

DESIGUALES

ORÍGENES, CAMBIOS Y
DESAFÍOS DE LA BRECHA
SOCIAL EN CHILE



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

DESIGUALES

Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile

www.desiguales.org

© Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), junio 2017

www.cl.undp.org

© Uqbar Editores

www.uqbareditores.cl

ISBN: 978-956-7469-86-4

Edición de textos: Andrea Palet, Pilar de Aguirre

Diseño y Diagramación: TILT Diseño

Difusión: Acento en la Ce

Primera edición junio 2017

Primera reimpresión julio 2017

Impreso en Santiago de Chile en los talleres de Ograma Impresores

En la impresión de este libro se utilizó papel bond ahuesado de 80 gramos para el interior y papel cuché de 250 gramos polilaminado para la portada

Los contenidos de este libro pueden ser reproducidos en cualquier medio, citando la fuente

Cita recomendada:

PNUD (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

En el presente libro, siempre que es posible, se intenta usar un lenguaje no discriminador ni sexista. Conscientes de que existe debate al respecto, consideramos sin embargo que las soluciones que hasta ahora se han intentado en nuestro idioma no son sistemáticas y obstaculizan la lectura. Por lo tanto, en los casos en que sea pertinente, se usará el masculino genérico, que la gramática española entiende que representa a hombres y mujeres en igual medida.

DESIGUALDADES E INFLUENCIA POLÍTICA

En este capítulo se examinan las relaciones entre las desigualdades socioeconómicas existentes en Chile y los procesos de toma de decisión en los espacios de representación política. Interesa comprender cómo las grandes diferencias en el dominio de los recursos se traducen en desigualdades en la capacidad de personas y grupos de incidir en la toma de decisiones públicas, por dentro y por fuera de los mecanismos formales de representación del sistema democrático.

Desde la perspectiva del PNUD, la democracia es mucho más que una serie de mecanismos formales, pues “implica una forma de concebir al ser humano y garantizar los derechos individuales (...) contiene un conjunto de principios, reglas e instituciones que organizan las relaciones sociales, los procedimientos para elegir gobiernos y los mecanismos para controlar su ejercicio. También es el modo como la sociedad concibe y pretende hacer funcionar a su Estado” (2004: 53).

Se entiende que la democracia opera siempre sobre el principio de igualdad, pues encuentra su fundamento normativo en una concepción del ser humano como sujeto portador de derechos, idéntico en dignidad, y dotado de razón y conciencia. Las carencias sociales que ponen en cuestión esa dignidad y el ejercicio de esos derechos –pobreza, desigualdad, discriminaciones– también se entienden, por lo tanto, como carencias de la democracia. Esta es concebida así como una forma de organizar la sociedad que garantiza el ejercicio de derechos y promueve la expansión de la ciudadanía, al establecer reglas que promueven la igualdad en el ejercicio del poder.

En términos formales, la democracia se estructura a partir del principio “una persona, un voto”, y por ello una característica central de las democracias modernas es la expectativa generalizada

de una “receptividad continua del gobierno a las preferencias de sus ciudadanos, considerados como políticamente iguales” (Dahl, 1971: 1). En esta receptividad se juega en buena medida su legitimidad como sistema de gobierno. La igualdad política es, entonces, no solo una premisa fundamental de la democracia (Dahl, 2006) sino una condición para su estabilidad.

Sin embargo, desigualdades extendidas en el plano de los recursos pueden tener consecuencias sobre la capacidad de las personas de ejercer sus derechos ciudadanos. Pueden derivar en diferencias tanto en su capacidad de expresar de manera efectiva sus ideas e intereses ante los órganos de representación como en que esas ideas se incorporen o no en los procesos de decisión política. Puesto que la política es en buena parte la administración de las demandas y los intereses de los distintos grupos sociales, esas diferencias producen a su vez grados muy dispares de respuesta de las autoridades.

Con todo, en contextos de alta desigualdad socioeconómica la democracia es el sistema que mejor garantiza que quienes menos tienen, quienes son sujeto de injusticias y quienes ven en las diferencias sociales una fuente de desventajas puedan reclamar, movilizarse y elegir representantes que defiendan sus intereses y derechos. Allí la democracia está especialmente llamada a impedir que se afecte la igualdad de las personas en la esfera política. Está llamada también a disminuir las desigualdades en las otras esferas, toda vez que estas impactan negativamente en la capacidad de las personas de ejercer su ciudadanía.

En este capítulo se exploran estas desigualdades, poniendo énfasis en los canales mediante los cuales los grupos de altos ingresos en Chile pueden influenciar, y a veces monopolizar, la toma de decisiones políticas. Su sobrerrepresentación e influencia desproporcionada pueden afectar gravemente definiciones sobre las cuales el resto de la ciudadanía podría tener una postura muy distinta; por ejemplo, en las decisiones relacionadas con la organización del sistema económico y sus regulaciones. Lo que resta del capítulo se estructura, tras una definición de la desigualdad política, por una breve reflexión de la relación entre desigualdad socioeconómica, desigualdad política y democracia, seguida por una exploración de la sobrerrepresentación de los grupos más acomodados en espacios clave de toma de decisiones políticas; un breve estudio del fenómeno de la “puerta giratoria” y un caso de influencias impropias de actores extrainstitucionales. En la última sección se ofrecen algunas reflexiones a partir de la información recabada.

¿Qué es la desigualdad política?

La demanda por igualdad política efectiva se enfrenta de manera cotidiana con la realidad de la práctica política, en la cual las personas y los grupos tienen una influencia muy dispar. La política es un terreno en que se ponen en juego no solo las capacidades de acción

colectiva, sino también las ventajas que crean las diferencias de recursos (Lawrence, 2014). El capital económico es transferible de manera imperfecta pero muy real a capacidades de acción política. Por eso, mientras más desigual es la repartición de recursos en un país, más probable es que su política también lo sea (Beramendi y Anderson, 2008).

Para efectos de este trabajo, la desigualdad política se entiende como las diferencias en la influencia de distintos actores sobre las decisiones tomadas por los cuerpos políticos, que se explican por factores socioeconómicos. Es un concepto más amplio que las brechas observadas en la contienda electoral, pues en las democracias modernas la influencia real sobre las decisiones públicas va más allá de dicho espacio (Dahl, 2006).

Ahora bien, que todas las personas sean iguales en el plano de la política formal es indispensable, pero insuficiente. Se requiere también que tengan igual capacidad de participar en los procesos políticos y de influir en sus resultados. No basta con la sola declaración de igualdad o con que no haya trabas explícitas para participar en la toma de decisiones: deben existir mecanismos para impedir que las grandes diferencias de recursos –traducidas en poder político– erosionen el principio de igualdad democrática y el funcionamiento de sus instituciones.

Democracia, desigualdad e influencia política

Impedir que las desigualdades socioeconómicas distorsionen el principio de igualdad política requiere de mecanismos formales que garanticen el ejercicio de derechos de todos los ciudadanos y que permitan que sus intereses y necesidades sean debidamente representados en los espacios de toma de decisiones. Estos mecanismos incluyen la elección de autoridades en elecciones abiertas, libres y limpias; el sufragio universal; la libertad de expresión, asociación y protesta; el acceso a múltiples fuentes de información; el respeto por la institucionalidad y la separación de poderes del Estado.

En Chile existen sesgos y carencias tanto en la institucionalidad formal como en las capacidades de los ciudadanos. Desde el retorno de la democracia, los mecanismos formales de representación han sufrido una serie de distorsiones que han significado que algunos sectores políticos estén sobrerrepresentados, que otros –minoritarios– tengan capacidad de veto y que otros más hayan quedado sistemáticamente excluidos. El informe del PNUD *Auditoría a la democracia* (2014: 43) plantea:

Existen deficiencias en el diseño institucional y en el marco normativo que generan un conjunto de incentivos que afectan los resultados de representación que tienden a reproducir desigualdad y exclusión. Las mujeres, los jóvenes, las personas de regiones y quienes pertenecen a pueblos indígenas están subrepresentados en instituciones formales de representación

u otras que juegan un rol ejecutivo pero que inciden fuertemente en las decisiones públicas. La manera en que se estructuran los espacios de poder político y económico, como los directorios de empresas públicas, los consejos directivos de órganos autónomos del Estado y los cargos de alta dirección pública, también sigue la lógica de representación exclusiva.

Más aun, durante las últimas dos décadas en el país han sido el sistema electoral binominal, los cuórum supramayoritarios y el Tribunal Constitucional los que han determinado en buena medida quiénes tienen mayor poder en la toma de decisiones políticas (PNUD, 2014; Sierra y Mac-Clure, 2011). En la práctica, la institucionalidad ha permitido que numerosas iniciativas que contaban con amplio apoyo de la ciudadanía —e incluso con mayoría en el Congreso— tardaran años en ver la luz o se implementaran en formatos alejados de las demandas sociales a las que originalmente respondían. Por otra parte, y más allá de estos sesgos institucionales, en Chile se observan grandes diferencias en la capacidad real de distintos grupos de ejercer sus derechos de ciudadanía, lo que vulnera el principio de igualdad. El ejercicio de estos derechos es condición básica para que el gobierno y la toma de decisiones políticas radiquen efectivamente en la voluntad de los ciudadanos. Pese a que están razonablemente garantizados los derechos civiles fundamentales (asociación y reunión, libre circulación, libertad de expresión, entre otros), hay focos de preocupación: la libertad de expresión encuentra un límite en la falta de pluralismo fruto de la concentración de la propiedad de medios, la libertad de reunión se enfrenta en ocasiones con la represión de manifestaciones, la presencia de mujeres en cargos de elección y toma de decisiones del Estado sigue siendo minoritaria, no existen mecanismos formales de representación para los pueblos indígenas, y en general los más pobres tienen dificultades para ejercer de manera plena sus derechos de ciudadanía (PNUD, 2014).

