismo en una sociedad en la cual una persona es muy feliz y una muy miserable, que en otra en que ambos están moderadamente felices.

• Es muy difícil o quizá imposible evaluar el bienestar así definido.

• Dos individuos pueden obtener distinta utilidad de una misma cantidad de un bien. Implica entonces hacer comparaciones interpersonales de utilidad.

La pregunta que debemos hacernos es ¿Podemos hacer comparaciones interpersonales de utilidad? Según Arrow, el problema del Bienestar Social se basa en escoger entre diversos "estados sociales" posibles. Cada individuo puede ordenar sus preferencias (preferencias individuales, función de utilidad o bienestar individual).

Pero, ¿Existe una regla o mecanismo que permita ordenar las preferencias colectivas ('sociales') respecto de estos "estados sociales" posibles, válidas para el conjunto de la sociedad y que, a la vez, dé cuenta adecuadamente de las preferencias individuales?

Se busca responder esto a través de la ordenación racional de las preferencias (transitividad, consistencia): c : A > B > C, l : C > A > B, Pero Arrow, dice que un ordenamiento 'razonable' de las preferencias sociales entre estos tres 'estados' (A, B, C) no puede existir, es imposible (TIA).

Axiomas de Arrow

- Debe ser posible ordenar las preferencias respecto de todos los posibles estados sociales (exhaustividad o completitud).
- Tal orden debe ser consistente, transitivo.
- Tal ordenamiento de las preferencias sociales debe estar positivamente relacionado con las preferencias individuales (si todo el mundo prefiere A a B, entonces el orden de preferencias sociales debe preferir A a B). Es decir, debe responder a las preferencias de los individuos.
- Si nuevos "estados sociales" se hacen factibles, ello no debe afectar el ordenamiento de preferencias existente entre los "estados sociales" pre-existentes (independencia respecto de las alternativas irrelevantes).
- La relación de preferencias sociales no debe ser impuesta por las costumbres.

- No-dictadura: Las preferencias sociales no deben ser determinadas por las preferencias de un único individuo. Es decir, el mecanismo de elección social que se adopte debería ser racional, lógico, y respetar las preferencias individuales

Reelaboración de Vickrey (1960)

- Unanimidad (el postulado Paretiano): Si una preferencia de un individuo no se contrapone a ninguna preferencia contraria de cualquier otro individuo, esta preferencia debería reflejarse en el ordenamiento de las preferencias sociales.
- No-dictadura: Ningún individuo debe disfrutar de una posición tal que cuando exprese una preferencia entre cualquier par de alternativas y otros individuos expresen preferencias opuestas, la preferencia de tal individuo predomine en el ordenamiento de las preferencias sociales.
- Transitividad (y completitud): la función de bienestar social debe poder permitir en forma consistente todas las alternativas posibles.
- Rango (dominio no-restringido): los individuos deben poder tener cualquier orden de preferencias sobre cualquier conjunto de alternativas (‘pueden obtener utilidad de cualquier cosa’).
- Independencia de las alternativas irrelevantes: la decisión social entre cualquier par de alternativas debe depender únicamente de las preferencias de los individuos sobre esas dos alternativas, y no de su ordenamiento sobre otras alternativas.

La conclusión de Arrow (TIA) es que no es posible satisfacer estas seis condiciones. Existen incompatibilidades e entre ellas (inconsistencias). La regla de decisión social debe violar al menos una de estas condiciones.

Además, no parece ser posible tener una regla de decisión social que sea a la vez racional, definitiva, igualitaria y consistente con las preferencias individuales. Por ende, no existe un mecanismo o regla perfecta **en democracia** para ‘sumar’ las preferencias de los individuos y obtener así la preferencia social (de la sociedad en su conjunto).

Si queremos encontrar uno, debemos renunciar al menos a una de las propiedades de los mecanismos de decisión social descritos en el Teorema de Arrow (TIA).

La Regulación

Corresponde a una forma específica de intervención del Estado en la economía. La Regulación: fomentar la competencia, forma específica de intervención del Estado en la economía. Otras formas han sido la intervención de los mercados remplazándolos o sustituyéndolos por la intervención estatal, la nacionalización o estatización de empresas y servicios, la creación de empresas públicas, el control estatal de precios, la producción u oferta de bienes, la planificación centralizada de la actividad económica, etc.

El objetivo de la regulación es la corrección de fallas de mercado, no reemplazar a éste ni subvertir su lógica. Procura estimular la competencia y mejorar la eficiencia, sin cuestionar la propiedad privada de los medios de producción ni la libre iniciativa de los particulares.

Se trata de que los mercados funcionen de la manera más cercana posible a los supuestos de un modelo de mercado de competencia perfecta, es decir, eficiente.

Se define Regulación como el proceso establecido por ley, que restringe o controla algunas decisiones específicas de las firmas afectadas, llevado a cabo por una agencia pública especial, de carácter especializado, a la cual se le asigna la tarea de administrar e interpretar la ley, actuando también como una corte en velar por el cumplimiento de las leyes regulatorias.

Rasgos característicos de la regulación

1. Propiedad de la industria regulada permanece en manos privadas.

2. El objetivo de la regulación no es sustituir al mercado ni subvertir su lógica. Al menos en principio, su fin es expandir el mercado y hacerlo más eficiente, corrigiendo sus fallas y reduciendo los costos de las transacciones económicas. De esto se deduce que la regulación no es el instrumento más apropiado cuando se desea redistribuir el ingreso u obtener otros objetivos característicos de las políticas sociales.

3. Actividad altamente especializada y técnica, que requiere competencias que normalmente no poseen los legisladores, jueces y administradores generalistas.

4. Por lo tanto, es diseñada y llevada a cabo por agencias o comisiones que combinan funciones legislativas, ejecutivas y judiciales.

5. Estos organismos frecuentemente son formalmente independientes de los ministerios sectoriales.

Tipos de regulación:

- Regulación de la entrada
- Regulación tarifaria y de precios
- Regulación de la calidad y de la información
- Regulación de la actividad (derechos de autor, propiedad intelectual, marcas y patentes)
- Regulación ambiental

El problema de la redistribución: pasa por que el Mercado busca la eficiencia y la redistribución la equidad, por lo tanto, los objetivos de la redistribución son disminuir la desigualdad ex post en la distribución del ingreso y de la riqueza entre los individuos que surge del funcionamiento libre del mercado, corregir la desigualdad en las oportunidades de

acceso. Por último, es importante mencionar, que la redistribución es tarea de las políticas sociales, no de la regulación económica.

Búsqueda de Rentas (Rent Seeking)

El Rent Seeking se define como el gasto de recursos por parte de una persona o grupo para lograr obtener una transferencia no compensada de bienes o servicios de parte de otra persona o personas como resultado de una política pública o de decisión 'favorable' adoptada por una autoridad pública. En otras palabras, corresponde a las actividades destinadas a procurar influenciar las decisiones públicas en favor de intereses particulares.

Ejemplos de conductas de 'búsqueda de rentas' incluyen todas las distintas formas a través de las cuales individuos o grupos procuran influenciar las decisiones y políticas del gobierno y las autoridades públicas (lobby) en materias de impuestos, gasto público, otorgamiento de subsidios o créditos subsidiados, y políticas regulatorias que constituyen beneficios financieros u otras ventajas o privilegios especiales en su favor a costa de los contribuyentes o de los consumidores o de otros grupos o individuos con los cuales los beneficiarios podrían estar en competencia económica.

Las actividades de 'búsqueda de rentas' conllevan un gasto de recursos destinados a lograr una transferencia de riqueza. Tales actividades involucran costos, que constituyen una pérdida de bienestar social. Los recursos destinados a estas actividades (políticas), así como los utilizados para intentar contrarrestar tales influencias, tienen un uso alternativo, y por lo tanto, conllevan un costo de oportunidad. Tales recursos, que de otra forma podrían haberse empleado en actividades productivas, son destinados en cambio a actividades directamente improductivas.

Se define, según Kaufmann, 'Captura del Estado' como los intentos de las empresas para influir en la formulación de las leyes, las políticas públicas y la reglamentación del Estado a cambio de pagos ilícitos –con carácter privado– a los funcionarios públicos.

En el fondo, se busca sacar ventajas privadas imponiendo barreras a la competencia, lo que genera ganancias muy concentradas para ciertas empresas poderosas, con un alto costo socioeconómico. Dado que tales empresas aprovechan su influencia para bloquear reformas que pudieran reducir esas ventajas, la captura del Estado ha dejado de ser sólo un síntoma, para convertirse en una causa fundamental de la mala gestión de gobierno.

Medidas correctivas

Los países con un mayor nivel de libertades cívicas registran una drástica reducción en los índices de captura del Estado, a través de la **Transparencia y la Competencia.**

Se entiende por Transparencia al grado de apertura de los procesos de toma de decisiones del Estado y grado de divulgación de las interacciones que podrían ejercer influencia en esas decisiones. Se destaca,

- Acceso a la información pública (transparencia pasiva)
- Divulgación (transparencia activa)
- Audiencias públicas
- Green-papers
- Transparencia en cómo votan los legisladores
- Información sobre patrimonio e intereses de las autoridades

A su vez, se entiende por Competencia al incrementar el grado de competencia en el ámbito económico y político, por ejemplo a través de,

- Reestructuración de monopolios para incrementar la competencia
- Fomento del libre comercio
- Creación de un entorno favorable para el ingreso de nuevas empresas al mercado
- Normas y mecanismos antimonopolios y de defensa de la libre competencia
- Mayor competencia política
- "Emparejar la cancha" (Engel & Navia, 2006).

El lobby y su regulación

Toda Política Pública conlleva costos y beneficios. Tanto los costos como los beneficios de una PP pueden ser 'concentrados' o bien 'difusos', es decir, distribuidos sobre una proporción amplia de la población.

El Lobby tiene distintos significados. En su uso habitual se define como cualquier acción deliberada destinada a influenciar una decisión o curso de acción en favor de una parte interesada.

En su significado específico, se define como "Toda acción deliberada y sistemática destinada a influir en las decisiones y políticas del Gobierno y/o el Congreso, llevada a cabo por un grupo particular en favor de sus intereses y puntos de vista, a través de la búsqueda del contacto o comunicación directa con autoridades y funcionarios públicos. Tal acción puede ser llevada a cabo por los propios interesados o a través de terceros, los que reciben un pago, compensación o beneficio por tal labor."

Lobby y Tráfico de Influencias

El Tráfico de Influencias conlleva un intercambio de favores, beneficios o privilegios de carácter privado entre un actor privado interesado y un funcionario o autoridad pública

haciendo uso o abuso de las atribuciones, prerrogativas, vinculaciones o potestades a su alcance en virtud de su cargo, función o posición.

Toda actividad de influencia que conlleve el intercambio o la promesa de beneficios o privilegios de carácter privado para un funcionario público por una determinada acción u omisión en virtud de su cargo o función, en favor de los intereses o en beneficio de un privado interesado, constituye tráfico de influencias u otro tipo de delito de corrupción, no de lobby.

El lobby excluye tanto el intercambio, insinuación u oferta de beneficios, privilegios o ventajas de carácter privado para un funcionario o autoridad pública por una determinada acción u omisión en virtud de su cargo o función, como la amenaza o insinuación de medidas o acciones que lo perjudiquen.

Lobby y Corrupción

Dado que el término lobby alude a los esfuerzos por influir en el proceso legislativo y en las decisiones y políticas públicas por parte de grupos particulares en favor de sus intereses, las actividades de lobby han sido siempre objeto de sospecha por parte de la opinión pública, asociándoselo a formas de corrupción o influencias indebidas por parte de grupos particulares de interés privado con mayor poder económico, político u organizativo.

Críticas a las actividades de lobby:

- Amenaza para la democracia y la representación popular;
- Amenaza para los principio de igualdad de oportunidades, igualdad de los ciudadanos ante la ley, y gobierno impersonal;
- Amenaza para el funcionamiento del libre mercado y la competencia (tarifas, prácticas discriminatorias, barreras de entrada, etc.);
- Amenaza para el deber del Gobierno de dar preeminencia al interés general por sobre los intereses particulares (corrupción, captura, etc.)
- Relaciones indebidas entre el poder económico y el poder político: uso del poder económico para adquirir poder político, y viceversa.

Elementos comunes en la legislación comparada sobre lobby

a) Reconocimiento del lobby como una actividad legítima y un derecho de todo ciudadano para hacer valer sus intereses frente al gobierno.

b) Con el fin de resguardar la confianza pública en el gobierno representativo, la igualdad ante la ley y la preeminencia del interés público, esta actividad debe ser regulada y llevada a cabo en forma transparente, permitiendo el escrutinio público.

Todo ciudadano tiene derecho a saber quién, con quién y sobre qué se conversa en el ámbito público.

c) Se define qué se entenderá por lobby y por lobbysta para los fines de la legislación, y qué conductas se excluyen de estas definiciones.

d) Registro Público, de libre acceso, en el cual deben inscribirse aquellos que deseen llevar a cabo actividades de lobby.

e) Institución encargada de mantener Registro Público y fiscalizar cumplimiento de las normas respectivas (Congreso, Defensor Ciudadano, etc.).

f) Normas para autoridades y funcionarios públicos (normas éticas, pautas de conducta, registro de contactos, etc.).]

g) Normas de conducta ética, obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades para lobbystas y ex-funcionarios públicos.

h) Sanciones a las contravenciones a las normas, incluyendo eliminación del Registro Público.

Autorregulación de los lobbystas

A diferencia de los demás estados, UK y Escocia son los únicos casos en que no existe un Registro Público de Lobbystas de carácter compulsivo. Sin embargo, en ambos casos existen una o más asociaciones de lobbystas profesionales y consultores en asuntos públicos con mecanismos de autorregulación, tales como Códigos de Conducta Ética de carácter obligatorio para sus afiliados.

En USA también existen grandes asociaciones de lobbystas con Códigos de Conducta obligatorios para sus asociados. En todos estos casos, tales Códigos establecen, más allá de normas de honestidad e integridad, profesionalismo, veracidad, resguardo de la confianza depositada, etc., otras tales como:

- No contravenir el interés público;
- Informar a todo funcionario público con que se tome contacto el nombre de su cliente, mandante o representado, el motivo del contacto, y el nombre de su empresa;
- Prohibición de ofrecer, insinuar u otorgar cualquier tipo de beneficio para los funcionarios públicos;
- Jamás representar intereses en conflicto; etc.

El objetivo de la regulación del lobby es lograr la transparencia, ya que esta parece ser el instrumento más efectivo para la regulación de las actividades de lobby: Quién, Para quién o en favor de quién, Con quién o ante quién, Sobre qué y Para qué. Se requiere un acceso ciudadano a la información pública: requisito y complemento indispensable para la regulación del lobby.

¿Quiénes hacen lobby?

a) Servicios de lobby para terceros:
    i. Estudios de Abogados.
    ii. Empresas de Asesoría en Comunicación Estratégica y/o Asuntos Públicos.

b) Actividades de lobby en favor de los intereses de sus asociados:
    i. Asociaciones Gremiales empresariales y/o de sectores productivos (CPC, SNA, SOFOFA, SONAMI, Cámara Chilena de la Construcción, Cámara Nacional de Comercio, Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, Asociación de Isapres, ANDESS, ATELMO, ANBER, CORMA, ASIMET, ASEXMA, SONAPESCA, ASILFA, ARCHI, ANP, Asociación de Exportadores, Cámara de Comercio Detallista, Consorcio Agrícola del Sur, Conatrach, etc.).
    ii. Asociaciones Gremiales profesionales (Colegios Médico, de Abogados, de Profesores, de Matronas; la Sociedad Chilena del Derecho de Autor, etc.).
    iii. Asociaciones Gremiales laborales (CUT, ANEF, Confenats, Confusam, etc.).

c) Actividades de lobby sin intermediación:
    i. Grandes Empresas, Corporaciones y Holdings de carácter privado y público (Telefónica, CMPC, Endesa, Copec, Iansa, Enap, Codelco, etc.);
    ii. Organizaciones de Beneficencia y/o sin fines de lucro (Hogar de Cristo, Teletón Universidades, ONGs, Grupos ambientalistas, etc.).

Peligros del lobby no regulado

Puede producir el incremento de las actividades de búsqueda de rentas (rent-seeking) y consiguiente pérdida de bienestar agregado por la introducción de distorsiones e ineficiencias derivadas de medidas discriminatorias, privilegios arbitrarios, barreras a la libre competencia y al funcionamiento del mercado.

Además, produce el incremento de la corrupción, el tráfico de influencias y las faltas a la probidad y la captura del Estado por intereses particulares, con consecuencias negativas sobre el crecimiento económico, la distribución del ingreso y la equidad.

Puede tener otros efectos como la captura de la política por el dinero, la creciente desconfianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, sus autoridades y funcionarios, los políticos y la política y pérdida de legitimidad y confianza de la ciudadanía en las promesas de la democracia y el mercado.

Beneficios de la actividad de lobby

Mejora la información disponible para el gobierno y los legisladores en la elaboración e implementación de políticas públicas y la toma de decisiones. A su vez, facilita que las autoridades públicas disponga de conocimiento experto y especializado de quienes se desenvuelven en una determinada área de actividad.

Sirve de canal de información entre la autoridad y los grupos de interés organizados, facilita la negociación y la búsqueda de compatibilización entre intereses privados y el interés público y contribuye a hacer más transparente ante el Estado los intereses, posiciones y objetivos de los grupos privados.

Ventajas de regular las actividades de lobby

1. Se reconoce y regula la relación entre intereses privados y el Estado.
2. Hace más transparente ante la ciudadanía las relaciones y negociaciones entre los diferentes intereses privados y las autoridades públicas.
3. Hace más transparente ante la ciudadanía el proceso de toma de decisiones del sector público y los actores que intervienen en él.
4. Hace más transparente ante la ciudadanía los intereses, objetivos y estrategias de los diferentes grupos de interés ante los asuntos públicos.
5. Permite distinguir entre lobbystas profesionales y traficantes de influencias.
6. Contribuye a resguardar la imparcialidad e independencia de los parlamentarios y las autoridades y funcionarios públicos en el correcto ejercicio de sus cargos frente a presiones indebidas por parte de intereses particulares (intereses privados o presiones políticas).
7. Facilita la fiscalización y el escrutinio público, inhibiendo o desincentivando conductas que constituyen formas de corrupción y faltas a la probidad.
8. Facilita una mayor competencia entre los lobbystas, incentivando una mayor profesionalización.
9. Reduce el componente de rent-seeking y los costos de influencia (influence-costs) que conllevan los esfuerzos por influenciar las decisiones y políticas públicas por parte de grupos de interés particular.

En resumen, el lobby es un fenómeno propio de sociedades abiertas y democráticas, con economías de mercado y una sociedad civil activa. Debe ser entendido como un derecho ciudadano, y debería facilitarse el que aquellos grupos e intereses con menores recursos económicos, políticos, comunicacionales y técnicos puedan hacer valer también sus puntos de vista e intereses en la discusión de las políticas públicas.

Lobby y autoridad discrecional (reglas vs/ discreción). Además, logra el fortalecimiento de la autonomía e imparcialidad de las instituciones públicas para resistir las presiones indebidas de intereses particulares y adoptar decisiones y políticas que mejoren el bienestar general, fortaleciendo la libre competencia y la igualdad de oportunidades.

Si existe transparencia, cuyo objetivo y estrategia más efectiva contra la corrupción y el tráfico de influencias, por ende, Transparencia = confianza, lo que logra hacer más pública la política pública.

El análisis de Políticas Públicas y la Política

En el proceso de las Políticas Públicas, podemos comprender parte de su dinámica política como un 'juego' en el que participan dos tipos de 'jugadores': Los '*analistas de políticas públicas'*, y *los 'políticos'*.

Estos dos jugadores poseen grandes diferencias, respectivamente,

- Distribución vs. Eficiencia económica agregada.
    - La distribución de costos/beneficios para sus electores (impacto distributivo) vs. costos/beneficios agregados para el colectivo (eficiencia agregada).

- Insumos vs. Resultados
    - Resultados: base más adecuada para evaluar los logros de una política (análisis costo/beneficio)
    - Concentrar los recursos donde las ganancias marginales de los insumos involucrados sean mayores en términos de resultados-beneficios.
    - Los 'políticos' prefieren dispersar los recursos ampliamente ("equidad").

