



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**LA REFORMA TRIBUTARIA 2014: UN ANÁLISIS DESDE LAS COALICIONES
DISCURSIVAS.**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

RODRIGO ALONSO CORONADO VIGUERAS

**PROFESOR GUÍA:
ÁLVARO VÁSQUEZ VALDIVIA**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN
GUILLERMO CAMPERO QUIROGA
MARIO ALBURQUERQUE FUSCHINI**

**SANTIAGO DE CHILE
AÑO 2015**

**RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR EL
TÍTULO DE:** Magister en Gestión y Políticas
Públicas
POR: Rodrigo Alonso Coronado Viguera
FECHA: 3 de diciembre de 2015.
PROFESOR GUÍA: Álvaro Vásquez Valdivia

LA REFORMA TRIBUTARIA 2014: UN ANÁLISIS DESDE LAS COALICIONES DISCURSIVAS.

Este Estudio de Caso investiga el debate sobre la Reforma Tributaria de 2014. En él se modela el proceso de formación de agenda utilizando modelos discursivos de políticas públicas.

Los modelos discursivos de políticas públicas proponen que la política y las políticas públicas son el resultado de la pugna de Coaliciones Discursivas, es decir, grupos de actores que están unidos por un conjunto de ideas y por un discurso, que representa una cierta manera de entender y explicar los fenómenos sociales. Las ideas pueden ser de tipo normativo o cognitivo, y pertenecen a un nivel paradigmático, de definiciones de problemas o de propuestas de soluciones.

El Análisis de Redes Sociales tiene su origen en la Matemática y las Ciencias de la Computación y permite estudiar y representar los fenómenos sociales como relaciones entre actores. En este trabajo se genera una Red o grafo en que los nodos son actores presentes en el debate y las conexiones representan que los actores están de acuerdo en una o más ideas. Se utiliza programas informáticos en apoyo a estas tareas: Discourse Network Analyzer, para análisis de contenido y generación de una red de co-ocurrencias; y NetDraw, para graficar y analizar la red generada.

La Reforma Tributaria, contenida en la ley 20.780, fue enviada por el Gobierno de Michelle Bachelet en 2014, y tramitada en el Congreso entre abril y septiembre de ese año. Contenía modificaciones importantes al Sistema Tributario, entre otras, eliminar el FUT, y aumentar la carga tributaria en 3 puntos del PIB.

Dos son las conclusiones principales de esta investigación: se reveló y representó la existencia de dos Coaliciones Discursivas: una de ellas conformada por el Gobierno, partidos oficialistas y economistas de centro-izquierda, y la otra por los representantes de gremios empresariales, partidos de oposición y economistas de centro-derecha. Por su parte, se mostró que las Redes Sociales son una herramienta útil para estudiar el proceso de formación de agenda, utilizando modelos discursivos de políticas públicas.

Agradecimientos

Todo mi agradecimiento a mi profesor guía de tesis, Juan Carlos Lerda: por su confianza, inspiración, consejo, ideas, paciencia, fe y simpatía.

Tabla de contenido

Agradecimientos.....	iii
Tabla de contenido.....	iv
Índice de tablas.....	v
Índice de ilustraciones.....	vi
Introducción.....	7
1. Marco conceptual y teórico.....	10
1.1. Modelos de formulación de políticas públicas.....	10
1.2. Modelos Discursivos.....	11
1.3. Ideas.....	13
1.3.1. Niveles de ideas.....	13
1.3.2. Tipos de ideas.....	14
1.3.3. Clasificación de las ideas según su nivel y tipo.....	15
1.4. Discurso.....	15
1.5. Modelos Discursivos y formación de agenda.....	17
1.6. Redes Sociales.....	17
1.6.1. Componentes.....	19
1.6.2. ARS y Coaliciones Discursivas.....	19
2. Marco Metodológico.....	21
2.1. Etapas y herramientas del estudio.....	21
2.2. Pregunta de Investigación.....	23
2.3. Objetivos.....	23
2.4. Unidad de Análisis.....	24
2.5. Técnicas de recopilación y análisis de información.....	24
2.6. Fuentes de datos.....	24
2.7. Análisis de los datos.....	25
2.8. Criterios de calidad del estudio.....	26
3. Antecedentes.....	28
3.1. Contenido del proyecto.....	28
3.2. Contexto del proyecto.....	29
3.3. Tramitación del proyecto.....	32
4. Hallazgos del estudio.....	37
4.1. Ideas identificadas en el debate.....	37
4.2. Coaliciones Discursivas.....	39
4.3. Caracterización de los discursos.....	48
4.3.1. Discurso de la Coalición de Apoyo.....	48
4.3.1. Discurso de la Coalición Contraria.....	54
5. Conclusión.....	60
5.1. Temas pendientes.....	63
6. Bibliografía.....	65
7. Anexo A: Procedimientos de Operación de los programas DNA y NetDraw.....	68

Índice de tablas

<i>Tabla. Clasificación de ideas según nivel y tipo. Elaboración propia, a partir de CAMPBELL (1998) y SCHMIDT (2008).</i>	15
<i>Tabla: Carga tributaria y estructura tributaria en Chile, América Latina y la OCDE en 1990 y 2010. Datos entre paréntesis en % de recaudación total. Fuente: OCDE, 2012.</i>	31
<i>Tabla: Notas de connotación crítica al proyecto publicadas por El Mercurio entre el 1 y el 15 de abril de 2014, por temas.</i>	33
<i>Tabla: Lista de ideas registradas, con su tipo, cantidad de menciones a favor, en contra y menciones totales.</i>	38
<i>Tabla: Valores de atributos de centralidad para la red completa y las Coaliciones.</i>	44
<i>Tabla: Actores pertenecientes a la Coalición de Apoyo a la Reforma Tributaria, junto con la organización a la que pertenecen y la cantidad de apariciones en artículos de prensa</i>	46
<i>Tabla: Actores pertenecientes a la Coalición Contraria a la Reforma Tributaria, junto con la organización a la que pertenecen y la cantidad de apariciones en artículos de prensa.</i>	47
<i>Tabla: Frecuencia de mención de las ideas en la Coalición de Apoyo a la Reforma Tributaria.</i>	50
<i>Tabla: Frecuencia de mención de las ideas en la Coalición Contraria a la Reforma Tributaria.</i>	56

Índice de ilustraciones

<i>Gráfico: Frecuencia de menciones a la Reforma Tributaria, por mes</i>	<i>37</i>
<i>Figura: Diagrama de red con layout aleatorio.....</i>	<i>41</i>
<i>Figura: Diagrama de red con aplicación del algoritmo de Girvan-Newman</i>	<i>42</i>
<i>Figura: Diagrama de red con aplicación del algoritmo de Girvan-Newman, peso de conexiones y densidad de nodos.....</i>	<i>43</i>
<i>Figura: Red de afiliación entre actores e ideas para la Coalición de Apoyo a la RT.....</i>	<i>49</i>
<i>Figura: Red de afiliación entre actores e ideas para la Coalición Contraria a la RT.....</i>	<i>55</i>
<i>Figura: Captura de pantalla de la ventana de trabajo principal de DNA.....</i>	<i>68</i>
<i>Figura: Captura de pantalla de la ventana de trabajo principal de NetDraw 2.138.....</i>	<i>70</i>

Introducción

Esta investigación fue realizada como culminación del programa del Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile, en la modalidad “ejecutiva”, ofrecida para estudiantes que trabajan. El Estudio de Caso analiza el debate ocurrido alrededor de la Reforma Tributaria del Gobierno de Michelle Bachelet en 2014. En el contexto de las políticas públicas este debate se desarrolla en la etapa de formación de agenda de una política pública, es decir, el momento en que la definición de los problemas es negociada entre los actores, y por lo tanto también lo son las soluciones de política pública. El marco teórico incluye los modelos discursivos de políticas públicas: las Coaliciones Promotoras de Paul Sabatier (1988), las Coaliciones Discursivas de Martin Hajer (1993) y el Nuevo Institucionalismo Discursivo de Vivien Schmidt (2008).

En este trabajo se busca ahondar en la manera en que las definiciones de problemas y de soluciones de los actores pueden ser agrupadas y en la forma en que se relacionan entre ellas. En tal sentido, las preguntas planteadas tienen relación con proceso de conformación de grupos de actores y de sus respectivos discursos: ¿Se conformaron redes de actores unidas por un núcleo de creencias compartidas? ¿Cómo caracterizar esas creencias compartidas o “discursos”? ¿Quiénes adherían a ellas? ¿Las ideas o creencias son exclusivas a los grupos o un grupo puede construir su discurso utilizando ideas de otro grupo? ¿De qué manera podrían ejercer influencia el discurso y las ideas sobre las políticas públicas?

Además del objetivo anterior, constituye un interés central y, debido a su novedad, una característica valiosa de este trabajo, mostrar la plausibilidad de utilizar los conceptos del Análisis de Redes Sociales y de programas informáticos para estudiar redes de actores.

Tras el interés por el ámbito de los impuestos como tema de investigación se encuentra la noción de que el sistema tributario constituye un ámbito en el cual se puede reflexionar sobre la relación entre el Estado y los ciudadanos. Según “El Costo de los Derechos”, de Holmes y Sunstein (2011), los impuestos no sólo permiten solventar el costo de los derechos que exigen al Estado hacer algo (como los Derechos Económicos, Sociales y Culturales), sino que también permiten el cumplimiento de los Derechos Civiles, aquellos que tradicionalmente se considera requieren que el Estado se abstenga de ejercer coerción sobre los individuos. Se puede entonces entender más sobre los derechos estudiando la manera en que se financian. Así, los impuestos llevan a reflexionar sobre el equilibrio entre dos concepciones tan fundamentales como la libertad y la igualdad.

A pesar de que las orientaciones temáticas mencionadas han persistido a lo largo del proceso de generación de este estudio, éste no fue en lo absoluto lineal y fluido. Al contrario, tal vez al igual que la mayoría de las investigaciones, hubo una evolución lenta, a tropiezos y con no pocos retrocesos y pausas, desde la primera idea inicial hasta la versión que ahora se presenta. Este proceso se inició durante 2011. La primera propuesta tenía el título de: “Impuestos e Igualdad.

Análisis de su relación en el discurso de los actores académicos, sociales y políticos relevantes.”. Como puede verse, los dos ejes del estudio se han conservado hasta ahora: impuestos (como unidad de análisis) y discurso (en relación al “lente” teórico a través del cual se mira el caso estudiado). Sin embargo, la pregunta y el diseño de la investigación fue objeto de modificaciones y refinamientos. Dos circunstancias contribuyeron a ello.

La primera causa fueron las obvias dificultades que enfrenta un investigador novel, a consecuencia de la inexperiencia y también la necesidad de distribuir el tiempo entre este estudio y las obligaciones laborales. El tipo de pensamiento que requiere la investigación es lento y necesita, para emerger, de tiempo y concentración. Carl Sagan, reflexionando en “Cosmos” respecto de la investigación científica decía: “Especulamos, criticamos, argumentamos, calculamos, reflexionamos y nos asombramos. Volvemos de nuevo a los datos extraordinarios y lentamente empezamos a entender.”¹

En segundo lugar, la influencia positiva del profesor Juan Carlos Lerda, en cuanto a proponer enfoques y campos novedosos para enriquecer el trabajo y la maduración de los intereses e inclinaciones del investigador. El primer refinamiento consistió en acotar la unidad de análisis a una cierta área de los impuestos (el impuesto específico a los combustibles) y luego al proceso de reforma tributaria de 2014. Además, a través de las sucesivas versiones, la unidad de análisis (la reforma tributaria) fue perdiendo protagonismo para cederlo al enfoque teórico de los modelos discursivos de políticas públicas. Esto a su vez también evolucionó: desde el Nuevo Institucionalismo Discursivo hasta las Coaliciones Discursivas. En último lugar, se incorporó el Análisis de Redes Sociales y el uso del software “Discourse Network Analyzer”. Este elemento surgió de una sugerencia hecha por el profesor Juan Carlos Lerda, que pudo ser desarrollada gracias a las competencias computacionales y matemáticas del investigador.

Esta investigación es un Estudio de Caso instrumental y no intrínseco. Según Barcelay y Cortazar (2004, p.8), mientras algunos estudios de caso son intrínsecos, es decir, motivados por la singularidad o importancia de una experiencia particular (por ejemplo, la Reforma Tributaria de 2014), otros estudios son instrumentales, si los guía la necesidad de responder a una pregunta o inquietud que excede a la unidad de análisis. En este caso se estudia el caso de la Reforma Tributaria del año 2014 no con el objetivo de entender las características específicas de dicha política pública, sino por la posibilidad de comprender y desarrollar aspectos más generales del proceso de las políticas públicas. En particular, es de interés explorar la utilización de las herramientas de Análisis de Redes Sociales en el estudio de los modelos discursivos.

Este informe se inicia con un capítulo de marco conceptual, en que se define los elementos teóricos utilizados: modelos discursivos de políticas públicas y Análisis de Redes Sociales. A continuación, el segundo capítulo describe la metodología: los aspectos esenciales (pregunta y objetivo de investigación, etc.) pero también contiene una descripción de la manera en que se combinó distintas técnicas a lo largo del estudio. A pesar de ser un capítulo clave para entender este trabajo, está en segundo lugar pues era necesario presentar antes algunos conceptos usados,

¹ Sagan, C. 1980. Cosmos: A Personal Voyage: Traveller’s tales. El texto original es:” We speculate, criticize, argue, calculate, reflect and wonder. We return again to the astonishing data, and slowly we begin to understand.”

definidos en el Marco Conceptual. El siguiente capítulo contiene antecedentes sobre el proceso de Reforma Tributaria de 2014: su contexto, su contenido y una narración acerca de cómo se verificó el debate. El cuarto capítulo contiene los resultados del trabajo. En él se presenta y describe las ideas presentes en el debate y sobre todo, se dedica un espacio importante a fundamentar el hallazgo de las Coaliciones Discursivas. El capítulo de Conclusiones, con reflexiones y temas pendientes, cierra el informe.

Quiero reconocer en este trabajo la ayuda de los profesores que me acompañaron durante el desarrollo del programa: Juan Carlos Lerda, María Angélica Pavez, Gabriela Rubilar, Álvaro Vázquez y María Pía Martín. Mi reconocimiento a Marcela Soto Reyes por sus orientaciones metodológicas y el tiempo dedicado a la lectura del borrador de este informe. También agradezco a Álvaro Sverlij Zapata por sus comentarios a la versión preliminar. Todas las imprecisiones y faltas en este Estudio de Caso son, por supuesto, de exclusiva responsabilidad del autor.

1. Marco conceptual y teórico

1.1. *Modelos de formulación de políticas públicas*

El modelo preeminente para estudiar políticas públicas es el modelo por etapas, presentado inicialmente por Harold Laswell en 1956 en “The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis”. En él, la formulación de políticas procede secuencialmente, desde la emergencia de un problema y la formación de agenda, la selección de alternativas, a la implementación, la evaluación y la retroalimentación (BIRKLAND, 2005, p. 224). La etapa de formación de agenda o “agenda setting” es la más importante para este estudio. La formación de agenda es “el proceso por el cual los problemas y sus alternativas de solución ganan o pierden atención de las elites y del público, o las actividades de varios actores y grupos para lograr que algún asunto obtenga mayor atención o impedir que algún asunto la obtenga” (BIRKLAND, 2005, p.108).

Se ha criticado al modelo por etapas por varias razones. Primero, presenta una imagen de la formulación de políticas como si procediese paso por paso, empezando por la primera etapa y culminando en la última. Evidentemente no todas las políticas siguen el curso completo: algunas no pasan de la etapa de inclusión en la agenda; en otras es imposible separar la etapa de implementación de la de evaluación (BIRKLAND, 2005, p.224). Segundo, plantea que el proceso (y en particular la formación de agenda) procede de manera racional, como si los actores contaran con toda la evidencia y datos necesarios y dispusieran de capacidad de cálculo ilimitada (CEJUDO, 2008, p. 5). A pesar de ello, el modelo por etapas sigue siendo usado entre otras razones por su simplicidad y porque permite ordenar el análisis del proceso de las políticas públicas.

Por su parte, y en parte en respuesta a los aspectos débiles del modelo por etapas, los modelos de políticas públicas basados en las redes enfatizan que “las políticas son el resultado de una compleja interconexión de personas y organizaciones” (PARSONS, 2007, p.214). Los modelos de redes se concentran en el patrón de contactos formales e informales y en las relaciones que definen las agendas de las políticas públicas y la toma de decisiones, y son de particular importancia en sociedades con altos grados de pluralismo, en las que hay múltiples influencias en el proceso de las políticas públicas. Específicamente, son útiles para representar la manera en que ocurre la formación de agenda en las sociedades actuales.

1.2. Modelos Discursivos

Los modelos discursivos de políticas apuntan a superar el sesgo reduccionista y racionalista en las ciencias sociales, enfatizando el rol del discurso en la formación de las relaciones sociales, políticas y económicas. Los modelos discursivos conducen la atención hacia la construcción de identidad y la negociación de significados en las políticas públicas. Más aun, puede decirse que tienen un carácter constructivista pues insisten en que los problemas y sus soluciones de política se construyen discursivamente. (TORFING, 2007, p.1).

Los modelos discursivos incorporan también la noción de las redes de actores, mediante el uso de metáforas como “subsistemas”, y “coaliciones”. Estos enfoques se concentran en la manera en que las redes y las comunidades de políticas públicas (que incluyen a políticos, funcionarios públicos, analistas, expertos, grupos de interés, etc.) promueven ideas en determinadas áreas de las políticas públicas. Diversos autores han usado la misma idea básica llamándola “Coaliciones Promotoras” o “Coaliciones Discursivas” (PARSONS, 2007, p.203). Esta noción también aparece en el Nuevo Institucionalismo Discursivo (SCHMIDT, 2008).

El Marco de las Coaliciones Promotoras (“Advocacy Coalition Framework”) de Paul Sabatier (1988) es considerado por Jacob Torfing (2007) como un precursor de los enfoques propiamente discursivos. Es un modelo del proceso de las políticas públicas basado en la idea de que varios grupos de interés se organizan como Comunidades de Políticas dentro del dominio de una política. Estos grupos se involucran en debates sobre políticas promoviendo soluciones basadas en un conjunto nuclear de creencias y valores. Las políticas implementadas son el resultado de esta competencia entre las Coaliciones (BIRKLAND, 2005, p 226).

Las nociones clave del enfoque de las Coaliciones Promotoras son, entre otras (PARSONS, 2007, p.224):

- El proceso de las políticas públicas, como un todo, puede entenderse dentro del contexto de las “redes” y “comunidades”, de políticas públicas.
- Las creencias, los valores y las ideas son importantes y constituyen dimensiones obviadas de la formulación de políticas.
- Los sistemas de creencias de las elites tienen una “estructura” o jerarquía.

Para Martin Hajer, el discurso es un “dispositivo de ordenamiento” (HAJER y LAWS, 2006): un conjunto de ideas, conceptos y categorías a través de las cuales se le asignan significados a los fenómenos. Las ideas que constituyen un discurso pueden ser de tipo normativas (afirmaciones valorativas de los fenómenos) o analíticas (es decir, explicaciones causales). Así, el discurso

provee las herramientas para construir los problemas y al mismo tiempo forma el contexto en que los fenómenos son entendidos y por ello predetermina la definición del problema. Cuando algunas ideas pertenecientes al discurso son ensambladas de manera más o menos coherente con la intención de resumir la complejidad del discurso se tiene una *línea argumental* (una “story line”). La *estructuración del discurso* ocurre cuando, como resultado del enfrentamiento de grupos, un discurso comienza a dominar la manera en que una sociedad conceptualiza el mundo (HAJER, 1993, p.46). La *institucionalización del discurso* consiste en que si muchas personas lo utilizan, el discurso se solidifica en una institución, ya sea como prácticas organizacionales, formas tradicionales de razonar o políticas públicas (SCHMIDT, 2008, p. 312; HAJER, 1993, p.46).