Una de las formas en que se expresa la desigualdad en la esfera pública es, entonces, una representación distorsionada, de manera que las instancias definidas formalmente como espacios de deliberación y toma de decisiones no reflejan ni la composición ni los intereses de la sociedad en su conjunto. Se denomina *representación descriptiva* al grado en que los distintos grupos que conforman la sociedad tienen una presencia en los órganos de deliberación y decisión política, en proporción a su peso relativo en la sociedad como un todo. La *representación sustantiva*, por su parte, es el grado en que estos órganos toman en cuenta los intereses, aspiraciones y necesidades de cada grupo social (Pitkin, 1967).

Más allá incluso de los mecanismos formales e informales de representación, las personas y los grupos tienen distintos grados de *voz política* (Dubrow, 2015): no todos tienen la misma capacidad de expresar sus intereses y demandas a los tomadores de decisiones políticas y de generar cambios en los procesos en que estos participan.

Además de hacer llegar señales respecto de sus preferencias por medio del sistema electoral —sea participando en partidos políticos, eligiendo representantes o tomando decisiones mediante mecanismos de democracia directa como plebiscitos o consultas—, las personas

pueden incidir por otros canales. Para la gran mayoría, estos se restringen a manifestaciones públicas de protesta como marchas o paros, al contacto directo con sus representantes u otras autoridades, y eventualmente a acciones de desobediencia civil. Cuando la sociedad civil logra un buen grado de organización de la acción colectiva, las organizaciones no gubernamentales (ONG, sindicatos) pueden tener también un papel central en representar intereses sectoriales que muchas veces cruzan las fronteras político-ideológicas representadas por los partidos políticos: la defensa del medio ambiente, la igualdad entre mujeres y hombres, los derechos de los niños, los derechos civiles para la población LGBTI y los derechos de los trabajadores, entre otras.

En sociedades muy desiguales como la chilena, los grupos más privilegiados tienen acceso a herramientas adicionales –control y presencia en los medios de comunicación, financiamiento de partidos y campañas– para influenciar los procesos de toma de decisiones de acuerdo con sus preferencias e intereses. Su sobrerepresentación en los espacios de decisión política implica que tienen un peso desproporcionado en esas decisiones, y que grupos subalternos están virtualmente ausentes de la discusión. En esa situación, es muy probable que haya sesgos en las visiones de mundo y en los intereses que se plasman en la política pública.

Más allá del legítimo ejercicio de sus derechos políticos de expresión y asociación, tener la propiedad, el control o un acceso privilegiado a los medios, y financiar (en forma legal e ilegal) la actividad política permite a los grandes actores económicos incidir en la agenda pública, apoyar posiciones, seleccionar y financiar candidatos afines, tener un acceso privilegiado a las dirigencias de los partidos y a las autoridades que resulten electas. El financiamiento de *think tanks* que produzcan material para surtir a la prensa, los legisladores y los partidarios les permite difundir y sustentar posiciones. El mecanismo de “la puerta giratoria” (el ir y venir desde cargos públicos a puestos en la empresa privada y viceversa, fenómeno que se da casi exclusivamente en las elites) tiene la potencialidad de proveer un acceso privilegiado a tomadores de decisión y a información relevante en su interacción con el aparato público.

En algunos temas particularmente sensibles, como la tributación, estos elementos confluyen en una forma de tomar decisiones públicas que corre por fuera de los canales formales de representación. Así, aunque muchas veces es difícil apreciar directamente la influencia de las diferencias socioeconómicas en la actividad política, lo cierto es que la gran mayoría de los chilenos se ve escasamente reflejada en ella.

La desigualdad socioeconómica produce “resultados democráticos inferiores” siempre que se traduce en una representación política estratificada (Beramendi y Anderson, 2008) que deja en segundo plano las voces de amplios grupos de la población. La evidencia internacional muestra que una elevada desigualdad socioeconómica genera una subrepresentación de los grupos pobres y sus intereses (Rosset, Giger y Bernauer, 2013). Todo ello afecta no solo la calidad de la representación sino el grado de respuesta del sistema político a las demandas de distintos grupos (Bartels, 2008; Gilens, 2012).

Los efectos concretos de la desigualdad política sobre la desigualdad socioeconómica son difíciles de probar y no serán el foco de este capítulo. Existe evidencia circunstancial, sin embargo, que sugiere que algunas de las actividades mencionadas han sido herramientas efectivas para lograr que las decisiones políticas les sean favorables a los actores económicos que dispusieron de ellas.

Financiamiento de la política

El financiamiento de la actividad política es una de las principales herramientas con que cuentan los grupos acomodados para asegurar que sus puntos de vista sean tomados en cuenta en los procesos políticos. Esta realidad adquiere particular importancia en contextos como el chileno, en que la institucionalidad que regula el financiamiento de la política y de los partidos ha sido particularmente inadecuada para blindarlos de los intereses privados, y en que el sistema de financiamiento mostró durante décadas problemas endémicos, al no permitir a los partidos desarrollar adecuadamente y de forma autónoma sus funciones fuera de períodos electorarios, como la capacitación y la formación de militantes (PNUD, 2014: 35).

En términos de financiamiento legal, hasta antes de la reforma más reciente (ver recuadro), al escaso financiamiento de las actividades regulares de los partidos se sumaba la falta de regulación de la recepción de fondos para esas actividades regulares. Esto producía grandes diferencias en la cantidad de recursos que los partidos podían recibir, e introducía un marcado sesgo socioeconómico respecto de quién podía influir sobre su operación. Mecenas internos o externos tenían acceso privilegiado a dirigentes y a espacios clave dentro de estos organismos. Así se facilitaban dinámicas de caudillismo en los partidos financieramente menos robustos, que quedaban expuestos a intentos por cooptar sus agendas.

Además, tal como ha mostrado la literatura sobre subrepresentación de las mujeres en espacios de liderazgo, el financiamiento de las campañas se convirtió en la práctica en una barrera para el acceso de grupos subalternos a cargos de elección popular. Dado el costo de las campañas, personas con más acceso a recursos privados, con más redes de contactos en la clase alta o con mayores posibilidades de endeudarse tienen una probabilidad significativamente mayor de presentarse como candidatos, y de ser electos. Como se consignó en 2015 en el informe final del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, “cuando el financiamiento de la política no se regula y fiscaliza adecuadamente, el dinero abre la puerta a las influencias indebidas y a la captura de lo público por parte de intereses particulares” (Comisión Engel, 2015: 25). Una investigación periodística reciente estableció que durante los últimos años la política chilena fue financiada por cerca de mil empresas, muchas de ellas con grandes intereses en mercados regulados (Ciper, 2015).

El sistema de financiamiento que funcionó hasta la reforma del año 2016 permitía aportes reservados y aportes anónimos a campañas de candidatos particulares o a partidos políticos, ¹ de personas naturales o jurídicas. Es decir, dos tipos de donaciones que podían ser de personas o de empresas y cuyo origen la ciudadanía no podía conocer. Datos del Servicio Electoral (Cuadro 1) muestran que en la elección parlamentaria de 2013 el total de aportes reservados y anónimos a candidatos a senador fue de \$ 6.448 millones, casi el 58% del total de aportes para la campaña senatorial. En cuanto a los diputados, el total fue de \$ 6.507 millones, equivalente al 46% de los aportes. Casi el 70% de los 20 candidatos a senadores y más del 55% de los 120 candidatos a diputados recibieron fondos de campaña por este conducto.

En el Cuadro 1 se muestra que los aportes reservados y anónimos promedio recibidos por candidatos al Senado (\$ 140 millones) superan con creces el aporte promedio a candidatos a diputados (\$ 25 millones). Esta diferencia se reduce pero es aún muy significativa al controlar por el hecho de que cada circunscripción senatorial abarca varios distritos de la elección de diputados.

CUADRO 1 Aportes reservados y anónimos, elección parlamentaria de 2013 (millones de pesos)

	Senado	Cámara de Diputados
Número de escaños en competencia	20	120
Total de aportes reservados y anónimos (ARA)	\$ 6.448,1	\$ 6.507,6
... como porcentaje del total de aportes a campañas	57,9%	46,1%
Porcentaje de candidatos que recibió ARA	68,7%	56,0%
Mayor monto de ARA recibido por un solo candidato	\$ 716,4	\$ 268,2
Coefficiente de Gini entre candidatos que recibieron ARA	0,59	0,62
Índice 90/10 entre candidatos que recibieron ARA	137,8	104,5
Promedio de ARA recibidos por candidatos que recibieron ARA		
Total	\$ 140,2	\$ 24,7
Candidatos que fueron electos	\$ 335,7	\$ 37,7
Candidatos que no fueron electos	\$ 126,9	\$ 15,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servicio Electoral.

Por otra parte, se aprecia una gran dispersión en los aportes. Hay 21 candidatos al Senado (31%) y 207 candidatos a diputados (44%) que no recibieron aportes reservados y anónimos. En el Senado el candidato que más dinero recibió obtuvo aportes reservados y anónimos por \$ 716 millones. En el caso de los diputados la cifra es de \$ 268 millones.

Entre quienes recibieron aportes reservados y anónimos, el coeficiente de Gini de los montos recibidos está en torno del 0,6 en ambos casos, aunque el índice 90/10 indica que en el Senado hay más desigualdad entre las puntas de la distribución de aportes. La mayor inversión

en candidaturas al Senado se explica muy probablemente por el mayor poder de decisión de cada senador, dado el número de representantes en una y otra cámara.

El cuadro también muestra que, entre quienes recibieron aportes reservados y anónimos, las personas que resultaron electas superan con creces el promedio de aportes. Más aun, en promedio recibieron 2,5 veces más aportes que quienes no lograron llegar al Congreso. Por supuesto, no es posible afirmar a ciencia cierta que esa ventaja financiera explica la victoria electoral, pues también es posible que los donantes simplemente hayan “jugado a ganador” financiando a candidatos que habrían ganado de todas formas. Sin embargo, la evidencia sugiere que los aportes reservados y anónimos tienen al menos un efecto parcial. A la hora de presentar candidaturas, el acceso a grandes fondos privados para financiar las campañas constituye una ventaja muy desigualmente distribuida.