- Consideración de los Costos Hundidos,
    - Para el 'analista' los costos hundidos "no cuentan". Los únicos costos que cuentan son los costos de oportunidad. Además, Costos remanentes vs. Beneficios remanentes

- Imperativo del electorado y grupos de interés

En resumen, los ‘Analistas’, les guste o no, son jugadores políticos en el juego de las políticas (la política de las políticas públicas). Nadie hace lobby por la eficiencia: los beneficios de la eficiencia, aunque amplios considerados en su conjunto (beneficios agregados), son percibidos por los miembros de la sociedad como pequeños y dispersos, difusos. No generan acción colectiva.

CAPÍTULO VII: Evaluación Social de Proyectos[83][84]

Introducción

La Evaluación Social de Proyectos ESP se puede definir como el proceso de identificación, medición, y valorización de los beneficios y costos de un proyecto, desde el punto de vista del *Bienestar Social*, es decir, desde el punto de vista de todo el país.

A continuación se presentan etapas estándar a cualquier evaluación social para entender el contexto en el cual estamos hablando. Corresponde al contenido que debiera tener un estudio de evaluación social a nivel perfil, sin pretender ser exhaustivo, sino solamente buscando señalar los aspectos más importantes como introducción al tema.

A. Origen del proyecto y objetivo del estudio

En este punto, por lo general pequeño, debe describirse de que manera surge el proyecto a evaluar, quién es el promotor del proyecto, cuál es el problema que se pretende resolver (o la oportunidad a aprovechar), qué alternativas de solución se han planteado, cuáles se han desechado y por qué, así como las que aún se pretende evaluar. El objetivo del estudio debe quedar completamente claro y el promotor del proyecto debe estar de acuerdo. No debe continuarse un estudio de evaluación si esto no se ha cumplido.

B. Diagnóstico de la situación actual

En este capítulo, de crucial importancia para un buen estudio de evaluación, debe describirse con todo detalle cuál es el funcionamiento o situación actual del asunto que nos ocupa. Debe describirse con claridad el problema y las causas que lo ocasionan, su magnitud, quiénes son los afectados y cuáles las consecuencias si el problema no se resuelve. Deben investigarse (directa o indirectamente) todos los aspectos técnicos relativos al problema y sus causas. De este capítulo debe quedar claro el problema que queremos resolver y las alternativas de solución (técnicamente viables) que serán sometidas al estudio de evaluación costo - beneficio. Aunque en la realidad muchas veces se evalúan varias alternativas de solución, es recomendable centrarse en una por vez.

C. Situación sin proyecto

En este capítulo deben mencionarse qué acciones de "optimización" se pueden poner en práctica, a "bajo costo", o las medidas administrativas que puedan restaurar el nivel de servicio para el que fue diseñado el sistema que se pretende mejorar o ampliar. La "situación sin proyecto" debe planearse a lo largo del tiempo, a fin de compararla con la "situación con proyecto" y, de esta manera, definir de forma correcta tanto los costos como los beneficios que serán legítimamente atribuibles al proyecto.

[83] Profesor Javier Bronfman
[84] Compilación realizada en base a clases U de Chile y Archivos Mideplan.

La “situación sin proyecto” debe simular lo que ocurriría a través del tiempo si no existieran los recursos para ejecutar el proyecto propuesto y, en consecuencia, reflejar los esfuerzos por “dar el mejor servicio posible” con lo que se tiene. El objetivo es evitar asignarle al proyecto beneficios que se podrían obtener mediante acciones administrativas o de menor costo, que podrían resolver en gran parte las causas del problema a solucionar. Recordemos el ejemplo dado por Eduardo Bitrán, quién hablaba sobre el proyecto alternativo al Puente en el Canal de Chacao. También deben identificarse los efectos que pudieran tener algunos proyectos relacionados, con presupuesto asignado o ya en ejecución, para incorporarlos en nuestra “situación sin proyecto”

D. Situación con proyecto

En este capítulo debe describirse en qué consiste el proyecto propuesto, y tiene que ser una consecuencia lógica de los capítulos anteriores. Aunque en la práctica muchas veces se pueden analizar y evaluar una o dos alternativas de solución del problema, es aconsejable solamente tratar con una de ellas cada vez, a fin de evitar confusiones en la asignación de costos y beneficios. Deben describirse, de manera analítica, las características tanto físicas como operacionales del proyecto propuesto. Es decir, describir cuál sería la “vida” del proyecto: cómo y de qué manera va a solucionar el problema objetivo.

Las partes técnicas correspondientes deben haber sido analizadas conjuntamente con los especialistas en la materia. Debe recordarse que el estudio de evaluación no se refiere al análisis de las características físicas del proyecto (niveles de presión de agua, resistencia de materiales, análisis de niveles o de pendientes), sino a su viabilidad económica.

E. Identificación, cuantificación y valoración social de costos y beneficios

En este capítulo deben describirse y analizarse todos los beneficios y costos atribuibles al proyecto. En primer lugar, hay que hacer una análisis exhaustivo de la manera en que el proyecto contribuirá a solucionar el problema detectado y todos los costos pertinentes que van a surgir. Después se procede a cuantificarlos (tiempo ahorrado, litros de agua adicional, número de accidentes evitados, etc.) y a valorarlos, usando en todos los casos, de preferencia, precios sociales.

En caso de no contar con precios sociales para todos los bienes y servicios involucrados, pueden usarse “factores de conversión” generales, o bien, en último caso, precios de mercado, haciendo resaltar las razones de su utilización en cada caso relevante. Conviene hacer análisis de sensibilidad de los precios más importantes del proyecto o, mejor aún, usar probabilidades de ocurrencia, a fin de obtener estimaciones dentro de un cierto rango de confianza. Es más razonable decir “el proyecto A tiene un VAN social que oscila entre 10 y 15 millones de pesos, con un 90% de probabilidades de ocurrencia”, que decir “el proyecto A tiene un VAN social de 12.5 millones de pesos”.

Las cifras obtenidas deben proyectarse hasta un tiempo determinado, que varía de proyecto a proyecto. En general, puede usarse el probable tiempo de vida del principal bien involucrado en el proyecto, afectando los renglones de mantenimiento necesarios. Es importante que los precios proyectados reflejen, en términos generales, lo que se espera que ocurra en el mercado correspondiente, es decir, por ejemplo, que no fuera correcto proyectar un costo de mano de obra, para una cierta categoría de trabajadores, constante durante un determinado período, ya que esto muy probablemente no va a ocurrir.

Hay que evitar la confusión que a veces ocurre, entre los precios reales (sin efecto inflacionario) y los precios constantes. Los primeros tienden a cambiar a lo largo del tiempo, simplemente porque las condiciones de cada mercado son cambiantes, en tanto que los segundos no existen.

F. Evaluación social del proyecto

En este capítulo se presentan los flujos de caja estimados para la vida del proyecto y los cálculos de los indicadores de rentabilidad. Es preferible mostrar un flujo de caja que muestre los principales renglones de costos y beneficios, año por año, por todo el período, a fin de observar rápidamente qué se espera del proyecto en vez de mostrar un cuadro resumen que puede esconder datos relevantes; por ejemplo, los supuestos que se hacen respecto a la evolución de los precios reales.

Respecto a los indicadores de rentabilidad se recomienda, en general, usar el VAN social. Algunos indicadores como la razón costo-beneficio, la tasa interna de rendimiento o el período de recuperación pueden conducir a errores significativos, por lo que no se recomienda su utilización. Sin embargo, en ocasiones pueden ampliar la información de quienes toman las decisiones.

También debe tenerse en cuenta que hay proyectos donde la pregunta relevante no es ¿Cuál es el VAN del proyecto?, sino ¿Cuál es el máximo VAN del proyecto? Por ejemplo, en los proyectos donde los beneficios son una función creciente del tiempo (carreteras, educación, salud, agua, entre muchos otros), simplemente porque el VAN aumenta en la medida en que aumenta la población o el ingreso, la pregunta relevante no es ¿conviene construir la carretera?, sino ¿cuándo conviene construir la carretera?, es decir, el momento óptimo de inversión.

También hay casos donde el tamaño de la inversión es una pregunta relevante. ¿Se construye la carretera de cuatro carriles, de tres o de dos carriles?, ¿se hace la escuela de diez o de 20 salones de clase?, ¿se construye un hospital de diez camas censables o de 15 camas censables? En estos casos debe realizarse un análisis de tamaño óptimo de proyecto. Se recomienda usar, en lo posible, gráficas para ilustrar el comportamiento esperado del proyecto, tanto de costos como de beneficios.

También se pueden usar gráficas para ilustrar el comportamiento del VAN social probable ante diferentes tasas de descuento, de la Tasa de Interna de Retorno (TIR) en los casos donde el momento óptimo de inversión sea relevante, así como de la Tasa Interna de Retorno marginal en los casos donde el tamaño óptimo de inversión sea importante.

G. Conclusiones, recomendaciones y limitaciones

En este apartado, se presentan de manera muy breve las principales conclusiones del estudio de evaluación, recomendando algún curso de acción; por ejemplo, realizar el proyecto, afinar la información para un estudio más detallado en algunos aspectos, rechazar el proyecto o posponerlo para algún período futuro, haciendo explícitas la razones de cada caso. Asimismo, se requiere mencionar las limitaciones del estudio de evaluación, destacando con claridad los supuestos utilizados e indicando en su caso, todos los costos y beneficios que no pudieron ser cuantificados o valorados.

¿En qué casos se debe hacer la evaluación social de un proyecto?

Se hace cuando el agente económico dueño del proyecto es el conjunto de la sociedad, que se supone representada por las autoridades de Gobierno y sus organismos centrales y descentralizados que ejecutan proyectos. En Chile tenemos el Sistema Nacional de Inversión Pública, en el cual las empresas del Estado, los Ministerios y sus organismos dependientes, las Intendencias y las Municipalidades que son quienes ejecutan los proyectos, presentan éstos a MIDEPLAN donde se verifica si los mismos son o no rentables desde un punto de vista social.

Un proyecto es socialmente rentable en la medida que el bienestar económico alcanzado con el proyecto sea mayor al bienestar que el país como un todo habría alcanzado sin el proyecto. **Es decir, cuando el VAN social sea positivo.**

Diferencias entre Evaluación Privada (EPP) y Evaluación Social ESP

EPP	ESP
Beneficios y costos son del dueño del proyectos	Beneficios y costos son para la sociedad.
Se maximiza el bienestar en forma privada	Se maximiza el bienestar colectivo
Se utilizan los precios de mercado de los bienes e insumos	Se utilizan los precios sociales a veces diferentes de los de mercado
Los flujos están afectados a impuestos	Mide el aporte al ingreso nacional y en ingreso nacional significado

Las diferencias entre la ESP y la EPP se deben a la existencia de distorsiones de mercado, tales como: impuestos, subsidios, mercados monopólicos, bienes públicos, entre otros.

Además los agentes económicos no perciben en su función de utilidad todos los costos y beneficios que sus acciones generan (por ejemplo, externalidades, efectos secundarios e indirectos).Esto se traduce finalmente en que los precios de mercado no reflejan adecuadamente el costo de oportunidad de los recursos (precios de mercado "mentirosos").

Ahora bien, ambas evaluaciones también tienen similitudes, tales como las decisiones sobre asignación de recursos escasos. Ambos también comparan contra una situación base optimizada, identificación, medición y valoración de beneficios y costos. Por último, ambos utilizan indicadores para determinar la conveniencia del proyecto.

El Estado y la inversión

En una economía social de mercado al Estado le corresponde un rol subsidiario, esto quiere decir, que deberá desempeñar básicamente un papel que incentive la participación del sector privado en la provisión de bienes y servicios. Al respecto, es posible que se den los siguientes escenarios:

Escenario	ESP	EPP	Acción
1	+	+	El privado ejecuta el Proyecto. No es necesaria la intervención del Estado
2	-	-	No es conveniente para la sociedad ni para el privado ejecutar el proyecto.
3	+	-	Es conveniente para la sociedad que se ejecute este proyecto. El Estado debe incentivar la participación de los privados a través de un subsidio a la inversión
4	-	+	No es conveniente para la sociedad que se ejecute este proyecto. Por lo tanto, el Estado debe desincentivar la ejecución del proyecto por parte de los privados (por ejemplo, a través de un impuesto).

En el fondo, todos los enfoques tratan de determinar el mejor uso para el país de los recursos escasos mediante: Identificación beneficios y costos sociales, medición beneficios y costos sociales y valoración de beneficios y costos sociales, bajo una unidad común de medición que permita comparar beneficios y costos. Usualmente se usan unidades monetarias. No obstante, se pueden incurrir en problemas de medición, tales como bienes sin precio (distinto a precio nulo) y/o externalidades y bienes públicos. A su vez, también podemos tener problemas al valorar las funciones de bienestar social (recordar Teorema de Imposibilidad de Arrow).

Para ponerse en la óptica de país, o del interés nacional, se requiere una definición de lo que le interesa a la comunidad, entonces buscamos maximizar la *Función de Bienestar Social (W)*, o más específicamente, buscamos la variación del bienestar social a causa de un proyecto. Es importante considerar que esta función depende del nivel de bienestar (U) de cada integrante de la comunidad e incluye juicios de valor sobre la ganancia de bienestar social debida al aumento del bienestar individual de diferentes miembros de la economía. $W = W(U_1, U_2, U_3 \ldots U_n)$

Distintos enfoques en la Evaluación Social de Proyectos

Existen distintos enfoques para realizar una ESP. Centraremos nuestro estudio en el *enfoque de eficiencia*, sin embargo, de igual forma se mencionarán otros con el fin de tener conocimiento global de la práctica de esta disciplina: *enfoque de ponderaciones distributivas* y *enfoque de necesidades básicas*.

Enfoque de Eficiencia

Este enfoque se aplica cuando existe dificultad para cuantificar y/o valorar los beneficios del proyecto, especialmente cuando esto conlleva la aplicación de juicios de valor.

Existen tres postulados básicos:

1. La Curva de Demanda Individual de un bien representa la máxima disposición a pagar de un individuo por consumir distintas unidades del bien; por lo tanto, **el área bajo la curva de demanda refleja el cambio en el bienestar del individuo al variar el consumo del bien**. (El Beneficio Marginal para un comprador es medido por su precio de demanda.)
2. La Curva de Oferta Individual de un bien representa el costo marginal de producción de cada unidad del bien para el oferente; por lo tanto, **el área bajo la curva de oferta refleja el costo de oportunidad al variar la producción de ese bien**. (El costo de oportunidad de una unidad adicional para un proveedor es medido por su precio de oferta)

3. Cuando evaluamos los beneficios netos o los costos de una acción (proyecto, programa o política), los costos o los beneficios deben ser agregados sin tener en cuenta a qué individuo (o individuos) van a parar, por lo cual, este supuesto implica que el bienestar de $1 en las manos de uno vale tanto como $1 en de beneficio para otro.

Por lo tanto, una variación positiva del bienestar social es equivalente a que el Valor Actual Social sea positivo. Esto le da la fuerza práctica a este enfoque, ya que para medir si el bienestar social aumenta o disminuye, basta con calcular el VAN para cada agente involucrado en el proyecto y luego sumarlos.

Para estas estimaciones se debe ocupar la demanda compensada, la cual solo toma en cuenta el efecto sustitución. Sin embargo, en la práctica muchas veces se ocupa la demanda marshalliana, la cual además del efecto sustitución toma en cuenta el efecto ingreso. Esta última forma sólo es una aproximación al resultado real, ya que se está sobreestimando el efecto, debido a su mayor elasticidad.

Enfoque de Ponderaciones Distributivas

Muchas de las críticas al enfoque de eficiencia se han centrado en el último supuesto (3) y como contrapartida se han desarrollado algunos modelos que incorporan un juicio de valor distinto, en el que $1 en manos de un "rico" vale menos que $1 en manos de un "pobre".

En particular, el enfoque de ponderaciones distributivas propone que los efectos redistributivos de los proyectos sean valorados en dinero e incorporados en la estimación del VAN social. Para ello, es necesario identificar los grupos de ingreso a los que pertenecen las personas que se ven impactados por la ejecución del proyecto y asignarle un valor distinto a cada unidad monetaria, dependiendo del grupo de ingreso en el que se encuentre la persona.

Supongamos que se asigna a familias "pobres" un factor de ponderación de 2 y a las familias "no-pobres" un factor de ponderación de 0,5. De acuerdo a este esquema sería aceptable desarrollar programas, políticas o proyectos que eleven el nivel de ingreso de las personas pobres y disminuyan el ingreso de las personas "no-pobres", aceptando un nivel de ineficiencia de hasta un 75%.

Efectivamente, $1 perdido por el "rico" representa un costo social de $ 0,5 ($ 1 x 0,5), luego si llegan $ 0,25 a los pobres el beneficio social es $0,5 ($ 0,25 x 2). Por lo tanto, bajo estas circunstancias, la sociedad debiera -en el margen- aceptar proyectos con pérdidas por concepto de ineficiencia que asciendan al 75% de los costos.

En conclusión, el enfoque de ponderaciones distributivas puede ocultar importantes grados de ineficiencia.

Enfoque de Necesidades Básicas

Como respuesta a los "ataques" efectuados al enfoque de eficiencia y al surgimiento del enfoque de ponderaciones distributivas, el Profesor A. Harberger[85] desarrolló un marco conceptual denominado "Necesidades Básicas", en el que básicamente se incorpora dentro del enfoque de eficiencia el interés de la sociedad de ayudar a grupos específicos.

El surgimiento de esta idea parte de la constatación de que en nuestras sociedades hay un alto grado de altruismo genuino (por ejemplo, existencia de numerosas instituciones de

[85] Junto con Milton Friedman, los padres de los "Chicago Boys".

caridad voluntarias). Además, ese altruismo parece ser más aplicable a algunas necesidades básicas de las personas que a todo lo que consumen (por ejemplo, no se observa un alto grado de altruismo si quien pide limosna en la calle manifiesta que el dinero es para beber alcohol o para ir al cine con los amigos).

Las personas sienten satisfacción al saber que un niño que en otras circunstancias estaría mal nutrido, actualmente se alimenta mejor y están dispuestas a pagar -ya sea como donación o impuestos- para lograr esa mejora. En cierta forma, el hecho de que un niño pobre este bien alimentado es un bien público. El que yo me sienta satisfecho no impide que también otros se sientan satisfechos, por lo tanto, es apropiado sumar mi disposición a pagar para contribuir a ese logro con la disposición a pagar de las otras personas.

La diferencia más importante de este enfoque con el de ponderaciones distributivas, es que en este último existe una cierta indiferencia de lo que debe subsidiarse o del tipo de bien que entrega el programa o proyecto. El objetivo que se persigue con el enfoque de ponderaciones distributivas es dar más utilidad a los pobres, independiente de si es para leche o para cerveza.

En Chile y en general en la mayor parte de los países que realizan ESP, se utiliza el enfoque de eficiencia para evaluar socialmente los proyectos. El enfoque de necesidades básicas es utilizado fundamentalmente en proyectos de educación, salud, justicia, seguridad ciudadana, entre otros.

A pesar de la existencia de estos enfoques, nos concentraremos en la forma de estimar los beneficios y costos del método de eficiencia.

Estimación de beneficios y costos sociales

Es posible identificar los siguientes impactos de los proyectos:

- Impactos directos
  - Primarios: Aquellos impactos sobre el mercado del bien producido por el proyecto o sobre el mercado de sus insumos.
  - Secundarios: Distorsiones generadas en otros mercados y que afectan la valoración de costos y beneficios en el mercado del bien producido por el proyecto y/o de sus insumos.
- Impactos indirectos: Son aquellos impactos generados por el proyecto sobre mercados sustitutos o complementarios.
- Externalidades del proyecto

Veamos algunos conceptos importantes: *Aumento de consumo* se refiere al beneficio por mayor consumo valorados a precios sociales (demanda competitiva, por ejemplo: beneficio marginal social) medido como el área "extra" bajo curva de demanda competitiva. A su vez, *liberación de Recursos*: corresponde al beneficio por "ahorro de costos", valorados a precios sociales (oferta competitiva, por ejemplo, costo marginal social), medido como el área adicional bajo la curva de oferta competitiva.

De esta forma, **costos sociales** se define como el costo de la nueva producción valorado a precios sociales.