Hajer propone que el desafío verdadero para los análisis de políticas basados en el discurso es ir más allá de los discursos, hacia las prácticas sociales a partir de las cuales emergen las construcciones sociales y presenta para ello el concepto de “Coalición Discursiva” (HAJER, 1993, p.45). Hajer define a las Coaliciones Discursivas como el conjunto formado por un grupo de líneas argumentales, los actores que las utilizan y las prácticas que siguen a esas líneas argumentales, todo organizado alrededor de un discurso (HAJER, 1993, p.47). Este enfoque sugiere que la política es un proceso en el cual diferentes actores forman coaliciones alrededor de líneas argumentales específicas, con el objeto de lograr la estructuración y luego la institucionalización de un discurso.

El Institucionalismo es una corriente que estudia el impacto del entorno sobre la acción de los individuos, utilizando el concepto de “instituciones”: los individuos no actúan “solos” sino dentro de instituciones. March y Olsen (2006) definen una institución como una colección perdurable de reglas y prácticas organizadas, incrustadas en estructuras de significado y recursos que son relativamente invariables cuando cambian los individuos y las circunstancias externas. Mientras que el Institucionalismo original ponía énfasis en las instituciones formales y legales del mundo político y social, los Nuevos institucionalismos (NI) han evolucionado desde esta preocupación hacia una centrada en las reglas informales que estructuran la conducta (OLSEN, 2007).

El Nuevo Institucionalismo Discursivo (NID) es la rama más reciente del Institucionalismo. El NID presenta como premisa que las ideas y el discurso importan, en el sentido de que pueden explicar, o contribuir a explicar las acciones de los individuos, de manera independiente a los intereses. El NID es llamado también Institucionalismo Constructivista (HAY, 2006) o Ideacional, sin embargo, en este trabajo se utiliza la denominación “discursivo”, siguiendo a Schmidt (2008). El NID se enfoca en el contenido sustantivo de las ideas y en el proceso interactivo por el cual esas ideas son generadas y comunicadas al público (HAY, 2006; SCHMIDT, 2008). A diferencia de los otros Nuevos Institucionalismos de Elección Racional, Sociológico e Histórico (HALL, 1996), el NID muestra especial preocupación por explicar el cambio de las instituciones. El NID parte de la premisa de que el cambio institucional tiene que ver con una dinámica entre la estructura, representada por las reglas institucionales, y la agencia, representada por los individuos, y la lleva más allá. Schmidt y Radaelli (2004) plantean que el cambio institucional, entendido como aprendizaje, sólo puede ser explicado tomando como unidad de análisis a los actores pues son estos los que tienen las capacidades cognitivas pueden

aprender (y cambiar). La conexión entre este análisis centrado en los actores y sus efectos en las instituciones es provista, precisamente, por las ideas y el discurso.

1.3. Ideas

Las ideas son las afirmaciones que se hacen sobre algún fenómeno. Las ideas cognitivas se abocan a la causalidad y la interpretación, en referencia a cómo entender un fenómeno o proceso, (HOCHSCHILD, 2006) e indican “que es y que se puede hacer”. Las ideas normativas son conceptos en el ámbito de los valores (respecto de qué es lo bueno y lo malo) e indican “que debería hacerse” (SCHMIDT, 2008, p.306). El concepto de “marco”² (HAJER y LAWS, 2006, p.236) está emparentado con el de idea, pero lo supera (en el sentido de que lo contiene). Los marcos son una combinación de hechos, valores y acciones, que explican, valoran e indican que hacer respecto de algún fenómeno.

Las ideas discutidas en este estudio son aquellas de los campos económico, social y político, excluyendo las ideas del mundo científico.

1.3.1. Niveles de ideas

Campbell (1998), presenta una distinción entre las ideas situándolas en distintos “niveles” dentro del debate: el “plano de fondo” y el “primer plano”. Las ideas en el primer plano del debate son las ideas que permiten a los actores diseñar y ejecutar cursos de acción. Las ideas que operan en el “plano de fondo” del debate, es decir, lo subyacen, son ideas que restringen la acción, pues por ser subyacentes, no son visibles ni pueden ser cuestionadas. Las ideas del primer plano son soluciones a problemas particulares mientras que las del plano de fondo proporcionan sustento paradigmático para las ideas de primer plano.

Extendiendo esta noción de planos en el debate, las ideas pueden ser clasificadas en niveles según la medida en que los individuos las pueden criticar y modificar, o tomarlas “como dadas” debido a que subyacen en el debate y son “hechos institucionales” (SCHMIDT, 2008 y SEARLE, 1995, citado en SCHMIDT, 2008). Los niveles más “profundos” contienen definiciones subyacentes y necesarias para el contenido de las ideas de un cierto nivel “más superficial”. De acuerdo con este criterio, Schmidt (2008) presenta una categorización en tres niveles:

1. Primer nivel: ideas como “soluciones de políticas públicas” (SCHMIDT, 2008) o “conceptos y teorías en el primer plano del debate” (CAMPBELL, 1998). Es este nivel están los cursos de acción concretos que permiten solucionar problemas enfrentados por los decisores. Pueden ser cuestionados y modificados por los actores.

² “Frame”

2. Segundo nivel: ideas como “programas generales” que apoyan a las ideas de política³ (SCHMIDT, 2008). Los programas generales definen los problemas que son debatidos en las agendas, las metas a lograr, las normas, métodos e instrumentos a aplicar y los ideales que enmarcan las ideas de política.

3. Tercer nivel: ideas como “filosofías públicas”⁴, que dan soporte a los programas y a las políticas públicas con ideas organizadoras, valores y principios (SCHMIDT, 2008) o “supuestos subyacentes en el fondo del debate de políticas” (CAMPBELL, 1998).

1.3.2. Tipos de ideas

Las ideas también pueden ser clasificadas según su contenido en dos tipos (CAMPBELL, 1998 y SCHMIDT, 2008):

1. Ideas cognitivas: Contienen explicaciones sobre fenómenos y su causalidad, indicando en que consisten y como suceden. Proveen prescripciones sobre que se puede hacer para solucionar problemas determinados.

2. Ideas normativas: Contienen indicaciones sobre lo bueno, lo malo, sobre lo legítimo u adecuado de las acciones. Las ideas normativas adjuntan valores a la acción.

³ La literatura puede darles el nombre de “paradigmas”, “marcos de referencia”, creencias programáticas, núcleos de política o “definiciones de problemas”.

⁴ Mencionado así por Campbell (1998), pero también como, “sentimientos públicos”, o “núcleo profundo”.

1.3.3. Clasificación de las ideas según su nivel y tipo.

Combinando las dimensiones expuestas (niveles y tipos), se obtiene la clasificación de los tipos de ideas y su función siguiente⁵:

	Nivel Cognitivo	Nivel Normativo
Primer nivel o plano. Conceptos y teorías en el primer plano del debate de políticas .	Programas o políticas públicas Ideas que son prescripciones de políticas que ayudan a los generadores de política a trazar un curso de acción de política específico y claro. Son conceptos cognitivos y teorías que facilitan la acción al especificar cómo resolver problemas de políticas específicos.	Marcos de significado Ideas como símbolos y conceptos que ayudan a los hacedores de política a legitimar las soluciones de política ante el público, mediante la transposición y la recombinación de ideas.
Segundo nivel o plano.	Programas generales. Definen los problemas, las metas a lograr, las normas, métodos e instrumentos a aplicar y los ideales que enmarcan las ideas de política.	
Tercer nivel o plano. Supuestos subyacentes en el fondo del debate de políticas	Paradigmas Ideas como supuestos de las elites que restringen el rango cognitivo de soluciones útiles disponibles a los hacedores de políticas. No siempre son invisibles para los actores pero pueden permanecer largo tiempo sin ser cuestionadas.	Sentimientos públicos. Ideas como supuestos públicos que restringen el rango normativo de soluciones legítimas disponibles, aceptables para el público.

Tabla. Clasificación de ideas según nivel y tipo. Elaboración propia, a partir de CAMPBELL (1998) y SCHMIDT (2008).

1.4. Discurso.

El Discurso es comúnmente definido como un “conjunto más o menos sedimentado de reglas, normas y significados que es producido en y a través de luchas políticas y que provee un horizonte contingente para la construcción de cualquier sujeto, objeto o acción significativo” (TORFING, 2007, p.1)

⁵ Los nombres en cada celda de la tabla provienen de Campbell (1998), excepto la del segundo nivel, pues dicho autor no lo considera.

Martin Hajer (1993; 2006), como se mencionó antes, ve al discurso como un “dispositivo de ordenamiento”. Esto es, “una herramienta conceptual que los analistas usan para capturar la manera en que los actores de políticas públicas tratan con la ambigüedad y asignan significados particulares a eventos sociales y físicos específicos” (HAJER y LAWS, 2006). El discurso, en esta línea, permite “ordenar la manera en que los actores de política perciben la realidad, definen problemas y eligen soluciones en una dirección particular”. Se observa aquí la acepción del discurso como un conjunto de ideas. Además, en tal tarea, se enfatiza la importancia de las habilidades retóricas de representación de tales ideas.

Vivien Schmidt (2008), en el marco del NID, define el discurso en dos maneras:

1. Discurso como contenedor de ideas. En este caso el discurso es una manera de contener, transportar y “representar” las ideas. Un discurso puede o no integrar ideas de diferentes niveles. La representación puede adoptar diversas formas: narrativas, mitos, marcos, memorias colectivas, historias, guiones, escenarios, imágenes, etc. (SCHMIDT, 2008). En otras palabras, las formas que puede adoptar el discurso son múltiples. Es posible, por ejemplo, intercalar elementos técnicos y científicos con elementos narrativos más generales, con el objetivo de generar historias convincentes sobre problemas y sus soluciones que sean más accesibles al público general.

2. Discurso como proceso interactivo de transporte de ideas. En esta visión no sólo importa las ideas transmitidas, sino la manera de hacerlo, quien lo hace, donde lo hace, como lo hace, cuando lo hace y a quien se las transmite.

En referencia al discurso como proceso interactivo, se lo puede clasificar atendiendo a una de las dos esferas en que ocurre, considerando que una esfera define quienes son los que hablan, la manera en que hablan, y a quienes se habla.

1. Discurso coordinativo. Está enmarcado en la esfera de “políticas públicas”, es decir, aquella en que se da un debate informado de alternativas de política. Este es el uso del discurso orientado a lograr acuerdos entre los miembros de una elite que decide políticas (SCHMIDT, 2008). Dicha elite puede estar conformada por funcionarios del servicio público, expertos, grupos de interés organizados, activistas, etc. El discurso coordinativo ocurre al interior de distintos tipos de colectivos de individuos: los individuos y grupos en los centros de estudios; las Coaliciones de Apoyo o Coaliciones Discursivas; emprendedores o mediadores que articulan las ideas de las comunidades discursivas; etc. (SCHMIDT y RADAELLI, 2004).

2. Discurso comunicativo. Ocurre en la esfera de la política, en la que se busca asegurar legitimidad de una política o programa y apoyo para ella. Este discurso busca comunicar al gran público las ideas generadas por las elites, con el objetivo de obtener apoyo, generar debate y eventualmente, recibir retroalimentación (SCHMIDT, 2008).

1.5. Modelos Discursivos y formación de agenda.

En esta sección resume y describe la manera en que el estudio se apropia de los conceptos expuestos hasta el momento.

En la etapa de formación de agenda se discuten los problemas y soluciones admisibles en los distintos niveles de agenda. Los problemas y soluciones no son consensuales ni evidentes, sino contruidos. La formación de agenda ocurre como una lucha entre grupos de actores. En esta lucha, los actores se aglutinan alrededor de un núcleo de ideas, organizadas en un discurso, conformando Coaliciones Discursivas. El discurso es un dispositivo de ordenamiento que define y asigna sentido a los fenómenos e indica que es lo que se debe hacer. El discurso tiene porciones cognitivas, en las cuales provee explicaciones para los fenómenos, y normativas, declarando prescripciones valóricas. Las ideas y los discursos tienen una doble naturaleza: como trasfondo del debate y como herramienta en el debate, Esto es, pueden restringir la acción de los individuos o permitirles accionar, dependiendo del nivel en que se encuentren las ideas que lo componen: nivel paradigmático, de definición de problemas o de declaración de soluciones. Debido a esto, el discurso puede mediar entre la influencia de las estructuras y la agencia de los actores (HAJER y LAWS, 2006; SCHMIDT, 2008). El discurso y las ideas tienen un componente relacional, pues se constituyen en la interacción entre los actores (por esto el Marco de las Coaliciones Promotoras no es un modelo propiamente discursivo, pues las creencias de las Coaliciones son esgrimidas por los individuos, y pre-existen a la Coalición). Las coaliciones buscan que sus discursos se impongan en el debate, dominen la definición de problemas y soluciones y posteriormente se transformen en políticas públicas. Durante la formación de agenda, los actores pueden usar el discurso para comunicarse entre ellos (discurso coordinativo) o para comunicar sus propuestas al público (discurso comunicativo).

1.6. Redes Sociales

Los modelos de redes permiten traer al ámbito de las políticas públicas un cuerpo de conocimientos desarrollado alrededor del concepto de “redes” en otras disciplinas. El Análisis de Redes Sociales (ARS) estudia los fenómenos sociales utilizando herramientas y conceptos matemáticos y de las ciencias de la computación.

Las Redes Sociales son una manera de representar los sistemas sociales que enfoca la atención hacia las relaciones entre las entidades que conforman el sistema, las cuales son llamadas “actores” o “nodos”. Los nodos tienen características, llamadas “atributos”, que pueden ser rasgos binarios (como “ser hombre” o “ser mujer”), o cuantitativos (como “tener 56 años de edad”). Las relaciones entre los nodos se llaman lazos, conexiones o enlaces (BORGATTI et al, 2013). Las conexiones representan cualquier tipo de relación que se quiera representar entre los nodos.

Las conexiones pueden estar dirigidas o no, es decir, tener validez solamente “desde” un actor a otro, o en ambos sentidos. Si Juan es padre de José entonces existirá una conexión “es padre de” dirigida desde Juan a José pero no desde José a Juan. Si José es hermano de Sara entonces existirá una conexión “es hermano/a de” dirigida desde José a Sara y viceversa.

En el ARS se usa principalmente un tipo de representación gráfica que consiste en puntos para representar actores (o nodos) y líneas (o flechas) para representar las conexiones (HANNEMAN, 2000, cap. 3, p. 3). Esta representación se denomina “grafo”.

Un grafo puede representar un único tipo de relación entre los actores (grafo simple) o más de un tipo de relación (grafo múltiple). Si las conexiones son dirigidas se representan por una línea con una punta de flecha (que se origina en un actor fuente y alcanza a un actor objetivo). Si la conexión es no dirigida se representa con segmentos de recta.

Es posible obtener y representar aspectos interesantes respecto de las redes sociales (y de una red discursiva) utilizando los formalismos y nociones utilizados en el análisis de grafos. Por ello, en este trabajo se aplicarán algunas herramientas propias del ARS con el objeto de revelar dentro de la red la existencia de coaliciones discursivas y algunas de sus propiedades. Además de los nodos y las conexiones, la teoría detrás del ARS (y de los grafos) incluye muchos conceptos y mediciones. En esta sección se detalla brevemente sólo aquellas que son relevantes al objetivo de identificar coaliciones discursivas: el grado, la distancia, la densidad y los componentes.

En el ARS, una primera cuestión fundamental para los actores es la manera como están conectados al resto de los actores. Normalmente, algunos actores tienen muchas conexiones y otros tienen pocas (HANNEMAN, 2000, cap. V, p.3). Las diferencias en como los individuos están conectados pueden ser útil para entender sus atributos y comportamiento. Actores bien conectados pueden ser más influyentes y pueden estar más influenciados por otros. El “grado” de un nodo o actor es la cantidad de otros actores con los cuales tiene una conexión.

El siguiente aspecto de importancia tiene que ver con la idea de “distancia” entre los actores, es decir, que tan cerca está uno de otro. Algunos actores pueden ser capaces de alcanzar a la mayor parte del resto de actores de la red con poco esfuerzo, usando sus conexiones o a través de las de los actores con quienes está conectado. Otros pueden tener dificultad en conectarse si tienen pocas conexiones y/o los actores con quienes están conectados tienen pocas conexiones a su vez. O también es posible que un actor tenga muchas conexiones pero los actores con quienes se conecta tienen las mismas conexiones (HANNEMAN, 2000, cap. V, p. 4). La “distancia” entre actores es la cantidad de conexiones que se requieren para llegar de uno a otro. Por ejemplo, si dos actores tienen una conexión, entonces la distancia entre ellos es 1 (HANNEMAN, 2000, cap. V, p. 14).

El tercer concepto a utilizar es el de la “densidad”. En una red cualquiera no todas las conexiones están presentes. La densidad se define como el porcentaje del total de conexiones que están efectivamente presentes en una red. Si la densidad fuese 1, por ejemplo, significaría que todos los nodos están conectados directamente con todos los demás.

1.6.1. Componentes.

El último y más importante aspecto de las redes sociales para los objetivos de este estudio es la presencia de sub-estructuras dentro de la red total. Estas pueden estar revelando grupos dentro de los actores que están relacionados más “estrechamente” entre ellos que con el resto de la red (HANNEMAN, 200, cap. 7, p.3). Los “componentes” son partes que están internamente conectadas pero desconectadas con las demás partes de la red (HANNEMAN, 200, cap. 7, p.14). La noción de componente es importante en este trabajo por su isomorfismo con la de una coalición discursiva.

Una técnica para identificar componentes en una red es proceder iterativamente preguntándose si al eliminar un nodo o una conexión cualquiera la estructura se dividirá en grupos separados. Estos nodos o conexiones se llaman “puntos de corte” y se puede imaginar que tales puntos de corte pueden estar relacionados con actores particularmente importantes, que actúan de intermediarios entre grupos desconectados. Un enfoque diferente pero complementario con el anterior es intentar identificar subgrupos en la red sobre la base de agrupar juntos a actores por su similitud en cuanto a con quién están vinculados. La combinación de los enfoques anteriores se corresponde bien con la noción intuitiva de que los componentes en el grafo pueden definirse por una combinación de una alta densidad local y la presencia de agujeros estructurales entre algunos conjuntos de actores y otros (HANNEMAN, 2000, cap. 7, p.17).

1.6.2. ARS y Coaliciones Discursivas.

En este estudio se construirá una red social o “grafo” en que los nodos son los actores que participaron en el debate sobre la Reforma Tributaria del año 2014 con el objetivo de modelar el debate como una Comunidad Discursiva. Una Coalición Discursiva está conformada, entre otros elementos, por actores que comparten un discurso. Esto es, comparten un conjunto de ideas normativas y cognitivas respecto del diagnóstico y soluciones en un área de políticas públicas. La red o grafo contendrá un solo tipo de conexión, no dirigida. Si dos actores expresaron afirmar la misma idea, entonces dichos actores estarán unidos por una conexión. De la misma manera, también habrá una conexión si ambos actores expresaron una posición contraria a la misma idea. En este sentido, la conexión entre actores indica acuerdo ya sea a favor o en contra de una idea.

Dos actores pueden estar de acuerdo en más de una idea (o ambos en desacuerdo con más de una idea). Esta es una noción importante de la Coalición Discursiva: la adhesión o pertenencia a un mismo discurso es más intensa entre dos actores que están de acuerdo en varias afirmaciones

que entre aquellos que lo están sólo en una. Luego, en la red o grafo resultante, esta característica deberá estar representada. Las conexiones tendrán un “peso”, que muestre la cantidad de ideas en las cuales hay acuerdo, de manera que dos actores muy afines (acuerdo en varias ideas) estén conectados por una conexión con más “peso” (línea de un cierto grosor o color), que aquella que conecta a dos actores que son menos afines (acuerdo en menos ideas, o sólo en una).