NUEVAS LEYES DE PARTIDOS POLÍTICOS Y FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS²

Tras un par de años marcados por la judicialización de casos de financiamiento irregular de campañas políticas, en 2015 la Presidenta de la República convocó a un consejo de expertos para trabajar en el tema. El Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, dirigido por el economista Eduardo Engel, entregó recomendaciones que fueron recogidas en parte por el Congreso y despachadas en una serie de nuevas normativas durante 2016. Estas incluyen nuevas regulaciones para la formación y el funcionamiento de partidos políticos, inscripciones en el registro electoral, funcionamiento del Servicio Electoral, funcionamiento de las elecciones populares y los escrutinios, y nuevas exigencias de probidad en la función pública.

El objetivo principal de la nueva Ley de Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia fue regular mejor la relación entre dinero y política. Para ello se rebajó en 50% el límite de gasto electoral, se prohibieron los aportes de campaña de personas jurídicas, se extendió el período de campañas, se aumentó el aporte estatal en estos períodos y se estableció un aporte permanente a los partidos. Como prerrequisito para recibir estos fondos se definió que todos los partidos, ahora convertidos en entidades jurídicas de derecho público (antes lo eran de derecho privado), debían reinscribir a todos sus militantes en un plazo de doce meses. La idea era limpiar padrones que muy probablemente sobreestimaban el número efectivo de militantes.

Al mismo tiempo se rebajaron las exigencias de número de militantes para la creación de partidos y se aumentaron las herramientas de control del Servicio Electoral y las penas en caso de incumplimiento de la normativa, llegando a la pérdida del escaño e incluso penas de cárcel.

El proyecto impuso nuevos estándares de democracia interna y transparencia a los partidos. Además, para incentivar la participación de mujeres en la actividad política, garantizó cuotas de género en las directivas partidarias y las listas para las elecciones parlamentarias.

Por sobre los aportes legales, canalizados por mecanismos poco transparentes pero institucionales, durante los últimos años se ha conocido una serie de casos que han venido a mostrar que en Chile existió durante muchos años un circuito ilegal de financiamiento de la política. La precariedad financiera de los partidos los dejó expuestos a presiones de grupos de interés que inyectaron dinero a todo lo largo del espectro político, instalándose, en palabras de la Comisión Engel (2015: 25), “una cultura de financiamiento irregular, y a veces ilegal, de la política”. Tras los casos más bullados se encuentran algunas de las empresas y los grupos económicos más grandes del país.

Más allá de los aspectos tributarios que originaron la mayoría de las denuncias formales de estos casos, lo que se vio fue el acceso privilegiado que algunos privados tuvieron durante años a dirigentes, parlamentarios y otros funcionarios de los principales partidos políticos del país. La posibilidad de desbalancear elecciones parlamentarias por medio de la inyección adicional e irregular de recursos ha constituido muy probablemente una ventaja en la discusión de materias que tocan los intereses económicos o ideológicos de los financistas.

Si bien el financiamiento masivo y sostenido de campañas de políticos de todos los sectores no necesariamente se traduce en beneficios directos en términos de tráfico de influencias, sin duda provee una vía de acceso preferente a altas autoridades y figuras políticas.

Mención aparte merecen los mecanismos ilegales de captura del Estado por parte de empresas o grupos de empresas a través del cohecho a autoridades. Si bien estas prácticas están muchísimo menos extendidas en el país, durante los últimos años se han destapado casos en que intereses económicos particulares habrían intentado influenciar procesos legislativos o de decisión del Ejecutivo, de modo de obtener beneficios privados. La discusión y aprobación de la ley de pesca promulgada en 2013 es uno de los ejemplos más conocidos de este tipo de prácticas.

Presencia de los grupos privilegiados en los espacios de toma de decisiones

Mecanismos como el financiamiento ilegal de campañas facilitan que las desigualdades socioeconómicas se traduzcan en diferencias de representación de los grupos sociales en los espacios de decisión. El fenómeno es relevante porque la estabilidad democrática depende en buena medida de la legitimidad y adhesión que el sistema de representación y sus instituciones logran inducir en la ciudadanía.

La legitimidad del sistema político depende de dos factores. Por un lado, se demanda al sistema político que produzca resultados relativamente alineados con las aspiraciones, las

necesidades y los intereses de los electores (*representación sustantiva*). Por otro, se espera que los espacios de deliberación y decisión política los ocupen personas que reflejen de manera más o menos razonable las diversas realidades sociales. La demanda por que haya variedad representativa en los espacios de decisión (*representación descriptiva*) es creciente y ha estado al centro de algunas de las principales luchas por los derechos civiles durante el siglo xx, en particular de las mujeres y las minorías raciales y étnicas.

El tipo de representación descriptiva y las formas de evaluarla varían significativamente de un país a otro, aunque el género, la raza y la etnia son las demandas más frecuentes. En Chile y otros países de América Latina se aprecia un bajo grado de representación descriptiva –numérica– de los distintos grupos que componen la sociedad. Del total de personas que han ocupado una cartera ministerial en el período posdictatorial, menos de un cuarto (23,4%) han sido mujeres. La presencia de mujeres en el período se reduce a 11,8% y 7,9% en la Cámara de Diputados y el Senado, respectivamente. Las diferencias en general parten en el proceso de selección de candidatos de los partidos políticos, de manera que no se deben al comportamiento de los electores, quienes tienden a votar de manera similar por candidatos hombres y mujeres (PNUD, 2010). Los porcentajes de representación de las mujeres son igualmente bajos en otros espacios de decisión como intendencias, consejos regionales, secretarías regionales ministeriales y gobernaciones (PNUD, 2014).

Los pueblos indígenas están aun menos representados: no tienen presencia en el Parlamento ni en la primera línea del gabinete, y de acuerdo con los mejores datos disponibles (Cayul y Corvalán, 2016),³ en las siete elecciones municipales entre 1992 y 2016 el número de candidatos mapuches a las alcaldías se mantuvo por debajo del 4,5%, mientras que la proporción de alcaldes electos no sobrepasó el 3,8%. Los votantes mapuches representaron en cada una de estas elecciones más del 7% de los votantes registrados. Según la encuesta Casen 2015, las personas que se identifican como mapuches representan el 7,6% de la población nacional. En las zonas con mayor densidad de electores mapuches (regiones del Biobío, de la Araucanía, de Los Lagos y de Los Ríos, donde representan cerca del 13,5% del electorado), los alcaldes mapuches no superaron el 8,6% en el período.

En rigor la presencia en los espacios de decisión política no es indispensable para que se tomen en cuenta los intereses de un grupo, pero hoy la evidencia empírica⁴ sugiere que una mayor representación descriptiva redundaría en mayores grados de representación sustantiva. Efectivamente es importante quién ocupa o no los espacios de toma de decisión.

Una de las carencias de representación descriptiva más pronunciadas y a la vez menos estudiadas en los sistemas políticos democráticos es la virtual ausencia de personas de escasos recursos en los espacios de deliberación y decisión. El hecho de que la composición socioeconómica de las instituciones políticas esté fuertemente sesgada hacia personas (especialmente hombres) de alto nivel educacional y económico es un dato que, por conocido, rara vez se somete a escrutinio. Ya hace treinta años se sostenía: “Casi en todas partes los

legisladores están mejor educados, tienen ocupaciones de mayor estatus y tienen un origen más privilegiado que la gente a la que ‘representan’ (...). Pocas generalizaciones han sido respaldadas de forma más exhaustiva por la investigación empírica” (Matthews, 1984: 548).

En algunos países se ha mostrado empíricamente que una mayor presencia de personas de clases medias y bajas en los espacios de toma de decisiones resulta en una mejor representación sustantiva de sus intereses. Por ejemplo, la evidencia para Estados Unidos muestra que en ese país legislaturas con distinta composición socioeconómica tienden a aprobar políticas económicas de distinto carácter (Carnes, 2013), y que los legisladores tienden a responder a los intereses y demandas de los electores de clase alta, mientras que los de los votantes de clase baja prácticamente no están representados (Bartels, 2008; Gilens, 2012).

En América Latina, con evidencia para dieciocho países, Carnes y Lupu (2015: 2) muestran que legisladores de diferentes clases sociales enfrentan el proceso legislativo con actitudes dispares respecto de asuntos económicos, las que se expresan especialmente en la elaboración de leyes y la introducción de indicaciones. En Chile no existen datos que permitan probar que la presencia desproporcionada de las clases altas en los espacios de decisión política tenga un efecto sobre las decisiones que afectan la distribución de recursos en el país. Sin embargo, existe evidencia (Observatorio Electoral UDP, 2011) y numerosos ejemplos de que los deseos y demandas de la mayoría de la población (medidos por encuestas de opinión) difieren de forma marcada de la posición de sus representantes en el Congreso, que no reflejan sus intereses y deseos, o se demoran años en aprobar leyes alineadas con ellos. Algunos de esos ejemplos son la despenalización del aborto en determinadas causales, la regularización de las separaciones matrimoniales y el salario mínimo.

En las siguientes páginas se muestra cuán sesgada está, en términos socioeconómicos, la composición de algunos espacios de toma de decisiones clave. En Chile la gran mayoría de los líderes políticos y autoridades no procede sino de un subconjunto reducido de la sociedad. Los mecanismos de financiamiento mencionados en el apartado anterior contribuyen muy probablemente a este sesgo.