BENEFICIOS NETOS SOCIALES = BENEFICIOS SOCIALES - COSTOS SOCIALES

Los Beneficios Sociales pueden ser proyectos que aumentan la disponibilidad del bien, por ejemplo, agua potable rural y urbana, electrificación residencial, riego, telefonía rural, entre otros. En esos casos, l**os proyectos generan un incremento de oferta que provoca una disminución de precios y un incremento del consumo**

También, proyectos que liberan recursos como: aeropuertos, defensas fluviales, edificación pública, mantenimiento vial urbano, transporte caminero, entre otros, Aquí las alteraciones de precios provocadas por la ejecución del proyecto no alteran significativamente la cantidad demandada, lo que equivale a suponer que las demandas son inelásticas y el beneficio social es por ahorro de costos.

Por último existen proyectos de difícil medición y valoración de beneficios como: alcantarillado, educación, justicia, pavimentación de poblaciones, etc. Aquí no existe un mercado observable en el cual se puedan determinar las cantidades y precios con y sin proyecto.

Beneficios y Costos directos en una economía competitiva

Veamos el caso de un proyecto donde se compra una cierta cantidad anual de materia prima (MP), se procesa manualmente y se vende el producto en el mercado. Para esto se requiere espacio físico, herramientas y mano de obra (MO).

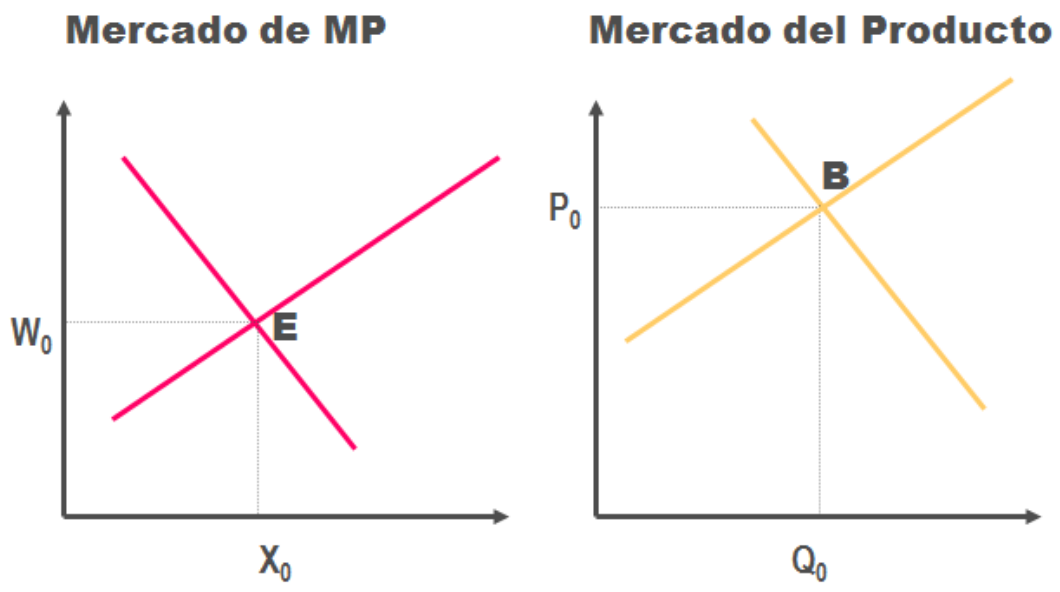
Como la economía es competitiva, los precios que pagan los compradores por los bienes de capital, las MP y los productos son iguales a los CMg sociales; el precio de la MO refleja su productividad marginal y su costo de oportunidad y el precio del suelo refleja su costo de oportunidad.

Aquí estamos empleando el supuesto de que el proyecto afectará en forma sensible sólo el precio de MP y del producto; por lo tanto, aumenta la demanda por materia prima, aumentado también su precio y la oferta del producto. No obstante, precio del producto baja.

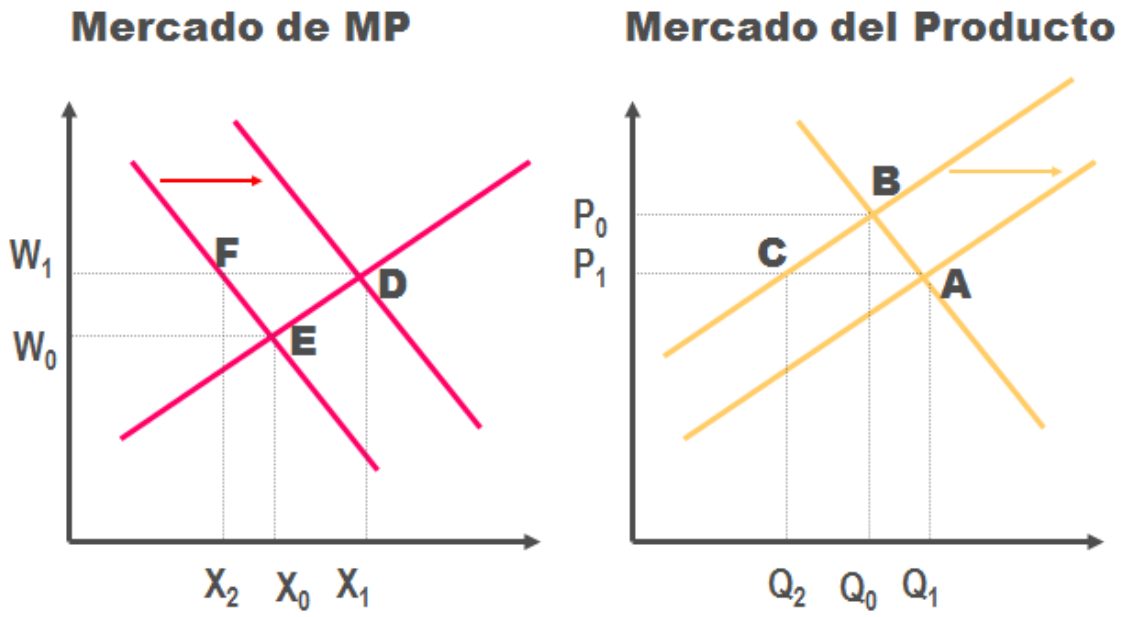
Si vemos el mercado de materias primas, el incremento del precio de MP podría hacer que algunos de los actuales consumidores desistan de seguir comprando, que algunos productores aumenten la producción, o alguna combinación. Usando el Enfoque de costo eficiencia, *el costo para el país del incremento de demanda por materia prima equivale al valor de la disminución de las compras actuales (se mide bajo la curva de demanda por MP) más el valor de los recursos empleados en el incremento de la producción de MP (se mide bajo la curva de oferta de MP).*

Ahora, en el mercado del producto, la caída del precio del producto podría hacer que aumenten las compras, que algunos productores disminuyan la producción, o alguna combinación. Usando el Enfoque de costo eficiencia, el beneficio para el país equivale al incremento del valor de las compras actuales (se mide bajo la curva de demanda por producto) más el aumento del valor de los recursos liberados por la disminución de la producción (se mide bajo la curva de oferta de producto).

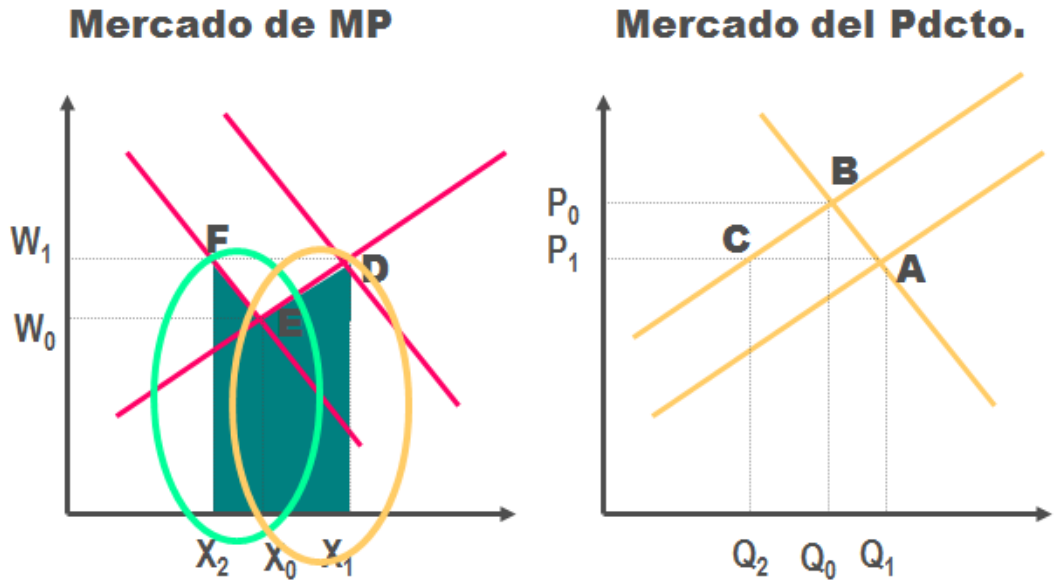
Veamos gráficamente: Sin Proyecto: producción y consumo de MP es X_0 y se vende a W_0, mientras que la producción y consumo del producto es Q_0 y se vende a P_0.



Ahora bien, con Proyecto: producción y consumo de MP es X_1 y se vende a W_1, mientras que la producción y consumo de producto es Q_1 y se vende a P_1



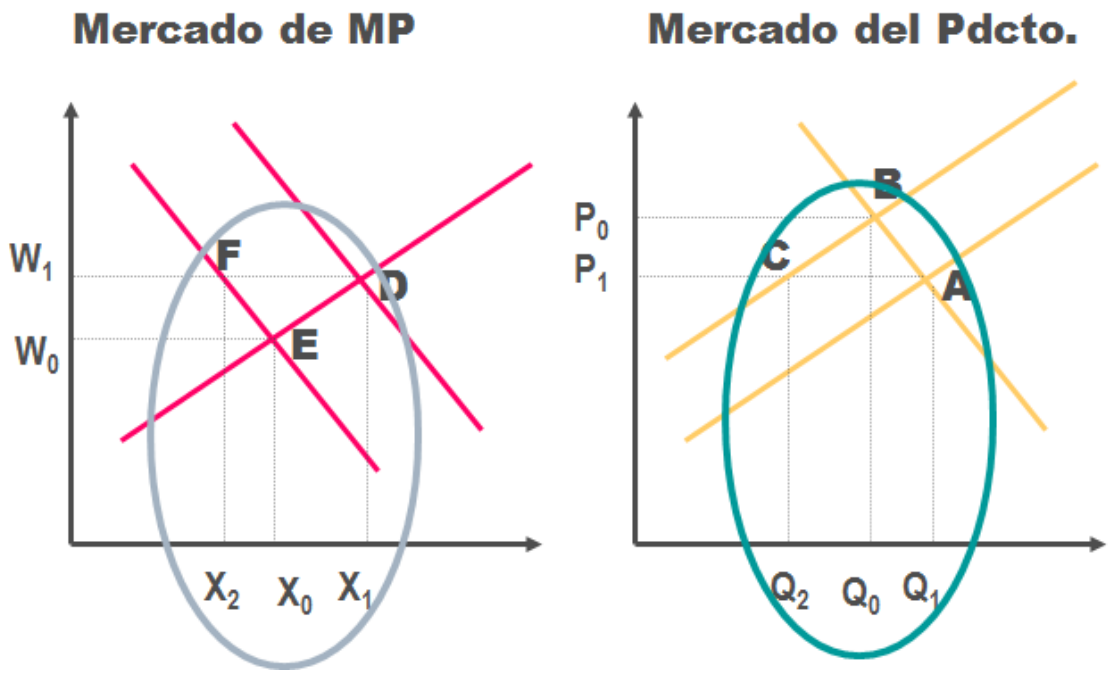
Los actuales productores de MP aumentan de X_0 a X_1 ; el costo del aumento de la producción de MP equivale al área X_0EDX_1, mientras que los actuales compradores bajan de X_0 a X_2 ; la pérdida de bienestar debido a esta disminución de consumo es igual al área X_0EFX_2. El Costo Social debido al proyecto es igual al área X_2FEDX_1 :



El beneficio neto social anual (BNS) es el valor social de la producción del proyecto, equivalente al área Q_2CBAQ_1 menos los CS anuales de la MP que corresponde al área

X_2FEDX_1 menos el CS anual de la MO (CMO) y menos el CS anual del suelo (Csu). El BNS anual se puede estimar como:

$$BNS=(P_0+P_1)/2*(Q_1-Q_2)-(W_0+W_1)/2*(X_1-X_2)-CMO-CSu$$



Para determinar la conveniencia de este proyecto desde el punto de vista del país, habría que calcular el valor presente de los beneficios netos sociales BNS anuales, descontados con una tasa de descuento que refleje el costo de oportunidad de los recursos de capital para el país, y restarle el valor presente de las inversiones que requiere el proyecto. Si el resultado es positivo, se puede decir que el proyecto aumentará el bienestar de la comunidad.

Una forma alternativa para obtener el BNS del proyecto es haciendo un balance de ganancias y pérdidas para c/u de los agentes económicos afectados. Si mantenemos el supuesto que $1 adicional ganado o perdido tenga el mismo aporte al bienestar social, el balance por agentes entrega el mismo resultado que el Enfoque de Eficiencia.

En el mercado del producto hay 3 agentes que verán afectados sus ingresos: Los consumidores, los actuales productores y los propietarios del proyecto. A su vez, en el mercado de la Materia Prima hay también 3 agentes que verán afectados sus ingresos: los propietarios del proyecto, los productores y los actuales consumidores. Si analizamos gráficamente ambos efectos veremos que coincide el beneficio social neto analizado anterior métodos.

Beneficios y costos directos en una economía no competitiva

Inicialmente, supongamos que los únicos mercado no competitivos son los de la MP y el del producto. Lo relevante en este caso es que el precio de demanda competitiva (Bmg del consumo) puede ser distinto al precio de demanda que se observa en el mercado y que el precio de la oferta competitiva (Cmg social) puede ser distinto al precio de oferta que se observa en el mercado.

Las principales causas de estas diferencias son: los impuestos, los subsidios, los poderes monopsónicos y monopólicos y las externalidades. En la práctica, los mercados pueden presentar una o más distorsiones y en algunos casos tienden a neutralizarse entre sí y en otros tienden a acentuarse.

Estas distorsiones pueden deberse también a la existencia de un impuesto (o subsidio) indirecto, que afecta la compraventa, hace que el precio que pagan los consumidores sea mayor (menor) al precio que reciben los productores.

También puede ser el caso de la existencia de poderes monopólicos lleva a que el precio que pagan los consumidores sea mayor al costo marginal de producción. La existencia de poderes monopsónicos conduce a que el precio que reciben los productores sea menor al beneficio marginal de la producción

Otra razón puede ser deberse a que el consumo por el proyecto produzca externalidades negativas. En este caso, el precio de demanda competitivo será inferior al precio de mercado en el monto del daño causado. Si durante la producción del proyecto se producen externalidades negativas, el precio de oferta competitivo será superior al precio de oferta de mercado.

Economía de la valoración en ausencia de mercados

Ocurre cuando no tenemos un mercado para valorar en dinero los costos y beneficios. Las técnicas más usadas son los Precios hedónicos, Costo de viaje y Comportamiento defensivo.

El método de precios hedónicos es el más importante de preferencias reveladas para estimar beneficios en ausencia de mercados. Su idea central se basa en inferir el valor del beneficio a partir de demanda por bienes o servicios de mercado, que dependen del atributo que se quiere medir. Se requiere aislar el aporte del atributo al valor del bien o servicio, a través de regresiones econométricas.

Sus principales aplicaciones se dan en el valor de la vivienda y bienes ambientales, donde se analiza si el precio de la vivienda aumenta con mayor dotación del bien ambiental, buscando inferir el valor de bienes ambientales y otros bienes, por ejemplo, cuánto valora la sociedad un metro cerca del hogar.

Su mayor problema es que muchas veces se quiere calcular bienes según su valor de no uso. El valor de no uso se refiere a aquellos beneficios no estimables o no transables en el mercado, y que por lo tanto son difíciles de expresar monetariamente. En otras palabras, muchas veces se deben calcular situaciones hipotéticas que nunca han existido, como por ejemplo, Santiago libre de descontaminación.

A su vez, el método de costo de viaje es un método de valoración indirecto que pretende estimar el excedente del consumidor, a través de la estimación del beneficio adicional que percibe un individuo por visitar un lugar. Esta estimación se realiza evaluando los costos en que ha incurrido el individuo para visitar algún área específica.

Se ha utiliza especialmente en casos de áreas de conservación ecológicas. Básicamente se compara el costo de viaje de un individuo que vive en el entorno del parque con otro que viene de muy lejos, estimando que aquellos que han viajado menos han percibido, consecuentemente, un beneficio adicional que se verá reflejado en su excedente del consumidor.

Ojo que este es un valor de uso (no hay transacción ni mercado hipotético) que puede ser utilizado para evaluaciones económicas, por ejemplo estimar el cobro óptimo de entrada en un Parque Nacional.

Precios Sociales para la ESP

En Chile MIDEPLAN anualmente entrega los precios sociales de al menos cinco recursos: *el capital, las divisas, la mano de obra, el tiempo y el combustible*. Al valorar los recursos de un mercado, utilizando precios sociales ya se estarán considerando los efectos del proyecto para todos los agentes económicos involucrados en ese mercado.

Los precios sociales permiten determinar los verdaderos valores que reflejan la escasez relativa de los distintos recursos, por ejemplo en comercio exterior (precio social de la divisa), en el empleo (precio social de la mano de obra), mercado de capitales (tasa social de descuento), entre otros. Al utilizar precios sociales, se está considerando el verdadero costo (beneficio) que presenta para la sociedad utilizar (disponer) de una unidad más del insumo (producto).

En términos prácticos, el cálculo de los tres precios sociales de los recursos básicos, siempre responde a la fórmula general: $\mathbf{PS = \alpha * P + (1 - \alpha) * Cmg}$, donde P es el precio de demanda y el CMg representa el precio de oferta y cada uno se aporta al precio social.

Veamos en mayor detalle cada precio social:

Precio Social de la Mano de Obra:

Se considera como precio social del trabajo, **el costo marginal en que incurre la sociedad por emplear un trabajador adicional de cierta calificación**. En este caso debemos como considerar como: P (precio de demanda) igual al salario bruto que pagan los empleadores y CMg (precio de oferta) igual al mínimo salario por el cual un trabajador estaría dispuesto a trabajar, también conocido como *salario de reserva*.

La diferencia entre precio y costo marginal en este mercado está dada básicamente por los descuentos que se hacen al salario bruto por concepto de pago de impuestos, las imposiciones para fondos de pensiones y las cotizaciones de salud previsional.

Sin embargo, empíricamente se tiene que el precio de oferta no es igual al salario líquido (el resultado de quitar al salario bruto los descuentos antes mencionados), ya que el trabajador valora como parte de sus salario un porcentaje de los descuentos que se le realizan para efectos de previsión y pensiones. De forma que: P = Salario bruto y CMg = Salario Bruto*(1 - descuentos) + Porcentaje de los descuentos

Según esto, se puede aplicar la fórmula general de cálculo de precios sociales, siendo los ponderadores α y $(1-\alpha)$ proporcionales a los porcentajes en que la nueva mano de obra empleada en el proyecto proviene de las fuentes: incorporación de nueva mano de obra al mercado laboral (valorada a CMg) y trabajadores que abandonan su antiguo empleo para incorporarse al proyecto (valorados a P = salario bruto).

Para uniformar criterios respecto de la calificación de la mano de obra, entenderemos por:

- *Mano de Obra Calificada*: aquellos trabajadores que desempeñan actividades cuya ejecución requiere estudios previos o vasta experiencia, por ejemplo: profesionales, técnicos, obreros especializados. Entre estos últimos se debe considerar maestros de primera en general, ya sean mecánicos, electricistas, albañiles, pintores, carpinteros u otros.

- *Mano de Obra Semicalificada*: aquellos trabajadores que desempeñan actividades para las cuales no se requiere estudios previos y que, teniendo experiencia, ésta no es suficiente para ser clasificados como maestros de primera. Está conformada también por albañiles, pintores, carpinteros u otros, y análogamente, se denominan maestros de segunda.

- *Mano de Obra No Calificada*: aquellos trabajadores que desempeñan actividades cuya ejecución no requiere de estudios ni experiencia previa, por ejemplo: jornaleros, cargadores, personas sin oficio definido.

El Precio Social de la mano de obra se obtiene a partir de la siguiente fórmula: PS = g x PB, donde: PS: precio social de la mano de obra, g: factor de corrección según tabla

MIDEPLAN, y PB: salario bruto o costo para el empleador de la mano de obra (costo privado).