La exposición en la sección anterior (definición de un grafo, nodos y conexiones, componentes y sus propiedades, etc.) debe ser contextualizada a una red en la cual los nodos son actores de política pública y las conexiones representan un acuerdo en una idea. La red está formada por el conjunto total de actores que han emitido afirmaciones en el ámbito de la Reforma Tributaria y lo que se busca son componentes dentro de esta red. Los componentes existentes representan cada una de las Coaliciones Discursivas. En efecto, supóngase que se encuentra dos o más componentes dentro de los cuales la densidad de conexiones es alta y, además, hay agujeros estructurales, o desconexiones, entre un componente y otro. Habremos encontrado dos o más grupos de actores de política pública que muestran un alto acuerdo entre sí respecto de las ideas afirmadas, y, además, no comparten esas similitudes con los otros grupos. En consecuencia, habremos identificado posibles coaliciones discursivas presentes en la red.

A pesar de ser una idea relativamente simple, las matemáticas y el cálculo para identificar componentes es extremadamente compleja. Sin embargo, existen programas de computación dedicados a estos cálculos, que ejecutan algoritmos basados en estas ideas y automatizan el proceso.

Específicamente, para identificar componentes (es decir, coaliciones discursivas), se utilizará un procedimiento que se apoya en medida llamada “centralidad por intermediación”. Esta medida se utiliza para cuantificar la importancia o relevancia de un actor en la red. El procedimiento a utilizar es el algoritmo de Girvan–Newman. Éste algoritmo opera buscando repetidamente un nodo o actor que, al retirarlo, deja a la red separada en dos componentes.

2. Marco Metodológico.

Este capítulo detalla narrativamente las etapas y herramientas que compusieron el estudio y describe la manera en que cada uno de ellos se relaciona con los otros. A continuación declara los elementos metodológicos que guían cualquier investigación, tales como su objetivo y pregunta de investigación.

2.1. *Etapas y herramientas del estudio.*

Una característica común al discurso para cualquiera de los autores considerados (HAJER y LAWS, 2006; SCHMIDT, 2008) es que está compuesto por el conjunto de ideas que los actores declaran, de tipo cognitivo y normativo, respecto de los problemas y soluciones de política pública. Por ello, metodológicamente, el objetivo del estudio inicia su concreción con un Análisis de Contenido de las notas de prensa aparecidas entre abril y septiembre de 2014, en dos medios de circulación nacional, El Mercurio y El Mostrador. En una primera revisión, se construyó una lista de los actores que intervienen en el debate y se enumeró cuales eran las ideas presentes. Sobre esta base inicial se realizó un proceso de filtro y agregación de las ideas y luego se revisaron nuevamente las notas de prensa para registrar las categorías presentes en las declaraciones de los actores.

A partir de este punto el trabajo combina el Análisis de Contenido y el Análisis de Redes Sociales. Considerando que el objetivo del estudio es modelar el debate como si fuese una red de actores que comparten un discurso, en el Análisis de Contenido del texto de las notas de prensa se utiliza un software específicamente desarrollado para generar Redes Sociales de actores: Discourse Network Analyzer (DNA). DNA es un programa desarrollado por Philip Leifeld (2010), investigador de la Universidad de Konstanz, Alemania. DNA aplica las técnicas del Análisis de Redes Sociales para modelar y estudiar las posiciones de políticas de los actores. DNA tiene dos funcionalidades principales: analizar textos para relacionar actores con afirmaciones y generar Redes Sociales a partir de la categorización. En DNA las categorías que se registran son “afirmaciones” o ideas, es decir, aseveraciones de tipo cognitivo o normativo sobre un problema o solución de política pública. Por ejemplo, la idea de que “el sistema tributario debe ser integrado”, se registra como una categoría. Si un actor A está de acuerdo con esta afirmación, entonces se registra su acuerdo con ella. Si un actor B está en desacuerdo con esta afirmación, se registra su desacuerdo con ella.

En un Análisis de Contenido una etapa importante es la determinación del sistema de categorías. Categorizar “es una operación de clasificación de elementos constitutivos por diferenciación, tras la agrupación por analogía, a partir de criterios previamente definidos” (ANDREÚ, 2002, p.15). En este caso, las categorías surgieron luego de una lectura inicial de todas las notas de prensa de los dos medios de comunicación dentro de los plazos considerados (abril a septiembre de 2014). Luego, la agrupación de las ideas detectadas se hizo sobre la base de tres criterios. En primer lugar, el tipo de idea. Se trató de distinguir las afirmaciones cognitivas,

acerca del funcionamiento del sistema tributario (por ejemplo: “la carga tributaria chilena está por debajo del promedio de los países OCDE”), de aquellas normativas, que incluían valoraciones sobre el mismo (por ejemplo: “el sistema tributario debe propender a la justicia distributiva”). En segundo lugar, el nivel de la idea. Una idea puede contener una expresión paradigmática sobre la naturaleza del Sistema Tributario (como en el ejemplo anterior: “el sistema tributario debe propender a la justicia distributiva”), una definición de un problema (“el sistema tributario es adolece de falta de equidad horizontal”) o una propuesta de solución de política pública (“El FUT debe ser eliminado”). El último criterio fue por sub-áreas temáticas dentro del tema tributario, obtenidas de la literatura y del contenido de la Reforma Tributaria: la carga tributaria, la estructura tributaria, la simplicidad del sistema, el impacto sobre la eficiencia económica (características generales de los sistemas tributarios), la eliminación del FUT, impactos sobre la inversión y el ahorro, los impuestos “verdes”, la relación entre la Reforma y la Educación (aspectos presentes en la Reforma Tributaria), etc.

Como resultado del Análisis de Contenido, el software genera una “red” o “grafo”, en la que los actores son representados como puntos, unidos por líneas o conexiones. La red contendrá un solo tipo de conexión, no dirigida. Si dos actores expresaron afirmar la misma idea, entonces dichos actores estarán unidos por una conexión. De la misma manera, también habrá una conexión si ambos actores expresaron una posición contraria a la misma idea. En consecuencia, la conexión entre actores indica acuerdo ya sea a favor o en contra de una idea. Utilizando el programa NetDraw se calculó y luego representó gráficamente el valor de ciertos atributos (explicados en este informe) de la red de actores o grafo.

El paso clave en el análisis de los datos es determinar si es que la red, y su representación gráfica, presentan sub-grupos de actores que puedan conformar Coaliciones Discursivas. En otras palabras, el análisis de la red y de su representación gráfica pueden revelar que grupos de actores están unidos de manera más fuerte (en el sentido de que comparten más ideas en común) y que a su vez, estos grupos están separados (no conectados) de otros grupos de actores (es decir, sostienen un conjunto diferente de ideas). Con este objetivo en mente, son de utilidad tres aspectos de las Redes Sociales: el “grado” (la cantidad de actores con los cuales está conectado un actor, esto es, con cuantos actores comparte ideas), el “peso” de las conexiones (cuan fuerte es el vínculo de un actor con otro, es decir, cuantas ideas comparten), y la distancia (es decir, que tan “cerca” está un actor de otro). El Algoritmo de Girvan-Newman es un procedimiento utilizado en el Análisis de Redes Sociales para identificar “componentes”, vale decir, grupos de actores que están relacionados más estrechamente entre ellos que con el resto de los actores. En este caso, por la manera en que se construyó la red, los componentes que emergieron del análisis y representación gráfica son efectivamente Comunidades Discursivas, pues su vínculo está dado por un conjunto de ideas compartidas, y que son diferentes a las ideas sostenidas por otras comunidades. De esta manera, utilizando una combinación de técnicas cualitativas de Análisis de Contenido y de tipo matemático-computacional, se reveló la existencia de Coaliciones Discursivas.

A continuación, la inspección visual del grafo resultante permitió confirmar la correcta identificación (por parte del algoritmo) de las coaliciones. El peso de las conexiones (representado por un grosor mayor de los segmentos de recta) debería ser mayor en las

conexiones que están “al centro” de la coalición. A medida que nos alejamos del centro de la coalición, los pesos deberían ser menores. Dicho de otro modo, el “centro” gráfico de la Coalición debería encontrarse los actores que conforman el núcleo de ella, es decir, aquellos que muestran afinidad en mayor cantidad de ideas.

Para finalizar, el estudio caracteriza los discursos hallados. En este paso se utiliza una segunda fuente de datos, la entrevista semi-estructurada. Dado que no se persiguió la generalización estadística, las entrevistas no fueron aplicadas a una muestra representativa de actores. En vez de ello, las entrevistas se dirigieron a algunos de los actores que, según revela el análisis de la Red, podrían representar la mayor parte de las ideas que caracterizan el discurso de las coaliciones halladas.

2.2. Pregunta de Investigación

La afirmación central de este trabajo es que las ideas que los actores exhiben en sus representaciones y como fundamento de sus propuestas de política pública no existen de manera desagregada ni representan una visión estrictamente individual sino que pueden ser clasificadas como pertenecientes a uno de varios “discursos”, a los cuales los actores adscriben. Los discursos son característicos de grupos de actores que forman una “coalición discursiva”. La pertenencia de un actor a una “coalición discursiva” permite predecir no solo las propuestas de política pública del actor, sino también diferentes descripciones de los problemas.

En consecuencia, las preguntas de investigación de este estudio son:

1. ¿Existen discursos reconocibles en el debate sobre la Reforma Tributaria?
2. ¿Cómo puede caracterizarse a dichos discursos?
3. ¿Puede desarrollarse un procedimiento que, utilizando el concepto de Redes Sociales, permita identificar Coaliciones Discursivas?

2.3. Objetivos

Objetivo General:

- Identificar las coaliciones discursivas y describir los discursos existentes en el debate sobre la Reforma Tributaria 2014 a través de las herramientas del Análisis de Redes Sociales.

Objetivos específicos.

- Identificar las ideas contenidas en las declaraciones de los actores.
- Identificar los grupos de actores que comparten un conjunto de ideas.

- Desarrollar un procedimiento para identificar Coaliciones Discursivas utilizando el Análisis de Redes Sociales.

2.4. Unidad de Análisis

En un nivel superior o general, el caso en estudio tiene como unidad de análisis una política pública, la Reforma Tributaria de 2014 del Gobierno de Michelle Bachelet. Al mismo tiempo, cada uno de los actores conforma una unidad de análisis particular. En efecto, son los actores los que evidencian discursos y conforman una coalición discursiva. En otras palabras, este trabajo es un estudio de caso simple (“single-case”) con unidades de análisis múltiples o anidadas (“embedded”) (YIN, 2009, p. 46). Por ello, la recolección de evidencia se hará para cada actor pero los discursos y coaliciones discursivas deben identificarse en el nivel superior, incluyendo todo el ámbito del debate y a todos los actores.

2.5. Técnicas de recopilación y análisis de información.

Un estudio de caso, por su naturaleza enfocada en un contexto único, ha sido considerado como cualitativo, en especial si es un estudio de caso simple, debido a que no puede ser generalizado (a pesar de que, mediante la saturación teórica, sus conclusiones sí podrían representativas de un universo mayor). No obstante lo anterior, este estudio de caso no es ni cuantitativo ni cualitativo. En lugar de ello, recoge la idea de que los paradigmas, métodos y técnicas de investigación pueden ser combinados libremente por el investigador, y deben estar al servicio de los fines del estudio (BASSI, 2014). La práctica y la academia en metodología de investigación asignan variadas características a cada uno de los lados de la dicotomía cualitativo-cuantitativo. Sin embargo, en este trabajo se adscribe a la premisa de que la única distinción válida que las técnicas cuantitativas reducen el fenómeno estudiado a “variables” que pueden contarse, mientras que las técnicas cualitativas describen la realidad en términos comprensivos, es decir, con palabras.

En consecuencia, se utiliza una combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas, en el sentido descrito antes. El Análisis de Contenido es cualitativo, en cuanto implica la interpretación del investigador para reconocer y crear las categorías y también cuantitativo, debido a la reducción del texto a tablas de frecuencias de aparición de las ideas. Por su parte, el Análisis de Redes Sociales, es cuantitativo, pues traduce las relaciones entre actores a variables. Las entrevistas semi-estructuradas son eminentemente cualitativas.

2.6. Fuentes de datos.

Se utilizará dos fuentes de datos: documentos y entrevistas.

- a. Documentos
 - I. Revisión, recuento y análisis de las informaciones aparecidas en un subconjunto de la prensa nacional entre abril y septiembre de 2014. Se considerará los medios El Mercurio y El Mostrador. La lectura de ambos medios muestra que estos manifiestan posiciones políticas de centro-derecha y centro-izquierda, respectivamente y por ello su inclusión permite reducir un posible sesgo.
 - II. Otros documentos con posiciones sobre el tema emanados de actores u organizaciones.
- b. Entrevistas. De tipo semi-estructurada. Teniendo con consideración que no es de interés la generalización estadística de los hallazgos en las entrevistas, no es relevante el número de ellas ni su representatividad de una población mayor. En vez de ello, las entrevistas tienen como finalidad caracterizar los discursos que fueron hallados en el Análisis de Contenido de las notas de prensa.

2.7. Análisis de los datos.

La afirmación de esta investigación es que tanto el discurso y las coalición discursiva a los cuales adscribe un actor determina los problemas y soluciones que él reconoce y describe en sus propuestas. En consecuencia, la recolección de datos y el análisis de los hallazgos estuvieron orientados a caracterizar el discurso.

1. Las ideas cognitivas (que describen en qué consisten los fenómenos): las relaciones causales entre fenómenos establecidas por el actor. ¿Cuál es el origen del problema?
2. Las ideas normativas (que es lo que se debería hacer). Orientaciones valóricas para calificar una situación como condición o como un problema; soluciones de políticas pública presentadas.

Las ideas recogidas fueron producto de un análisis de contenido de las notas de prensa de los medios de comunicación considerados.

En las entrevistas semi-estructuradas se consultó los siguientes aspectos (que conforman una enumeración no exhaustiva de todo lo que se puede decir sobre la Reforma Tributaria):

- (1) Diagnóstico de los problemas que presenta el Sistema Tributario chileno.
 - a. Funciones del Sistema Tributario.
 - b. Estructura tributaria.
 - c. Carga tributaria.
 - d. Progresividad.
 - e. Integración entre impuestos a empresas y particulares.

- f. Impuesto a recursos naturales no renovables.
- g. Fondo de Utilidades Tributables.
- (2) Propuestas de cambios que deberían estar incluidos en una Reforma Tributaria.
- (3) Percepción sobre los cambios propuestos en la Reforma Tributaria del Gobierno de Michelle Bachelet.
 - a. La incidencia las modificaciones propuestas.
 - b. La manera en que afecta la distribución del ingreso.
 - c. Su impacto sobre la eficiencia económica.
 - d. Elementos faltantes en la reforma.

2.8. Criterios de calidad del estudio.

Un estudio de caso no puede escapar a la necesidad de mostrar su rigurosidad ante la comunidad académica (BARZELAY y CORTAZAR, 2004). Sin embargo, las métricas tradicionalmente asociadas a dicho escrutinio: confiabilidad de la medición, validez y representatividad de la muestra, no son adecuadas, debido a la naturaleza de un estudio de caso las hace no directamente aplicables. Robert Yin (2009) propone que los estudios de caso deben ser sujetos a cuatro pruebas⁶:

- Validez de construcción. Debe establecerse medidas operacionales adecuadas para los conceptos que se emplean en la investigación para evitar «excesiva» subjetividad al levantar los datos.
- Validez Interna. Dice relación con la validez de las relaciones causales establecidas entre variables (y por ello es especialmente importante en estudio de tipo explicativo o causal).
- Validez Externa. Se refiere a cuán generalizables son los hallazgos a otras situaciones o con respecto de un universo teórico más amplio.
- Confiabilidad. El objetivo es el de asegurar que si en un futuro un investigador decidiera re investigar el caso, pueda hacerlo con la mayor facilidad. Se trata de documentar los procedimientos que se utilizaron en la recolección de datos, selección de informantes, fuentes de documentación, etc.

En cuanto a la validez de construcción, es necesario declarar que la identificación de las Coaliciones Discursivas ocurrió como resultado de un proceso en parte interpretativo y en parte, se podría decir, determinista.

El análisis del contenido sustantivo de los discursos (las ideas), requiere de la interpretación y juicio del investigador. En él no se categorizan palabras sino ideas, es decir, explicaciones

⁶ Gaskell y Bauer (citados en BARZELAY y CORTAZAR, 2004), proponen un conjunto alternativo pero equivalente de criterios de calidad para los estudios de caso: Triangulación, Construcción de Corpus, Descripción densa y Valor de sorpresa.

causales o declaraciones normativas acerca de la Reforma Tributaria. En tal sentido, identificar la aparición de una cierta idea en los textos no es un acto unívoco sino que requiere de interpretación del investigador. A pesar de que las categorías fueron generadas en un proceso de dos pasos (el primero para enumerar y el segundo para agrupar las ideas en categorías), esta etapa generó una listado de ideas que dependen del juicio del investigador.

Una vez completado el Análisis de Contenido y registrados las categorías como una red, la investigación utiliza técnicas del Análisis de Redes Sociales, de carácter cuantitativo y lógico, cuya aplicación reduce la subjetividad.

La validez interna no es una necesidad en este estudio, toda vez que el objetivo no es establecer relaciones causales entre variables.

Respecto a la validez externa, la calidad de un estudio de caso no se puede medir haciendo alusión a la lógica del «muestreo», pues su propósito es buscar profundidad y no la generalización. El objetivo de un estudio de caso no es la generalización estadística. Las conclusiones de un estudio de caso no son extrapolables a una población o universo de individuos. Un estudio de caso debe pensarse como un experimento que permite probar una teoría. Si uno o más estudios de caso apoyan la misma teoría, entonces la teoría puede ser considerada replicable (YIN, 2009, p.15).

En último lugar, la confiabilidad se asegura documentando:

- i. La lista de notas de prensa revisadas.
- ii. Las entrevistas y sus transcripciones.
- iii. Los procedimientos usados en el software DNA.

3. Antecedentes

Este capítulo caracteriza la unidad de análisis del estudio. Primero se presenta el contenido del proyecto de Reforma Tributaria y luego se describe algunos elementos del contexto político que han rodeado a la discusión del sistema tributario en los últimos años, incluyendo su conexión con la desigualdad de ingresos y la reforma a la educación. Por último, se detalla las particularidades del debate parlamentario del proyecto.

3.1. Contenido del proyecto.

El 2 de abril de 2014, mediante un mensaje presidencial (24-362), la Presidenta Michelle Bachelet envió al Congreso el proyecto de Ley sobre “reforma tributaria que modifica el sistema de tributación de la renta, e introduce diversos ajustes en el sistema tributario”.

Los objetivos de la reforma tributaria (RT), declarados por el Gobierno, eran⁷:

- 1. Aumentar la carga tributaria para financiar, con ingresos permanentes, los gastos permanentes de la reforma educacional que emprenderemos, otras políticas del ámbito de la protección social y el actual déficit estructural en las cuentas fiscales.*
- 2. Avanzar en equidad tributaria, mejorando la distribución del ingreso. Los que ganan más aportarán más, y los ingresos del trabajo y del capital deben tener tratamientos similares.*
- 3. Introducir nuevos y más eficientes mecanismos de incentivos al ahorro e inversión.*
- 4. Velar porque se pague lo que corresponda de acuerdo a las leyes, avanzando en medidas que disminuyan la evasión y la elusión.*

Los puntos centrales del proyecto de Ley⁸ eran los siguientes:

- Aumento gradual del Impuesto de Primera Categoría (a las empresas) hasta un 25%.
- Tributación sobre base devengada y eliminación gradual del Fondo de Utilidades Tributables.
- Rebaja del Impuesto de Segunda Categoría (a las personas) en el tramo más alto, de 40% a 35%.
- Ajustes en la tributación sobre las ganancias de capital.

⁷ Mensaje 24-362, a la Cámara de Diputados. Apartado III: “Objetivos”.

⁸ Mensaje 24-362, a la Cámara de Diputados. Apartado III: “Contenido”.