Con datos de la trayectoria escolar y universitaria de parlamentarios y ministros se ilustran las marcadas diferencias entre su composición socioeconómica y la del resto de la ciudadanía, a la que deben representar. Para ello se ha elaborado una extensa base de datos con información para la totalidad de ministros de Estado, diputados y senadores que han ejercido estos cargos desde 1990 hasta mediados de 2016. La base de datos contiene 1.401 registros, de los cuales 256 corresponden a ministros, 305 a senadores y los restantes 840 a diputados. Además contiene información de todas las comisiones parlamentarias permanentes a las que perteneció cada diputado y senador en cada período parlamentario desde 1990.⁵

Dos variables son particularmente informativas respecto del origen socioeconómico en el contexto chileno: el tipo de establecimiento escolar al que se asistió y el tipo de educación

terciaria a la que se tuvo acceso. Ambos espacios de formación son, junto con la familia de origen, los principales espacios de socialización y de formación de redes sociales y laborales, y dada su estructura, el sistema escolar chileno es un reflejo directo de las desigualdades de recursos.

Esto es especialmente cierto en la parte alta de la distribución, donde la formación escolar se da en un conjunto muy reducido de colegios de muy alto costo y de alto estatus. Haber asistido a uno de la breve lista de colegios “de elite” chilenos es una señal casi inequívoca de pertenencia a los grupos de ingresos más altos (Madrid, 2016; Thumala, 2007). Estos grupos están casi completamente aislados del riesgo de descenso en la escala socioeconómica, por lo que haber estudiado en estos colegios es un buen predictor de la trayectoria socioeconómica posterior. Valga recalcar que esta variable da cuenta de un componente eminentemente adscrito de la posición social, pues depende casi del todo de la posición socioeconómica de la familia de origen.

Por otra parte, las características de la educación terciaria que cursaron (tipo de educación, institución y carrera) son un buen predictor de las trayectorias laborales y el estatus ocupacional de las personas. Predicen de buena manera, por tanto, el estatus socioeconómico durante la vida laboral, aunque no eliminan el rol del origen socioeconómico. Por el contrario, ambas variables se refuerzan: la asistencia a colegios de elite facilita el acceso a educación terciaria de alto estatus, y la combinación de ambas facilita el acceso a cargos de prestigio y altos ingresos (Núñez y Pérez, 2007; Zimmerman, 2016). Pese a esta interacción, y como se vio en el capítulo sobre educación y movilidad, esta variable es una componente relativamente más meritocrática de la posición social.

La base de datos se construyó de la siguiente manera: primero se definió una lista de dieciocho colegios que la literatura especializada consigna como aquellos en los que se ha educado la gran mayoría de la actual elite empresarial chilena;⁶ de ellos, dieciséis aparecen en la base de datos de autoridades elaborada por el PNUD; catorce son colegios particulares pagados y dos públicos. Todos se ubican en Santiago y representan una fracción insignificante de la matrícula nacional. El paso por estos colegios se denomina aquí “educación secundaria de elite”.

Por otra parte, un estudio de la empresa Seminarium (*Capital*, 2014) muestra que más del 80% de los puestos de liderazgo en las grandes empresas que operan en Chile los ocupan personas que siguieron las carreras de Ingeniería Comercial (o Economía), Ingeniería Civil (y sus subespecialidades) y Derecho. La carrera que les sigue representa solo el 3% de los casos totales. La Pontificia Universidad Católica y la Universidad de Chile son el *alma mater* de cerca del 70% de las personas que ocupan estas posiciones. La universidad que las sigue representa menos del 4% de la muestra. En esta sección se denomina “estudios universitarios de elite” (o “educación terciaria de elite”) los estudios en aquellas tres carreras en alguna de estas dos universidades. Pese a que esta definición es restrictiva, agrupa a un número elevado de los líderes políticos y empresariales del país.

Como se observa en el Cuadro 2, junto con el sesgo de género, en las tres instituciones políticas aquí estudiadas se aprecia una muy alta desigualdad de representación descriptiva a lo largo del eje socioeconómico. Desde esta perspectiva, la gran mayoría de los chilenos difícilmente puede verse reflejada en espacios de representación en que el origen socioeconómico –indicado aquí por el paso por colegios particulares pagados– y el estatus ocupacional –medido por el paso por carreras universitarias– tienen muy poco que ver con su propia experiencia vital.

CUADRO 2 Composición de género, edad y nivel educacional en ministerios y el Parlamento, 1990-2016

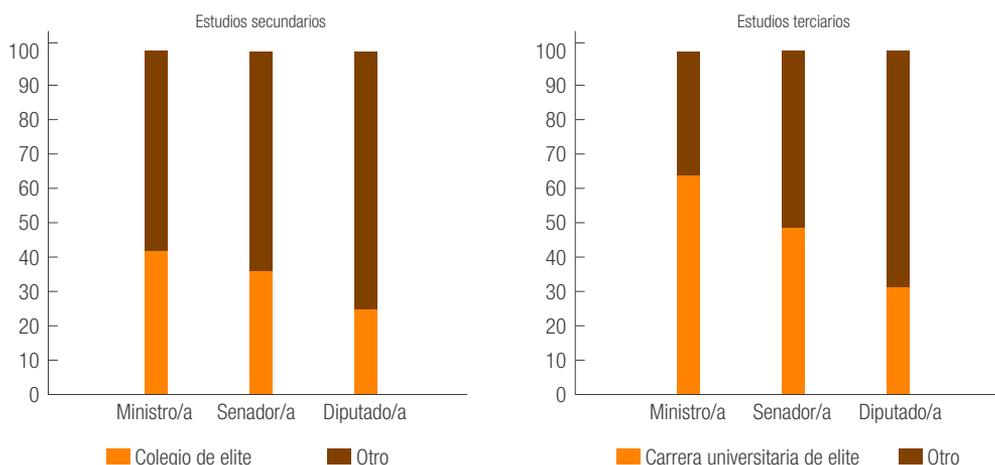
	Cámara de Diputados	Senado	Ministerios	Total autoridades	Chile
Hombres (%)	88,2%	92,1%	76,6%	86,9%	49,0%
Edad (mediana)	48	58	51	51	42
Estudios secundarios en colegio particular pagado (%)	49,0%	58,7%	54,3%	52,1%	7,7%
Educación universitaria (completa o incompleta, %)	85,5%	84,3%	99,2%	87,7%	17,7%

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los datos para autoridades correspondientes al período 1990-2016 son de elaboración propia a partir de información pública; el porcentaje de mujeres para Chile (2015) es un cálculo propio a partir de datos del INE; la mediana de la edad en Chile corresponde a población de 18 años y más (2015); el porcentaje de estudios superiores en colegio particular pagado para Chile es un cálculo propio a partir de datos del Centro de Estudios Mineduc (2016); el porcentaje de personas con educación universitaria completa o incompleta corresponde a un autorreporte de personas de 25 años o más, y es de elaboración propia a partir de datos de la encuesta Casen 2015.

En el Cuadro 2 se observa que entre el 50% y el 60% de los diputados, ministros y senadores del período 1990-2016 se educaron en colegios particulares pagados (que representan hoy menos del 8% de la matrícula nacional). El Gráfico 1 muestra que la naturaleza de este sesgo es aun mayor de lo que esta cifra sugiere: uno de cada cuatro diputados, uno de cada tres senadores y cuatro de cada diez ministros cursaron su educación en los mismos dieciséis colegios que quienes ocupan los cargos más altos en las principales empresas del país.

GRÁFICO 1 Estudios secundarios y terciarios de elite de los tomadores de decisión, Chile, 1990-2016

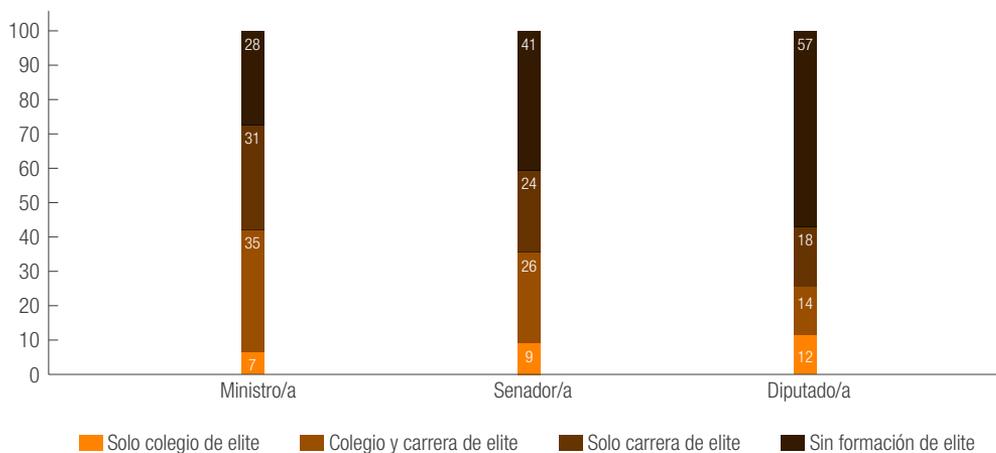


Fuente: Elaboración propia.

El escenario es relativamente similar, aunque más acentuado, al estudiar la formación universitaria: más del 65% de los ministros, casi la mitad de los senadores y algo menos de un tercio de los diputados estudiaron Ingeniería, Economía o Derecho en las universidades de Chile o Católica de Santiago. Estos datos confirman que el universo desde el cual se selecciona a una proporción importante de los tomadores de decisión en Chile es muy acotado.

En el Gráfico 2 se aprecia que asistió a colegios de elite, carreras de elite o ambas cerca del 75% de los ministros, el 60% de los senadores y más del 40% de los diputados. Quizás aun más notable es el hecho de que más de un tercio de los ministros, más de un cuarto de los senadores y casi el 14% de los diputados del período recibieron tanto una educación escolar como universitaria de elite. Estas personas comparten, muy probablemente, tanto el *habitus* como las redes de contacto y la formación profesional de la gran mayoría de los gerentes y directores de las principales empresas del país.