Precio Social de la Divisa:

La discrepancia entre el costo social de la divisa y el costo privado se origina si la economía valora una divisa adicional en más o menos de lo que efectivamente le cuesta en términos de recursos productivos sacrificados. La causa de esta discrepancia es la existencia de distorsiones en la economía, especialmente en los sectores de bienes y servicios transables internacionalmente (aranceles y/o subsidios).

En este caso debemos considerar como CMg (precio de oferta), el tipo de cambio real para la divisa al cual el sector exportador transa sus ingresos por venta en el extranjero por moneda nacional. Los exportadores son en este caso los oferentes del insumo divisas, y este insumo es demandado por el sector importador a un precio P = tipo de cambio relevante para importadores.

La diferencia entre precio y costo marginal en este mercado está dada básicamente por la distorsión asociada al arancel de las importaciones, en el caso chileno esta es la única distorsión importante en el mercado de las divisas.

De forma que: P = tipo de cambio real* (1 + % de aranceles) y CMg = tipo de cambio real

Con lo que se puede aplicar la fórmula general de cálculo de precios sociales, siendo los ponderadores α y $(1-\alpha)$ proporcionales a los porcentajes en que la unidad adicional de divisas que demanda el proyecto proviene de incremento de exportaciones (valoradas a CMg) y de disminución de importaciones por parte de otros demandantes de divisas.

Mideplan calcula el factor de corrección para la divisa. El precio social queda expresado como:

$$TCsocial = F*TCobservado$$

Donde: F será un factor de corrección. Este toma valor de 1,02 para el año 2004 y en adelante el tipo de cambio observado deberá calcularse sobre la base del tipo de cambio del dólar acuerdo del Banco Central, correspondiente al último día del mes de diciembre del año.

Precio Social del Capital (tasa de descuento)

La tasa social de descuento representa el costo en que incurre la sociedad cuando el sector público extrae recursos para financiar sus proyectos. Estos recursos provienen de las siguientes fuentes: de menor consumo (mayor ahorro), de menor inversión privada y del sector externo. Por lo tanto, depende de la tasa de preferencia intertemporal del consumo,

de la rentabilidad marginal del sector privado y de la tasa de interés de los créditos externos.

La tasa social de descuento es calculada como un promedio ponderado del costo de estas tres fuentes de fondos, ahorro interno, inversión privada, y ahorro externo (endeudamiento). Actualmente, la tasa social de descuento es un 6%.

Otros precios sociales

Existen otros mercados en los cuales también se presentan distorsiones y para cuyos factores más relevantes se han calculado los respectivos precios sociales; éstos corresponden al *valor social del tiempo, el precio social de los vehículos nuevos, el combustible, los lubricantes, la mantención y los costos sociales de conservación de caminos.*

Estos precios se aplican básicamente en proyectos de transporte (urbano, caminero, ferroviario, marítimo y aéreo), sin embargo, pueden ser aplicables a otras tipologías de proyectos (por ejemplo, a los de muelles y caletas pesqueras). Mideplan entrega las tablas con los precios sociales, por ejemplo $/litro de combustible. Ver www.mideplan.cl

Práctica de la Evaluación Social de Proyectos

En cuanto al uso de precios sociales, se ha optado por calcularlos sólo para insumos, esto obedece al hecho de que la gran mayoría de los proyectos comparte básicamente los mismos insumos: mano de obra calificada, mano de obra semi calificada, mano de obra no calificada, insumos importables o exportables, capital, combustible y otros. En general, si se corrigen los costos de inversión y operación privados de un proyecto con los precios anteriores se tienen corregidos (transformados a costos sociales) entre un 70 y un 80% (o más) de los costos totales, lo cual da una buena aproximación al costo social.

¿Y qué ocurre con los beneficios sociales? Se ha optado por no calcular precios sociales de productos por proyecto (con los que se podría calcular el beneficio social), entre otros motivos porque se requeriría calcular una gran cantidad de precios sociales (precios para cada proyecto), en lugar de ello, se han desarrollado programas computacionales para gran parte de los sectores. Estos programas calculan el beneficio social utilizando como datos de entrada los precios y cantidades con y sin proyecto (y en algunos casos elasticidades de demanda y oferta), de esta forma se simplifica también el cálculo de los beneficios sociales para el evaluador.

Respecto a la aplicación de evaluaciones sociales o privadas, la elección del punto de vista a aplicar depende del sector. A aquellos proyectos cuyas inversiones se financian en un 100% con recursos fiscales, y donde las unidades ejecutoras no son empresas del estado, se les realiza sólo una evaluación social de costos y beneficios. Este es el caso de vialidad urbana e interurbana (a excepción de los proyectos de concesiones), riego, defensas

fluviales, muelles y caletas pesqueras artesanales, aeropuertos, saneamiento de títulos y edificación.

En el caso de los sectores sociales (salud, educación, vivienda y justicia) no cuentan con metodologías de costo - beneficio sino de costo efectividad o de mínimo costo, en estos últimos tipos de metodologías no se valoran los beneficios sociales, lo que equivale a suponer que ellos siempre son muy grandes y que por lo tanto excederán los costos sociales, siendo así, cabrá centrarse exclusivamente en los costos a objeto de buscar la mejor alternativa de implementación de esos proyectos.

En los proyectos ejecutados por empresas públicas, se realiza además de la evaluación social una evaluación privada (ambas de costo-beneficio y con cálculo de indicadores), es el caso de los sectores de energía, minería, agua potable, alcantarillados y puertos, donde el criterio general es que si el proyecto resulta socialmente, y también privadamente rentable, se fomente la ejecución y/o participación de los privados, ya sea mediante concesiones o por medio de inversión mixta público privada. Si el proyecto resulta ser sólo socialmente rentable, el Estado asume la ejecución de las obras.

Finalmente, tenemos los proyectos que son exclusivamente ejecutados por empresas privadas pero que cuentan con subsidio estatal, es el caso de la electrificación y la telefonía en localidades rurales las que como se sabe, cuentan con una población ubicada en los más bajos estratos socioeconómicos, en este tipo de proyectos se realizan ambas evaluaciones de costo-beneficio, si el proyecto es privadamente rentable se deja a las empresas privadas su implementación sin ningún tipo de participación estatal, si es privadamente no rentable y socialmente rentable, el Estado subsidia a la empresa privada para que a ésta le resulta conveniente ejecutarlo, y por último, si ambas rentabilidades son negativas, el proyecto es rechazado.

Algunas distinciones finales

Los proyectos de inversión generan cambios en la asignación de recursos de la economía, así generan:

- *Costos Económicos*: pérdida de bienestar asociada a la menor disponibilidad para el resto de la economía de los factores e insumos que utilizará el proyecto.

- *Beneficios Económicos*: incrementos del bienestar asociados a la producción que agregará el proyecto y a los ahorros de recursos que posibilite.

Los beneficios y costos se clasifican en directos e indirectos, siendo los primeros aquellos que corresponden a los efectos que causa el proyecto en los mercados de recursos (insumos) y productos que usa o produce el proyecto. Los indirectos corresponden a

beneficios y costos generados por el proyecto sobre agentes económicos NO directamente relacionados con los recursos y los productos que usa o produce el proyecto.

Es importante también volver a mencionar el concepto de externalidades. La literatura con respecto al concepto de externalidades es abundante y reconoce, en general, la existencia de efectos externos, tanto positivos como negativos, que se producen a consecuencia de las interrelaciones entre consumidores, entre unidades productivas y entre consumidores y unidades productivas. Tales interrelaciones se llevan a cabo al margen del mercado.

CAPÍTULO VIII: Economía de la Regulación[86][87]

Mercados con problemas de competencia

Teoría básica del monopolio

Un monopolio es una firma que es monoproductora y produce una cantidad uniforme del bien. El monopolista enfrenta toda la demanda, es decir, se preocupa tanto del precio como de la cantidad. En cambio, el productor competitivo no enfrenta toda la demanda, por lo cual, no tiene tanta libertad para decidir cuánto producir (está condicionado al actuar de su competencia)

Tanto en competencia perfecta como en monopolio el productor quiere maximizar sus utilidades, que recordemos es igual a la diferencia entre ingresos y costos totales. No obstante, existen varias deferencias entre un caso y otro. Por un lado, el ingreso marginal[88] en competencia perfecta es siempre igual al precio que se cobra a los consumidores (costo marginal constante en el tiempo), en cambio, en el monopolio, el ingreso total depende de la cantidad[89], por lo cual, este no es constante, sino que va decreciendo incluso llegando a ser negativo. En este caso, el ingreso marginal es menor al precio

Formalmente, el monopolista, como toda firma, siempre quiere maximizar utilidades:

$$\text{MAX Beneficios} = P(Q)*Q + CT(Q)$$

La pregunta ahora es: ¿con respecto a que maximizamos esta función, al precio o a la cantidad? Dicho de otro modo ¿Qué se fija antes, el precio o la cantidad? La respuesta es bien simple: Da lo mismo, ya que el monopolista fija ambas variables, por lo tanto, es irrelevante maximizar con respecto al precio o a la cantidad. Es recomendable analizar cual facilita los cálculos[90]. Ojo, con el oligopolio no pasa lo mismo, ahí si importa ver quien fija los precios o las cantidades, pero eso lo analizaremos más adelante.

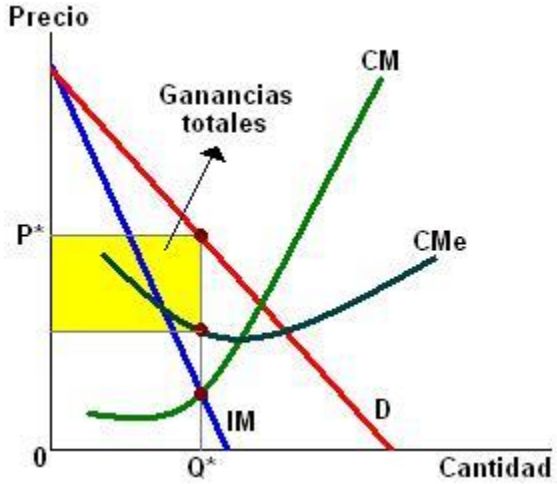
Podemos ver que en equilibrio monopólico, el ingreso marginal será igual al costo marginal, y por lo tanto, esa intersección en los gráficos corresponde la cantidad a producir del monopolista. Además, encontramos evidencia matemática de lo dicho anteriormente: el ingreso marginal será menor al precio en monopolio.

Adicionalmente, encontramos el concepto de elasticidad de la demanda, que recordemos, mide la variación porcentual que experimenta la cantidad demandada como consecuencia de una variación en el precio de un uno por ciento. En otras palabras mide la intensidad con

[86] Profesora Soledad Arellano
[87] Apuntes de clases Jorge Aguirre
[88] Recordar que el ingreso marginal se obtiene derivando el ingreso total con respecto a la cantidad.
[89] Ingreso total en monopolio = P(Q)*(Q)
[90] Típicamente con la cantidad.

la que responden los compradores a una variación en el precio[91]. Podemos ver al unir términos y ecuaciones que el monopolista sólo va a producir en el sector de la demanda elástica, es decir, donde su elasticidad es mayor o igual 1. Esto se debe a que si la elasticidad es negativa, el costo marginal también lo sería, y eso no se puede dar en economía

Estamos diciendo básicamente que en monopolio ocurre lo siguiente:



El monopolista decide donde producir cuando iguala ingreso marginal con costo marginal. Además sabemos que ingreso marginal es igual P*(1 – 1/ε[92]), si usted ve su cuaderno sabrá de lo que hablo. Por lo tanto, la juntar ecuaciones tenemos que:

$$(P\text{-}Cmg) / P = 1 / \varepsilon$$

(P-Cmg) / P corresponde al porcentaje que cobro por sobre el costo marginal, por ende, si la elasticidad es más alta, menor es el margen. Este índice se llama *Índice de Lerner*[93]. Esto no es una contradicción a lo anterior, donde se señala que el monopolista nunca va a producir cuando la demanda es inelástica. Aquí sólo se señala que el monopolista tendrá mayor poder de mercado cuando la demanda sea lo menos elástica posible, pero nunca dejando de serlo. Si este margen es muy alto, la sociedad pierde mucho bienestar.

Ahora surge una nueva pregunta: ¿Qué pasa si aumentan los costos marginales, quién paga dichos costos, el consumidor, el productor o ambos?

En competencia perfecta, la respuesta es casi obvia, ya que el precio siempre debe ser igual al costo marginal, por ende, es el consumidor quien asume esa alza traspasando el 100% del cambio de costo al precio que se cobra. No obstante, en monopolio no es tan fácil.

[91] Definición Wikipedia.
[92] Elasticidad.
[93] En el competencia perfecta el índice de Lerner es cero, ya que P = Cmg

En este caso, todo depende de la demanda. Existe una fórmula para ver qué porcentaje del cambio de costo se traspasa al precio, la cual es la derivada del precio con respecto al costo marginal ($\partial P/\partial Cmg$). Si este porcentaje es menor a 100%, quiere decir que se está ejerciendo poder de mercado. No obstante, al ver distintos casos y ejemplos, podemos ver que no es un buen indicador. Si bien, da una pista, no es suficiente.

¿Por qué?

Porque existen casos donde el monopolio traspasa el 100% de cambio de costo al precio y no por eso deja de ser monopolista. Todo depende del tipo de demanda que enfrenta, por lo cual, siempre debemos obtener una demanda bien definida para tener una respuesta clara y eficiente, ya que sólo ahí podremos ver cómo se comporta la elasticidad de demanda. Recordemos, que en el corto y en el largo plazo las demandas se comportan en forma distinta.

En resumen, el porcentaje de traspaso de costo es una primera evidencia, pero no suficiente, tenemos que analizar siempre la demanda para ver si está ejerciendo o no poder de mercado una firma.

En el mismo tema, existe un tercer criterio que se ocupa mucho para evaluar poder de mercado en las empresas: Analizar la utilidad de éstas. ¿Será un buen indicador? Típicamente se habla que el monopolista siempre tendrá utilidades, mientras que en competencia perfecta las utilidades son siempre igual a cero. Por lo tanto, tenemos que ver si esas afirmaciones son reales para ver si este criterio es apropiado, sin embargo, hay que hacer varios alcances que nunca debemos olvidar[94].

En primer lugar, hay que tener claro que no hay que hablar de utilidades contables, sino de utilidades económicas, las cuales no incorporan los costos hundidos y si toman en cuenta los costos de oportunidad. No basta con ver el balance de una empresa y ver si tubo o no utilidades para determinar si es o no monopolio.

En segundo lugar, hay que tener claro que muchas de las teorías económicas, incluida la de competencia perfecta, las empresas tienen utilidades económicas iguales a cero, pero en el largo plazo, y muy pocas veces nos encontramos en él. Además, si hablamos de monopolio, no hay distinción entre corto y largo plazo, ya que no ingresan nuevas empresas al mercado, las cuales son, en competencia perfecta, las que causan la caída de las utilidades. Por ende, se puede dar el caso que una empresa competitiva puede tener utilidades positivas solamente porque no es encuentra en el largo plazo, sino camino a él.

Además, un monopolio puede tener pérdidas, ya que estás se calculan en base al costo medio y este puede ser mayor al precio (ejemplo: en el caso de una gran inversión). Ver gráficos en cuaderno sobre costo medio y pérdida de utilidades en monopolio.

[94] Mucho menos un estudiante de economía.

Por lo tanto, no todo monopolio tiene utilidades positivas, ni toda empresa competitiva tiene utilidades iguales a cero, por lo cual, este indicador, que tanto escuchamos en el día a día, no es bueno.

¿Cuánto pierde la sociedad con los monopolios?

La teoría económica y la evidencia empírica señalan que los monopolios son menos eficientes que un mercado con competencia perfecta, salvo excepciones[95]. Gráficamente podemos ver el área de bienestar que la sociedad pierda (costo social) al estar en presencia de un mercado monopólico.

Esta área corresponde a la *ineficiencia asignativa*, la cual tiene que ver con cuánto se produce. Pero, además existen otros dos tipos de ineficiencia que presentan los monopolios:

- *Ineficiencia Productiva*: Tiene que ver con el cómo se produce. El monopolista puede producir la cantidad social óptima pero ineficientemente. La evidencia empírica señala que el productor monopólico es más ineficiente, ya que se le es más difícil incorporar tecnología, porque no posee competidores de los cuales puede obtener más información e innovación.

- *Ineficiencia por buscar ser monopolio*: Se da porque todas las empresas quieren ser monopolio, por lo que se gastan muchos recursos (no productivos) ineficientemente en busca de dicho fin. Aquí se encuentra el lobby, la publicidad, etc. El problema, es que es muy difícil de medir el nivel de pérdida en el que se incurre.

Podemos ver, que la existencia de un monopolio sólo perjudica a la sociedad. No obstante, la teoría señala que de no existir la figura de monopolio, no habría incentivos para innovar y hacer cosas, que es a la postre, lo que origina el desarrollo en una sociedad. Ninguna empresa estaría dispuesta a gastar recursos en investigación y desarrollo para innovar en nuevos productos que sean beneficiosos para la sociedad, si no se dan las garantías para ser monopolio por algún tiempo (caso patentes). De lo contrario, estaríamos en presencia de un caso de inconsistencia temporal, es decir, quien gasta en inventar nuevos productos le crea beneficios a sus competidores, quienes les copiarían.

Monopolio Multiproductor

En la sección anterior se explico la teoría básica del monopolio, pero sólo nos habíamos referido al caso donde el monopolista producía un solo producto. Ahora, en cambio, veremos el caso cuando el monopolista produce más de uno, que en general, están relacionados unos con otros, tanto en demanda como en producción. Es por eso, que en esta

[95]Ejemplo: Monopolio natural, el cual una empresa puede producir toda la producción del mercado con un costo menor que si hubiera varias empresas compitiendo.

sección es de suma importancia analizar las elasticidades cruzadas de la demanda. Un ejemplo claro de esto es la relación entre la producción de Sprite con la de Cocacola[96].

El caso general es con dos productos, donde la demanda del bien 1 depende tanto del precio del bien 1como del precio del bien 2: $Q_1 = D(P_1, P_2)$. Lo mismo para la demanda del bien 2: $Q_2 = D(P_1, P_2)$. Dicho de otro modo, asumiremos que las demandas están correlacionadas.

Por lo tanto, el cambio de Q_1 con respecto a un cambio en P_2 es distinto de cero, y lo mismo para el cambio de Q_2 con respecto un cambio de P_1:

$$\partial Q_1/\partial P_2 \neq 0 \text{ y } \partial Q_2/\partial P_1 \neq 0.$$

Pero también tenemos una función de costos relacionada: $C(Q_1, Q_2)$.

Ahora este monopolista querrá maximizar, ¡como todos!, sus beneficios Max: IT – CT. Ver en cuaderno la maximización numérica.

Recordemos que la condición de equilibrio de un monopolista monoproductor es:

$(P\text{-}Cmg) / P = 1 / \varepsilon$. Ahora nos preguntaremos cual es la condición de equilibrio en este caso que producimos más de un bien.

Ver en cuaderno análisis matemático

Vemos, al resolver la maximización, que la condición de equilibrio difiere a la de un monopolista monoproductor. Ahora tenemos un nuevo término Δ que puede hacer cambiar la igualdad de la condición monoproductora, dependiendo del signo que Δ posea. Esto va a depender si los bienes que produce el monopolista son sustitutos o complementos.

En el primer caso de bienes sustitutos, Δ es positivo, por lo cual, la condición de equilibrio es $(P\text{-}Cmg) / P > 1 / \varepsilon$. Esto quiere decir que el margen que cobrará el monopolista multiproductor, y por ende el precio, será mayor que lo que cobra un monopolista monoproductor. En el segundo caso, bienes complementarios, ocurre lo contrario, Δ es negativo y $(P\text{-}Cmg) / P > 1 / \varepsilon$, lo que significa que el margen y el precio es que se cobrará es menor.

La pregunta aquí es porqué pasa esto. Sabemos que cuando subo el precio de mi producto, disminuyo mis ventas ya que disminuyo mi demanda, pero, al tener productos sustitutos, esa disminución de demanda pasa a aumentar demanda de mi otro bien, que también me da ingresos a mi monopolio. Es por eso también que en el caso de los bienes complementarios ocurre lo contrario, ya que al subir el precio, la demanda no se traspasa a mi otro bien, por lo que tengo menos incentivos a subir precios.

[96] Otros ejemplos son los supermercados, la bencina (93 -95- 97), etc.