- Ajustes en la tributación de los Fondos Mutuos y Fondos de Inversión públicos.
- Modificación de Normas sobre Tributación internacional. Convergencia de la legislación chilena con el proyecto BEPS (“Base Erosion and Profit Shifting”).
- Incentivos al Ahorro e Inversión.
 - Mejoras en los mecanismos de depreciación
 - Ampliación de los beneficiarios del artículo 14ter (mecanismos de tributación simplificada).
 - Reglas especiales sobre los Pagos Provisionales Mensuales (PPM).
 - Cambios en el sujeto de pago del IVA.
 - Aumento del crédito por compra de activo fijo.
 - Incentivo al ahorro de las personas. No tributación de intereses de instrumentos financieros, hasta 100 UTA.
 - Impuestos Ligados al Cuidado del Medio Ambiente (Impuestos Verdes).
 - Impuesto a emisiones de fuentes fijas: 5 US\$ por tonelada de CO₂.
 - Impuesto a vehículos livianos más contaminantes, que utilicen diesel.
- Impuestos correctivos:
 - Aumento de impuesto a bebidas con azúcar y alcohol.
- Impuestos indirectos
 - Término de la exención de IVA para inmuebles nuevos (solo para las operaciones habituales).
- Incremento del Impuesto de Timbres y Estampillas desde un 0,4% a un 0,8%
- Derogación del DL N° 600 (Estatuto de la Inversión Extranjera).
- Medidas anti elusión y evasión mediante aumento de atribuciones del SII e innovación tecnológica.
 - Fortalecimiento de la dotación y recursos del SII.
 - Otras Normas adecuatorias y transitorias.

3.2. Contexto del proyecto.

El contexto de la Reforma Tributaria tiene dos elementos que se describen en esta sección: el movimiento estudiantil iniciado en 2011 y la reforma educacional, por un lado, y la desigualdad de ingresos y su relación con el sistema tributario, por el otro.

En parte, el contexto de la reforma tributaria del Gobierno de Bachelet se remonta hasta el año 2011. A partir de abril de 2011, y durante todo ese año, durante el Gobierno de Sebastián Piñera, estudiantes secundarios y universitarios protagonizaron una serie de acciones públicas de gran convocatoria en la forma de tomas de instituciones y marchas, tanto en Santiago como en el resto de Chile. La agenda de peticiones de dicho movimiento incluía inicialmente mayor financiamiento y mayor cobertura del pase escolar en transporte, y fue ampliándose gradualmente hasta converger en la petición de una educación de calidad y con gratuidad. El listado de demandas de los estudiantes incluyó finamente la necesidad de una Reforma Tributaria para financiar las Reformas Educativas.

A pesar de que dicha Reforma Tributaria no estaba originalmente en el programa de Gobierno de Sebastián Piñera, su administración debió reaccionar enviando al Congreso Nacional una serie de modificaciones al Sistema Tributario, con el objetivo de allegar recursos permanentes destinados a la educación. El Gobierno de Sebastián Piñera declaró que: *“Estamos conscientes que 2011 será recordado también como el año en que nuestra sociedad se planteó con fuerzas sus anhelos no atendidos por décadas en materia educacional”*⁹. El proyecto de ley número 20.630 de reforma tributaria fue enviado al Congreso el 3/5/2012, El conjunto de medidas de la Reforma Tributaria incluía un alza de impuestos a las empresas hasta un 20%, una rebaja en el impuesto a las personas, impuestos verdes, y otras modificaciones sobre el impuesto al crédito y a los alcoholes. Se incluía también la posibilidad de un crédito tributario para que las familias descontaran de su tributación hasta el 50% de su gasto en educación semi-privada o privada. En particular, este último se trataba de un crédito contra el Impuesto Global Complementario y de Segunda Categoría por “gastos presuntos en educación” de hasta \$100.000 por hijo para familias con ingreso mensual de hasta 66UF (\$1.510.173). El crédito era inicialmente aplicable a establecimientos educacionales pre-escolar o escolar privados o particulares-subvencionados, aunque luego se amplió a todo establecimiento reconocido por el Estado.

Dado que en el origen de aquella reforma tributaria estaba el fortalecimiento de la educación, no es de extrañar que fuese justamente esta última medida la que fuera objeto del mayor debate y atención periodística en meses de debate que precedieron a su aprobación.

La Reforma Tributaria de Sebastián Piñera se aprobó el 4 de septiembre de 2012, luego de negociaciones entre parlamentarios de Gobierno y oposición, y ante el fuerte rechazo de los dirigentes estudiantiles. Fue considerada por muchos sectores como una reforma menor, entre otras razones porque no alteraba la estructura tributaria y por el tamaño relativamente pequeño de los recursos recaudados, alrededor de US\$1.000 millones, o 0,3% a 0,4% del PIB. A su vez, los recursos fueron destinados a reformas en educación que no alteraban aspectos estructurales del sistema educacional. Durante los años posteriores las manifestaciones de las organizaciones de estudiantes persistieron, aunque con menor intensidad.

La reforma tributaria presentada por el Gobierno de Michelle Bachelet comenzó a planearse en 2012¹⁰, al mismo tiempo que el Congreso comenzaba el trámite de la reforma tributaria del Gobierno de Sebastián Piñera. Su principal arquitecto fue el ex ministro de Hacienda, Alberto Arenas de Mesa, apoyado estrechamente por Alberto Cuevas, ex jefe de Impuestos Directos del SII en 2012. Las demandas por reformas en la educación siguieron en un lugar prominente de la agenda pública. Al mismo tiempo, había un relativo consenso técnico respecto de que el país necesitaba hacer reformas en la educación, con el fin de generar “capital humano” o fortalecer la educación pública (según la manera de plantearlo de distintos actores).

⁹ Mensaje 82-360, a la Cámara de Diputados. Apartado I: “Fundamentos de la Iniciativa”. 2/8/12.

¹⁰ EMOL, “La ideología detrás de la reforma tributaria”, 13/4/14

Otro aspecto que había entrado en la agenda sistémica (BIRKLAND, 2005, p.111) en los últimos años era la desigualdad de ingresos. Al mismo tiempo que el PIB per capita aumentaba sostenidamente, la desigualdad no disminuía. Según la encuesta CASEN de 2013, el Coeficiente de GINI en 2013 era 0,50, y bajaba a 0,49 luego de impuestos y transferencias¹¹.

Por último, la carga tributaria y estructura tributaria era también objeto de cuestionamientos. La carga tributaria (recaudación tributaria como porcentaje del PIB) de Chile había venido tendiendo ligeramente al alza en las últimas dos décadas, desde un 17% en 1990 hasta el 19,6% en 2010. Aún así, en 2010 era significativamente menor que el promedio de los países OCDE, y similar al promedio de América Latina (OCDE, 2012).

Chile: 19,6%
 América Latina: 19,4%
 OCDE: 33,8%

En cuanto a la estructura tributaria, había aumentado la importancia de los impuestos a la renta, desde un 23,2% a un 38,4%. Sin embargo, el mayor peso de la recaudación había recaído históricamente en los impuestos indirectos. En 2010 estos impuestos representaban más de la mitad (51,3%) de la recaudación tributaria de Chile.

	1990			2010		
	Chile	ALC	OCDE	Chile	ALC	OCDE
Recaudación total (%PIB)	17,0	13,9	33,0	19,6	19,4	33,8
Imp. s/ bienes y servicios	10.7 (62.9)	7.1 (53.0)	10.4 (33.0)	10.1 (51.3)	9.9 (52.1)	11.0 (33.1)
- <i>Impuestos generales (IVA e imp. s/ las ventas)</i>	6.4 (37.4)	3.3 (21.6)	5.9 (18.1)	7.6 (38.7)	6.7 (34.7)	6.9 (20.5)
- <i>Imp. Específicos</i>	3.9 (23.0)	3.5 (29.9)	4.1 (13.2)	1.9 (9.8)	3.0 (16.5)	3.5 (10.8)
Imp. s/ rentas y utilidades	4.0 (23.2)	3.2 (21.9)	12.5 (37.1)	7.5 (38.4)	4.8 (25.5)	11.3 (33.2)
Contribuciones de la Seguridad Social	1.5 (9.0)	2.5 (16.2)	7.6 (22)	1.4 (6.9)	3.6 (17.2)	9.1 (26.4)
Imp. s/ la propiedad	1.0 (6.2)	0.7 (4.5)	1.8 (5.7)	0.7 (3.6)	0.8 (3.5)	1.8 (5.4)

Tabla: Carga tributaria y estructura tributaria en Chile, América Latina y la OCDE en 1990 y 2010. Datos entre paréntesis en % de recaudación total. Fuente: OCDE, 2012.

La importancia de las reformas a la educación y la desigualdad de ingresos es reconocida en el texto del proyecto de Ley de Michelle Bachelet:

¹¹ CASEN 2013, Ministerio de Desarrollo Social. Datos obtenidos desde “Presentacion_Resultados_Encuesta_Casen_2013.pdf”

La necesidad de resolver las brechas de desigualdad que hoy existen nos exige realizar cambios profundos y estructurales. La más importante de estas transformaciones nos permitirá avanzar hacia una educación más equitativa y de calidad en todos sus niveles. Esto no sólo producirá una mayor inclusión social, beneficiando a los miles de niños y niñas, jóvenes y sus familias que quieren mejorar su bienestar. También permitirá que numerosos profesionales y técnicos con grados crecientes de calificación den el impulso que necesita nuestra economía.¹²

3.3. Tramitación del proyecto.

El 1/4/14, la Presidenta Michelle Bachelet anunció en cadena nacional el envío del proyecto. El proyecto fue ingresado a la Cámara de Diputados el 2/4/14.

La reforma buscaba recaudar 3% del PIB, aproximadamente US\$8.200 millones. Se la calificó como “la reforma más ambiciosa desde el retorno a la democracia” y se generó un importante debate. Sin embargo, economistas y sectores de izquierda consideraron que la reforma era sólo “moderada” pues no tocaba aspectos centrales tales como la integración de impuestos entre empresas y particulares, no aumentaba los impuestos a la minería, no alteraba la importancia de los impuestos indirectos, etc¹³.

Los medios de comunicación informaron profusamente acerca del debate y las consecuencias de la Reforma Tributaria en diversos sectores económicos. Entre abril y septiembre de 2014, mientras se debatió en el Congreso, El Mercurio publicó 285 notas y El Mostrador 306. Solamente en abril de 2014, El Mercurio cubrió la noticia con 103 notas mientras que El Mostrador publicó 114.

En particular, entre el 1 y el 15 de abril, El Mercurio publicó 92 notas sobre la Reforma Tributaria. 57 de ellas (62%) informaban sobre algún efecto negativo del proyecto. 10 notas (11%) eran de tono positivo. Por último, 25 (27%) eran neutras al respecto.

Aspecto	Número de notas
Efectos sobre el sector construcción y compra de viviendas	8
Efectos sobre el ahorro, la inversión y/o el empleo	7
Efectos de los “impuestos verdes” y correctivos sobre la industria de las	7

¹² Mensaje 24-362, a la Cámara de Diputados.

¹³ “La desigualdad, la filosofía de los tributos, y porqué la reforma tributaria es moderada”. Gonzalo Durán, Investigador Fundación Sol. “Reforma Tributaria”, edición especial, El Ciudadano, mayo de 2014.

bebidas alcohólicas	
Mayores facultades fiscalizadoras para el SII	5
Mecanismos de ahorro para pequeños ahorrantes	4
Efectos de los “impuestos verdes” y correctivos sobre la industria de las bebidas azucaradas	3
Efectos de los “impuestos verdes” y correctivos sobre la industria de generadoras de energía	3
Efectos sobre las pensiones pagadas por AFPs	3
Efectos sobre las PYMEs	3
Otros efectos negativos (progresividad; sector minero; dotación del SII; impuesto a vehículos diesel; etc.)	14

Tabla: Notas de connotación crítica al proyecto publicadas por El Mercurio entre el 1 y el 15 de abril de 2014, por temas.

En ambos medios el Ministro Alberto Arenas fue el actor más referenciado. La cobertura de El Mercurio se caracterizó por la presencia de representantes de sectores industriales, mientras que El Mostrador asignó mayor cantidad de espacio a representantes del Gobierno.

Los partidos de la Alianza, en especial la UDI, se mostraron contrarios al proyecto. Se argumentó que la magnitud de la reforma tendría inevitablemente impactos sobre la economía, que estaba en una etapa de desaceleración y que no había estudios que cuantificaran dicho impacto¹⁴. Las críticas principales fueron respecto del impacto de la reforma sobre la inversión y el ahorro de las empresas, producto de la eliminación del FUT¹⁵, y a su vez, el impacto de este sobre el crecimiento; que al aumento de los impuestos a alcoholes y bebidas azucaradas provocaría inflación¹⁶; que afectaría a las compras de casas, al empleo, a las pymes y no a las grandes empresas^{17 18}; la UDI, Libertad y Desarrollo, expertos tributarios y la DC objetaron el aumento de atribuciones al SII^{19 20 21}.

Iniciando el trámite legislativo, entre el jueves 3 y el lunes 14 de abril la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados realizó audiencias para escuchar a distintos actores: Andrés Santa Cruz, de la CPC, Libertad y Desarrollo, Bernardo Fontaine, la Asociación de Emprendedores de Chile, funcionarios del SII y el Instituto Chileno de Derecho Tributario, la

¹⁴ ““Vaticinar desastres es incorrecto, así como creer que aumentos mal concebidos de la carga tributaria no afectan al crecimiento”. El Mercurio. 6/4/14

¹⁵ “ElMostrador-Economista Luis Felipe Lagos por reforma tributaria de Bachelet: “Las empresas invertirán, pero con mayor deuda”. El Mostrador. 1/4/14.

¹⁶ “LarrainVial y la Reforma Tributaria: impuestos al alcohol y bebidas con azucar seran factor en una mayor inflación”. El Mostrador. 8/4/14.

¹⁷ “Con panfletos la UDI se va en picada contra la reforma tributaria: “Es un misil al sueño de la casa propia”. El Mostrador. 9/4/14.

¹⁸ “Reforma tributaria generará fuertes alzas en precios de viviendas y gastos de transacciones”. El Mercurio. 5/4/14.

¹⁹ “Oposición cuestiona a Ministro Arenas por facultades del SII”. El Mercurio. 4/4/14/

²⁰ “Presidente de la Cámara de Diputados sobre Reforma Tributaria: “No podemos entregar facultades discrecionales al SII”. El Mostrador. 10/4/14.

²¹ “Fuertes cuestionamientos a mayores atribuciones para el SII marcan debate por reforma tributaria”. El Mercurio. 9/4/14.

Asociación Nacional de Bebidas Refrescantes de Chile (ANBER), etc. El 15 de abril la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados aprobó la idea de legislar, por ocho votos contra cinco. Ese mismo día el Gobierno envió indicaciones al proyecto con el objeto de precisar y reformular las mayores atribuciones otorgadas al SII²². Entre el 16 y el 24 de abril la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados discutió en proyecto en particular. Casi todos los artículos fueron aprobados con los votos de los diputados oficialistas (8) y con el rechazo de los diputados de la UDI y RN (5). La excepción fue el aumento del impuesto al tabaco que fue aprobado con 10 votos a favor y 2 en contra.

El martes 22/4/14 el Gobierno envió un segundo paquete de indicaciones. En este caso fueron relativas a la subida a los impuestos a alcoholes (se modera o elimina), a los vehículos diesel (no se grava a vehículos de uso comercial) y a la franquicia del IVA en la compra de viviendas (se aplica gradualidad en el retiro de la exención). Estas indicaciones respondieron a sugerencias hechas por parlamentarios oficialistas²³. El Ministro de Hacienda indicó que la menor recaudación se compensaría con un alza al impuesto al tabaco.

En algunos momentos el debate dejó de estar restringido a definir posiciones y pasó a tener elementos que apuntaban a la opinión pública. La UDI (9/4/14) hizo circular un folleto que indicaba, entre otras cosas: “Esta reforma tributaria es un misil al sueño de la casa propia”²⁴. La Asociación de Emprendedores de Chile lanzó un video el 22 de abril difundiendo su visión sobre como perjudicaría la Reforma Tributaria a las PYMEs²⁵. El video fue muy difundido a través de las redes sociales informatizadas alcanzando la categoría de “tendencia”²⁶. Por último, el Gobierno (28/4/14) produjo y difundió un video para respaldar la reforma que sostenía que quienes la critican “son los poderosos de siempre que defienden sus intereses”²⁷.

El 5 de mayo concluyó el análisis de la Comisión de Hacienda. Entre el 13 y el 14 de mayo la Sala de la Cámara de Diputados discutió y votó el proyecto, aprobándolo por 72 votos a favor y 48 en contra. El proyecto pasó a segundo trámite legislativo en el Senado.

El 20 de mayo la Comisión de Hacienda del Senado comenzó la revisión del proyecto. Mientras que en la discusión en la Cámara de Diputados el oficialismo usó su posición de

²² “Ejecutivo presenta conjunto de indicaciones a la iniciativa para precisar las facultades del SII”. El Mercurio, 16/4/14.

²³ “Reforma tributaria: gobierno presentara indicaciones a impuestos al alcohol, al diesel y a las viviendas”. El Mostrador, 21/4/14. <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/04/21/reforma-tributaria-gobierno-presentara-indicaciones-a-impuestos-al-alcohol-al-diesel-y-a-las-viviendas/>

²⁴ “Con panfletos la UDI se va en picada contra la reforma tributaria: “Es un misil al sueño de la casa propia”. El Mostrador, 9/4/14.

²⁵ “Video de ASECH contra la Reforma Tributaria se vuelve tendencia en redes sociales”. El Mostrador, 22/4/14. <http://www.elmostrador.cl/mercados/flashs-mercado-mercado/2014/04/22/video-contra-la-reforma-tributaria-de-asech-se-vuelve-tendencia-en-redes-sociales/>

²⁶ “trending topic” se refiere a una publicación que en la red social informatizada Twitter es muy comentada o difundida.

²⁷ “CPC hace dura crítica al Gobierno y califica a polémico video de injurioso y promotor del odio”. El Mercurio, 30/4/14.

mayoría para aprobar el proyecto con relativamente pocos cambios, en el Senado la situación fue diferente. La discusión en el Senado estuvo marcada fuertemente por la posición del Senador DC e integrante de la Comisión de Hacienda, Andrés Zaldivar. El 21 de mayo, mismo día de la cuenta pública de la Presidenta en el Congreso declaró que “el corazón de la reforma si se podía cambiar”²⁸.

En junio y julio de 2014 (9/6 al 7/7) la Comisión de Hacienda del Senado escuchó 99 presentaciones sobre el tema²⁹, incluyendo Centros de Pensamiento (Libertad y Desarrollo, Fundación Jaime Guzmán, Espacio Público, CENDA, Centro de Estudios Tributarios de la Universidad de Chile, etc.), grupos de interés (Confederación de la Producción y el Comercio, SONAMI, Consejo Minero, Bolsa de Comercio de Chile, Generadores de Chile A.G., AMBER, Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios, Asociación de AFPs A.G., Confederación Nacional de Dueños de Cambiones de Chile, ASEXMA, SOFOFA, Asociación de productores de Pisco, Asociación de Vinos de Chile, etc.), expertos tributarios (representantes de Ernst & Young, Deloitte, KPMG y PWC), exMinistros de Hacienda (Hernan Buchi, Alejandro Foxley, Eduardo Aninat, Andrés Velasco, Felipe Larraín), exPresidentes del Banco Central (Andrés Bianchi, Roberto Zahler, Carlos Massad, Vittorio Cobo, José de Gregorio) y economistas (Claudio Agostini, Andrea Repetto, José Ramón Valente, Bernardo Fontaine, Ricardo Ffrench-Davis, Juan Andrés Fontaine, etc.).

Muchos de los expositores en estas audiencias mostraron fuertes reparos ante el proyecto, por la complejidad e impacto de los cambios introducidos. De particular influencia fueron las presentaciones de los ex Ministros de Hacienda y los ex Presidentes del Banco Central^{30 31}.

En este clima, de fuerte crítica a la Reforma Tributaria, el 9 de julio se dio a conocer un acuerdo entre la oposición, el oficialismo y el Gobierno para aprobar el proyecto en la Comisión de Hacienda del Senado. En resumen, el Gobierno descartó tres elementos centrales de la Reforma: la eliminación del sistema integrado de renta percibida, la retención del 10% de las utilidades de los accionistas y el aumento de atribuciones al SII³². La segunda intervención clave del Senador Zaldivar fue su mención a que la discusión del acuerdo se hizo “en la cocina” y no a

²⁸ “Zaldivar desafía al gobierno y dice que se puede cambiar el corazón de la reforma tributaria”. El Mostrador, 21/5/14. <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/05/21/zaldivar-desafia-al-gobierno-y-dice-que-se-puede-cambiar-el-corazon-de-la-reforma-tributaria/>

²⁹ “Cronograma Tentativo Audiencias de la Comisión de Hacienda del Senado Proyecto de Ley de Reforma Tributaria”.