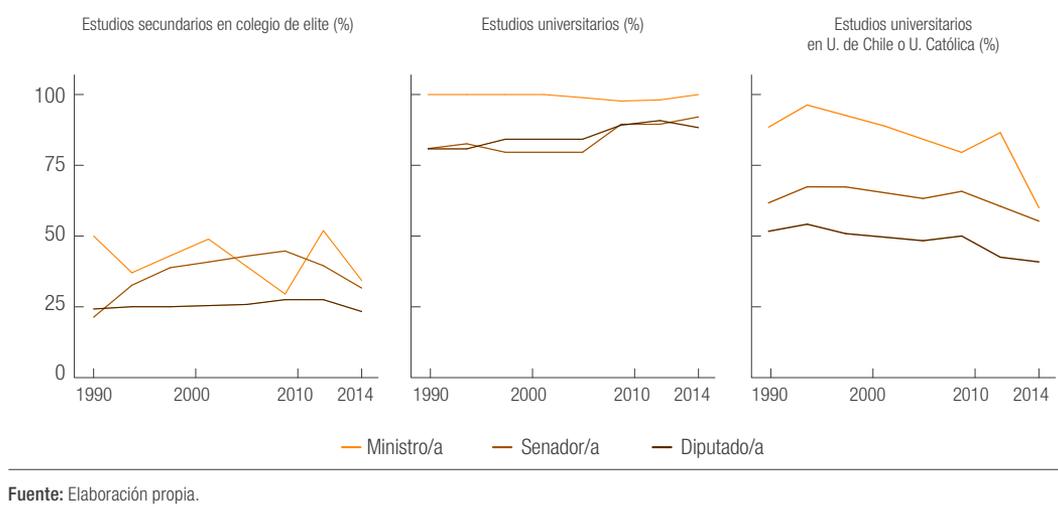
GRÁFICO 2 Estudios de elite de los tomadores de decisión en Chile, 1990-2016



Fuente: Elaboración propia.

Cabe destacar, sin embargo, que no hay una tendencia al alza en esta realidad, aunque sí un leve aumento del número de credenciales universitarias en el Congreso, con una relativa pérdida de importancia de las dos universidades tradicionales en favor de las universidades privadas (Gráfico 3).

GRÁFICO 3 Evolución de la formación de los tomadores de decisión, 1990-2016



Fuente: Elaboración propia.

Pero no todas las decisiones de política tienen el mismo impacto sobre la actividad económica ni sobre los intereses de los actores que en ella operan. En el Ejecutivo, los Ministerios de Hacienda, Economía, Trabajo y los “sectoriales” tienen mucha mayor incidencia y capacidad de regulación sobre los actores privados y sobre la operación de los mercados que otras carteras. En el Congreso, las comisiones permanentes en áreas similares son centrales en la tramitación de proyectos de ley que impactan directamente en la actividad económica de empresas y otros actores privados (Toro-Maureira y Hurtado, 2016). Por ello interesa estudiar su composición socioeconómica.

Se separa la totalidad de las carteras en cuatro categorías:

- Ministerios políticos: Secretaría General de Gobierno, Secretaría General de la Presidencia, Interior, Relaciones Exteriores
- Ministerios económicos: Hacienda, Economía
- Ministerios sectoriales con influencia sobre áreas relevantes de la economía: Agricultura, Educación, Energía, Medio Ambiente, Minería, Obras Públicas, Salud, Transportes y Telecomunicaciones, Vivienda y Urbanismo, Trabajo y Previsión Social, Comisión Nacional de Energía, Comisión Nacional del Medio Ambiente
- Otros: Bienes Nacionales, Defensa, Justicia, Desarrollo Social, Deporte, Servicio Nacional de la Mujer, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, Planificación y Cooperación y Vicepresidencia Ejecutiva de la Corfo

Los datos del Cuadro 3 muestran que 16 de los 22 ministros del área económica que ha tenido Chile desde 1990 –más del 70%– provienen de colegios de elite (provienen, de hecho, de un subconjunto de solo 9 colegios del listado; además, 21 de 22 son hombres). Lo mismo

es cierto para 4 de cada 10 ministros políticos y sectoriales, y para cerca de un tercio de los ministros en otras áreas. En el mundo altamente elitizado del poder político, los espacios de decisión que tienen directa incidencia sobre la economía están ocupados desproporcionadamente por personas del segmento más privilegiado de la sociedad.

Dadas las demandas del cargo, la cifra para la educación terciaria de elite en los ministerios económicos no sorprende. No obstante, es significativo que cerca de dos tercios de los ministros políticos y sectoriales hayan cursado solo tres disciplinas y en dos universidades. Sobre todo, llama la atención que casi dos tercios de los ministros económicos hayan recibido educaciones secundarias y terciarias de elite. La misma combinación es el principal predictor para llegar a ocupar la gerencia de las principales empresas del país (Zimmerman, 2016).⁷

CUADRO 3 Formación de elite de ministros y ministras (1990-2016), por área de influencia

Ministerio	N	Educación secundaria de elite	Educación terciaria de elite	Educación secundaria y terciaria de elite
Ministerios políticos	56	42,9%	66,1%	37,5%
Ministerios económicos	22	72,7%	86,4%	63,6%
Ministerios sectoriales	108	39,8%	65,7%	31,5%
Otros ministerios	70	34,3%	57,1%	28,6%
Total	256	41,8%	65,2%	34,8%

Fuente: Elaboración propia.

En el caso del Senado (Cuadro 4), la sobrerrepresentación descriptiva de los grupos altos en comisiones clave es menos marcada, pero aun así importante.⁸ Al igual que en el caso de los ministerios, hay heterogeneidad al interior de las categorías. La gran mayoría de las comisiones con mayor porcentaje de parlamentarios con educación secundaria y terciaria de elite es clave para la tramitación de proyectos que impactan directamente en la actividad económica. Además, senadores con educación secundaria de elite tienden a estar representados en un número mayor de comisiones. Finalmente, la Cámara de Diputados es, en términos descriptivos, el espacio más representativo al estudiar sus comisiones.

En suma, la representación descriptiva en las posiciones más relevantes del poder político chileno es muy restringida en la dimensión socioeconómica. Los grupos bajos están casi ausentes y una proporción muy importante de quienes ocupan estos espacios proviene de un subconjunto muy pequeño y privilegiado de la población.

CUADRO 4 Formación de elite de senadores y senadoras (1990-2016), por área de comisión de las que fueron parte

	N	Educación secundaria de elite	Educación terciaria de elite	Educación secundaria y terciaria de elite
Comisiones políticas	63	36,5%	52,4%	25,4%
Comisiones económicas	36	33,3%	58,3%	25,0%
Comisiones sectoriales	116	31,0%	44,0%	21,6%
Otras comisiones	82	32,9%	47,6%	22,0%
Todos los senadores	125	29,6%	45,6%	20,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Congreso Nacional obtenidos por Ley de Transparencia.

Nota: Comisiones políticas: Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento; Relaciones Exteriores; Gobierno, Descentralización y Regionalización / Comisiones económicas: Hacienda; Economía / Comisiones sectoriales: Agricultura; Educación y Cultura; Medio Ambiente y Bienes Nacionales; Minería y Energía; Obras Públicas; Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura; Salud; Transportes y Telecomunicaciones; Trabajo y Previsión Social; Vivienda y Urbanismo / Otras comisiones: Régimen Interior; Ciencias y Tecnología; Revisora de Cuentas; Defensa Nacional; Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía, Ética y Transparencia del Senado.

El espejo roto

La evidencia presentada muestra una marcada sobrerrepresentación de los segmentos más acomodados de la sociedad en áreas clave para el diseño de políticas y su discusión legislativa. De hecho, es probable que el uso extendido en el lenguaje cotidiano del término “clase política” dé cuenta de una percepción más o menos generalizada de homogeneidad interna y de distancia del resto de la población. De acuerdo con los datos generados para este trabajo, existe la percepción de que “los políticos” son personas formadas en un mismo ambiente –los mismos barrios, los mismos colegios, las mismas universidades y carreras–, que comparten referencias y formas de mirar el mundo, redes de contactos y eventualmente intereses que se ponen en juego en la discusión política, y que poco tienen que ver con el mundo en que vive la gran mayoría de los chilenos. Incluso en casos en que no hay afinidad ideológica el origen de clase en común reduce los costos de transacción propios de la actividad política.

La percepción de que “los políticos” están desconectados de la realidad es un tema recurrente cuando se habla sobre desigualdad. Es patente en el discurso revelado, una y otra vez, por los grupos de discusión realizados para este proyecto. Tres juicios emergen con claridad: i) las personas consideran que la dirigencia política está aislada en sus funciones y no da cuenta de sus actividades, ii) creen que este grupo tiene una composición socioeconómica distinta que la población en general, iii) y creen que, por lo tanto, su vida no es la misma que viven los ciudadanos comunes:

O sea, no tenemos un conocimiento de lo que [los políticos] están haciendo. Ellos están arriba en una burbuja haciendo cosas con el país, y nosotros trabajamos no más, poh, y no nos queda de otra, porque si no trabajamos no hay plata (grupo de discusión, hombres, clase obrera calificada, Santiago).

No, por ejemplo, en política hay mucha diferencia de lo que se gana, por ejemplo, lo que gana un diputado a lo que gana, digamos, en general, no sé, poh, el ciudadano común y corriente. Eso. Hay diferencias en todo, en la educación... en todo (grupo de discusión, mixto, clase media baja, Santiago).

Como que realmente ellos viven otra realidad, entonces, y las personas comunes y corrientes estamos en otra área (grupo de discusión, mixto, clase media baja, Santiago).

Esta sobrerrepresentación de los grupos altos tiene evidentes problemas de legitimidad, pues transmite muy claramente un sentido de desigualdad en la influencia que los grupos más privilegiados pueden ejercer. Más allá de eventos puntuales que puedan haber minado la confianza de las personas en las instituciones políticas durante los últimos años, lo cierto es que para muchos chilenos los espacios de toma de decisiones políticas aparecen hoy, en palabras que León Gambetta usó para describir el Parlamento francés, como “un espejo roto en el cual la nación no puede reconocer su propia imagen” (en Carnes, 2013: 138).