¿Cuál es el análisis de competencia que podemos ver aquí?

SI se fusionan dos empresas es mejor que sean complementarias a que sean sustitutas. Esta fue una de las causas para rechazar la fusión entre D&S y Falabella. Sin embargo, en bienes sustitutos existen menos barreras de entrada, ya que puede entrar una empresa monoproductora que cobra su condición de equilibrio, es decir, $1/\varepsilon$.

Ahora veamos diferentes casos de monopolista multiproductor

Caso 1: Producción intertemporal (un producto pero en dos periodos)

Asumiremos los siguientes supuestos: Q_1 solo depende del precio de hoy, mientras que Q_2 depende del precio de hoy y el de mañana, es decir: $Q_1 = D_1 (P_1)$ Y $Q_2 = D_2 (P_1, P_2)$, donde Q_1 es consumo en el periodo uno y Q_2 en el periodo dos. Además asumiremos que $\partial P_1/\partial Q_2 < 0$, lo que quiere decir que al aumentar el precio en el periodo 1, va a disminuir la demanda en el periodo 2 y viceversa. Al tener este supuesto, en el periodo 1, el monopolista cobrará un precio menor al del monoproductor (similar al caso de bienes complementarios visto antes).

Por lo tanto, intuitivamente en el primer periodo el monopolista cobrará un precio menor, lo que conllevará que la demanda en el periodo dos sea mayor. Ejemplo de esto en la realidad puede ser el caso del lanzamiento de un producto, donde se cobra un precio menor por el intento de ganar mayor demanda en el futuro.

Mientras, en el segundo periodo Δ es cero, ya que el precio 2 no afecta a la demanda en el periodo 1, por lo cual se cobrará el mismo precio que el monopolista monoproductor: $(P-Cmg) / P = 1/\varepsilon$. Esto solamente tiene sentido si la demanda es más alta en el segundo periodo.

Caso 2: Demandas independientes y costos dependientes

Ver análisis matemático en cuaderno.

Este es el caso donde se comparte la faena productiva entre dos productos independientes. Dicho de otro modo, el producir el producto 1 reduce los costos de producir el producto 2. Ejemplo esto es la producción de algún bien con los desechos del otro (madera y aserrín). Se llega a la conclusión de que se cobra menos en el primer periodo. Si bien, el precio es más bajo, el margen es mayor (en el periodo 2), ya que se cobra el precio monopolista, pero con menor costo marginal, ya que la producción en el periodo 1 hizo bajar los costos para el periodo 2.

Monopolio de bienes durables

Es el caso cuando yo compro un bien hoy y no tengo que volver a comprarlo en los periodos siguientes, por lo cual, es muy relevante en que periodo adquiero el bien. El típico de ejemplo de este caso en la literatura son los diamantes, pero también lo son autos, electrónica, etc. Esto afecta el comportamiento del monopolista y su política de precios.

Veamos el siguiente modelo simple: Costo marginal cero, pero existe un número máximo del bien durable. Ver gráfico

Los consumidores que compraron el bien en el periodo 1 no van a comprar en los periodos siguientes, por lo tanto, se reduce la demanda. En el segundo periodo baja el precio, ya que baja la demanda y el ingreso marginal y así consecutivamente.

Mientras más paciente sea la demanda por el bien, menos personas compraran en el periodo 1, y por ende el precio tiene a ser menor al largo plazo. En este caso, se podría decir que el monopolista compite consigo mismo en diferentes periodos. Por lo tanto, los mercados de bienes durables son más competitivos a pesar de ser monopolios, lo cual se conoce como *La Paradoja de Coase*[97].

Coase dice que un monopolista de bienes durables no tiene poder monopólico si el periodo de ajusto de precios es muy corto. Es decir, cuando el costo de esperar es muy bajo. ¿Qué solución hay para esta paradoja?

Existen diferentes formas que ocupan las empresas para escapar de la paradoja de Coase, entre las que destacan:

1. *Stock limitado*: las empresas fabrican o hacen creer que fabrican sólo un stock limitado de productos, por lo cual, los consumidores se ven en la disyuntiva de consumir hoy o no consumir más. No obstante, esta práctica debe ser creíble

2. *Reputación*: Corresponde a diversos medios para lograr credibilidad en los clientes, como por ejemplo, convertirse en una tienda de lujo donde se sabe que los precios no bajarán en el futuro. Generalmente, reputación y stock limitado se entrelazan.

3. *Hacer diferentes versiones del producto (Obsolescencia planeada):* Donde se busca bajar la duración del producto para así "obligar" a los consumidores a comprar nuevamente la nueva versión. Ejemplo de esto es el caso de los video juegos: Play Station saca siempre antes una versión de tamaño grande y luego la pequeña.

[97] Ronald H. Coase (nacido el 29 de diciembre, 1910) es un economista británico y profesor emérito en la Universidad de Chicago. Recibió el Premio Nobel de Economía en 1991 por el descubrimiento y aclaración del significado de los costes de transacción y derechos de propiedad para la estructura institucional y el funcionamiento de la economía.

4. *Arriendo del producto en vez de vender*: Cuando arriendo se cobra un precio por periodo, pero el producto sigue siendo del monopolista. Con esto, la demanda no disminuye ni tampoco disminuye mi stock.

   Sin embargo, hay una desventaja, ya que en el segundo periodo el producto ya está usado y puede bajar su precio por esa vía. El monopolista debe sopesar ambos criterios.

   Se podría decir, según lo anterior, que un monopolio de bienes durables que vende sus productos en vez de arrendarlos es más competitivo, ya que cae en la Paradoja de Coase. Esta afirmación tiene respaldo empírico, ya que hay estudios que señalan que entre más competencia, aumenta la proporción *Ventas/Arriendo*. Además, un tercio del capital (equipos) en EE.UU. es arrendado.

5. *Compromisos contractuales*: Corresponde a prácticas que protegen al consumidor antes cambios de precios. El típico ejemplo es "Si usted encuentra un precio más barato, le devolvemos la diferencia".
6. *Tener entrada constante de consumidores*: Caso donde la demanda permanece constante producto de la entrada de nuevos consumidores. El caso típico es el mercado de accesorios para niños y la línea blanca, donde no percibimos cambios de precios en el tiempo.

Discriminación de precios

Aquí lo que se debe tener claro es que los precios no son la única forma de discriminar, las empresas son mucho más creativas de lo que pensamos. Una empresa tiene el incentivo a discriminar para extraer el excedente del consumidor, por lo tanto, la discriminación de precios son las distintas estrategias con el fin de extraer dicho excedente.

Diremos que hay discriminación de precios cuando se vende el mismo bien a un precio distinto corregido por costos, lo que significa que debemos analizar cuál es la relación *precio/costo* del bien. Ejemplo de discriminación de precios es en las micros entre el precio a estudiantes versus el precio normal, donde tenemos el mismo servicio, mismo costo, pero distinto precio.

Tipos de discriminación de precios

1. *Discriminación Perfecta (personalizada):* Ocurre cuando se extrae todo el excedente del consumidor. El monopolista tiene toda la información y por tanto, sabe con exactitud que consumidor es quien, por lo cual, puede cobrar el mayor precio que está dispuesto a pagar cada consumidor.

2. *Autoselección:* El monopolista sólo sabe que existen diferentes grupos dentro del mercado que están dispuestos a pagar un precio más alto, pero no sabe quiénes son

3. *Segmentación de mercados (group pricing):* Es cuando se cobra diferentes precios a mismos productos, ya que hay grupos con características observables.

Podemos ver que la principal variable que se ocupa para la discriminación de precios es la información de quienes son los consumidores que posea el monopolista.

Como existen diferentes tipos de discriminación de precios, también existen diferentes mecanismos para discriminar en general, que como dijimos anteriormente, no radica solamente en cobrar precios distintos, hay mucha más creatividad dentro de estas prácticas.

1. Estrategia de precios:
    a. *Precios lineales*: "Precio por unidad", es decir, la tarifa que se paga (T(q)) es igual a p*q. De esta forma, el monopolista cobra diferentes precios a distintas personas
        - $T_1(q)=P_1*q$
        - $T_2(q)=P_2*q$

    b. *Precios no lineales*: Existen cuatro casos:
        i. *Tarifas en dos partes*: T2P, donde se cobra un cargo fijo más un precio por unidad: T(q)=A + p*q. En este caso, existe discriminación de precios por intensidad de uso, ya que el precio promedio es A/q + p, por lo tanto, quien más usa el producto y/o servicio, más paga. Ejemplo: Servicio de luz.

        ii. *Tarifas de menú (menú pricing)*: Corresponde a tarifas en dos partes que difieren en los cargos fijos y precios. Ejemplo: Planes de isapre.
            - $T_1(q)=A_1 + P_1*q$
            - $T_2(q)=A_2 + P_2*q$

        iii. *Tarifas por bloque (Block pricing):* Corresponde cuando no tenemos precios individuales, sino sólo tarifas totales. Ejemplo: Promociones 2x1, donde no se pueden vender por separado.
            - T_1, q_1
            - T_2, q_2

        iv. Ventas atadas: Es muy similar a la tarifa de bloques. Ocurre cuando la compra de un producto conlleva a un descuento para comprar otro.
    c. Estrategia de diferenciación de producto: Existen dos variables

i. *Calidad*: Cuando se crea una versión diferente y se cobra un precio mucho mayor que el aumento de costo que significo esta nueva versión.

ii. Variedad: Aquí no existe diferenciación de precios propiamente tal, pero son prácticas que conducen a que ciertos consumidores paguen un precio mayor. El típico ejemplo de este caso son los supermercados, donde en los sectores con mayor disposición a pagar más, se dejan a la vista sólo productos con un alto precio.

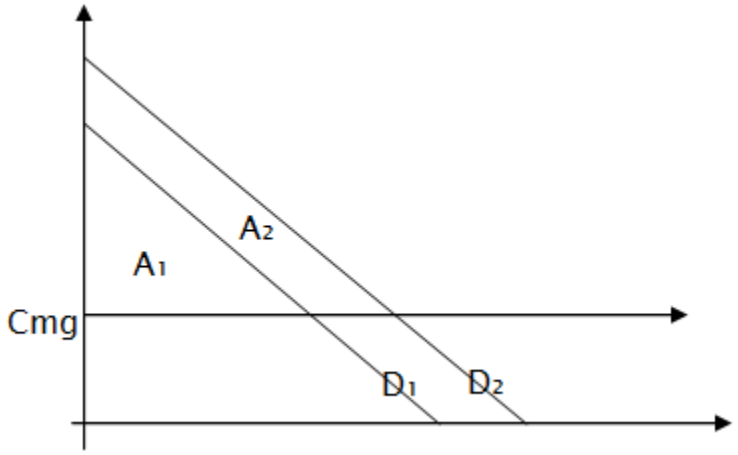
Es importe recalcar que todas estas estrategias no son blancas o negras, sino que, generalmente, se combinan unas con otras.

Análisis matemático

Resolveremos un modelo de discriminación de precios matemáticamente. Lo primero que tiene que preocuparse el monopolista es que los consumidores compren su producto, sin importar el grado de discriminación. A esto lo llamaremos *Restricción de Participación*.

En el caso de discriminación de segundo grado existe otra restricción, ya que voy a diseñar dos estrategias, una para la alta demanda y otra para la baja demanda, donde mi intención es que cada demanda se autoselecciones, es decir, que compre al precio que quiero yo venderle. Esta restricción se denomina *Restricción de Compatibilidad de Incentivos*. El ejemplo más claro es el caso de los pasajes de avión: el monopolista debe lograr que quien tenga más disposición a pagar compre el boleto el ejecutivo, y quien no, que lo compre en turista.

Primero veremos el caso de tarifa en dos partes:



En la tarifa en dos partes necesitamos cobrar un cargo fijo más un precio por unidad. Si queremos hacer discriminación de precios (con información de perfecta) cobraremos:

- Para los consumidores Tipo 1(menor demanda): Cargo fijo de A_1 y un precio por unidad de Cmg, lo que nos da una utilidad de A_1.
- Para los consumidores tipo 2: Cargo fijo de $A_1 + A_2$ y un precio por unidad de Cmg, lo que nos da una utilidad de $A_1 + A_2$.
- Si tenemos α consumidores de tipo 1 y (1- α) consumidores de tipo 2, la utilidad del monopolista será: $\alpha * A_1 + (A_1 + A_2) * (1- \alpha)$.

Ahora, si tenemos información asimétrica (segundo grado), este sistema tarifario no sería eficiente para discriminar por precios, ya que ningún consumidor estaría dispuesto a pagar la tarifa 2. Para ejemplificar, es como si un va a una tienda y hubiera un cartel donde dijera "los fanáticos pagan un precio mayor, mientras los que no lo son pagan un precio menor". EN este caso, todos pagarían la tarifa tipo 1 y la utilidad sería de A_1.

Según lo anterior, podemos ver que el hecho que exista información asimétrica impone restricciones al monopolista.

Ver Lagrangeano en cuaderno (análisis matemático de tarifa en dos partes)

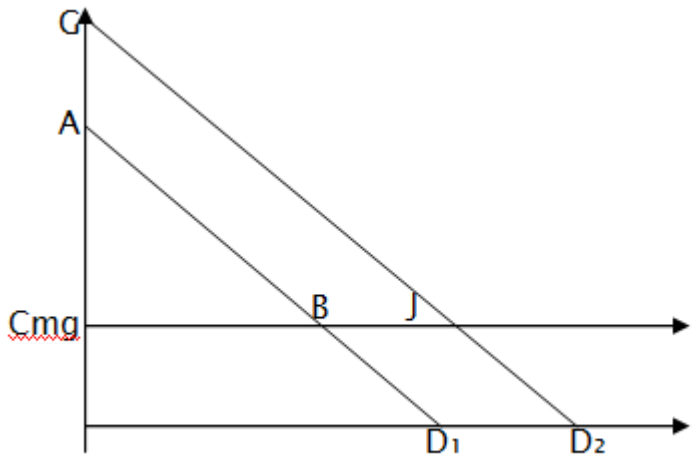
Veremos que el excedente del consumidor del grupo 1 (de menos demanda) se transformará en nuestra restricción activa, es decir, si se cumple está, también se cumplirá la restricción del excedente del consumidor de alta demanda (restricción pasiva).

Al simplificar el lagrangeano, llegamos a que la maximización de beneficios es igual a A + (P - Cmg)*Q(p), donde A corresponde al cargo fijo y Q(p) a la suma de las demandas de tipo 1 y de tipo 2, es decir, la demanda agregada.

Ahora, debemos tomar en cuenta las restricciones antes mencionadas: Participación y de Compatibilidad de Incentivos, para luego determinar las restricciones activas y pasivas (para este caso, restricción activa cargo fijo debe ser igual al excedente del consumidor).

¿Cuál es la condición para determinar el precio a cobrar?

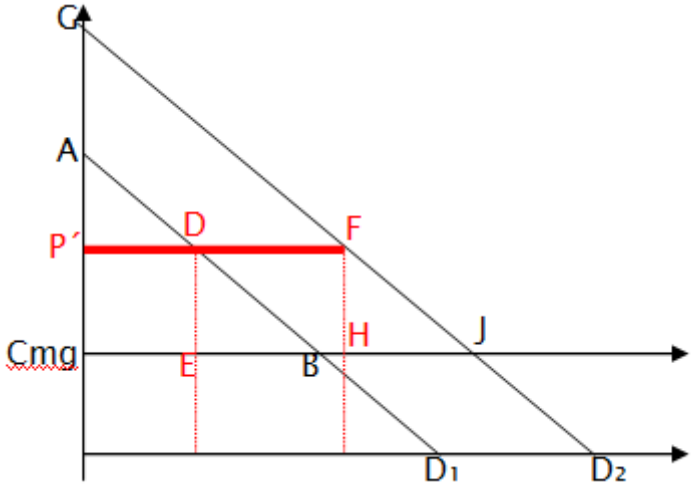
Veamos el análisis gráfico para responder esta pregunta



Si el precio es igual al costo marginal, el cargo fijo debe ser igual al área entre los puntos ABC, por lo cual la tarifa será igual a ABC + C*q, donde C = Cmg. De esta forma, el monopolista vende en D_1 una cantidad de B con una ganancia de: α*ABC y en D_2, vende una cantidad de J, pero con una ganancia igual (1 - α)*ABC. De esta forma, el beneficio del monopolista es solamente el área ABC.

El excedente neto del consumidor en este escenario es distinto según el tipo de consumidor: Para el tipo 1 es cero, mientras que para el consumidor tipo dos es el área comprendida entre los puntos GABJ

Ahora, veamos qué pasa si cobramos un precio mayor al costo marginal.



En este caso, el cargo fijo para el consumidor tipo 1 es igual al área ADP´ y se consume la cantidad D, por lo tanto, el beneficio de D_1 es igual a α*(ADP´ + PDEC). Los consumidores tipo 2 consumen F y sus utilidades son: (1-α)*(ADP + PFHC).

Podemos ver que el beneficio de D_1 es menor en este caso en comparación con el caso donde se cobra el costo marginal, pero que en D_2 se obtiene una ganancia mayor, de esta forma el monopolista gana y pierde al aplicar un precio mayor al costo marginal en $-\alpha*DBE + (1 - \alpha)*DFHB$.

De esta forma, el precio óptimo para el monopolista que cobra una tarifa en dos partes dependerá de la cantidad de consumidores que hay de cada demanda, ya que a mayor cantidad de D_2 mayor incentivo a subir el precio, pero también depende del tipo de demanda que sea cada una.

En un análisis matemático, que no viene al caso resolver aquí, se llega a la conclusión que siempre la ganancia por subir el precio es mayor a los costos que esto produce, por lo tanto, el precio en dos partes siempre será mayor o igual al costo marginal (a excepción en el caso extremo donde $\alpha=1$).

¿Cuál es la condición de equilibrio para determinar el precio óptimo? TAREA

Este resultado nos conlleva a otros:

1. El precio monopólico de precio uniforme siempre será mayor o igual al precio en dos partes ¿Por qué?

2. El beneficio monopólico con precio uniforme es menor o igual al beneficio del monopolista que cobra en dos partes, ya que de lo contrario no habría incentivo a tomar esta estructura de precios. En este caso y en el anterior, es importante mencionar que siempre se puede convertir una tarifa en dos partes en una tarifa normal monopólica si tomamos un cargo fijo igual a cero.

3. El beneficio de un monopolista con discriminación prefecta de precios siempre será mayor al de un monopolista que cobra en dos partes, ya que puede extraer todo el excedente del consumidor.

4. El consumidor de baja demanda siempre se queda sin excedente, en cambio el consumidor de alta demanda tendrá excedente positivo.

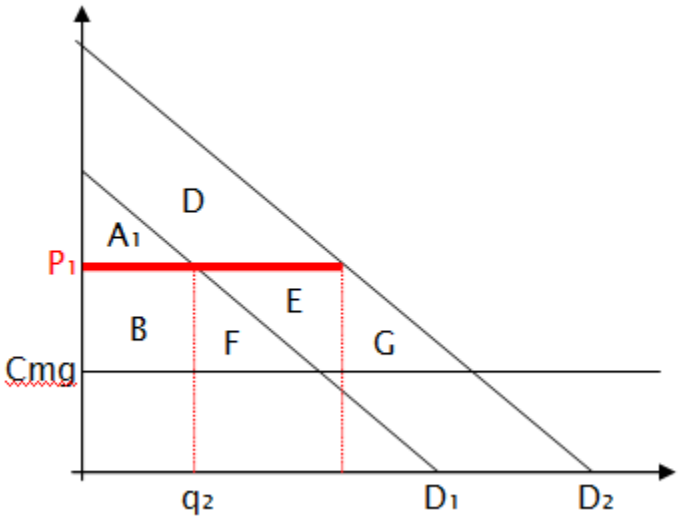
5. Es mejor una tarifa en dos partes para efectos del bienestar social, con respecto al monopolista que cobra un precio uniforme, ya que se extrae menos excedente del consumidor (cobra un precio más cercano al costo marginal).

Ahora veremos el caso del Menu Pricing o Tarifas de Menú. Recordemos que esto se corresponde a tarifas en dos partes que difieren en los cargos fijos y precios, por lo tanto tenemos que:

- $T_1(q)=A_1 + P_1*q(P_1)$
- $T_2(q)=A_2 + P_2*q(P_2)$

Ahora el monopolista tiene más margen de manejo, pero debe tomar en cuenta una nueva restricción, antes no considerada: Restricción de Compatibilidad de Incentivos, la cual, como dijimos anteriormente, está presente en el caso de discriminación de segundo grado existe otra restricción, ya que voy a diseñar dos estrategias, una para la alta demanda y otra para la baja demanda, donde mi intención es que cada demanda se autoseleccione, es decir, que compre al precio que quiero yo venderle. El típico ejemplo es el caso de los Tickets de avión.