³⁰ “Bianchi, Massad, Corbo y Zahler fijan posición sobre la Reforma Tributaria: resultado 3 – 1”. El Mostrador. <http://www.elmostrador.cl/negocios/2014/06/19/bianchi-massad-corbo-y-zahler-fijan-posicion-sobre-la-reforma-tributaria-resultado-3-1>.

³¹ “Presionado por senadores, Marfán da primeras señales de la propuesta alternativa de Reforma Tributaria que trabaja con Arellano y Cortázar”. El Mostrador, 2/7/14. <http://www.elmostrador.cl/mercados/destacados-mercado/2014/07/02/presionado-por-senadores-marfan-da-primeras-senales-de-la-propuesta-alternativa-de-reforma-tributaria-que-trabaja-con-arellano-y-cortazar/>

³² “Los puntos cardinales que cedió Hacienda para lograr un amplio acuerdo con la oposición”. <http://www.t13.cl/noticia/actualidad/los-puntos-cardinales-que-cedio-hacienda-para-lograr-un-amplio-acuerdo-con-la-oposicion>.

la vista de todo el mundo³³. Estas declaraciones provocaron molestia en ciertos sectores del oficialismo que manifestaron no estar de acuerdo con la manera poco transparente de abordar la discusión de una política pública^{34 35}

Tras el acuerdo, la Comisión de Hacienda aprobó de manera unánime la idea de legislar (14/7) y la sala del Senado aprobó el proyecto en general (15/7) con 33 votos a favor. El proyecto volvió a la Cámara de Diputados y fue aprobado el 10 de septiembre. La iniciativa quedó así lista para ser promulgada. La Reforma Tributaria del Gobierno de Michelle Bachelet está contenida en la ley 20.780.

³³ “Zaldívar: "No todo el mundo puede estar en la cocina"”. La Tercera. 17/5/14.

<http://diario.latercera.com/2014/07/15/01/contenido/pais/31-168606-9-zaldivar-no-todo-el-mundo-puede-estar-en-la-cocina.shtml>

³⁴ “Andrés Zaldívar: “Ciertos acuerdos no pueden hacerse de cara a la opinión pública””. Diario UChile.14/7/14.

<http://radio.uchile.cl/2014/07/14/andres-zaldivar-ciertos-acuerdos-no-pueden-hacerse-de-cara-a-la-opinion-publica>

³⁵ “Peña critica acuerdo en reforma tributaria y lamenta que se haya hecho "mientras mascaban galletas, sin el control ni la presencia de las fuerzas políticas ". El Mostrador. 13/7/14.

<http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2014/07/13/pena-critica-acuerdo-en-reforma-tributaria-y-lamenta-que-se-haya-hecho-mientras-mascaban-galletas-sin-el-control-ni-la-presencia-de-las-fuerzas-politicas/>

4. Hallazgos del estudio

En este apartado se comunican los resultados del trabajo y por ello es el más relevante del informe. Lo primero es la enumeración y caracterización cuantitativa de las ideas identificadas. La siguiente es la sección más importante y núcleo del capítulo: la presentación de las Coaliciones Discursivas. En esta se hace énfasis en la importancia de las herramientas del Análisis de Redes Sociales en la identificación de las Coaliciones Discursivas. Por último, el capítulo cierra con una descripción de los discursos de cada Coalición, basada en el análisis de contenido de las notas de prensa y en las entrevistas a actores.

4.1. Ideas identificadas en el debate

La cobertura de los medios de comunicación analizados se extendió por varios meses durante el año 2014. Sin embargo, su intensidad no fue uniforme. Como puede apreciarse en el gráfico a continuación, al envío del proyecto al Congreso en abril de 2014 siguió una intensa cobertura, la cual fue decayendo en los meses posteriores.

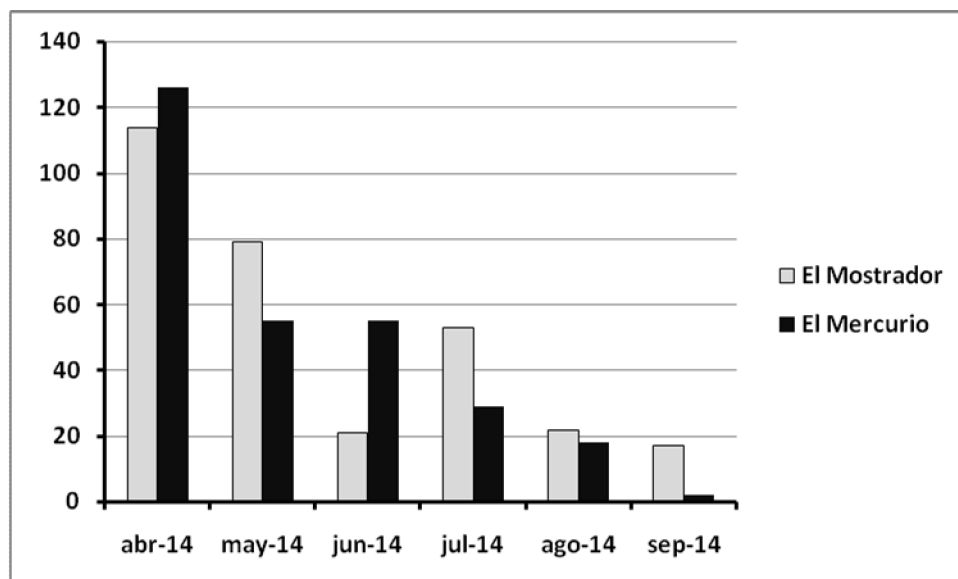


Gráfico: Frecuencia de menciones a la Reforma Tributaria, por mes

La siguiente tabla enumera las ideas identificadas en el estudio, ordenadas según la cantidad de menciones totales.

Ideas	Tipo de idea	A favor	En contra	Total
Eliminar FUT	Normativo	9	12	21
RT beneficia a la clase media	Normativo	9	12	21
RT incentiva inversión/ahorro/empleo	Normativo	8	11	19
RT beneficia a las PYMEs	Normativo	5	14	19
Imps. verdes-correctivos	Normativo	9	5	14
Aumentar imps. a las empresas	Normativo	8	6	14
Aumentar imps. a mayores ingresos	Normativo	11	2	13
Aum. la carga tributaria	Normativo	12	0	12
RT financia la RE	Normativo	11	0	11
ST para justicia re-distributiva.	Normativo	11	0	11
Hay mucha elusión/evasión	Cognitivo	9	0	9
Aumentar atribuciones SII	Normativo	3	6	9
Falta de equidad vertical - justicia re-distributiva	Normativo	8	0	8
Desintegrar impuestos	Normativo	4	2	6
Imps. a las mineras	Normativo	5	0	5
Desigualdad es un prob. que el ST debe resolver	Normativo	4	0	4
Estructura tributaria inadecuada	Normativo	4	0	4
Elim. o simplificar exenciones tributarias	Normativo	3	0	3
Falta de equidad horizontal	Normativo	2	0	2
RT impl. gradual	Cognitivo	2	0	2
ST para la eficiencia económica	Normativo	2	0	2
RT distorsiona los incentivos	Normativo	1	1	2
Admin. tributaria compleja	Cognitivo	1	0	1
Condonacion del FUT historico	Normativo	1	0	1
Imps. a empresas por tramos de utilidad	Normativo	1	0	1
Imps. a la riqueza	Normativo	1	0	1
Imps. regionales	Normativo	1	0	1
Menos IVA	Normativo	1	0	1
ST recauda poco	Normativo	1	0	1
Aumentar imps. a personas	Normativo	0	1	1
Renta atribuida	Normativo	0	1	1
RT disminuye la desigualdad	Normativo	0	1	1
Gasto tributario excesivo	Cognitivo	0	0	0
ST para recaudar	Normativo	0	0	0

Tabla: Lista de ideas registradas, con su tipo, cantidad de menciones a favor, en contra y menciones totales.

En la tabla anterior se observa que se registraron 34 ideas diferentes. De ellas, 4 son ideas de tipo cognitivo y 30 son de tipo normativo. Como se vio en el capítulo de Marco Conceptual, el discurso puede aparecer en dos esferas (SCHMIDT, 2008): la de los formuladores de políticas, llamado discurso coordinativo; y la del público general, el discurso comunicativo. La prevalencia de las ideas de tipo normativo, es concordante con un discurso eminentemente comunicativo en el que se apela al público general con la intención de obtener legitimidad. Por un parte, el sistema tributario es un campo que requiere explicaciones bastante complejas y técnicas, y ocurre que los actores, en sus comunicaciones al público, intentan a menudo reducir la complejidad del debate, prefiriendo expresar ideas valorativas en vez de cognitivas. Por otra, el discurso comunicativo es el único ámbito discursivo que podría ser relevado, considerado que la fuente de datos utilizada fueron artículos de medios de comunicación masiva.

Las ideas más mencionadas (ya sea para manifestar acuerdo o desacuerdo) son la de eliminar el FUT; de que la Reforma Tributaria beneficia a la clase media; que la Reforma Tributaria si incentiva la inversión el ahorro y el empleo, y que la Reforma Tributaria beneficia a las PYMEs.

Las ideas que mostraron mayor cantidad de menciones a favor fueron la de aumentar la carga tributaria; aumentar los impuestos a los mayores ingresos; que la Reforma Tributaria financiará la Reforma Educacional; y que el Sistema Tributaria tiene un rol importante en la solución a la desigualdad de ingresos. Las ideas con más menciones en contra fueron que la Reforma Tributaria beneficia a las PYMEs; eliminar el FUT; que la Reforma Tributaria beneficia a la clase media; y que la Reforma Tributaria incentiva la inversión el ahorro y el empleo. En la sección final de este capítulo se profundiza sobre las razones para las menciones de acuerdo o desacuerdo.

4.2. Coaliciones Discursivas

El núcleo de este capítulo es el proceso de construcción de una red discursiva y la búsqueda de Coaliciones Discursivas dentro de ella.

La red desarrollada en este estudio es una red de co-ocurrencias. En ella, dos actores están unidos por una conexión si comparten una posición similar respecto de una idea. Esta red es una red discursiva en el sentido de que (1) los nodos representan actores que participaron en un debate emitiendo declaraciones; y (2) la conexión entre dos nodos indica que ambos están de acuerdo, o ambos en desacuerdo con una misma idea, o con varias ideas.

En este estudio interesa comprobar si las Coaliciones Discursivas pueden ser identificadas a partir de la estructura de red. Por ello, la pregunta obvia es ¿cómo se podría mostrar que se ha encontrado una Coalición Discursiva? ¿Qué se esperaría ver? Las Coaliciones Discursivas, de

existir, deberían observarse como grupos de nodos que conforman componentes³⁶, para los cuales ocurriese que:

- El peso de las conexiones existentes entre los actores que pertenecen al componente es mayor que el peso de las conexiones existentes entre actores del componente y actores que están fuera del componente. Considerando que el peso de una conexión entre actores viene determinado por la cantidad de ideas que los actores comparten, esta característica estará revelando que existe más afinidad de ideas entre los actores pertenecientes al componente que entre los actores del componente y los actores fuera del componente. En los diagramas que se muestran a continuación, el peso de las conexiones se representa por el grosor de la línea de conexión. Esto es, dos actores que están de acuerdo en muchas ideas tienen una conexión cuya línea es más gruesa.
- La cantidad de conexiones existentes entre los actores que pertenecen al componente es mayor que la cantidad de conexiones existentes entre los actores del componente y los actores que están fuera del componente. En otras palabras, la densidad de conexiones dentro del componente es alta. En la medida en que esto sucede se está revelando que hay más acuerdo en ideas entre los actores que están dentro del componente que entre actores pertenecientes a distintos componentes. Esto es, los actores del componente comparten un discurso, que es diferente al del resto de los actores. En los diagramas que se muestran a continuación, la densidad de conexiones de un actor se representa por el tamaño de su nodo. Esto es, un actor con muchas conexiones tiene un nodo de tamaño mayor.

Establecido lo anterior, se puede avanzar mostrando gráficamente las redes discursivas. El primer diagrama presentado fue generado ubicando a los actores según una distribución (un “layout”) gráfica arbitraria, producida por un programa informático (NetDraw versión 2.138).

³⁶ “Componentes” es el nombre que se le da a ciertos grupos de nodos distinguibles en una red. Ver el capítulo de Marco Conceptual y Teórico.

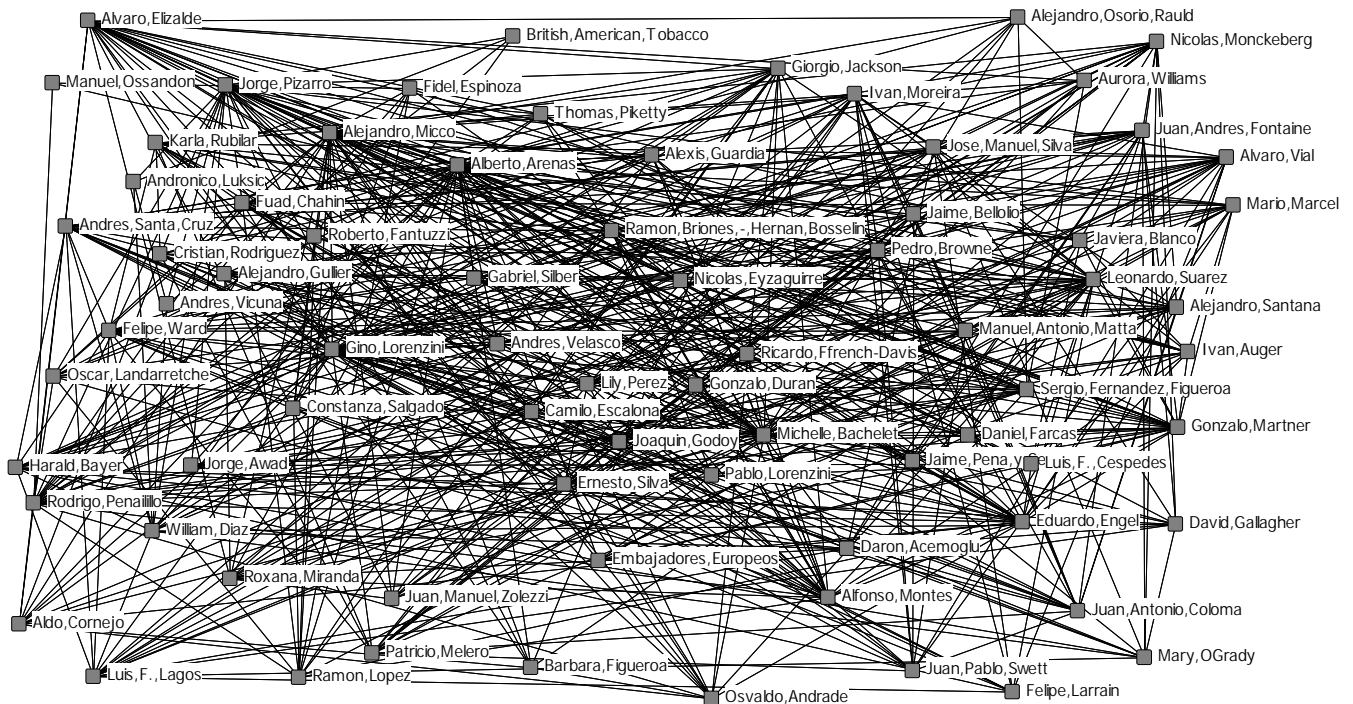


Figura: Diagrama de red con layout aleatorio.

Como puede observarse, en este diagrama la topología no permite identificar a simple vista algún componente que cumpla las condiciones enunciadas anteriormente y que pueda reconocerse como una coalición. Las Coaliciones Discursivas no se revelan espontáneamente en la red pero pueden ser descubiertas recurriendo a las herramientas y conceptos del ARS.

El Algoritmo de Girvan-Newman es un procedimiento cuyo objetivo es identificar componentes dentro de una red utilizando una medida llamada “centralidad por intermediación”. El algoritmo opera buscando repetidamente un nodo o actor “puente”, es decir, un actor tal que, al retirarlo, deja a la red separada en dos componentes sin conexión. Al encontrarlo, habrá identificado dos componentes. La siguiente figura muestra como quedaron “ordenados” los nodos y las conexiones una vez ejecutado el algoritmo.

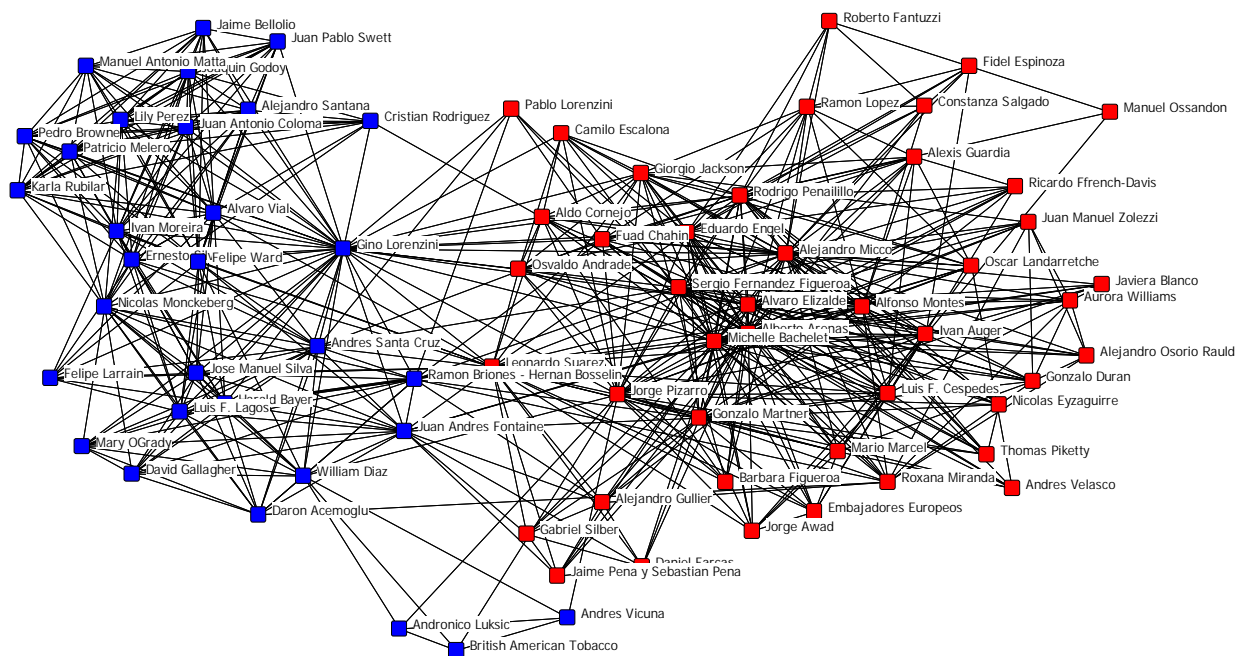


Figura: Diagrama de red con aplicación del algoritmo de Girvan-Newman

La aplicación del algoritmo de Girvan-Newman a la red da como resultado la existencia de dos componentes. El algoritmo ha coloreado los dos componentes, asignando a cada actor a uno de ellos. Llamaremos Coalición de Apoyo a la Reforma Tributaria (en rojo) al componente cuyos actores manifestaron ideas de apoyo a la Reforma y Coalición Contraria (en azul) al componente cuyos actores manifestaron ideas contrarias a la Reforma. La lógica con que opera el algoritmo busca componentes cuya densidad de conexiones es más alta que para la red completa. La inspección visual confirma esto y revela de manera más o menos evidente la existencia de dos coaliciones separadas. En efecto, la densidad de conexiones es mayor entre los actores dentro de los componentes que entre actores de componentes distintas (es decir, hay más conexiones dentro de los componentes que fuera de los componentes)

Por otra parte, el examen de los actores que conforman los componentes aporta una segunda validación del hallazgo del algoritmo. En este caso, parece razonable que aparezcan juntos en un componente Michelle Bachelet y los miembros del Gabinete de Gobierno, junto con políticos de la coalición de Gobierno, mientras que en el otro componente están representantes de la oposición y de gremios empresariales.