En Chile se valora el alto nivel educacional de parlamentarios y ministros, porque da garantías de un nivel técnico relativamente alto que es útil durante el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, que se hayan formado en un conjunto acotado de universidades y de colegios privados hace probable que sus decisiones reflejen un conjunto de visiones de mundo, preferencias y sensibilidades relativamente limitado. Aunque sin duda hay una diversidad de visiones dentro de esta elite, si estas difieren *en promedio* de las visiones del resto de la población, el hecho de que personas de estos grupos sean la mayoría de los tomadores de decisión hará que, *en promedio*, exista un sesgo socioeconómico en las decisiones de política pública. Por otra parte, no está claro que una subrepresentación descriptiva de las clases medias y bajas produzca mejores resultados en términos políticos y, sobre todo, legislativos: el trabajo parlamentario debiese representar y hacer confluir en la deliberación la diversidad de visiones existentes en la sociedad, algo difícil de lograr cuando el cuerpo legislativo es homogéneo.

La homogeneidad socioeconómica y de formación puede reducir la brecha ideológica, lo que facilitaría la consecución de acuerdos que no perjudiquen a minorías de la misma elite (Espinoza, 2010; Rosset y otros, 2013). Es importante recalcar que, según la evidencia, las visiones de las elites chilenas difieren de manera marcada de las del resto de la ciudadanía en una serie de dimensiones, particularmente en la visión que la elite económica tiene del papel que debe tener el Estado como agente económico y proveedor de protección social. Los datos sugieren que, sin estar necesariamente alineadas, las ideas de la elite política chilena son más cercanas a las de la elite económica que a las de la ciudadanía en general (PNUD, 2016: 209-213). Esto tiene consecuencias tanto en términos de las políticas que efectivamente se implementan como en la percepción de la ciudadanía de a quién representa la elite política.

En efecto, el 82,2% de los consultados por la encuesta PNUD-DES 2016 está de acuerdo o muy de acuerdo con la frase “las autoridades actúan pensando principalmente en los intereses y opiniones de los grandes empresarios”. Esta percepción atraviesa, según los datos, a todas las clases sociales. Consistentemente, la encuesta PNUD-AD 2016 encontraba que, de una extensa lista de instituciones (que incluía a los medios de comunicación, las Fuerzas Armadas, la iglesia católica y los movimientos sociales, entre otros), el 75% de los encuestados consideró que “los empresarios” tienen mucha o bastante influencia sobre las decisiones que toma el Congreso. La institución que le siguió, los medios de comunicación, no llegó al 50%. El empresariado aparece en el imaginario público como el actor más influyente sobre las decisiones del Poder Legislativo.

La puerta giratoria

Otro canal mediante el cual los grupos de mayores recursos pueden intentar influir en política es el mecanismo de la “puerta giratoria”, que alude en este caso a trayectorias de individuos que implican idas y vueltas entre puestos de gobierno y cargos en el sector privado. Pese a su notoriedad en el discurso público, existe muy escasa información respecto de la extensión de esta práctica, sus características y sus consecuencias. Un trabajo encargado para este proyecto (Maillet y otros, 2016), que aquí se resume y a veces extracta, es un primer esfuerzo por estudiar empíricamente el fenómeno. Las posibles implicaciones de una circulación más o menos masiva de las elites a través de la frontera público-privada son múltiples y dependen de si el fenómeno se da como traspaso desde el sector privado al sector público, o desde el sector público al sector privado, o como una circulación de entrada y salida en períodos relativamente breves. En general, este mecanismo puede reforzar los efectos de la sobrerrepresentación de personas de clases altas en la actividad política y abrir un canal privilegiado de acceso a los espacios de decisión a determinados actores privados.

La entrada desde el sector privado a altos cargos públicos aporta nuevos conocimientos y perspectivas a la gestión del Estado, ya que lo provee de conocimiento específico sobre el funcionamiento de determinadas industrias. Sin embargo, también abre la puerta a eventuales conflictos de interés. Los funcionarios que provienen del mundo empresarial mantienen redes de contacto, una identidad y en algunos casos vínculos comerciales reales o potenciales con personas u organizaciones de ese mundo. Este tránsito puede abrir vías de acceso privilegiado y la posibilidad de que privados capturen el aparato estatal; en ocasiones, puede poner en cuestión la capacidad de la autoridad de actuar exclusivamente en nombre del interés público. Pese a que en Chile está lejos de ser la norma, es un riesgo real.

En el segundo caso, el paso de funcionarios públicos al sector privado implica una pérdida para el Estado en términos de una inversión en capital humano que se ha forjado a veces

durante décadas. Esta salida, que en muchos casos es prácticamente inevitable dada la estructura organizacional del Estado, sobre todo cuando la gente ocupa los más altos cargos en la jerarquía, implica además que el nuevo empleador puede acceder a redes de contacto y canales de comunicación e información de alto nivel en el aparato estatal. En el caso de funcionarios públicos que provienen de órganos reguladores, pueden llevarse consigo conocimiento específico e información valiosa del actuar del Estado en sus labores de supervisión y control, por lo que el fenómeno de la puerta giratoria es aquí particularmente delicado. También se produce un problema de incentivos incluso antes de que la persona salga de su cargo estatal, cuando esta debe defender el interés público y al mismo tiempo podría querer enviar “señales” a privados para perfilarse como un candidato atractivo. No siempre esta tensión está presente, pero la estructura de incentivos que enfrentan los actores no la impide, y puede incluso promoverla.

Por último, los problemas propios de estos movimientos de entrada y salida del aparato público se ven reforzados cuando el movimiento es “de circulación”, reiterado y sobre todo cuando se da dentro de un mismo sector de la economía.

En lo que sigue, se entiende por *circulación público-privada* los casos en que la persona durante los cinco años posteriores al ejercicio de su cargo público ocupó un cargo en el sector privado, aunque no necesariamente en la misma área de la economía. Más específicamente, se entiende por *puerta giratoria* casos en que la persona ocupó algún cargo en el sector privado en la misma área de su cargo público, durante los cinco años posteriores al ejercicio de este (la categoría excluye por definición los ministerios no asociados a sectores económicos específicos).⁹ Por lo tanto, cualquier caso de puerta giratoria es también un caso de circulación público-privada. Finalmente, se consideran *trayectorias públicas* los casos de personas que se desempeñan en el Estado los cinco años anteriores y los cinco posteriores al ejercicio de un cargo público en particular.

Los análisis de trayectorias que se presentan a continuación consideran a todos los ministros, subsecretarios y superintendentes de los gobiernos de los presidentes Lagos, Bachelet y Piñera, de modo que se cubre un período de catorce años (2000-2014) y a las dos coaliciones políticas que han gobernado desde el retorno de la democracia. Los cargos seleccionados son relativamente diversos en términos de las trayectorias laborales que conducen a ocuparlos y a las perspectivas de carrera que enfrentan las personas que los ocupan. A diferencia de las inhabilidades legales existentes, que hoy prescriben un plazo muy corto, de seis meses, en este caso se estudia la trayectoria laboral considerando las posiciones ocupadas por estas autoridades en los cinco años previos y los cinco años posteriores a ocupar el cargo.

En el Cuadro 5 se observa que las subsecretarías son las que presentan mayor frecuencia de trayectorias públicas: durante la ventana de tiempo considerada, 4 de cada 10 subsecretarios provienen del Estado y permanecen en él. En contraste, los datos muestran un alto grado de circulación público-privada en ministros y superintendentes. Pese a que no existen datos

comparados, cifras en torno al 70% parecen altas, aunque la tercera columna muestra que solo el 22,5% de los ministros circula hacia o desde los mismos sectores económicos en que ejercieron como tales. En el caso de los superintendentes, casi el 80% circuló desde o hacia el sector privado en el período. El hecho de que la mitad haya circulado por organizaciones privadas del mismo sector económico que debía vigilar y regular durante su período en el servicio público es motivo de alarma.

CUADRO 5 Trayectorias político-profesionales por cargo

Cargo	Trayectoria pública	Trayectoria público-privada	Trayectoria por la puerta giratoria
Ministerios (n =151)	30,5% (n = 46)	69,5% (n = 105)	22,5% (n = 34)
Subsecretarías (n = 191)	44,0% (n = 84)	56,0% (n = 107)	17,8% (n = 34)
Superintendencias (n = 44)	22,7% (n = 10)	77,3% (n = 34)	50,0% (n = 22)
Total (n=386)	36,3% (n = 140)	63,7% (n = 246)	23,3% (n = 90)

Fuente: Maillat y otros (2016).

La frecuente circulación por la puerta giratoria es una fuente de desigualdad política, pues provee a ciertos actores acceso a espacios clave de toma de decisiones públicas. Análisis adicionales muestran, consistentemente, que donde hay más circulación público-privada y puerta giratoria es en las áreas económica (87,8% y 51,2%, respectivamente) y productiva (78,1% y 37,8%), muy por sobre los grados observados en las áreas social, sectorial específica o política. Esto coincide con los resultados presentados más arriba sobre los espacios de decisión más elitizados.

Otro dato ilustra la conexión entre estos dos fenómenos: haciendo uso de la base de datos generada por Maillat y otros (2016) e incorporándole los datos de origen socioeconómico presentados en la primera parte del capítulo, se pueden estudiar las posibles relaciones entre origen socioeconómico y puerta giratoria, al menos para el caso de los ministros (el único cargo presente en ambas bases de datos). El Cuadro 6 muestra que la probabilidad de tener trayectorias público-privadas y de usar la puerta giratoria es significativamente menor para quienes no provienen del selecto grupo de personas que tiene una educación secundaria y/o terciaria de elite. El origen socioeconómico de elite abre las puertas del sector privado a los actores públicos, aunque para usar la puerta giratoria es levemente más relevante la formación terciaria de elite que el origen socioeconómico señalado por la educación escolar. Tanto en el caso de las trayectorias público-privadas como de la puerta giratoria, la mayor probabilidad de seguir estas trayectorias la tienen quienes obtuvieron la misma formación que la mayoría de los directivos de las grandes empresas del país.