Primero haremos el análisis conceptual para luego resolverlo matemáticamente.



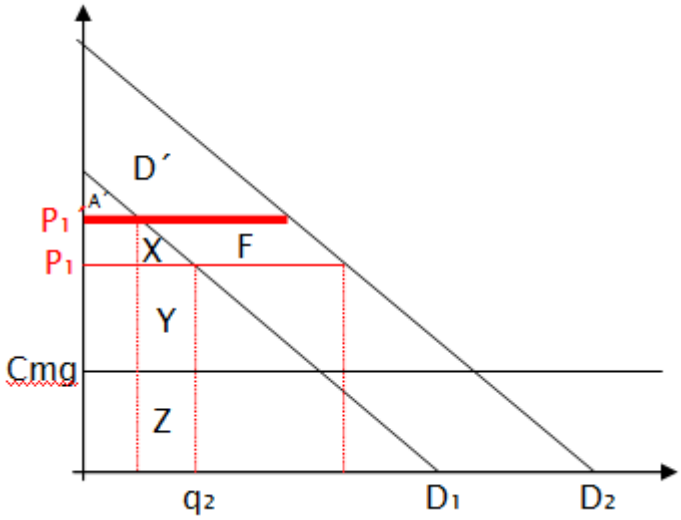
Supongamos que $T_1(q)=A_1 + P_1*q(P_1)$, donde $P_1 > Cmg$. El excedente del consumidor para los consumidores tipo 1 es igual a cero. Si no cobramos un precio distinto para los consumidores de mayor demanda, llegaremos al resulto analizado anteriormente, donde el consumidor tipo 1 tendrá un excedente igual al área D.

Con este gráfico podemos llegar a la conclusión que el excedente del consumidor de alta demanda, para que se autoseleccione, siempre tiene que ser mayor a D, de lo contrario, elegirá la tarifa del consumidor de baja demanda. Esto es dado un cargo fijo y un precio para dichos consumidores. De esta forma es fácil pensar que las tarifas para ambas demandas siempre estarán relacionadas, siendo la tarifa de baja demanda la que determina la de alta demanda.

Por ende, Debemos buscar una tarifa 2: $T_2(q)=A_2 + P_2*q(P_2)$, sujeto a que el excedente del consumidor sea mayor a D. Con el gráfico anterior, analicemos que ocurre si se cobra un precio igual al costo marginal para los consumidores de alta demanda. El monopolista en este caso cobrará un cargo fijo igual a la suma de las áreas A_1 + B + F + E + G, la cual es un área mayor que cuando se cobran una sola tarifa para ambas demandas, por lo tanto, aumenta las utilidades en los consumidores de alta demanda.

Podemos ver que la restricción activa de compatibilidad de incentivos en este caso será la de los consumidores de alta demanda. La causa es lógica: me debo preocupar que ellos no compren a un precio menor. SI algún consumidor tipo 1 está dispuesto a comprar con la tarifa 2, es mejor para el monopolista, pero es difícil que ocurra, ya que no se estaría actuando racionalmente.

Ahora veamos el trade off que existe entre elegir una determinada tarifa 1 y una tarifa 2. Si aumentamos el precio de los consumidores de baja demanda a P_1´, ahora el cargo fijo disminuirá, pero también disminuirá el excedente mínimo que yo debo dejarle a los consumidores de alta demanda D´.



El excedente del consumidor de de baja de demanda continuará siendo cero, ya que nuevamente este es quitado con el cargo fijo, ahora menor A´. No obstante, en estos consumidores, el monopolista pierde utilidad en el área X+Y+Z. Sin embargo, esta pérdida de utilidad de sopesada por el aumento en los consumidores de alta demanda (área F). Nuevamente asumo que cobro un precio igual al costo marginal para la tarifa 2. Por lo tanto, al subir el precio en los consumidores de baja demanda, gano y pierdo a la vez, por ende, debo analizar que me efecto es mayor.

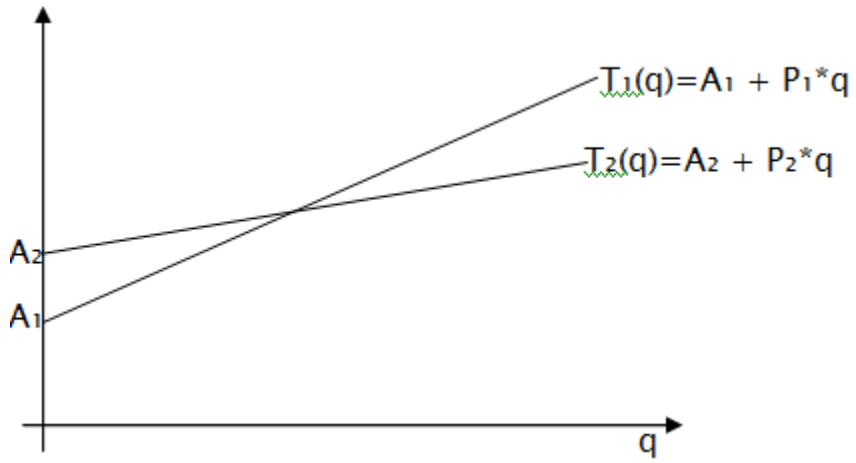
Según lo anterior, podemos clasificar dos variables que inciden en P_1:

1. *Cantidad de consumidores en dicha demanda*: Si utilizamos la misma notación anterior α, tendremos que las utilidades disminuyen en α*(X+Y+Z) y que aumentan en (1-α)*F, por lo tanto, a mayor α, menos es el precio que debiera cobrar en T_1.
2. *Tipos de Demanda*: En efecto, si las demandas son muy parecidas (que estén muy juntas en el gráfico), no sería muy útil cobrar dos tarifas.

Resumen de resultados:

1. El excedente de los consumidores de baja demanda siempre será igual a cero, mientras que los de alta demanda será positivo.
   i. $S_1(P_1) - A_1 = 0$
   ii. $S_2(P_2) - A_2 > 0$

2. El cargo fijo de los consumidores de alta demanda serpa menor que los de alta demanda, mientras que en los precios ocurre lo contrario, lo cual explica la autoselección de los consumidores.
   i. $A_1 < A_2$
   ii. $P_1 > P_2$



3. Se puede demostrar que este sistema tarifario lleva a descuentos por cantidad, es decir:
   i. $T_1 / q_1 > T_2 / q_2$

4. En cuanto a bienestar, el resultado es ambiguo. Recordemos que el análisis de bienestar se analiza según las cantidades que se producen con respecto al monopolista que cobra precios uniformes, no obstante, en este caso, es ambiguo ya que depende de dos precios.

Ver análisis matemático

Teoría estática del oligopolio

El oligopolio es el caso donde existe un número determinado de firmas, donde cada uno puede influir en el precio de mercado. En este caso, si importa lo que produce el competidor. En la literatura esto se conoce como Interacción Estratégica, donde cada firma debe formular una estrategia para lo que produce, pero también tomando en cuenta el actuar de mi competidor. En esta sección se ocuparan los conceptos de teoría de juegos (Equilibrio de Nash y Equilibrio Perfecto en el Subjuego).

Es importante recordar que la teoría del oligopolio uno la puede dividir en dos áreas o modelos:

1. Estática: Juego sin repeticiones, es decir, sólo se juega una vez, lo que no excluye que puedan haber diferentes periodos dentro del juego. Ejemplo: Ajedrez. En esta teoría estudiaremos los modelos de Cournot, Bertrand, Stackelberg y Diferenciación de Precios.

2. *Dinámica*: Juegos repetidos, donde se juega más de una vez. El principal caso que estudiaremos es la colusión.

Modelo de Cournot

Se emplean los siguientes supuestos:

- Se producen bienes homogéneos.
- Existen dos firmas en el mercado.
- No hay entrada de nuevas firmas.
- Juego estático.
- Juego de competencia en cantidades, por lo cual si importa el maximizar en base al precio o a las cantidades (no como el caso del monopolio), ya que si fijo una cantidad, no fijo el precio de mercado, porque también depende de la cantidad fijada por mi competidor. Por lo tanto, $P(q_1, q_2)$, donde q_1 es la cantidad producida por mi firma y q_2 por la de mi competidor.

Por lo tanto, cada firma va a decidir cuánto producir maximizando su utilidad tomando en cuenta la producción del rival. Al resolver la maximización (ver cuaderno) llegamos a nuestra condición de primero orden:

$$(P - Cmg) + q_1*(\partial P/\partial q_1) = 0$$

Ya podemos empezar a notar diferencias con la condición de primer orden del monopolista. La mayor diferencia son las cantidades producidas. Al monopolista le "duele" más aumentar la cantidad, ya que carga con toda la baja de precios que ésta produce, mientras que en este caso, aumentar la cantidad produce una reducción del precio que es asumida por dos firmas. De esta forma podemos concluir que el precio Cournot será menor al precio monopólico, mientras que la suma de las cantidades producidas en Cournot será mayor que las que producen un monopolio.

Al simplificar esta condición de primer orden con el fin de llegar a una expresión similar al Índice de Lerner tenemos que:

$$(P\text{-}Cmg) / P = (q_1 / Q)*(1/\varepsilon) \rightarrow (P\text{-}Cmg) / P = \alpha/\varepsilon$$

Donde α corresponde a la participación de mercado, en cantidades, que posee cada firma. Esta ecuación de conoce como el Índice de Cournot, el cual le da fundamento a otro índice que mide las cuotas de mercados de las firmas en su conjunto: Índice de Herfindahl (S = α):

$$H = \sum_{i=1}^{n} {s_i}^2$$

Al unir ambos índices llegamos a la siguiente expresión (ver cuaderno para entender su procedencia): $\sum$ (P-Cmg)*α / P = H/ε, donde el primer término corresponde al promedio ponderado de las industrias, el cual es una medida de poder de mercado que depende de la concentración e inversamente de la elasticidad.

Podemos concluir que el Índice de Herfindahl sólo es un buen indicador de poder de mercado en el Modelo de Cournot, sin embargo, en otros modelos su eficiencia está cuestionada, ya que depende de la definición de mercado que se haga. Ejemplo de esto es el mercado de la Coca Cola: ¿Tiene o no una alta concentración?

Se dice que este índice es usado para descartar casos donde no hay problemas de poder de mercado más que para analizar el poder de mercado de la industria.

Modelo de Bertrand[98]

Se emplean los siguientes supuestos:

- Nuevamente sólo hay dos empresas.
- Se producen bienes homogéneos.
- Firmas poseen los mismos costos.
- No hay restricción de capacidad.

[98] Bertrand Arthur William Russell, 3er Conde de Russell, OM, MRS, (18 de mayo de 1872 - 2 de febrero de 1970) fue un filósofo, matemático y escritor británico.

- Ambas empresas fijan el precio en forma simultánea (existe un competencia en precios).

En este modelo si la empresa que tenga el precio menor se queda con todo el mercado. Si ambas tienen el mismo precio se reparten el mercado en partes iguales. El único punto posible donde encontramos un equilibrio de Nash es donde ambos precios son iguales al costo marginal, y por ende poseen utilidades nulas. Este resultado se conoce como la Paradoja de Bertrand (Ver gráficos en cuaderno).

Podemos ver que el precio es una variable estratégica mucho más real que la cantidad, sin embargo, en la realidad esta paradoja no se ve. Muchos autores argumentan que es productos de los supuestos empleados por Bertrand. Veamos qué pasa si levantamos algunos de estos:

- Si levantamos el supuesto de que no hay diferenciación de producto, al subir mi precio no se me mueve toda la demanda a mi competidor.
- Si existen restricciones de capacidad, caso que ocurre en la vida real, quizás quien cobre el precio menor no puede cubrir toda la demanda. El competidor sabría dicha restricción a la hora de fijar su precio.
- En el caso de un juego repetido esta paradoja desaparece.

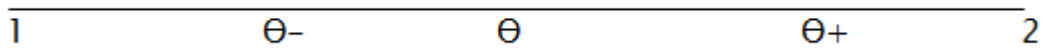
Diferenciación Horizontal

Existen dos tipos de diferenciación horizontal: Competencia en la Línea (Hotelling) y Competencia en el Círculo (Salop).

Competencia en la línea

En este modelo existen dos firmas y un continuo de consumidores tipo Ɵ, los cuales poseen una demanda unitaria, es decir o compran uno de los dos bienes o ninguno.

Gráficamente este modelo se representa como:



Donde 0 corresponde ir a la firma 1 que produce el bien 1 y 2 ir a la firma 2 que produce el bien 2. La distancia entre Ɵ y cada firma corresponde al sacrificio que debo hacer para conseguir el bien que deseo.

Claramente para Ɵ- (una persona) es más fácil comprar en la firma 1 en comparación a Ɵ+, a quien se le hace más fácil comprar en la firma 2.

De esta forma, podemos definir funciones de utilidad para determinar donde compra cada consumidor. Esta función dependerá de sus preferencias, precio del producto y distancia a que se encuentre del lugar de compra.

De esta forma:

- $U(P_i , \Theta) =$
    - $V – P_i – t*d^2$, si compra el bien i.
    - 0, si no compra
        - Donde, V es igual a la utilidad, P_i al precio del producto, t igual al costo por unidad de distancia y d a la distancia a la cual se encuentra.

El objetivo de este modelo es ver cómo es el comportamiento de la firma. Ver gráficos en cuaderno.

Cada firma elige Pi tal que maximiza su utilidad, tomando en consideración su precios y el de la competencia, es decir, máx. $\Pi_i=Q_i(P_i,P_j)*P_i$. De esta forma, tenemos que:

- $Q_1(P_1 , P_2) = \Theta-$
- $Q_2(P_1 , P_2) = 1 – \Theta-$

Por lo cual, $V + P_1 + t*\Theta-^2 = V + P_2 + t*(1 -\Theta-)^2$, llegando al resultado de:

$$\Theta- = ½ + (P_2 – P_1)/2*t$$

Esto nos quiere decir que la posición va a depender mucho de la diferencia entre precios, pero en el caso de que el costo por unidad de transporte sea demasiado alto, la ubicación tenderá al medio y los precios perderán relevancia. Ver formas de cálculo de precio en cuaderno.

Competencia en el Círculo (Salop)

Corresponde al caso ampliado cuando tenemos más de dos firmas (n). Este caso se asemeja al de un lago de perímetro 1 y donde no existan lanchas que lo crucen.

Ver más sobre este tema en cuaderno.

Diferenciación Vertical

Este tipo de diferenciación se produce cuando existe un cambio en la calidad entre un producto y otro, donde todos valoramos más un bien de mayor calidad, por lo tanto, la diferencia viene dada, no por la diferencia *per se* de los productos, sino por la valoración que los consumidores damos a éstos.

Por ejemplo, si tenemos dos firmas H y L, en donde el producto de H es más valorado en calidad que el producto de L. La utilidad de los consumidores será de $\Theta * S_i – P_i$ si compra

el alguno de los productos, donde Θ es la demanda unitaria, S_i la calidad asociada a cada producto y P_i el precio de cada producto. En cambio, si el consumidor no compra ningún producto obtendrá una utilidad de 0.

Estas dos firmas deben elegir su precio en forma simultánea, donde su objetivo, como toda empresa, es maximizar su utilidad:

$$(P_i - Cmg)*Q_i(P_i , P_j)$$

Por lo tanto, debemos encontrar cual es la función de demanda que la relaciona el precio con las cantidades. Esta función dependerá del precio que fijan ambas firmas.

Ver resultado y análisis en cuaderno

Encontramos que:

1. El precio del producto de alta calidad es mayor que el de baja.
2. Ambos precios son mayores que el costo marginal, por ende se puede suponer que hay ejercicio de poder de mercado, ya que tiene mayor margen.
3. Este poder de mercado depende de la calidad, por tanto, a mayor diferencia en calidad, mayor ejercicio de poder de mercado.
4. Además, a mayor diferencia en el consumo de ambos bienes, mayor es el ejercicio de poder de mercado. Además, en este caso, negaremos que los precios son complementos estratégicos, es decir, no se cumple que "si tu subes el precio, yo también lo subo", por lo tanto, al calcular las curvas de redacción, obtendremos una pendiente positiva.

Se puede decir que en todos estos modelos estáticos de oligopolio existe poder de mercado, pero en estos casos, no son cooperativos entre firmas, es decir, no es necesario que se coludan, lo cual no es penado por la ley. En este tipo de juegos, al ser juegos no cooperativos, las empresas no reconocer su intención de coludirse.

Sin embargo, en la vida real por lo general, no tenemos juegos estáticos, sino juegos dinámicos, pero a pesar de aquello, la colusión es muy difícil de llevar a cabo por las siguientes razones:

1. Está prohibida en todo el mundo: Sin embargo, se puede llevar a cabo una colusión tácita, la cual hace referencia a cuando las empresas se coluden "legalmente", por ejemplo en el caso cuando una empresa envía un mensaje que subirá el precio y por ende su competencia también lo hace. Es casi imposible eliminar la colusión tácita.

2. Es muy difícil sostener (cumplir) el acuerdo colusivo.

A continuación veremos las condiciones para que la colusión sea sostenible en el tiempo a través de un ejemplo de competencia a la Bertrand. Para todos los casos, la condición es que el beneficio del acuerdo tiene que ser mayor al beneficio de desviarse y romper el acuerdo. Una forma de lograr esto es poner castigos al beneficio del desvío, pero esto sólo el posible en juegos repetidos[99], no en juego estáticos[100]. Entre más fuerte, seguro y rápido sea el castigo por no cumplir el acuerdo, más probabilidad de llevar a cabo el acuerdo colusivo.

Ahora veremos distintos casos de acuerdos colusivos, o más precisamente, analizaremos diferentes tipos o estrategias de castigos.

1. Estrategia gatillo: Ocurre cuando inmediatamente después de no cumplir el acuerdo se aplica el castigo por parte de la otra firma. Bajo esta estrategia se pueden estudiar diferentes casos:

    a. *Juego dinámico finito*: Veremos el caso de un modelo de dos periodos, donde en el periodo 1 cada firma produce la mitad de la demanda de monopolio. En el periodo 2, por tanto, se va a implementar una estrategia gatillo, donde, si nadie se desvía, cada uno produce la cantidad Cournot, en cambio, si alguien se desvía, produce la demanda total de mercado.

    Estos juegos son secuenciales, por tanto, tengo que empezar a analizar de atrás hacia adelante. Vemos que en el segundo periodo, vemos que sin importar si alguien se desvió o no, el equilibrio será Cournot, ya que no me interesa castigar a mi competidor si nunca más lo vuelvo a ver.

    En el caso de desviarme, produzco más, recordemos que es competencia a la Cournot en cantidades, por tanto al producir más bajo el precio y me quedo con todo el mercado, lo que me conviene en el segundo periodo. Vemos que este acuerdo no es sostenible.

    b. Juegos dinámico no finito (T periodos): En este caso pondremos nuevas reglas: si mi rival no se desvió en el periodo anterior se fijara un precio en el cual las utilidades serán positivas. En cambio, si se desvió, se cobrará un precio con utilidades nulas.

    Nuevamente hay que ver si conviene o no desviarse a través de la inducción hacia atrás. En T a la firma le conviene no castigar, por lo tanto el precio será tal que tengo utilidades positivas. Ahora, en el periodo T – 1, nuevamente cobro el precio anterior, ya que no me conviene cobrar el precio

[99] Cuando tenemos juegos estáticos, el castigo no se hace efectivo, o bien si se hace es en mucho tiempo más. Ejemplo de aquello son las licitaciones que hace el Gobierno.
[100] Sistema de la Zanahoria v/s Garrote, es decir, beneficio v/s Castigo

de castigo, ya que estamos compitiendo a la Bertrand. Vemos que en ningún caso es óptimo aplicar el precio de castigo, por lo cual, nuevamente nos enfrentamos a un caso de acuerdo colusivo no sostenible.

Además encontramos la siguiente regla: "Si en el último periodo no me conviene aplicar el castigo, en ninguno de los otros periodos será conveniente", por tanto, en cualquier juego de periodos de horizontes finitos, la colusión no es sostenible.