Para corroborar que los componentes encontrados son Coaliciones Discursivas, se muestra a continuación dos atributos clave: el peso de las conexiones (grosor de las líneas) y el grado de los actores (tamaño de los nodos).

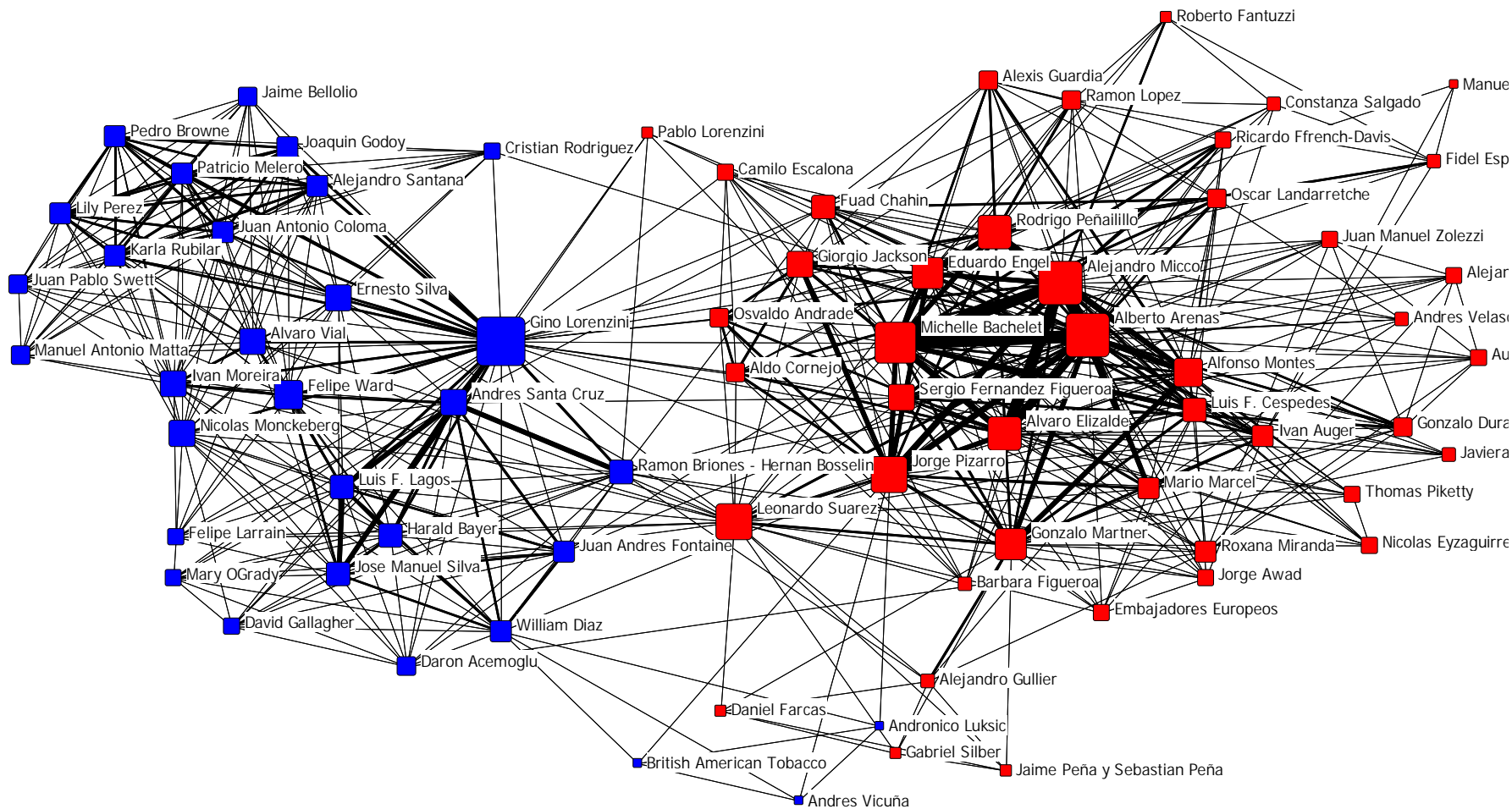


Figura: Diagrama de red con aplicación del algoritmo de Girvan-Newman, peso de conexiones y densidad de nodos.

La red muestra visualmente que tanto el peso de las conexiones como la densidad son mayores dentro de las Coaliciones de Apoyo y Contraria que para la red completa. Además, esto puede ser confirmado cuantitativamente. La siguiente tabla muestra los valores de densidad de conexiones, peso promedio de las conexiones y grado promedio para tres conjuntos: la red completa, Coalición de Apoyo y Coalición Contraria.

	Red Completa	Coalición de Apoyo	Coalición Contraria
Densidad	0,21	0,31	0,44
Peso de conexiones promedio	0,27	0,45	0,55
Grado promedio	15,39	14,38	14,21

Tabla: Valores de atributos de centralidad para la red completa y las Coaliciones.

La densidad representa el porcentaje de las conexiones posibles que está efectivamente presente. La densidad de cada una de las Coaliciones es mayor que la de la red completa. Es decir, al interior de cada Coalición existe un porcentaje mayor de conexiones posibles y los actores están más conectados. A su vez, se aprecia que la Coalición Contraria está más conectada (densidad=0,44) que la Coalición de Apoyo (densidad=0,31).

El peso de las conexiones indica la “fuerza” de la conexión entre actores. El peso es mayor en la medida que se comparten más ideas. Nuevamente, el peso promedio es mayor al interior de cada Coalición que para la red completa. Los valores indican que los actores en la red comparten en promedio 0,27 ideas con otros actores, mientras que al interior de las Coaliciones comparten, en promedio, casi el doble de ideas con los otros actores de la misma Coalición. Las Coaliciones están conectadas de manera más intensa que la red completa. Es notable que la Coalición Contraria tiene más afinidad de ideas (0,55) que la Coalición de Apoyo (0,45).

Por último, el grado muestra la cantidad de actores con los cuales un actor comparte al menos una idea. Los valores de esta variable, similares en los tres conjuntos, no apoyan ni refutan la validez de las Coaliciones encontradas.

En esta sección se ha examinado la red discursiva para buscar Coaliciones en tres maneras diferentes: la inspección visual, el análisis de los actores dentro de cada una y el estudio de las variables de centralidad para las Coaliciones. Como consecuencia de lo anterior es posible afirmar que en el debate respecto de la reforma Tributaria se conformaron dos Coaliciones Discursivas, correspondientes con los componentes identificados por el algoritmo de Girvan-Newman.

La Coalición de Apoyo a la Reforma Tributaria incluyó 43 actores: miembros del Gobierno de Michelle Bachelet (9); representantes de los partidos de la Nueva Mayoría (10); economistas de Centro Izquierda (10); otros actores (14). Los actores que más ideas comunican (como se puede observar por el tamaño de su nodo y por la tabla siguiente) son los integrantes del Poder Ejecutivo: Alberto Arenas, Alejandro Micco, Michelle Bachelet, Álvaro Elizalde y Rodrigo Peñailillo. Esto no debería sorprender, pues las los actores oficiales (BIRKLAND, 2005, capítulos 3 y 4), generalmente reciben mucha atención de los medios de comunicación. Además, aparecen entre los actores con más densidad Gonzalo Martner, de la Fundación Siglo 21 y Alfonso Montes, de Revolución Democrática, el movimiento del diputado Giorgio Jackson.

Actor	Organización	Menciones
Alberto Arenas	Gobierno	15
Alejandro Micco	Gobierno	11
Michelle Bachelet	Gobierno	9
Gonzalo Martner	Fundación Siglo 21	8
Alfonso Montes	RD	7
Álvaro Elizalde	Gobierno	7
Jorge Pizarro	DC	7
Rodrigo Peñailillo	Gobierno	6
Eduardo Engel	Espacio Publico	5
Giorgio Jackson	RD	5
Gonzalo Duran	Fundación SOL	4
Roberto Fantuzzi	ASEXMA	4
Sergio Fernández Figueroa	Ingeniero Comercial. Consultor Tributario y contable para PYMEs.	4
Alejandro Gillier	PRSD	3
Fuad Chahin	DC	3
Ivan Auger	Abogado, Analista político y consultor, especializado en política norteamericana y relaciones internacionales.	3
Luis F. Céspedes	Gobierno	3
Mario Marcel	OCDE	3
Pablo Lorenzini	DC	3
Roxana Miranda	Igualdad	3
Aldo Cornejo	DC	2
Alexis Guardia	UCHILE	2
Constanza Salgado	UAI	2

Fidel Espinoza	PS	2
Jorge Awad	ABIF	2
Juan Manuel Zolezzi	USACH	2
Oscar Landarretche	UCHILE	2
Osvaldo Andrade	PS	2
Ramon López	UCHILE	2
Ricardo Ffrench-Davis	UCHILE	2
Thomas Piketty	EHESS	2
Alejandro Osorio	ARCIS	1
Andrés Velasco		1
Aurora Williams	Gobierno	1
Bárbara Figueroa	CUT	1
Camilo Escalona	PS	1
Daniel Farcas	PPD	1
Embajadores Europeos		1
Gabriel Silber	DC	1
Jaime Peña y Sebastián Peña	Médicos salubristas del “Frente por una Reforma Tributaria Saludable”	1
Javiera Blanco	Gobierno	1
Manuel Ossandon	RN	1
Nicolás Eyzaguirre	Gobierno	1

Tabla: Actores pertenecientes a la Coalición de Apoyo a la Reforma Tributaria, junto con la organización a la que pertenecen y la cantidad de apariciones en artículos de prensa

La Coalición Contraria a la Reforma estuvo compuesta por 32 actores: parlamentarios de la UD, RN y Amplitud (11); representantes de gremios empresariales y otros sectores económicos (8); académicos y economistas de centro derecha (7); otros actores (6). En la Coalición Contraria los actores más importantes pertenecen a gremios o grupos de interés: Gino Lorenzini (Felices y Forrados), Andrés Santa Cruz (CPC); Centros de estudio o Académicos: Harald Bayer (CEP), Álvaro Vial (economista), Juan Andrés Fontaine y Luis Felipe Lagos (Instituto Libertad y Desarrollo); y partidos de centro derecha: Felipe Ward (UDI), Ramón Briones y Hernán Bosselin (ligados a la DC).

Actor	Organización	Menciones
Gino Lorenzini	Felices y Forrados	7
Andrés Santa Cruz	CPC	5
Leonardo Suarez	LarrainVial	4
Ramón Briones - Hernan Bosselin	DC	4
Álvaro Vial	Economista, socio de la Agencia Acreditadora de Chile. Ex rector de la Universidad Finis Terrae	3
Felipe Ward	UDI	3
Harald Bayer	CEP	3
José Manuel Silva	LarrainVial	3
Juan Andrés Fontaine	Instituto Liberta y Desarrollo.	3
Luis F. Lagos	Instituto Liberta y Desarrollo.	3
William Díaz	Economista, ex Vicepresidente de ENAMI bajo Sebastián Piñera, ex investigador del Instituto Libertad y Desarrollo.	3
Alejandro Santana	RN	2
Cristian Rodríguez	AFP Habitat	2
Daron Acemoglu	MIT	2
Ernesto Silva	UDI	2
Iván Moreira	UDI	2
Joaquín Godoy	Amplitud	2
Juan Antonio Coloma	UDI	2
Karla Rubilar	Amplitud	2
Lily Pérez	Amplitud	2
Nicolás Monckeberg	RN	2
Patricio Melero	UDI	2
Pedro Browne	Amplitud	2
Andrés Vicuña	ANBER	1
Andrónico Luksic	Empresario	1
British American Tobacco	British American Tobacco	1
David Gallagher	CEP	1
Felipe Larraín	CLAPES	1
Jaime Bellolio	UDI	1
Juan Pablo Swett	ASECH	1
Manuel Antonio Matta	DC	1
Mary OGrady	Wall Street Journal	1

Tabla: Actores pertenecientes a la Coalición Contraria a la Reforma Tributaria, junto con la organización a la que pertenecen y la cantidad de apariciones en artículos de prensa.

4.3. Caracterización de los discursos

En esta sección se describe el discurso de las Coaliciones. Esta se inicia considerando primero solamente las ideas relevadas en la red discursiva. A continuación, se enriquece con la información recogida en las entrevistas semi-estructuradas.

La representación gráfica de las Coaliciones Discursivas no indica cuales son las ideas que componen cada discurso. Para avanzar en esta tarea es necesario construir una red de afiliación, que es un dispositivo diferente pero complementario a la red de co-ocurrencias que se presentó en la sección anterior. En una red de afiliación se representan al mismo tiempo nodos que son actores y nodos que son ideas. La conexión entre un actor y una idea indica que un actor utilizó una idea en sus declaraciones. Un actor puede haberse manifestado a favor (representado por conexiones en color verde en los diagramas siguientes) o en contra de una idea (representado por conexiones en color negro en los diagramas siguientes). El tamaño de un nodo indica densidad. Para el caso de un actor, indica cuantas veces un actor utilizó alguna idea (ya sea a favor o en contra). En el caso de una idea, representa la cantidad de veces que una idea fue utilizada (a favor o en contra).

4.3.1. Discurso de la Coalición de Apoyo

En el diagrama siguiente se muestra la red de afiliación entrega para la Coalición de Apoyo a la Reforma Tributaria.

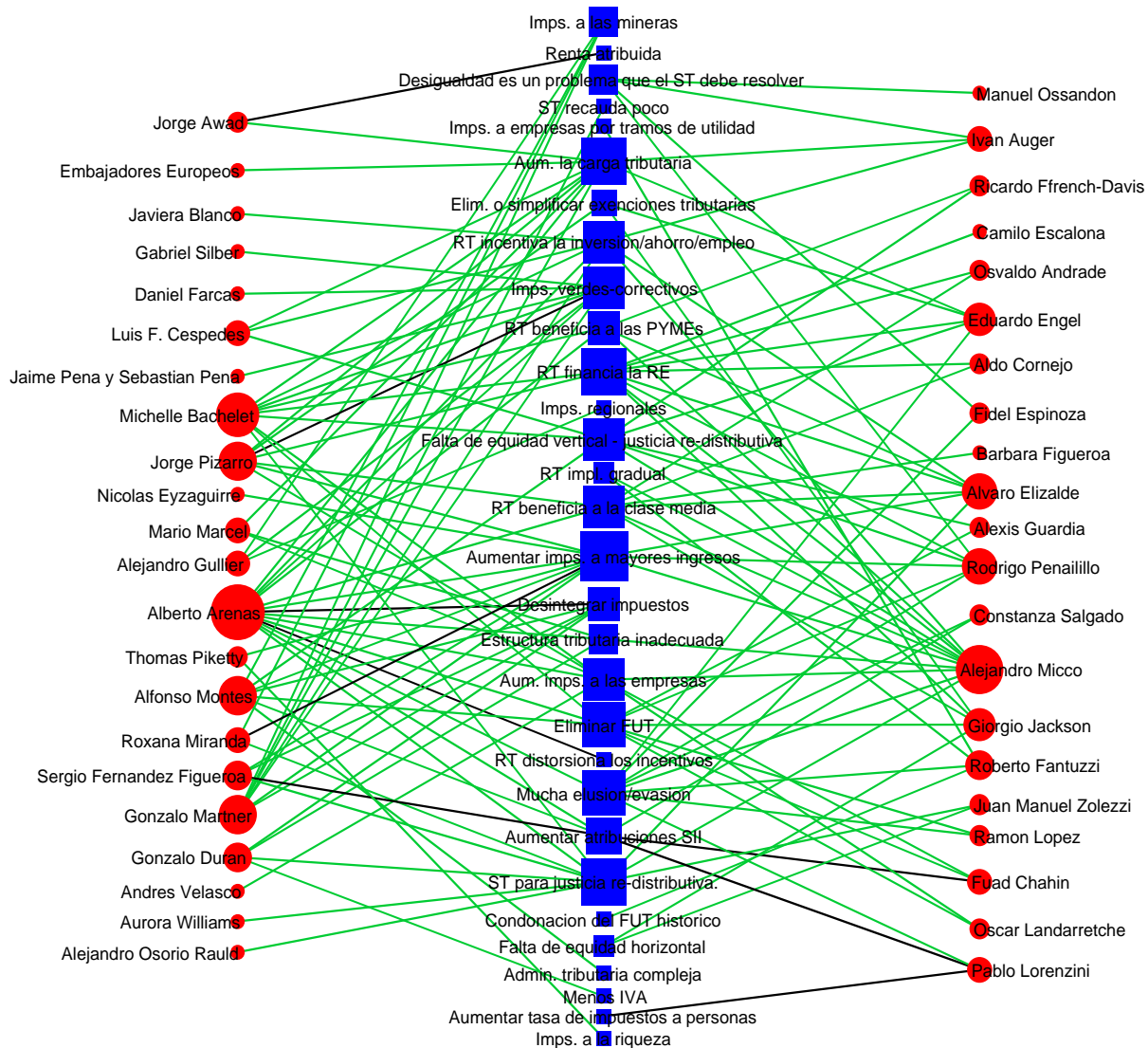


Figura: Red de afiliación entre actores e ideas para la Coalición de Apoyo a la RT. Un actor y una idea aparecen conectados si el actor mencionó el concepto en alguna declaración. Líneas verdes indican una mención positiva sobre la idea. Líneas negras indican mención negativa. El tamaño de los nodos indica la cantidad de veces que un actor hizo declaraciones o que la cantidad de veces que la idea fue referida.

El simple examen de la red de afiliación para la Coalición de Apoyo permite desde ya observar algunas características del discurso. Primero: se utilizaron 30 ideas y no todas ellas se utilizaron con la misma frecuencia. En segundo lugar, el color verde predominante en las conexiones indica que la mayoría de las declaraciones expresan acuerdo con una idea. Esto permite deducir que el discurso de esta Coalición es su mayoría, afirmativo, en el sentido de que la mayor parte de las ideas son utilizadas para mostrar acuerdo. Esto tiene

sentido pues la Coalición de Apoyo persigue hacer avanzar en las agendas institucional y de decisión del Congreso (BIRKLAND 2005, p.112) la existencia de problemas y la necesidad de cambios en el Sistema Tributario, y por ello propone definiciones de problemas y de propuestas de política pública.

La tabla a continuación muestra las ideas más utilizadas por la Coalición de Apoyo, ordenadas por el número de menciones totales, de mayor a menor.

Ideas	Menciones a favor	Menciones en contra	Menciones totales
Aumentar imps. a mayores ingresos	11	1	12
Aum. la carga tributaria	11	0	11
ST para justicia re-distributiva.	11	0	11
Aumentar imps. a las empresas	8	1	9
Eliminar FUT	9	0	9
Hay mucha elusión/evasión	9	0	9
Imps. verdes-correctivos	7	1	8
RT incentiva inversión/ahorro/empleo	8	0	8
Falta de equidad vertical - justicia re-distributiva	7	0	7
RT beneficia a la clase media	7	0	7
Aumentar atribuciones SII	3	3	6
Desintegrar impuestos	4	1	5
RT beneficia a las PYMEs	5	0	5
RT financia la RE	5	0	5
Desigualdad es un problema que el ST debe resolver	4	0	4
Estructura tributaria inadecuada	4	0	4
Imps. a las mineras	4	0	4
Elim. o simplificar exenciones tributarias	3	0	3
Falta de equidad horizontal	2	0	2
RT impl. Gradual	2	0	2
Admin. tributaria compleja	1	0	1
Condonación del FUT histórico	1	0	1
Imps. a empresas por tramos de utilidad	1	0	1
Imps. a la riqueza	1	0	1
Imps. Regionales	1	0	1
Menos IVA	1	0	1
Renta atribuida	1	0	1
RT distorsiona los incentivos	0	1	1
ST recauda poco	1	0	1

Tabla: Frecuencia de mención de las ideas en la Coalición de Apoyo a la Reforma Tributaria.