CUADRO 6 Probabilidad de usar trayectorias público-privadas y la puerta giratoria según tipo de educación, 2000-2014

	Trayectoria público-privada	Trayectoria por la puerta giratoria
Total ministros	68,8%	22,7%
Sin educación de elite	42,1%	18,4%
Educación secundaria de elite	82,3%	24,2%
Educación terciaria de elite	78,3%	25,0%
Educación secundaria y terciaria de elite	82,4%	25,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de Mailliet y otros (2016).

Finalmente, el análisis econométrico de los datos revela que la probabilidad de circular hacia el sector privado al salir de un cargo público aumenta para quienes provenían de aquél antes de ejercer su cargo en el Estado. Y la probabilidad de hacerlo usando la puerta giratoria aumenta de manera significativa para personas que antes del cargo público trabajaban en el sector privado en la misma área de la economía. La puerta giratoria tiende a darse de entrada y salida.

En suma, los datos muestran que los fenómenos de circulación público-privada y de puerta giratoria son significativos en el país, y, al contrario de lo que recomiendan organismos como la OCDE, pueden desarrollarse verdaderas trayectorias sectoriales que cruzan la frontera público-privada. Los superintendentes aparecen especialmente expuestos a este tipo de trayectorias. La evidencia sugiere, además, que el origen socioeconómico es un factor relevante en la generación de estas trayectorias. Cabe entonces preguntarse por la calidad de la representación de los intereses de la mayoría en espacios que acumulan gran poder de decisión sobre asuntos públicos.

Un caso de influencia desproporcionada: el circuito extrainstitucional del poder

La acumulación de capacidades de influir de los grupos más acomodados les permite ejercer en algunas ocasiones una influencia directa sobre el diseño de políticas públicas, por fuera incluso de los mecanismos institucionales de representación.

De todos los debates sobre la distribución de los recursos del país, probablemente el más controvertido y revelador es el que versa sobre los tributos. Los impuestos afectan a todos los ciudadanos, impactan en el desempeño de la economía, determinan la capacidad de acción del Estado y tienen efectos directos sobre la redistribución de recursos (Atria, 2016). Por lo mismo, la discusión tributaria es un espacio privilegiado para observar las interacciones entre las desigualdades socioeconómicas y las desigualdades en el plano de la política. El proyecto de reforma tributaria de 2014 es, en este sentido, ilustrativo. Buscaba recaudar hasta

tres puntos del PIB en nuevos ingresos fiscales, sobre todo desde los segmentos de mayores ingresos. Naturalmente, la iniciativa enfrentó una fuerte resistencia de parte de los grandes empresarios, a los que se sumaron no solo algunos representantes gremiales de empresas medianas y los partidos políticos de oposición, sino también sectores del propio conglomerado de gobierno. Junto con los partidos políticos, algunos de los principales medios de comunicación y grupos de técnicos agrupados en centros de pensamiento aportaron desde el principio un discurso crítico, y basaron su argumentación en que la reforma generaría un perjuicio económico al desincentivar la inversión. Además, instalaron la idea de que la iniciativa perjudicaría a la clase media. El proyecto fue catalogado por estos actores como obsoleto y no aconsejable en tiempos en que la prioridad debía ser el crecimiento por sobre la redistribución.

Los organismos técnicos internacionales no compartieron estos juicios: tras la aprobación del proyecto, el Banco Mundial –utilizando microdatos del SII y de la encuesta Casen– calificó la reforma como eficiente y progresiva, puesto que recaudaría recursos casi exclusivamente desde la parte más alta de la distribución de ingresos. El organismo estimó que, en régimen, el 93% de la nueva recaudación vendría del 1% más alto de la distribución, especialmente del 0,01% más alto, y que la reforma no tendría efecto directo alguno sobre el 75% de menores ingresos, lo que mejoraría ostensiblemente la equidad del sistema tributario (Banco Mundial, 2015). La OCDE (2015a, 2015b) también evaluó positivamente la reforma, aunque consignó la incertidumbre que produjo en el sector empresarial.

Pese al bajísimo conocimiento de la ciudadanía de los detalles del proyecto, que no hacían prever impactos directos sobre la gran mayoría de los ciudadanos, el discurso crítico levantado por los sectores que se verían afectados caló en la opinión pública y aumentó la presión sobre el Ejecutivo para modificarlo. A pesar de que la coalición de gobierno contaba con mayoría legislativa, el debate de los detalles del proyecto se dio fuera del Congreso y con la intervención de actores que no ocupaban cargos formales en la institucionalidad.

Esta serie de actores extrainstitucionales fueron protagonistas de una discusión legislativa intensa, de la que muy pocos parlamentarios tuvieron noticia y que, sin embargo, resultó instrumental para la posterior aprobación del proyecto, considerablemente modificado. En palabras de los propios participantes en estas instancias (Ciper, 2014; T13.cl, 2014), buena parte de la negociación se dio a puerta cerrada entre las máximas autoridades del Ministerio de Hacienda y un exministro del gobierno anterior, exdirector de varias empresas pertenecientes a los principales grupos económicos del país y miembro del consejo de un importante centro de estudios: un *broker*, según la definición de la literatura de “directorios interconectados” y redes empresariales, y un usuario de la “puerta giratoria” según la definición provista en este capítulo. A la negociación se sumaron algunos cuadros técnicos del gobierno. Pese a que ninguno de los actores que operaron como contraparte principal de las máximas autoridades económicas del país tenía un cargo formal, las negociaciones se dieron de forma regular y extendida hasta conseguir realizar un “trasplante de corazón” al proyecto

de reforma original propuesto por el Ejecutivo (CNN Chile, 2014). En la negociación no participaron legisladores, al menos directamente y hasta donde logró investigar la prensa.

Más allá de los méritos del proyecto o del carácter de sus modificaciones, este proceso, que alteró de manera sustantiva y por fuera del conducto institucional regular el proyecto originalmente ingresado al Congreso, es un ejemplo de la operación del “circuito extrainstitucional del poder” (Cortés Terzi, 2000).¹⁰ Lo es, en parte, porque fue normalizado por el sistema político al punto de contar con la venia de algunos de los más altos personeros de gobierno, de líderes políticos de oposición y empresariales. También porque esta acción extrainstitucional decantó en una respuesta institucionalizada: resultó en la firma de una ley, previa firma de un protocolo –informal pero en la práctica vinculante– que sellaba la negociación.¹¹ Los participantes del proceso revelaron, con notoria satisfacción, los detalles a la prensa. Un senador declaró que este tipo de negociaciones “no pueden hacerse de cara a la opinión pública”, pues no todos pueden estar en “la cocina” de la política. No todos pueden estar, en otras palabras, representados en el proceso de toma de decisiones. La selección de quién puede estarlo y quién no poco tiene que ver, en este caso y otros, con la contienda electoral y los mecanismos formales de representación que dan sustento teórico y legal a un régimen democrático.

Este ilustrativo ejemplo dista de ser una excepción. Es una muestra, más bien, de que en Chile la representación política no se restringe al espacio de las instituciones formales. En el caso de la discusión tributaria, la capacidad de los grupos más acomodados de resistir los intentos de reforma dependió del poder que poseen en al menos dos sentidos: i) *poder estructural*, esto es, la capacidad de (amenazar con) reducir o retrasar inversiones, o moverlas fuera del país; y ii) *poder instrumental*, es decir, la capacidad de movilizar recursos en la forma de acciones deliberadas, como lobby, financiamiento de candidatos afines, propiedad de medios de prensa o acceso a ellos, promoción de la acción colectiva de ciertos grupos, o incluso, como se ha visto, participación directa en la toma de decisiones (Fairfield, 2015b).

En el caso chileno dos elementos facilitan la movilización de estos recursos. Primero, la organización de la economía en torno a grupos económicos y grandes empresas transnacionales que concentran buena parte de la propiedad, la producción y el excedente, ya que ello da mayor peso a la amenaza asociada al poder estructural y facilita la acción colectiva al reducir el número de actores. Por otra parte, el gran empresariado chileno se caracteriza por su cohesión, una gran organización en torno a estamentos gremiales y una ideología común, todos atributos que proveen a su poder extrainstitucional de cierta capacidad de veto frente a determinadas políticas públicas, ya sea por acción u omisión (Boeninger, 2000).

La historia de los procesos de reforma tributaria en Chile desde 1990 hasta antes de 2014 da cuenta de la efectividad de esta movilización de recursos para mantener las condiciones institucionales que reproducen la desigualdad. Esta resistencia mantuvo a raya aumentos significativos en la recaudación fiscal: los impuestos como porcentaje del PIB eran de 18,8%

el año 2000 y de 19,8% en 2014, año en que el promedio para la OCDE era de 34,2% (OCDE, 2016a), y el nivel de redistribución se mantuvo estable, ya que se compensó el peso de los tributos directos como el impuesto a la renta e indirectos como el IVA (Fairfield 2015a). Este patrón coincide con el observado en el resto de América Latina, donde, al contrario de los países de mayor ingreso, los impuestos indirectos al consumo –que son no progresivos o derechamente regresivos– son la principal fuente de recaudación tributaria, a la vez que hay fuerte resistencia a los impuestos al ingreso y la propiedad, en general progresivos (Bogliaccini y Luna, 2016). En los procesos de reforma del período las presiones se ejercieron principalmente por medio del uso de poder instrumental, basado en la cohesión interna del empresariado y su alineamiento ideológico con el bloque político de centroderecha, más que mediante una amenaza efectiva de bajas en la inversión o salida de capitales (Fairfield, 2015b). Finalmente, la gran mayoría de las presiones políticas sobre los procesos de reforma es anterior al inicio del trámite legislativo, y las negociaciones asociadas se dieron muchas veces entre la autoridad del Ejecutivo y actores extrainstitucionales designados por medio de algún procedimiento no especificado.