Ahora veremos el mundo con horizontes infinitos, específicamente el caso de los súper juegos, donde cada periodo se repite el mismo juego. En este caso es importante tomar en cuenta el valor de descuento, es decir, cuanto valoro el consumir hoy versus el consumir mañana. Este factor ϱ tomar el valor 1 cuando soy completamente paciente y el valor 0 cuando soy completamente impaciente. Además es importante recordar la siguiente propiedad de progresión matemática:

$$1 + \varrho + \varrho^2 + \varrho^3 \ldots + \varrho^n = 1/(1 - \varrho)$$

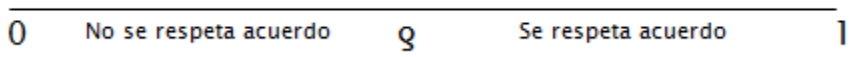
Este juego consiste en producir la mitad de la cantidad monopólica siempre, pero si alguien se desvía, jugaremos Bertrand para siempre. Aquí el castigo es muy doloroso, ya que jugar Bertrand es producir igual al costo marginal. Empezaremos a ver que cuando el castigo es muy fuerte, existe mayor probabilidad de sostener el acuerdo colusivo.

Para probar que existe equilibrio perfecto en sub juego, basta analizar un periodo y ver si el acuerdo colusivo es factible, porque si no lo es, en ningún periodo lo será.

Primero se calcula el beneficio de cumplir el acuerdo, el cual nos da un valor de $(\Pi / 2)*(1/(1 - \varrho))$, donde Π es el beneficio que obtendría el monopolio.

Ahora, al calcular el beneficio de desviarse vemos que nos da un valor de Π, por lo tanto, la decisión de que es mejor depende del valor que tome ϱ (factor de descuento o "paciencia"). En este caso, para que el acuerdo colusivo sea sostenible ϱ debe ser mayor o igual a ½.

De esta forma vemos que las empresas más pacientes tienen más probabilidad de cumplir el acuerdo de colusión. En otras palabras, a mayor ϱ, mayor probabilidad de colusión. Esta condición se tiene que cumplir para cada una de las empresas participantes del acuerdo.



Ahora veremos qué pasa cuando existe más de dos empresas involucradas en el acuerdo colusivo, ¿Cómo influye el tamaño del cartel? Vemos en este caso que el beneficio del desvió se mantiene constante al caso anterior, sin embargo, el beneficio del acuerdo

disminuye a (Π / n)*(1/(1 - ϱ)), donde n corresponde al número de empresas participantes del acuerdo, por tanto a mayor número de empresas, menos probabilidad de llevar a cabo un acuerdo colusivo. Al calcular el ϱ en este caso se llega a que ϱ ≥ 1 – 1/n, por tanto, necesito que las empresas sean más pacientes aún para que se logre la colusión.

Diferentes casos y ejemplos de sostenibilidad de acuerdo colusivo

- *Caso donde empresas tienen mayor participación de mercado que otras*: Es este caso es más difícil el acuerdo, ya que la empresa "chica" tiene más incentivos a desviarse y quedarse con todo el mercado. Para que sea sostenible este acuerdo deben cumplirse dos condiciones al mismo tiempo: ϱ de la empresa grande debe ser mayor a su ϱ crítico y el ϱ de la empresa chica debe ser igual a su ϱ crítico. Ver ejemplo en cuaderno.

- *Tiempo de reacción*: "Cuánto se demoran en pillarme". El sostenibilidad del acuerdo nuevamente se hace más difícil si el tiempo de reacción es largo, porque, si bien los beneficios de mantener el acuerdo se mantienen, los beneficios a desviarse aumentan.

  Este caso puede llevar a muchas decisiones de políticas públicas erróneas, ya que por ejemplo, el tener visible los precios de los medicamentos en farmacias reducen los tiempos de reacción, ya que la empresa detecta fácilmente el desvío de la otra, por lo cual se hace más probable que se cumpla el acuerdo colusivo. Por lo tanto, información es una delgada línea, donde por un lado favorece a los consumidores, pero también ayuda a sostener los acuerdos colusivos.

- *Caso de mercados tecnológicos:* Donde existe innovación constantemente. Aquí no existe incentivo a coludirse, ya que no sé si mañana seré el productor líder. Este mercado es de mucha incertidumbre, por tanto las empresas son muy poco pacientes.

- *¿Cuándo es más factible la colusión, en periodos de recesión o de expansión económica?:* En el caso de periodos de expansión existen más incentivos a desviarse, ya que el mercado es más grande.

- *Caso de mercado con productos diferenciados*: (Coca-Cola v/s Pepsi). En este caso, el beneficio de desvió es menor, pero también el castigo es menor, ya que la demanda no depende únicamente de los precios (consumidores seguirán tomando coca – cola pase lo que pase), por lo tanto este resultado es ambiguo, ya que tengo dos efectos que se contraponen.

- *Caso de empresas con exceso de capacidad*: Es decir, pueden producir más si quisieran, por tanto en este caso es más difícil la colusión, ya que es mejor desviarse y quedarse con todo el mercado para ocupar esa capacidad ociosa que poseen.

- M*ercados con demanda elástica v/s mercados con demanda inelástica*: En este caso, los mercados con demandas inelásticas tienen menos incentivos a cumplir el acuerdo, ya que, *ceteris paribus* las otras variables, al desviarme me quedo con todo el mercado. En cambio, en el caso de demanda inelásticas, el resultado es ambiguo (ver caso de productos diferenciados). Revisar

- Caso empresas que compiten en varios mercados: Aumenta la posibilidad de castigo para la empresa que se desvía, por tanto mayor posibilidad de sostener el acuerdo colusivo.

Paradigma Estructura – Conducta – Desempeño

"La estructura de una industria determina la conducta de las empresas que la conforman, obteniendo un desempeño determinado". En otras palabras, la estructura determina si se ejerce o no poder de mercado, por ejemplo, si la estructura está restringida al acceso de nuevos miembros, se podría suponer que en esta industria se ejerce poder de mercado. Por lo tanto, para atacar el problema de poder de mercado debemos analizar y modificar la estructura de la industria.

La pregunta que buscamos responder es porqué existe poder de mercado en algunas industrias y en otras no. Algunos indicadores de estructura son la concentración que existe, el tipo de bien (perecible, durable, etc.), en cambio indicadores de desempeño son el margen y las utilidades.

Bain señala que, a diferencia como muchos piensan, no solo la concentración determina el desempeño, sino que también el desempeño determina la estructura de la industria, formando así una relación bidimensional entre estructura y desempeño. Por ejemplo, empresas con altas utilidades incentivan la entrada de nuevos participantes.

Esta relación bidimensional converge a un equilibrio de mercado, por lo tanto, nuestra pregunta debiera ser qué determina dicho equilibrio, pero para que esto ocurra debe existir libre entrada a la industria.

Muchas veces queremos buscar si existen barreras de entrada en una industria, no obstante, hoy se ha llegado a la conclusión que las barreras de entrada difieren al concepto de libre entrada. Se dice que para que exista libre entrada, ésta debe ser Probable, Suficiente y Oportuna.

Por lo tanto, vamos a estudiar que determina la estructura de mercado y desde ahí explicar el desempeño. Ver ejemplo en cuaderno, donde se puede inferir que la estructura depende de las características específicas de las firmas y también del tamaño de mercado.

Modelo de Sutton

Estudia la relación entre el tamaño de mercado y la concentración respectivas. Es un modelo de dos periodos, donde en el primero las empresas deciden si entran o no al mercado y en el segundo, una vez que entran, compiten.

Por lo tanto, la decisión de entrar o no depende de lo que pase en el periodo dos. Dependerá de la intensidad de la competencia, concepto independiente al número de firmas. Por ejemplo, un juego muy agresivo o intenso en competencia es el de Bertrand, donde con sólo dos firmas se logra el resultado de competencia perfecta[101]. En la vereda opuesta, un juego poco agresivo sería el de la colusión. El juego Cournot es un término medio.

Definiremos el grado de intensidad de la competencia según el juego. Además supondremos que para entrar a la industria se debe incurrir en un cargo fijo $\int$, el cual se convierte en un costo hundido después de entrar. Además $\int$ puede ser endógeno o exógeno, lo cual dependerá de quien decido dicho costo. Por ejemplo, las patentes son un costo fijo exógeno, en cambio, la publicidad es endógena.

Según lo anterior, podemos decir que la decisión de entrar pasa por las utilidades que se obtendrían en el periodo dos y del costo fijo $\int$ que se debe incurrir al entrar.

Recapitulando en el Modelo de Sutton, supondremos que existe libre entrada, $\int$ es positivo, existen costos marginales constantes iguales a c y que la demanda es isoelástica igual a Q = S/P, donde: Q corresponde a la cantidad, P al precio y S es un indicador de tamaño de mercado. Este modelo se debería resolver por inducción hacia atrás desde t=2.

Supondremos también la primicia de que a todos los productores les gustaría coludirse (¡caso no muy diferente en la realidad!), pero no siempre se puede como ya vimos antes en el curso.

De esta forma, en el periodo dos tenemos que ver el resultado (precio a cobrar y utilidades obtenidas) obtenido en los tres juegos: Bertrand, Cournot y Colusión. Ver gráficos y resultados en cuaderno.

Vemos que en los tres casos, a mayor número de firmas usualmente el precio baja (con mayor o menos intensidad dependiendo del caso). Además, entre más intensa sea la competencia, los precios son más bajos. Por lo tanto, una industria es más competitiva que otra cuando, dado el número de firmas, el margen es menor. Esto corresponde a la primera

[101] Suponiendo costos marginales constantes.

diferencia entre la concentración y la competencia en una industria, ya que no se mide competencia por número de firmas si no por intensidad de la competencia.

En la vida real, todos los resultados se encuentran entre Bertrand y Cournot.

Luego de analizar los posibles resultados en el periodo dos, debemos analizar las decisiones de entrar o no en el periodo uno. En este caso, nuestra condición de libre entrada será la diferencia entre los beneficios que se obtendrían menos el costo de entrada ∫, el cual, en el óptimo debe ser igual a cero. Desde ahí llegamos a que el tamaño optimo de mercado depende de la función: N = ((p - cmg)/p)*(S/∫).

Podemos inferir que a mayor margen y tamaño de mercado, mayor es el número de empresas que participaran en la industria. Caso contrario ocurre con el cargo fijo. Esta ecuación nos permite entender la relación entre concentración y competencia. Sin embargo, estas condiciones solo son factibles y reales si se cumple la condición de libre entrada.

Ver gráficos en cuaderno

Cuando no existe libre entrada coincide la concentración con la poca intensidad de la competencia, casos que creemos ver siempre en toda industria.

Por último, es importante mencionar que no basta con que exista libre entrada, sino que esta debe ser en el corto plazo, ya que de lo contrario, en el intertanto igual se produciría ejercicio de poder de mercado por las empresas ya participantes mientras se vuelve a un nuevo equilibrio la industria.

Regulación

En primer lugar, la regulación no es gratuita, si no que para llevarla a cabo la autoridad debe incurrir en costos para la sociedad. Además, en caso de llevarla a cabo, no se asegura una regulación perfecta.

El origen de la regulación nace del estudio de los monopolio naturales, donde recordemos es el caso cuando los costos medios son decrecientes y superan a los costos marginales. En estos casos, los monopolios generan un costos social, y se empieza a comparar que costos son mayores, el de regular o el que produce naturalmente los monopolios.

Por lo tanto, las alternativas de regulación dependerán de la información que tenga el regulador. Generalmente, existen asimetrías de información entre regulador y regulado. Analizaremos el caso cuando existe información perfecta y cuando existe información imperfecta. En el primer caso analizaremos las tarifas a costo marginal, tarifas a costo medio, precios Ramsey y PS ¿?. Mientras que en el caso de información imperfecta, estudiaremos la nueva regulación económica y la regulación por incentivos.

Información Perfecta

El objetivo del regulador, en este caso, es lograr la eficiencia asignativa, es decir, que se produzcan la cantidad de competencia perfecta, la eficiencia productiva, es decir que exista un incentivo a producir al mínimo costo y por último, eficiencia en el autofinanciamiento de la firma.

- Caso a tarifa igual a costo marginal: En este caso, se logra la eficiencia asignativa, pero de la productiva no se dice mucho. En cambio, no es eficiente en el financiamiento, ya que no alcanza a cubrir los costos medios. En este caso, se debería subsidiar a esta firma, no obstante, Coase dice que se debe ser cuidadoso, ya que el subsidio puede ser mayor a la perdida social.

- Caso tarifa igual a costo medio: Aquí no se logra la eficiencia asignativa, ya que se reproduce menos de lo eficiente para la sociedad. Además no hay incentivos a producir a mínimo costo, ya que siempre se podrá producir al costo medio y por último, en este caso si es eficiente en financiamiento, ya que la empresa logra sustentarse por si sola, sin tener que subsidiarla.

  De esta forma, podemos ver que en ambos casos existe un trade – off entre eficiencia asignativa y de financiamiento.

- Modelo de Precios Ramsey: Busca un nivel de precios talque se logre maximizar el bienestar social sujeto a una restricción de autofinanciamiento. En el fondo, busca contrarrestar las limitaciones de los modelos anteriores.

  En estricto rigor, aquí no estamos maximizando el bienestar social (este solo se logra con P=Cmg), sino que estamos buscando un optimo, una mejor respuesta dada nuestra restricción.

  Supondremos que analizaremos un monopolista multiproductor que produce bienes q_1, q_2, … q_n, con una función de costos conjunta $c(q_1,q_2,\ldots q_n)$. Además, las demandas por cada producto son independientes.

Definiremos $S_k(q_k)$ como el excedente bruto del consumidor, es decir, sin restarle la perdida por el precio. Nosotros buscaremos cuando cambia el excedente bruto si cambia la cantidad. Dicho cambio será nuestro precio.

$$\partial S_k(q_k)/\partial q_k = P_k$$

Llegamos a los siguientes resultados: $(P_k - Cmg_k)/P_k = \alpha*(1/\varepsilon)$, donde $\alpha=\lambda/(1+\lambda)$.

a. El precio que se fija corresponde a una proporción del precio monopólico.

b. Como el precio es proporcional, se cobra un precio más caro cuando la demanda es más inelástica.
c. Si $\alpha = 1$, $P_k = P_k^{m,}$, si $\alpha = 0$, $P_k = Cmg_k$

Recordemos que existe un trade- off entre lograr el autofinanciamiento propio y lograr el bienestar social. Diremos que entre más costoso sea para el Gobierno recaudar impuestos, más dispuesto estará el regulador a dejar cobrar precios más altos a las firmas, ya que no posee tantos recursos para subsidiar.

Además λ representa una medida del costo social de la recaudación, donde a mayor λ relajo la restricción de autofinanciamiento a las firmas. En el fondo, es una medida de cuánto importa la recaudación en el bienestar social.

Por lo tanto, nuevamente el regulador tiene que hacer un trade – off ente el costo social de la recaudación y el costo social que produce el monopolio natural.

Problemas al sistema de precios Ramsey:

- Es muy difícil aplicarlos, ya que se requiere mucha información.
- Las empresas tienen incentivos a ocultar información.
- Existen costos políticos que no permiten aplicar los resultados óptimos.

En resumen, todos estos modelos son muy poco realistas, ya que se basan en información perfecta y simetría de información entre regulador y regulado. En la práctica, siempre el regulado tiene más información que el regulador. Además, los precios no son exógenos, sino que endógenos.

Por último, es importante recalcar que los objetivos de la sociedad no siempre son los mismos que los del regulador, por lo tanto caemos en la disyuntiva "¿Quién regula al regulador?". Según esto, debemos agregar tres nuevos supuestos a nuestro modelo:

4. Sistema regulatorio debe ser tal que evite la captura del regulador.
5. La autoridad debe tener un compromiso creíble con el mecanismo regulatorio.
6. Se debe minimizar la renta de las empresas.

Información Imperfecta

Estudiaremos dos modelos, la Nueva Regulación Económica NRE y la Regulación por incentivos. Ambos modelos apuntan a crear estrategias cuando el regulador tiene menos información que el regulado, pero el cómo se lleva a cabo dicha estrategia difiere en los modelos.

En el primer caso **NRE**, el regulador creará un mecanismo regulatorio para que las empresas se autoseleccionen, es decir, ofrecerá un menú de contratos regulatorios. De esta

forma, cuando las empresas se autoseleccionan nos revelan si está es o no de bajo costo. En el fondo, este modelo no es más que uno de tipo *agente – principal*. Este modelo es bastante complejo y difícil de aplicar.

Ahora bien, el segundo modelo, regulación por incentivos, es mucho más práctico y simple, ya que el regulador no espera que la firma revela la información, sino que su único fin es que la empresa se "porte bien", es decir, producir lo máximo posible al mínimo posible. Este mecanismo es mucho más fácil de implementar, por lo cual centraremos nuestro estudio en este modelo.

En este caso, se da un incentivo para que la empresa se porte bien. Cuán fuerte es este incentivo se denomina *Poder de Contrato*. No obstante, en la práctica el poder de contrato es una función de la proporción de los costos que asume la firma.

Existen dos tipos de modelos en la regulación por incentivos[102]:

1. *Regulación por Costo de Servicio* (COS, siglas en inglés). En este caso, P=a+b*c, donde p es el precio que el regulador fija a la firma, c el costo medio efectivo (real) de la empresa y a y b distintos parámetros.

   En el caso que a sea igual a cero y b igual a uno, el precio será igual al costo medio. Ante esta situación, la empresa se autofinancia, no hay riesgo, existe poca rentabilidad, no hay eficiencia asignativa[103] y tampoco existen incentivos a producir a mínimo costos, lo que se traduce como problema de eficiencia productiva.

   El regulador en COS estudiará todos los costos y demandas para fijar el precio, por lo cual, la firma tiene incentivos a sobrevalorar los costos y subestimar la demanda, logrando así un precio más alto.

   Aquí por tanto, los precios varían por razones endógenas a la firma. El problema de este mecanismo es el alto costo en que se debe incurrir, ya que se requiere mucha información para llevarlo a cabo. Además, debemos recordar que los costos totales es una función de cuánto gasto en trabajo y en capital (w*L + r*K), por lo tanto, se deben validar tasas correctas de trabajo y capital.

   Sumado a eso, existe un segundo problema, el cual se conoce como efecto de *Averch-Johson*, que señala si el regulador fija una tasa de retorno de capital r por sobre la real, el regulado tiene incentivos a aumentar su stock de capital para que el costo medio sea mayor y por ende el precio también.

[102] Son tres modelos, pero uno corresponde a un modelo intermedio a los dos expuestos a continuación. Ver cuaderno.
[103] Problema general en todos estos modelos. Nunca llegaremos al escenario del primer mejor, es decir, donde precio es igual al costo marginal. Buscaremos ahora el segundo mejor.

Como vemos, bajo este modelo COS la firma está muy cómoda y tampoco tendría, por ejemplo, incentivos a introducir nuevos productos.

Estamos en presencia aquí de un contrato de bajo poder.

2. *Regulación por Precio Máximo:* Tomando la ecuación anterior P=a+b*c, aquí a es igual a C*, que corresponde a una estimación del costo medio que hará el regulador. B es igual a cero, por tanto, el precio es igual a esta estimación.

Como dijimos, nuevamente no hay eficiencia asignativa, pero además, en este caso la empresa no necesariamente se autofinancia, ya que corre el riesgo de tener pérdidas ante cualquier cambio de costos. Sin embargo esta empresa si tiene incentivos a ser eficiente, ya que, al bajar los costos, se lleva todos los beneficios.

Este contrato es de alto poder. El precio se mantiene fijo por un periodo determinado, por tanto el cambio de precio es un fenómeno exógeno a la firma. En otras palabras, existe un rezago regulatorio, el cual viene determinado por el tiempo en que se demora la autoridad en cambiar los precios.

Este precio, como se dijo, se calcula en función de los costos que se cree que tendrá la firma. Existen diversas formas de calcular dichos costos, siendo uno de los más populares, el modelo de la empresa eficiente, el cual dice relación a crear ficticiamente una empresa idea y calcular cuales sería sus costos si produce de la mejor forma posible. Se ocupa una formula de indexación de costos en base a los costos que no son manejable por la empresa, es decir, se excluyen costos tales como, comidas de directores, gastos representativos, etc. La fórmula es INDEX-X, donde index corresponde a los costos no manejables por la empresa y x un factor de descuento que señala la variación de precios por incorporación de nueva tecnología.

Sin embargo, en la práctica de igual forma se utiliza información de la empresa ya existente.