Desde la tabla se extrae que las ideas que aparecen con más frecuencia en esta Coalición son:

- Es necesario que aquellos que perciben mayores ingresos paguen más impuestos.
- Es necesario aumentar la carga tributaria.
- El Sistema Tributario tiene como rol fundamental propender a la justicia distributiva.
- El Fondo de Utilidades Tributables debe ser eliminado.
- El nivel de elusión y/o evasión es alto.
- Se debe aumentar los impuestos pagados por las empresas.
- La Reforma Tributaria contiene instrumentos incentivan la inversión, el empleo y el ahorro.
- Los impuestos verdes y correctivos son necesarios.
- El Sistema Tributario actual adolece de falta de equidad vertical.
- La Reforma Tributaria beneficia a la clase media.
- La Reforma Tributaria beneficia a las PYMEs.
- Lo recaudado por la Reforma Tributaria permitirá financiar la Reforma Educacional.

El discurso de la Coalición de Apoyo tiene cuatro componentes: una definición paradigmática del Sistema Tributario, un diagnóstico de sus problemas, una propuesta de soluciones y una respuesta a las críticas de la Coalición Contraria.

El discurso de Apoyo tiene como idea base el rol del Sistema Tributario en la redistribución de ingresos para disminuir la desigualdad. El Sistema Tributario debe ser progresivo y actuar luego de la distribución de ingresos del mercado para compensar las desigualdades excesivas.

El sistema tributario representa el contrato social que suscriben los ciudadanos de un país para vivir en sociedad. Por ello es necesario que sea progresivo, que mejore la distribución del ingreso, y que también recaude lo suficiente para poder financiar los bienes públicos que una sociedad en desarrollo demanda³⁷. La educación es uno de ellos y por ello la Reforma Tributaria es necesaria pues la implementación de la Reforma Educacional debe ser financiada por el Sistema Tributario.

La Mandataria describió la reforma como una “medida necesaria y muy importante, uno de los más poderosos instrumentos del Estado de Chile para producir las condiciones que nos permitan ser una sociedad cohesionada, democrática y justa.

³⁷ Entrevista a Gonzalo Durán y Marco Kremerman. Economistas. Fundación Sol.

Los que más tienen, deben aportar proporcionalmente más. Pagar más impuestos aquellos que ganen más dinero”. (Michelle Bachelet, Presidenta de la República).³⁸

Explicó que la Reforma Tributaria es parte de “una batería de políticas” que se quiere implementar para darle vitalidad al país. La reforma tributaria es un pilar para una reforma mayor, que es la de la educación (Alejandro Micco, Ministerio de Hacienda).³⁹

Declarada la función del Sistema Tributario, se plantea una serie de problemas que es necesario corregir. Falta equidad vertical, es decir, la tributación no es progresiva.

...pero, más importante aún, significará que aquellas personas con mayor capacidad contributiva soporten, proporcionalmente, una mayor carga de impuesto. En otras palabras, el proyecto busca establecer un sistema mucho más progresivo que el actual. (Alfonso Montes, Revolución Democrática).⁴⁰

Gran parte de la recaudación proviene del IVA, que es un impuesto regresivo. También adolece de poca equidad horizontal: las rentas del capital gozan de beneficios que no tienen las rentas del trabajo. La tributación sobre base percibida y no devengada es un problema. La integración de impuestos entre la empresa y sus propietarios debe ser modificada. Los impuestos deberían seguir el principio del “beneficio”: si las empresas se benefician de la infraestructura pública deberían tributar por ello, y si las personas naturales que son sus propietarios se benefician de los bienes públicos también deben hacerlo, de manera independiente⁴¹. La elusión y evasión de impuestos ha aumentado en los últimos años.

Lo que sucede es que existe una serie de exenciones que reduce el pago de impuestos, a lo cual se agrega que en años recientes la evasión de impuestos ha crecido de manera importante”, sostiene. (Eduardo Engel, Espacio Público)⁴².

³⁸ “Bachelet detalla reforma tributaria y pone paños fríos a críticas por fuga de inversiones”. <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/03/31/bachelet-detalla-reforma-tributaria-y-pone-panos-frios-a-criticas-por-fugas-de-inversiones/>. 31/3/2014.

³⁹ “Micco se saca los guantes y sale a enfrentar las críticas del mercado financiero a la Reforma Tributaria”. <http://www.elmostrador.cl/negocios/2014/04/24/micco-se-saca-los-guantes-y-sale-a-enfrentar-las-criticas-del-mercado-financiero-a-la-reforma-tributaria/>. 24/4/2014

⁴⁰ “Reforma tributaria: un esfuerzo insuficiente que no alcanza a cambiar el modelo”. <http://www.elmostrador.cl/opinion/2014/04/29/reforma-tributaria-un-esfuerzo-insuficiente-que-no-alcanza-a-cambiar-el-modelo/>. 29/4/2014.

⁴¹ Entrevista a Gonzalo Durán y Marco Kremerman. Economistas. Fundación Sol.

⁴² “ElMostrador-Engel responde a la derecha: “Este discurso catastrofista fue el mismo utilizado para oponerse al alza de impuestos en el gobierno de Aylwin”. <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/04/05/engel-responde-a-la-derecha-este-discurso-catastrofista-fue-el-mismo-utilizado-para-oponerse-a-la-alza-de-impuestos-en-el-gobierno-de-aylwin/>. 5/4/2014

A continuación de abordar el diagnóstico y la justificación de la Reforma, el discurso de Apoyo desarrolla las soluciones de política presentadas. Es necesario aumentar la carga tributaria, propuesta apoyada en comparaciones con los países OCDE.

*...Arenas menciona que la carga tributaria actual es la de hace 30 años comparándola con países de los mismos ingresos per cápita de la OCDE y “hasta ahora no he visto ningún debate respecto de eso, lo que demuestra que teníamos razón y que hay espacios para aumentar la carga” (Alberto Arenas, Ministerio de Hacienda).*⁴³

Para abordar los problemas de elusión y evasión, la inequidad horizontal y la tributación sobre base percibida, la segunda idea más enunciada es la de eliminar el FUT, por ser un instrumento que favorece la elusión, y porque el contexto en el cual fue creado (un mercado de capitales poco desarrollado) ya no es válido y no es, por tanto, necesario.

*Añade que, después de mucho análisis, llegó a la conclusión de que mantener el FUT tiene un costo gigantesco y que “por mayores virtudes que tenga para algunos sectores, hay otros instrumentos que pueden cumplir la misma función en forma más barata, acotada y eficiente” (Óscar Landarretche, Universidad de Chile).*⁴⁴

Se debe aumentar el impuesto a las empresas:

*Manifiesta que el gobierno fue claro durante la campaña respecto a que la reforma tenía como objetivo que los “grandes empresarios paguen más impuestos”. (Óscar Landarretche, Universidad de Chile).*⁴⁵

Por último, el discurso de Apoyo se dedica a responder a sus críticos. El debate sobre la Reforma Tributaria obligó a que el discurso de la Coalición de Apoyo incluyese respuestas a las críticas formuladas desde la otra Coalición. Así, la idea de que la Reforma Tributaria beneficia a la clase media es una respuesta a los ataques respecto de los efectos

⁴³ “Alberto Arenas: “Los de mas bajos ingresos no son los que estan hoy criticando”.

<http://www.elmostrador.cl/pais/2014/04/06/alberto-arenas-los-de-mas-bajos-ingresos-no-son-los-que-estan-hoy-criticando/>. 6/4/2014

⁴⁴ “Landerretche y la Reforma Tributaria: “Hoy no son posibles los Boeninger y eso es lo que no esta entendiendo la elite”. <http://www.elmostrador.cl/negocios/2014/05/05/landerretche-y-la-reforma-tributaria-hoy-no-son-posibles-los-boeninger-y-eso-es-lo-que-no-esta-entendiendo-la-elite/>. 5/5/2014

⁴⁵ “Landerretche y la Reforma Tributaria: “Hoy no son posibles los Boeninger y eso es lo que no esta entendiendo la elite”. <http://www.elmostrador.cl/negocios/2014/05/05/landerretche-y-la-reforma-tributaria-hoy-no-son-posibles-los-boeninger-y-eso-es-lo-que-no-esta-entendiendo-la-elite/>. 5/5/2014

sobre los precios de los bienes y servicios, los fondos de los ahorrantes en las AFPs y el precio de la vivienda.

Además, explicó que la reforma no afectará a la clase media, a la pequeña empresa, ya que se encuentra concentrada en las grandes empresas y en aquellos que están sobre el 10% de más alto ingresos del país. (Alberto Arenas, Ministerio de Hacienda).⁴⁶

En relación a la eliminación del FUT, el discurso de apoyo enfatiza la existencia mecanismos que reemplazan adecuadamente al FUT e incentivan el ahorro y la inversión (como la depreciación o los regímenes de tributación simplificada) y que en tal sentido la RT si beneficia al sector de las PYMEs.

La principal medida pro inversión que se impulsa en esta reforma está referida a mejorar los mecanismos de depreciación del activo fijo de las empresas. Para las micro y pequeñas empresas hay un mecanismo de depreciación instantánea que les permitirá rebajar su inversión de las utilidades de una sola vez en un año. (Alberto Arenas, Ministerio de Hacienda)⁴⁷

4.3.1. Discurso de la Coalición Contraria

El siguiente diagrama es la red de afiliación entre actores e ideas para la Coalición Contraria a la Reforma Tributaria.

⁴⁶ “Arenas llama a la CUT a defender la reforma tributaria para poder dar sustentabilidad al gobierno”. <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/04/12/arenas-llama-a-la-cut-a-defender-la-reforma-tributaria-para-poder-dar-sustentabilidad-al-gobierno/>. 12/4/2014

⁴⁷ “Arenas destaca “gradualidad en todos los cambios” de la Reforma Tributaria”. <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/04/01/arenas-destaca-gradualidad-en-todos-los-cambios-de-la-reforma-tributaria/>. 1/4/2014

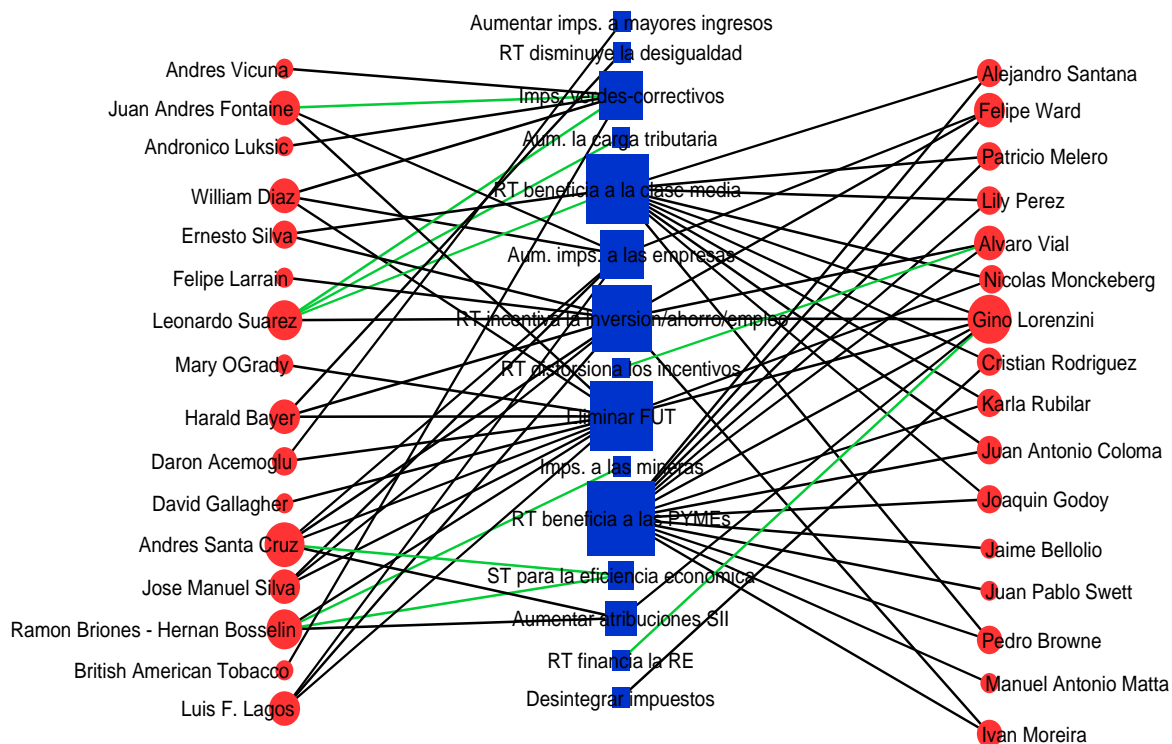


Figura: Red de afiliación entre actores e ideas. Se muestra los actores pertenecientes a la coalición opositora a la RT. Un actor y una idea aparecen conectados si el actor mencionó el concepto en alguna declaración. Líneas verdes indican una mención positiva sobre el concepto. Líneas negras indican mención negativa. El tamaño de los nodos indica la cantidad de veces que un actor hizo declaraciones o que la idea fue referida.

En el diagrama de afiliación para la Coalición Contraria la mayoría de las conexiones son de color negro, es decir, de desaprobación con una idea. Puede interpretarse esto considerando que el discurso correspondiente está constituido fundamentalmente como una respuesta a la Reforma Tributaria del Gobierno y por ello contiene expresiones de desacuerdo con las propuestas del proyecto. La Coalición Contraria utilizó 15 ideas, menos que las que utilizó la Coalición de Apoyo.

En la siguiente tabla se muestra las ideas utilizadas por esta Coalición, ordenadas según la cantidad de menciones totales, de mayor a menor.

Ideas	Menciones a favor	Menciones en contra	Menciones totales
RT beneficia a las PYMEs	0	14	14
RT beneficia a la clase media	1	12	13
Eliminar FUT	0	12	12
RT incentiva inversión/ahorro/empleo	0	11	11
Aumentar imps. a las empresas	0	6	6
Imps. verdes-correctivos	2	4	6
Aumentar atribuciones SII	0	3	3
ST para la eficiencia económica	2	0	2
Aum. la carga tributaria	1	0	1
Aumentar imps. a mayores ingresos	0	1	1
Desintegrar impuestos	0	1	1
RT disminuye la desigualdad	0	1	1
RT distorsiona los incentivos	1	0	1
RT financia la RE	1	0	1

Tabla: Frecuencia de mención de las ideas en la Coalición Contraria a la Reforma Tributaria.

Las ideas más usadas en el discurso de esta Coalición son:

- La Reforma Tributaria perjudica a las PYMEs
- La Reforma Tributaria perjudica a la clase media.
- Eliminar el FUT es una mala política.
- La Reforma Tributaria perjudica la inversión, el empleo y el ahorro.
- Es negativo aumentar los impuestos a las empresas

El discurso Contrario se conforma como una crítica a la Reforma Tributaria. En el discurso de la Coalición Contraria hay pocas referencias a ideas de nivel paradigmático respecto del rol del Sistema Tributario: la noción de que “el sistema tributario tiene como misión la eficiencia económica” fue utilizada sólo 2 veces. Por otro lado, tampoco hay muchas menciones de problemas que justifiquen una Reforma Tributaria.

La idea de nivel paradigmático es que el sistema tributario debe actuar como recaudador para poder financiar bienes públicos. El sistema tributario no debe ser usado para redistribuir ingreso. Si el objetivo es la redistribución del ingreso, esto debe lograrse mediante una adecuada focalización del gasto público, financiado con impuestos que cautelen la eficiencia económica⁴⁸.

⁴⁸ Entrevista a Francisco Klapp, Economista. Fundación Libertad y Desarrollo.

El principal problema del sistema tributario (vigente al momento de la Reforma) es la falta de equidad horizontal entre la tributación de las rentas del capital y las del trabajo. Además, tiene excesivas exenciones tributarias. Es un hecho que la elusión y evasión había aumentado en los últimos años, por lo cual el sistema necesita ser simplificado. Sin embargo, estos problemas no justifican una reforma al sistema, sino más bien modificaciones⁴⁹.

En el discurso Contrario se subrayan las deficiencias de la Reforma Tributaria y los impactos que esta provocaría. No es atendible el objetivo de aumentar la recaudación para financiar la Educación, pues incluso la gratuidad en la educación superior es un fin muy discutible. La norma general anti-elusión es negativa porque haría recaer en el contribuyente el peso de demostrar su inocencia, en oposición al principio de jurídico de la inocencia presunta⁵⁰.

La eliminación del FUT es una mala idea porque desincentivaría el ahorro y la inversión y con ello el empleo.

La idea de terminar con este incentivo a su juicio es incorrecta, pues ha funcionado muy bien desde la década del 80 y ha permitido aumentar fuertemente el ahorro, que es el principal financiamiento de la inversión. “Ese ahorro está directamente invertido en las empresas, en ladrillos, fierros, cuentas por cobrar, inventarios o en el mercado de capitales”, dijo. (Juan Andrés Fontaine, Libertad y Desarrollo)⁵¹.

La eliminación del FUT debió haber sido compensada con medidas de incentivo equiparables, como la depreciación total instantánea⁵². Al contrario de lo esgrimido por el Gobierno, los opositores indican que la eliminación del FUT si afecta a las PYMEs.

Que no toque las Pymes, para mí es decir que la Pyme va a pagar el mismo impuesto que antes de la reforma tributaria”, sostuvo el emprendedor. Acusó al ministro Alberto Arenas y a su equipo de haber bajado a la calle a explicarlo de verdad. “Es gente que de libros está haciendo una reforma tributaria; ¿por qué no le van a preguntar al pequeño empresario por qué le van a subir el impuesto en un 50%? Si eso no es afectar a la Pyme, alguien está mintiendo. ¿Y quién le está diciendo la

⁴⁹ Entrevista a Francisco Klapp, Economista. Fundación Libertad y Desarrollo.

⁵⁰ Entrevista a Francisco Klapp, Economista. Fundación Libertad y Desarrollo.

⁵¹ “Juan Andres Fontaine: “Lo que la reforma tributaria hace es subir el impuesto a las empresas a 35%”. <http://www.elmostrador.cl/negocios/2014/04/02/juan-andres-fontaine-lo-que-la-reforma-tributaria-hace-es-subir-el-impuesto-a-las-empresas-a-35.2/4/2014>

⁵² Entrevista a Francisco Klapp, Economista. Fundación Libertad y Desarrollo.

verdad al país?”, sentenció. (Juan Pablo Swett, Asociación de Emprendedores de Chile)⁵³

La clase media también se verá perjudicada debido a los incrementos de los precios de los bienes de consumo, las viviendas, los perjuicios para los ahorrantes en fondos de inversión y las AFPs.

Melero argumentó que el video lanzado por el gobierno es la más clara expresión de que a los chilenos no les gusta el alza de impuestos. “Ese video es falso, porque el alza de impuestos afecta a la clase media, aumenta el valor de las viviendas de la clase media, le rebaja las pensiones, afecta a la pequeña y mediana empresa”. (Patricio Melero, UDI)⁵⁴

La Coalición de Contraria enfatiza, por último, que la magnitud del aumento del impuesto a las empresas es mayor a lo anunciado por el Gobierno y que sus efectos serán negativos.

Andrés Santa Cruz, advirtió que un aumento de impuestos a las empresas reduce los fondos con los que cuentan para la reinversión de utilidades, por lo que impactaría en la capacidad de ahorro. (Andrés Santa Cruz, Confederación para la Producción y el Comercio)⁵⁵.

En ese sentido, aseguró que con la eliminación del FUT y la subida de 20% a 25% en impuestos a las empresas, “Chile va a pasar a tener la tasa tributaria corporativa más alta del mundo. (José Manuel Silva, LarrainVial)⁵⁶.