Más allá de los aspectos ideológicos involucrados, en todas estas negociaciones se constata una muy profunda desigualdad en la capacidad de los ciudadanos de distintos estratos y grupos de expresar efectivamente sus posiciones frente a la autoridad, contar con representación efectiva en el espacio de toma de decisiones políticas y, a la larga, obtener respuesta de parte de la institucionalidad. Este es un elemento constitutivo de la desigualdad política, y uno de sus resultados es la mantención de esquemas institucionales que perpetúan la desigualdad socioeconómica.

PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO, MEDIOS Y LOBBY

Una forma adicional en que la posesión de grandes recursos financieros supone ventajas a la hora de influir en las decisiones políticas es el acceso que provee a espacios de generación de conocimiento y difusión de ideas que puedan influenciar a los tomadores de decisión.

Los medios de comunicación, los centros de pensamiento y las actividades de lobby cumplen, con énfasis distintos, al menos tres funciones en este sentido: i) son actores relevantes en la generación de contenidos que pueden impulsar o establecer la agenda de la discusión pública; en buena medida determinan de qué se habla en política; ii) proveen al público y a los tomadores de decisión de información a partir de la cual se elaboran estas discusiones, y, muy importante, iii) proveen espacios de validación o crítica a los argumentos que esgrimen los actores políticos; en este sentido operan como árbitros de la conversación pública.

Centros de pensamiento: históricamente, en especial desde 1990, los *think tanks* han tenido un papel central en la discusión pública y legislativa en el país (Cociña y Toro, 2009). Si bien es

muy difícil conocer sus fuentes de financiamiento, es razonable asegurar que muchos descansan en los aportes de grandes empresas o de personas de gran fortuna (Flisfisch, Prieto y Siebert, 2013). La capacidad de los grandes capitales de financiar las actividades de investigación de académicos y técnicos ideológicamente afines les provee de una gran ventaja en la discusión política y, sobre todo, legislativa.

Medios de comunicación: un estudio del año 2015 comisionado por el Consejo Nacional de Televisión muestra que, con independencia de los indicadores que se usen, la concentración de medios en Chile es alta, probablemente una de las más altas de la región. Esto es cierto tanto para las medidas de lectoría/audiencia como para el gasto en publicidad en diarios, revistas, radio y televisión abierta (Breull, 2015). En el caso de los diarios, tres grupos concentraban en 2014 el 96% de la lectoría y el 94% del mercado de la inversión publicitaria. En el mercado de revistas impresas, cuatro grandes grupos concentraban el 78% de la industria. En el mercado radial, cinco grupos concentraban casi el 85% de la audiencia y cuatro de ellos acaparaban el 78% del avisaje. En televisión abierta, cuatro canales concentraban en 2014 el 91% de la audiencia y el 88% de la inversión publicitaria. La concentración de medios tiene efectos sobre la estructura y los contenidos de la agenda pública, y dificulta el ejercicio de los derechos ciudadanos. Ya sea por la propiedad directa de medios o como gran avisador, los grandes intereses económicos encuentran en los medios de comunicación un canal de expresión al que la enorme mayoría de los ciudadanos no puede acceder más que como lectores o auditores.

Lobby: el espacio más opaco de todos los canales legales de influencia sobre la agenda pública es el del lobby, mediante el cual grupos de interés ejercen presiones, a menudo por intermedio de profesionales en la materia, sobre el proceso parlamentario, para inducir modificaciones que les son favorables en los proyectos de ley. Hasta hace pocos años estas actividades estaban completamente desreguladas en el país. La ley de lobby de 2014 impuso algunos parámetros sobre esta práctica, que sin embargo sigue estando fuera del campo visual de la ciudadanía y está aún escasamente normada y estudiada, pese a que es probablemente la herramienta más directa para afectar procesos de toma de decisiones que afectan los intereses de los grandes actores económicos.

Comentarios finales

En este capítulo se destacan algunos mecanismos mediante los cuales las desigualdades políticas interactúan con las desigualdades socioeconómicas en el país, reforzándose. La evidencia muestra que la sobrerrepresentación de los grupos de alto nivel socioeconómico en los espacios de toma de decisiones, sumada a una serie de canales de influencia de estos grupos sobre las decisiones políticas, genera percepciones de lejanía y clausura de la dirigencia política respecto del resto de la ciudadanía. Quizá por ello, la legitimidad y efectividad de los procesos electorales como método de expresión de los deseos y demandas de la población se cuestiona cada vez más: si bien la evidencia empírica no permite afirmar a ciencia cierta que la participación electoral esté segmentada por nivel socioeconómico, la baja (y decreciente) participación de la ciudadanía en estos procesos representa un desafío mayor para el país: hoy, cerca de dos tercios de la población en edad de votar no lo hace (PNUD, 2016b).

Cambios recientes a la legislación parecen indicar un movimiento hacia un diseño de la institucionalidad política que podría inducir correlaciones de fuerza relativamente más igualitarias que las actuales, pues nuevos mecanismos institucionales contribuirían a aislar a la esfera política de los efectos de las desigualdades socioeconómicas.

Lograr incorporar en los procesos institucionales parte de las demandas expresadas por los ciudadanos a través de vías no electorales y, especialmente, impulsar una mayor apertura institucional a voces representativas de las diversas realidades del país –en el Parlamento, en los partidos políticos, en el Ejecutivo– es clave para relegitimar el sistema político y aumentar la participación electoral. Disminuir la gran desigualdad política es un requisito, por tanto, para restaurar el vínculo entre los ciudadanos y el sistema democrático, y para disminuir las desigualdades socioeconómicas en el mediano y largo plazos.

-
- 1 Los aportes reservados eran aquellos en que tanto el candidato como la ciudadanía ignoraban la identidad del donante, que solo conocía el Servicio Electoral. En los aportes anónimos, que tenían un tope de 20 UF (unidades de fomento), el candidato y el Servel sabían quiénes eran los donantes.
 - 2 Basado en Gobierno de Chile (2016).
 - 3 Los datos del documento cubren el período 1992-2008. Sus autores, por intermedio de Alejandro Corvalán, generosamente facilitaron nuevos datos que permiten abarcar el período hasta 2016.
 - 4 El tema ha sido extensamente estudiado en el caso de la presencia de mujeres en espacios de toma de decisiones (Mendelberg, Karpowitz y Goedert, 2013; Wängnerud, 2009).
 - 5 La unidad de medida son personas/cargos/períodos, por lo que quienes ocuparon más de un cargo durante el período cubierto por el estudio aparecen más de una vez en la base de datos. Al considerar solo una vez a cada persona, asignándole su último cargo, los resultados no varían de forma sustantiva. El equipo del PNUD puede proveer detalles de la construcción de la base de datos a quien los requiera.
 - 6 La lista corresponde a los colegios mencionados más frecuentemente en Seminarium (2003), revista *Capital* (2014), Thumala (2007), Madrid (2016) y Zimmerman (2015). Los colegios son Alianza Francesa, Colegio Alemán de Santiago, Liceo Alemán de Santiago, Cordillera, Craighouse, Saint George's College, San Ignacio El Bosque, Tabancura, Verbo Divino, Instituto Luis Campino, Sagrados Corazones de Manquehue, Santiago College, Scuola Italiana y The Grange School, además del Instituto Nacional y el liceo José Victorino Lastarria. Los colegios San Benito y Newland, pese a ser parte de la lista, no aparecen en la base de datos de autoridades. El equipo del PNUD puede proveer detalles de la construcción de esta lista a quien los requiera.
 - 7 Las cifras por tipo de ministerio esconden una heterogeneidad interna, excepto para los económicos. El conjunto de carteras que concentra más del 50% de las autoridades con educación secundaria y terciaria de elite incluyen, además de Economía y Hacienda, Relaciones Exteriores, Energía, Obras Públicas, Defensa y Justicia. En todas estas áreas, más del 75% de los ministros recibió una educación terciaria de elite.
 - 8 Dado que una misma persona puede ser parlamentaria en varios períodos y pertenecer a varias comisiones, para calcular los porcentajes en esta sección se consideró el número de parlamentarios que pasó por una comisión en al menos un período, como proporción del total de parlamentarios que integraron esa comisión entre 1990 y 2016.
 - 9 Para los ministerios “políticos” no se consideran salidas del tipo puerta giratoria pues no son asignables a un sector específico de la economía. En el caso de ministerios generalistas, como Economía o Hacienda, para los cargos privados correspondientes a una trayectoria de puerta giratoria se tomó en consideración una definición estricta, con las industrias financieras, por ejemplo, con cargos como analista jefe en un banco. Se optó, además, por no diferenciar entre niveles jerárquicos.
 - 10 Partiendo de la constatación de que “hoy por hoy, no es factible para el Estado prescindir de lo privado para la realización del ‘bien común’ en ciertas áreas”, el politólogo Antonio Cortés Terzi daba cuenta a inicios de la década de 2000 de la necesidad de los actores públicos y privados de “coincidir en una suerte de sistema ‘propio’ y ‘privado’ de toma de decisiones”, que denominó “circuito extrainstitucional del poder” (Cortés Terzi, 2000: 15). Su carácter extrainstitucional viene dado de manera central por la presencia en el proceso de toma de decisiones de actores no reconocidos formalmente por la institucionalidad, a la vez que cuenta con la concurrencia de actores que estabilizan en actos institucionales los acuerdos alcanzados por vías extrainstitucionales (Cortés Terzi, 2000: 84). Pese a ser una anomalía, este circuito alcanzó legitimidad en el sistema político chileno, en parte por su eficacia funcional, en parte por su habitualidad, y en parte porque se creó un discurso legitimador en torno a la idea de “governabilidad”. Esta forma de toma de decisiones se convirtió con el tiempo en un elemento constitutivo del proceso político en Chile.
 - 11 Emol.cl, “Fontaine: Gobierno debe plasmar ‘fielmente’ protocolo de acuerdo en proyecto de R. Tributaria”, 29 de julio de 2014.