Entre estos dos modelos existe un trade – off entre eficiencia asignativa y eficiencia productiva. Veamos en más detalle esta comparación de modelos a través de la siguiente tabla.

	Costo por servicio COS	**Precio Máximo**
Penalización por ahorro de costo	Si, ya que al ahorrar costo baja mi precio	No. Al bajar costos, éste se transforma en un ahorro para la empresa.
Beneficio de la Empresa Regulada	Siempre es igual a cero.	Puede ser positiva o negativa. Dependerá de los costos de la empresa.
Duración del rezago regulatorio, es decir, por cuanto tiempo las tarifas se mantendrán fijas.	La duración es variable y se determina endógenamente, ya que cambian cuando los costos cambian.	Es un plazo fijo (determinado en la ley) que se determina exógenamente (lo determina el regulador, no la firma).
Información de Costos	Es una información histórica, que señalan los costos reales en los que incurrió la firma. En otras palabras, "se mira hacia atrás".	Corresponden a costos estimados a través de proyecciones. "Se mira hacia adelante".
Flexibilidad para ajustar los precios	No existe flexibilidad.	Existe flexibilidad a la baja, pero no hacia arriba.
Incentivo a invertir en calidad	Para ambos casos no constituye un efecto directo. Sin embargo, el modelo de precios máximo tiene más incentivos por qué de esta forma podría ahorrar costos mejorando los procesos productivos.	
Eficiencia Asignativa	Se cumple la eficiencia asignativa	Puede haber, ya que se pueden dar diferencias entre el precio estimado y los costos reales.
Eficiencia Productiva	No se cumple	Se cumple, ya que hay más incentivos a producir de manera eficiente.
Renta de la empresa (Premio que le doy a la empresa)	No tiene renta	Puede ser positiva o negativa. El objetivo del regulador es que ésta sea lo mínima posible.

Según la tabla anterior, ¿Cuál modelo es mejor?

Generalmente se dice que es mejor la regulación por precio máximo, ya que es un contrato de alto poder, mientras que el COS es de bajo poder, sin embargo, en la práctica se pueden encontrar nuevos argumentos.

En primer lugar, las proyecciones de precios se construyen desde la información que la misma empresa nos da, por tanto, también está determinada por los costos históricos. Además, muchas veces esa estimación está determinada por factores políticos (recordar Lobby). Por lo tanto, en la práctica, el poder del contrato del modelo de Precio Máximo no es tan alto.

A su vez, el COS tampoco tiene tan bajo poder, ya que existe un rezago entre la adopción de costos, por lo tanto, existe un incentivo a reducir costos ya que la firma puede ahorrar mientras se fija el nuevo precio.

Además, en la realidad el costo medio es distinto del precio, porque al fijar el costo medio, el regulador excluye costos que considera ajenos a la producción, tales como gastos de representación, lo que puede llevar a la empresa a tener pérdidas si no reduce costos.

Por último, es importante decir que a veces no siempre es bueno tener un contrato de alto poder. Todo dependerá de los costos de la empresa, si éstos son muy bajos, conviene un contrato COS y viceversa.

Ejemplos finales: ¿Cuál clase de contrato es adecuada?

- Energía Nuclear: COS, ya que queremos que la empresa no busque reducir costos.
- Evitar "Captura del Estado": COS, ya que en Precio Máximo hay más incentivos a buscar la "captura", ya que quiero como firma que me fijen un precio más alto.

CAPÍTULO IX: Medio Ambiente y Recursos Naturales[104][105]

¿Cómo se regulan los temas ambientales en Chile?

La Ley de Bases del Medio Ambiente

Antecedentes Tempranos: Existen referencias anteriores al siglo XX, tales como en 1916 se dicta la ley 3.133, del Ministerio de Obras Públicas: "Neutralización de Residuos provenientes de Establecimientos Industriales". Luego la ley de Forestación (1931). Hasta 1961 los temas ambientales estaban incluidos en reglamentaciones industriales del MINSAL .

Podemos distinguir etapas en la legislación medio ambiental:

1. Etapa de las Prohibiciones

    - Decreto 144/61- MINSAL
        - Prohíbe la emisión de contaminantes atmosféricos que causen molestias y daños a la población
        - Prohíbe la circulación de vehículos que emiten humos visibles
        - Prohíbe la incineración abierta de hojas secas, basuras, etc., dentro de radios urbanos
        - Otras regulaciones "todo o nada" a edificios.
        - **En el fondo, abre la era del Código Sanitario**

2. Etapa Sectorial
    - **Regulaciones específicas puntuales** con identificación causa efecto, pero sin Normas en diferentes aspectos, por ejemplo, restricción técnica, basura, calidad de aire, etc.

3. La transición institucional: Legislación en la constitución sobre el medio ambiente "El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar....". Se crean varios indicadores y regulaciones (Sesma, Emisiones, etc.).

4. Comisión Interministerial de Ecología: Creada por DS 271/84, DS 680/84, por el Ministerio BBNN, la cual estudia y asesora sobre medio ambiente

5. Comisión de Descontaminación de la RM: Creada por DS 349/90, por el Ministerio del Interior, reemplazando al CIE. Formula y pone en marcha Planes de

[104] Profesor: Leonel Sierralta
[105] Compilación apuntes, presentaciones profesor y Ley de Bases del Medio Ambiente

Descontaminación (Aire, Agua, Ruido, Residuos) como también cumple un sol rol coordinador, sin atribuciones. Es la antesala a la CONAMA

6. CONAMA: Creada por DS 240/90 de Ministerio BBNN. Estudia, analiza, evalúa y PROPONE sobre temas medioambientales. Organismo coordinador y propositivo de políticas ambientales, Descentralizado regionalmente a través de las COREMAS.

    - Estructura de CONAMA: Comité de Ministros: Bienes Nac., Salud, Economía, Agricultura, Minería, Vivienda, Transporte, Comité Operativo (representantes de los mismos ministros, más otros 9 y CORFO).
        - Secretaría Técnica y Comisiones provinciales y regionales
    - Ley 19.300: Objetivos:
        - Dar contenido a la garantía constitucional.
        - Crear institucionalidad ambiental.
        - Crear los instrumentos de gestión ambiental.
        - Disponer de un cuerpo legal general al cual pueda referirse toda la normativa ambiental.
    - Principios:
        - Prevención: se debe evitar el deterioro ambiental.
        - Responsabilidad del causante o "el que contamina paga".
        - Gradualismo.
        - Responsabilidad por daño ambiental.
        - Participación ciudadana.
        - Eficiencia.

Contra razones al modelo controlador de la CONAMA: Se dice que es incompatible con real Autoridad Ambiental, ya que se produce una autorregulación de sectores aplicando las normas a la medida de cada uno. Además aquí las decisiones muchas veces son políticas. En el fondo tenemos que hacernos las siguientes preguntas del funcionamiento en la práctica de la CONAMA:

- ¿Sirve el modelo?
- ¿Genera institucionalidad?
- ¿Funciona la coordinación?
- ¿Predomina la "influencia política?
- ¿Choca con la organización vertical del Estado?
- ¿Promueve realmente la descentralización?
- ¿Promueve realmente la participación?

¿Cuál es la diferencia entre un EIA y una DIA?

La diferencia es que básicamente una DIA significa declarar lo que el proyecto va a provocar, probando que esta se atañe a la norma, mientras el EIA debe, junto con declarar los daños, proponer soluciones para mitigar los mismos.

Ahora bien, además de la complejidad del informe que se debe entregar, hay una diferencia crucial entre una Declaración y un Estudio, que tiene que ver con la participación de la comunidad. Para el caso de los Estudios de Impacto Ambiental [EIA], se establece la obligación de informar a la ciudadanía y de publicar un extracto del EIA, dando la posibilidad de que las personas u organizaciones ciudadanas formulen observaciones al mismo, que la COREMA debe ponderar en su resolución.

La importancia de esta diferencia radica en que la cantidad de proyectos que realizan un Estudio de Impacto Ambiental, es mínimo en relación a los que hacen una Declaración, estando estos últimos liberados de cualquier obligación vinculada con la Participación Ciudadana. Por poner un ejemplo, para el año 2004, de los 7.285 proyectos que habían pasado por el Sistema de Evaluación [instaurado en 1994] solo 523 habían realizado un Estudio de Impacto Ambiental. Esto quiere decir que más del 92 % de los proyectos sometidos al SEIA realizaron solo una DIA, y por lo tanto no comprendieron dentro de su evaluación ninguna instancia de participación ciudadana.

En específico, de acuerdo a la ley de Bases Generales del Medio Ambiente, CONAMA establece que "el titular del proyecto debe publicar un extracto del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) en el Diario Oficial y en un diario o periódico de la capital de la región o de circulación nacional". Posteriormente, las "organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica, por intermedio de sus representantes, y las personas naturales directamente afectadas, tienen el derecho de conocer el contenido del EIA y los documentos que lo acompañan. Estas personas y organizaciones tienen el derecho de formular observaciones al EIA ante la autoridad competente, dentro de un plazo de 60 días hábiles a contar de la última publicación del extracto del EIA".

Precisamente la labor de CONAMA se limita a coordinar las actividades de participación ciudadana tales como talleres, seminarios o encuentros entre la comunidad afectada y el titular del proyecto. En otras palabras, posibilita la reunión entre ambas partes con el propósito de mejorar ambientalmente los proyectos que ingresan al SEIA, a través de la consideración de las opiniones, preocupaciones e inquietudes de la ciudadanía expresadas en las observaciones ciudadanas y, finalmente, en las medidas de mitigación, reparación o compensación ambiental.

Es decir, la legislación vigente establece un período de recepción de observaciones ciudadanas, pero no existe claridad conceptual sobre el término "ponderación de las observaciones ciudadanas", ni menos en la capacidad de fiscalización que pueden hacer los

afectados por los proyectos, que según la ley al final recaen en los organismos públicos de calificación ambiental y no en los directamente dañados.

¿Cuándo se debe realizar un EIA o un DIA?

La ley establece una serie de condiciones que obligan a un proyecto a ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, y así mismo, dentro del sistema, una serie de condiciones respecto a cuándo se debe desarrollar una Declaración [DIA] y cuando un Estudio [EIA], establecidos en el Articulo 10 y 11 de la ley respectivamente. El artículo 10 establece una lista positiva de proyectos que deben realizar Declaración, salvo que cumplan alguno de los puntos señalados en el artículo 11, en vista de lo cual se deberán realizar un Estudio, con la consecuente Participación Ciudadana que este estipula. Algunas de las características con las cuales se debe realizar un EIA y no una DIA presentadas en el artículo 11 son, por ejemplo:

• Riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de los efluentes, emisiones o residuos.

• Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluido el suelo agua y aire.

• Localización próxima a población, recursos y áreas protegidas susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar.

• Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona.

Esto es de vital importancia, sin embargo, proyectos de gran envergadura, por distintas razones normativas, realizan hoy día solo DIA; ejemplos emblemáticos son el Edificio Costanera Center del empresario Paulmann, o el controversial Túnel del Cerro San Cristóbal, con lo que no contaron con ningún tipo de participación ciudadana establecidas por la norma durante su desarrollo.

¿Qué son las Normas de Calidad Ambiental y Emisión?

Las **normas de calidad** establecen los valores de las concentraciones de elementos, compuestos, energías, ruidos, etc., cuya presencia o carencia puedan causar daño y también los periodos máximos o mínimos permisibles para estos. Asimismo, estas normas, permiten identificar la necesidad de desarrollar Planes de Prevención o Descontaminación.

Estas normas de calidad se clasifican en **primarias y secundarias**. Las primeras son aquellas que tienen por finalidad proteger la salud de las personas y aplican a todo el territorio nacional. Las normas segundas son aquellas cuyo objeto es la protección del medio ambiente, o la preservación de la naturaleza y pueden aplicarse a determinadas zonas del territorio.

Las normas de emisión establecen la cantidad máxima permitida para un contaminante medida en el efluente de la fuente emisora. Son aplicables a emisiones al agua, aire y suelo. Estas pueden tener alcance nacional, regional o local y pueden dictarse también en el marco de un Plan de Prevención o Descontaminación.

¿Cómo se Elaboran las Normas de Calidad Ambiental y de Emisión?

CONAMA tiene la obligación de consultar a los organismos públicos competentes, en diciembre de cada año, sobre las normas de calidad y emisión que se debieran priorizar al año siguiente. Con esto, se establece Programa Priorizado de Normas Ambientales que se publica en el Diario Oficial.

Asimismo, el Reglamento establece que al menos cada cinco años, las normas de calidad ambiental y de emisión deberán ser revisadas.

Elaboración de Anteproyecto de Norma

Este proceso contiene diversas etapas e instancias de participación:

Formación del Comité Operativo: incluye a los servicios públicos competentes, los cuales deben elaborar el anteproyecto. Paralelamente, se forma el Comité Operativo Ampliado, como una instancia representativa de los diversos sectores de la sociedad, para contribuir a elaborar el texto preliminar.

Expediente Público: es el registro de todos los estudios realizados, las actas de las reuniones, las resoluciones que se dicten, las consultas y observaciones formuladas, y todos los datos y documentos relativos a la formulación de la norma. Cualquier persona podrá consultarlo en las oficinas de CONAMA de la región, en caso de ser una norma regional, y también en CONAMA Dirección Ejecutiva.

Desarrollo de estudios científicos y técnicos: corresponde a la elaboración y/o recopilación de antecedentes para la elaboración del anteproyecto.

Elaborado el anteproyecto se procede a desarrollar un análisis de los impactos económicos y sociales de la norma.

Elaborado el anteproyecto de norma, en base a todos los antecedentes mencionados, se publicará un extracto de la resolución en el Diario Oficial, iniciándose un periodo de 60 días de Consulta Pública, en el que cualquier persona, natural o jurídica, podrá formular observaciones por escrito.

Posteriormente a esta etapa y en base a los antecedentes contenidos en el expediente y a las observaciones formuladas, se propone al Consejo Directivo el proyecto definitivo. Luego de aprobado, el Ministro Presidente de CONAMA lo somete a la consideración del Presidente de la República, quien dicta el respectivo decreto supremo.

Reclamación

La Ley 19.300 establece que los decretos supremos que establezcan normas de calidad ambiental y de emisión, serán reclamables ante el Juez de Letras competente, por cualquier persona que considere que no se ajustan a dicha ley o a la cual le causaren perjuicio. El plazo será de 30 días contados desde la fecha de publicación del decreto.

Profesores MEPP 2009

- **Soledad Arellano:** Ph.D. en Economía del Massachusetts Institute of Technology (MIT), Estados Unidos. Magíster en Economía Aplicada, Pontificia Universidad Católica de Chile. Ingeniero Comercial, mención Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Sus áreas de especialización son Organización Industrial y Regulación Económica, con énfasis en el sector energético. Dictó el curso Economía de la Regulación

- **Ignacio Briones:** Ph.D. Economía Política, Institut d´Etudes Politiques de Paris (ScPo), Francia. Ingeniero Comercial, Magíster en Economía (mención Economía Financiera) y Magister en Ciencias Políticas (Mención instituciones) de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Sus áreas de investigación son Economía Política e Historia Económica y Financiera. Dictó el curso Economía Chilena

- **Javier Bronfman:** Master of Public Administration, Public Policy Analysis. Universidad de New York (NYU), Estados Unidos. Ingeniero Comercial Economista de la Universidad de Chile. Su especialización es el análisis de políticas públicas y el desarrollo económico, con énfasis en educación, salud pública, pobreza, micro finanzas y organización industrial. Se ha desempeñado en el sector privado, específicamente en el área inmobiliaria y de la construcción. Dictó los cursos Desarrollo Económico, Evaluación Social de Proyectos y Pobreza y Políticas Públicas

- **Mario Drago:** Ph.D. en Ciencias Políticas y Sociales del European University Institute (Florencia, Italia). Sociólogo de la Universidad de Chile. Su especialización es el análisis de políticas públicas y la relación entre intereses privados y éstas, llevando a cabo estudios sobre modernización de la gestión pública, coordinación intergubernamental, regulación de las actividades de lobby y políticas de transparencia y de prevención de la corrupción. Se ha desempeñado como analista de los ministerios Secretaría General de Gobierno, Secretaría General de la Presidencia y miembro del equipo asesor en políticas públicas de la Presidencia de la República. Dictó el curso Instituciones y Proceso de Toma de Decisiones.

- **Eduardo Fajnzylber**: Ph.D. en economía de la Universidad de California en Los Ángeles (UCLA) e Ingeniero Civil Industrial de la Universidad de Chile. Hasta Febrero 2009, dirigió el departamento de investigación de la División Estudios de la Superintendencia de Pensiones de Chile, encargado de realizar estudios teóricos y aplicados relacionados con el sistema chileno de pensiones y el seguro de cesantía. Su equipo estuvo activamente involucrado en la discusión técnica de la reforma al

sistema de pensiones aprobada durante el año 2008. Previamente participó en la elaboración del capítulo de pensiones en el informe del año 2006 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre Protección Social. Dictó los cursos Evaluación de Impacto de Programas Sociales y Economía de las Pensiones.

- **Jorge Fábrega**: Ph.D. (c) y Master en Políticas Públicas de la Universidad de Chicago, Estados Unidos. Economista y Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Sus intereses de investigación se centran en el análisis de los problemas de cooperación entre individuos, con especial énfasis en lo que se refiere a la implementación de políticas públicas. En este ámbito ha estudiado los fenómenos de corrupción, combinando elementos de economía política, teoría de juegos y análisis de redes sociales. También se ha desempeñado como asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile. Dictó el curso Sociología Contemporánea.

- **Jorge González:** Ph.D. en Ciencias Políticas (Government), The University of Texas at Austin, Estados Unidos. Ingeniero Comercial, Escuela de Negocios de Valparaíso, Fundación Adolfo Ibáñez. Se especializa en estudios políticos y electorales, particularmente, en el efecto de las instituciones políticas sobre el desarrollo económico y las estrategias empresariales. Dictó el curso Elección Pública.

- **Andrés Hernando**: Ph.D(c). en Economía, Harvard University, Estados Unidos. Magíster en Economía Aplicada, Universidad de Chile. Ingeniero Civil en Computación, Universidad de Chile. Su investigación reciente se ha centrado en el análisis del sistema educacional chileno --con especial énfasis en la elección de los hogares--, los mercados de plataforma y la participación laboral femenina en Chile. Dictó los cursos Microeconometría y Educación y Políticas Públicas

- **Victoria Hurtado**: Magister en Gestión Pública, Kennedy School of Government, Universidad de Harvard, Estados Unidos. Abogada, Universidad de Chile. Sus áreas de especialización e interés son negociación y manejo de conflicto, instituciones, políticas públicas y tecnología, Análisis político, psicología social y políticas públicas. Fue asesora del Ministerio de Hacienda en Negociaciones Internacionales. Se desempeñó como Acting Vice Chair del Center for Latin American Studies de la Universidad de California, Berkeley, Estados Unidos. Dictó el curso Políticas Públicas en Acción

- **Gonzalo Islas**: Ph.D en Economía Universidad de California, Los Angeles, USA. Ingeniero Comercial con mención en Economía, Universidad de Chile. Fue

ejecutivo de la Superintendencia de AFP, desempeñándose en el área de regulación de mercado de capitales y ex Consultor para el Gobierno y Organismos Internacionales. Profesor de la Universidad Adolfo Ibáñez en las áreas de Macroeconomía y Economía de la Información. Dictó el curso Microeconomía Avanzada.

- **Leonidas Montes**: Ph.D. y M.Phil. en Economía de Universidad de Cambridge, Magíster en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Ingeniero Civil Industrial y Licenciado en Filosofía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos (CEP), del Comité de Regulación de la Bolsa de Comercio de Santiago, del Comité de Autorregulación de la Bolsa Electrónica de Santiago y del Executive Commitee del History of Economics Society. Columnista regular de La Tercera y La Segunda. Actualmente es Decano de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez. Dictó los cursos Teoría Política II y Economía Política.

- **Andrea Repetto**: Ph.D. en Economía, Massachusetts Institute of Technology (MIT), Estados Unidos. Magíster en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Su investigación reciente se centra en economía y psicología, con aplicación al ahorro y endeudamiento de los hogares, y en economía de la educación. Es Presidenta de la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía y ha sido miembro del Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad Social y del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. Dictó los cursos Economía del Sector Público y Economía de Comportamiento.

Jorge Aguirre Benítez

Peñalolén, Santiago 2009

www.aguirrebenitez.cl