⁵³ “Polémico video del gobierno explicando Reforma Tributaria desata fuerte disputa con la derecha y hace arder las redes sociales”. <http://www.elmostrador.cl/negocios/2014/04/29/polemico-video-del-gobierno-explicando-reforma-tributaria-desata-fuerte-disputa-con-la-derecha-y-hace-arder-las-redes-sociales/>. 29/4/2014

⁵⁴ “UDI califica de “odioso” y “falso” video a favor de la Reforma Tributaria y critica uso de recursos públicos”. <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/04/28/udi-califica-de-odioso-y-falso-video-a-favor-de-la-reforma-tributaria-y-critica-uso-de-recursos-publicos/>. 28/4/2014

⁵⁵ “Empresarios aseguran que con la reforma tributaria la economía sera mas vulnerable “ante shocks externos”. <http://www.elmostrador.cl/noticias/2014/04/07/empresarios-aseguran-que-con-la-reforma-tributaria-la-economia-sera-mas-vulnerable-ante-shock-externos/>. 7/4/2014

⁵⁶ “Jose Manuel Silva de LarrainVial sobre la reforma tributaria: “Estamos sembrando la semilla de la crisis financiera de los proximos 20 o 25 años”. <http://www.elmostrador.cl/negocios/2014/04/03/jose-manuel-silva-de-larrainvial-sobre-la-reforma-tributaria-estamos-sembrando-la-semilla-de-la-crisis-financiera-de-los-proximos-20-o-25-anos/>. 3/4/2014

5. Conclusión

Este Estudio de Caso fue definido como “instrumental”: su objetivo no fue tanto entender las particularidades de la Reforma Tributaria de 2014 sino desarrollar un área de conocimiento de las políticas públicas: se modeló el debate sobre la Reforma Tributaria de 2014 como si fuese un enfrentamiento entre Coaliciones Discursivas. Además, tan importante como ello fue mostrar que las herramientas, conceptos y programas computacionales relativos al Análisis de Redes Sociales representaban una técnica viable para estudiar las Coaliciones. Estos objetivos fueron cumplidos, tal como se describió en el capítulo de hallazgos.

Se ha demostrado que puede haber una relación beneficiosa entre el Análisis de políticas públicas y el Análisis de Redes Sociales. La identificación de dos Coaliciones Discursivas ocurrió como resultado de un proceso en parte interpretativo y en parte, se podría decir, determinista. En efecto, el análisis del contenido sustantivo de los discursos (las ideas), implica por parte del investigador una agregación y descarte de las múltiples ideas expresadas por los actores. Esta etapa requiere de la interpretación y juicio del investigador.

Sin embargo, una vez completado el Análisis de Contenido y registrados las categorías como una red, la emergencia de las Coaliciones Discursivas ocurrió como consecuencia de la aplicación no sesgada de técnicas del Análisis de Redes Sociales. Estas técnicas son de carácter cuantitativo y lógico. Como resultado, se reveló la existencia de un objeto (un grafo) de naturaleza matemática-computacional cuyas propiedades (componentes, densidad, peso y grado), una vez atendida la naturaleza del grafo (actores, ideas compartidas y discurso) mostraron una similitud con aquellas que deberían exhibir las Coaliciones Discursivas. En consecuencia, este estudio confirma y replica las conclusiones de otros estudios (LEIFELD y HAUNSS, 2010), en cuanto a la utilidad del enfoque para exponer las dinámicas del debate entre Coaliciones Discursivas.

En el debate parlamentario sobre la Reforma Tributaria se conformaron dos Coaliciones Discursivas. La Coalición de Apoyo a la Reforma Tributaria estuvo formada por actores del Gobierno, partidos políticos oficialistas y economistas y académicos de Centro Izquierda, mientras que en la Coalición Contraria participaron Gremios Empresariales, partidos políticos de oposición y académicos de Centro Derecha.

La Coalición de Apoyo construyó un discurso basado en la función redistributiva del Sistema Tributario y en la necesidad de financiar la Reforma Tributaria. A partir de ello propone aumentar la carga tributaria, eliminar el FUT, aumentar los impuestos a empresas.

Al mismo tiempo que plantea estas propuestas, la Coalición de Apoyo se vio obligada a incluir en su discurso un conjunto de argumentos originados en la Coalición Contraria.

El discurso de la Coalición Contraria se constituyó sobre una base paradigmática diferente: que el Sistema Tributario debe cuidar la eficiencia económica. A partir de ese punto de partida, desarrolló 4 o 5 críticas sobre los impactos de la Reforma Tributaria sobre las PYMEs, la clase media, la eliminación del FUT, y los perjuicios para la inversión y el ahorro.

Las Coaliciones utilizaron un conjunto propio de propuestas pero también hubo una apropiación de los argumentos del discurso contrario. Al menos cuatro ideas aparecen entre las más utilizadas para ambas coaliciones. La Coalición de Apoyo, si bien tenía un conjunto de propuestas propias para defender la Reforma Tributaria, adoptó la estrategia de usar ideas esgrimidas por el bando contrario. Esta práctica es conocida como “re-framing” (HAJER y LAWS, 2006): un actor incorpora, intentando hacer propias, las ideas de otro actor. En tal sentido el discurso de la Coalición Contraria fue exitoso en obligar a la Coalición de Apoyo a utilizar los argumentos Contrarios.

Cabe destacar que de las 34 ideas que fueron identificadas en el trabajo, solamente 4 fueron clasificadas como cognitivas, es decir, como referidas a explicaciones sobre los problemas o soluciones del Sistema Tributario, y su causalidad. Las otras 30 ideas con normativas, contienen enunciados que intentan imponer una valoración compartida, o proponer la conveniencia o inconveniencia de una solución de política pública, de acuerdo a ciertos valores. ¿Cómo ejerce entonces el discurso influencia sobre la definición de problemas o sobre las soluciones implementadas? En el caso en estudio, no es con evidencias, datos o por los méritos técnicos de una propuesta (es decir, las ideas no son cognitivas) sino mediante una apelación a como las propuestas están en sintonía con ciertos valores que deben ser defendidos (en general, la justicia distributiva o la eficiencia económica). El proceso de formación de agenda es una pugna entre actores con recursos que intentan imponer sus definiciones de problemas y soluciones, no basados en información exhaustiva sino con un discursos mayormente valorativos, que “le asignan significados a los fenómenos” (HAJER y LAWS, 2006).

A pesar de lo atractivo de la conclusión anterior, debe al menos considerarse la existencia de una explicación alternativa para la preeminencia de ideas normativas por sobre cognitivas. La fuente de datos usada, las noticias en medios de comunicación masivos, implica necesariamente que el discurso que se identificó es de tipo “comunicativo”, es decir, aquel dirigido al público en general para obtener legitimación. El otro tipo de discurso, el “coordinativo”, que ocurre entre los formuladores de políticas (los técnicos del Gobierno, los investigadores especialistas en impuestos, los parlamentarios de las Comisiones de Hacienda de ambas cámaras, etc.), queda fuera de este análisis. Cabría esperar que el discurso comunicativo estuviese cargado de mensajes que buscan legitimar (o quitar legitimidad) a definiciones de problemas y a soluciones, y por ellos sea más bien

normativo, mientras, al revés, un discurso coordinativo (no cubierto en este trabajo) contuviese argumentos cognitivos.

Estos hallazgos muestran que el uso del Análisis de Redes Sociales es una metodología útil para estudiar el proceso de formación de agenda desde un punto de vista de modelos discursivos.

No obstante su plausibilidad, es necesario tener en consideración algunos aspectos que limitan la utilidad del enfoque y que deben ser resueltos. En el Análisis de Contenido, se debe incorporar otras fuentes de datos diferentes a los artículos de prensa con el fin de eliminar el posible sesgo de los medios de comunicación hacia los actores oficiales y/o con más recursos. Como consecuencia, en este estudio, es posible que las posiciones de ciertos actores con poder y acceso a los medios estén sobre-representadas.

El uso de varias fuentes de datos y un periodo de análisis mayor a los 5 meses del debate parlamentario reflejarían mejor las dinámicas discursivas en un ámbito de políticas. Sin embargo, el esfuerzo requerido para incorporar dichos elementos debe ser tenido en consideración.

En este estudio se utilizó porciones de los modelos discursivos. Una Coalición Discursiva es definida por Martin Hajer como el “conjunto formado por un grupo de líneas argumentales, los actores que las utilizan y las prácticas que siguen a esas líneas argumentales, todo organizado alrededor de un discurso” (HAJER, 1993, p.47). Sin embargo, sólo se consideró una versión restringida de dicho modelo, incluyendo las ideas que componen el discurso y los actores que las usan. Además, desde el Neo-Institucionalismo Discursivo de Vivien Schmidt (2008), se tomó los conceptos de niveles y tipos de ideas, y discursos coordinativo y comunicativo. Por su parte, diversos autores proponen como elementos constitutivos de los modelos discursivos las líneas argumentales, los elementos retóricos, los modos del discurso, las prácticas institucionales asociadas al discurso (HAJER, 1993) e intermediarios de políticas (SABATIER, 1988), etc. Incluir todos esos elementos en un estudio exigiría variados análisis:

- El contenido sustantivo de las ideas contenidas en actas de reuniones, documentos programáticos, etc.;
- El proceso discursivo interactivo (observación de las elites involucradas en el proceso de políticas, entrevistas, etc.);
- Las respuestas del público general (encuestas de opinión, editoriales de diarios, etc.) (SCHMIDT y RADAELLI, 2004); y

- Las prácticas de los discursos estructurados e institucionalizados, es decir, las políticas públicas, instituciones o formas tradicionales de razonar que se han generado a partir de un discurso exitoso.

En cuanto a los aspectos metodológicos, una reflexión surgida en este estudio es que no es necesario adscribir a un paradigma (el cuantitativo o el cualitativo) para investigar. Lo que realmente importa es la consistencia entre los elementos del diseño de investigación. Mientras eso se cautele, el investigador puede utilizar elementos (por no usar alguna otra palabra que tenga ya un significado asociado, como paradigma, enfoque, técnicas, metodología, etc.) libremente, cuidando que cada herramienta tiene ventajas y limitaciones específicas. En el mismo sentido, en estudio de caso puede ser sólo descriptivo o también explicativo, puede ser generalizable o no. Lo realmente importante es la reflexión sobre las características de las técnicas, la pertinencia de su uso en la investigación y sus límites.

5.1. Temas pendientes

Este Estudio de Caso, debido a los límites impuestos por sus objetivos, no abordó varias líneas de trabajo que son de interés y que podrían conformar una agenda de asuntos por desarrollar:

- Las técnicas del ARS y en particular el software DNA permiten realizar un estudio y representación de la dinámica temporal de las redes de actores, es decir, de la evolución de las coaliciones discursivas en el tiempo y como los actores van entrando, saliendo, o cambiando de Coalición. (LEIFELD y HAUNSS, 2010, p.5)
- Clasificar a las ideas en sus diferentes niveles: políticas públicas, programas generales y paradigmas.
- Incorporar otras fuentes de datos como documentos, actas, discursos escritos, con el fin de eliminar el posible sesgo de los medios de comunicación.
- Registrar y analizar los componentes del discurso en la esfera coordinativa, es decir, la esfera de los actores que deciden las políticas. Para esto se requeriría la incorporación de documentos tales como actas de las sesiones de Comisión; documentos programáticos, etc.
- Identificación de los otros elementos de una Coalición Discursiva: las líneas argumentales, la institucionalización del discurso.
- Identificación y análisis de los elementos retóricos de un discurso y de las “formas del discurso”: narrativas, mitos, marcos, memorias colectivas, historias, guiones, escenarios, imágenes narrativas, metáforas, etc.

- Una comparación entre las políticas públicas implementadas y los discursos en pugna con el fin de evaluar el impacto de cada discurso. En otras palabras, establecer cual discurso fue más exitoso y cuáles fueron las razones para ello.

6. Bibliografía.

- ANDREÚ, J. 2002. Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada. Documento de trabajo. Sevilla, Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- BARZELAY, M. y CORTÁZAR, J. 2004. Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- BASSI, J. 2014. Cualitativo/Cuanti: La distinción Paleozoica. Forum: Qualitative Social Research 15(2).
- BIRKLAND, T. 2005. An Introduction to the Policy Process – Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making. New York: M.E. Sharpe.
- BORGATTI, S., EVERETT, M. y JOHNSON, J. 2013. Analyzing Social Networks. London. SAGE.
- CALDERA, A. 2010. Procesos políticos, instituciones e ideas en la gestión del agua: una propuesta desde el neoinstitucionalismo discursivo. En Primer Congreso Red de Investigadores Sociales Sobre Agua, 18 y 19 de marzo de 2010.
- CAMPBELL, J. 1998. Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. Theory and Society, vol. 27, issue 3, pp. 377-409.
- CEJUDO, G. 2008. Discurso y Políticas Públicas: enfoque constructivista. Documentos de Trabajo del CIDE, número 205. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, DF.
- DRYZEK, J. 2005. The Politics of the Earth. Environmental Discourses. Oxford University Press.
- GUBA, E. y LINCOLN, Y. 2002. Paradigmas en competencia en la investigación cualitativa. En C. DENMAN y J. HARO, eds: *Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social*. Hermosillo. El Colegio de Sonora, pp. 113-145.
- HAJER, M. 1993. Discourse Coalitions and the Institutionalisation of Practice: The Case of Acid Rain in Great Britain. En F. FISCHER y J. FORESTER, eds: *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham y London. Duke University Press, pp. 43-67.
- HAJER, M. y LAWS, D. 2006. Ordering through Discourse. En M. MORAN, M. REIN y R. GOODIN, eds. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford. Oxford University Press, pp. 251-268.
- HALL, P. y TAYLOR, R. 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms. En MPIFG Discussion Paper, 9 de mayo de 1996, Köln, Alemania. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- HANNEMAN, R. 2000. Introducción a los métodos de análisis de redes sociales. Departamento de Sociología de la Universidad de California Riverside.
- HAY, C. 2006. Constructivist Institutionalism. En R.A. RHODES, S.A. BINDER, y B. A. ROCKMAN, eds. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford. Oxford University Press, pp. 56-74.

- HAY, C. y WINCOTT, D. 1998. Structure, Agency and Historical Institutionalism. *Political Studies*, 46 (5), pp. 951-957.
- HOLMES, S. y SUNSTEIN, C. 2011. El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores. 264p.
- HERNÁNDEZ, R., FERNANDEZ-COLLADO, C. y BAPTISTA, P. 2006. Metodología de la investigación. México: McGraw-Hill.
- HOCHSCHILD, J. 2006. How ideas affect actions. En R. E. GOODIN y C. TILLY, eds. *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford. Oxford University Press. pp 284-296.
- LEIFELD, P. y HAUNSS, S. 2010. A Comparison between Political Claims Analysis and Discourse Network Analysis: The Case of Software Patents in the European Union. Bonn. Max Planck Institute for Research on Collective Goods.
- LEIFELD, P. 2012. Discourse Network Analyzer Manual.
- MARCH, J. y OLSEN, J. 2006. Elaborating the “New Institutionalism”. En R.A. RHODES, S.A. BINDER, y B. A. ROCKMAN, eds. Oxford. Oxford University Press, pp. 2-20.
- OCDE, 2012. Country Notes for Revenue Statistics in Latin America 2012.
- OLSEN, J. 2007. Understanding Institutions and Logics of Appropriateness. Working Paper, n.13, agosto de 2007. ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo.
- OSTROM, E. 2005. Understanding Institutional Diversity. Princeton University Press.
- PARSONS, W. 2007. Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Flacso México, México. Miño y Dávila, Buenos Aires y Madrid.
- RITTEL, H., WEBBER, M. 1996. Dilemas de una teoría general de planeación. En L. AGUILAR V. ed. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México. Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp.161-187.
- RUESCHEMEYER, D., 2006. Why and How Ideas Matter. En R. E. GOODIN y C. TILLY, eds. *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford. Oxford University Press. pp 227-251.
- SABATIER, P.A. 1988. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, N° 21, pp. 129-168.
- SCHMIDT, V. 2008. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, vol. 11, pp. 303-326.
- SCHMIDT, V. y RADAELLI, C., 2004. Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues. *Western European Politics*, vol. 27, No 2, pp. 183-210.
- TORFING, J. Discourse Models in Policy. Entry for IPSA Encyclopedia of Political Science. Accedido el 28/10/2012 en http://socgeo.ruhosting.nl/html/files/humboldt/Discourse_Models_in_Policy.pdf.
- YIN, R. 2009. Case Study Research: Design and Methods. Sage Publications. Beverly Hills.

- ZIBRIK, L. 2007. Framing Action: Assessing the impact of obesity framing on program design in British Columbia. Tesis de Master Of Arts. Simon Fraser University, Department of Political Science.

7. Anexo A: Procedimientos de Operación de los programas DNA y NetDraw.

En este anexo se documenta los procedimientos seguidos en el uso de los dos programas informáticos utilizados.

El programa informático Discourse Network Analyzer (DNA) tiene como objetivo el análisis de contenido cualitativo basado en categorías, con énfasis en la generación de grafos que conforman redes sociales (LEIFELD, 2012). Permite registrar las afirmaciones que los actores de política pública (que pertenecen a una organización) hacen, ya sea como acuerdo o desacuerdo con una idea. En este trabajo se usó la versión 1.31 del programa. La siguiente imagen es una captura de pantalla de la ventana de trabajo principal.

Title	Date
ElMostrador-Bachelet detalla reforma tributaria y pone paños fríos a críticas por fuga de inversiones	31-03-2014
ElMostrador-Arenas destaca "gradualidad en todos los cambios" de la Reforma Tributaria	01-04-2014
ElMostrador-Economista Luis Felipe Lagos por reforma tributaria de Bachelet "Las empresas invertirán, pe...	01-04-2014
ElMostrador-Elizalde: "Están buscando una excusa para evitar que los que tienen más paguen los impuest...	01-04-2014
ElMostrador-Lorenzini (DC) y Laqos Weber (PPD) plantean que reforma tributaria debiera estar para septie...	01-04-2014

El ministro de Hacienda, Alberto Arenas, entregó este martes los detalles de la reforma tributaria, destacando que es una iniciativa que introduce el factor de la gradualidad en todos los cambios, que no afectará a las empresas de menor tamaño, y que busca corregir los niveles de desigualdad en el país.

El proyecto de reforma tributaria, que ingresará al Congreso para su tramitación, fue presentado el lunes por la presidenta Michelle Bachelet y busca recaudar 3 puntos del PIB, en gran parte para financiar la reforma estructural a la educación.

"Es una reforma balanceada, porque introduce el factor de la gradualidad en todos los cambios, a fin de darle tiempo de adecuarse a los distintos agentes económicos al nuevo marco impositivo", afirmó Arenas.

person	Alberto Arenas	20	ID
organization	Gobierno	553	start position
category	RT distorsiona los incentivos	759	end position
agreement	no		remove

El aumento a la tasa del impuesto de primera categoría pasará del actual 20% a 25%, que se incrementará de la siguiente manera: durante los años calendario 2014 a 21%; 2015 a 22,5%; 2016 a 24%, y 2017 a 25%.

"Este impuesto seguirá operando como un anticipo de los impuestos personales, manteniéndose así la integración de impuestos entre empresas y personas", comentó Arenas.

Respecto a la eliminación del FUT, el ministro señaló que la medida no afectará a las pequeñas empresas porque los cambios que introduce la reforma tributaria y que permiten pasar a una base devengada no las afectarán, sino que las favorecerá.

Current file: D:\Magister en Gestion y Politicas Publicas\2015-1\DNA - Hallazgos\EdC-Reforma Tributaria 2014.dna

Figura: Captura de pantalla de la ventana de trabajo principal de DNA.

Una vez completado el análisis de contenido, DNA puede transformar los datos en una red de co-ocurrencias entre actores e ideas. Para generar la red de co-ocurrencias presentada en este trabajo, se siguió el siguiente procedimiento:

- 1) En la opción de menú “Export” seleccionar “Network Export”.
- 2) En la ventana correspondiente, operar como se indica:
 - a. En la sección “Algorithm”, seleccionar “Number of co-ocurrences”.
 - b. En la sección “Export format”, seleccionar “DL fullmatrix”.
 - c. En la sección “Network type (one-mode), seleccionar “persons x persons” y “cat”.
 - d. En “Time period”, seleccionar el periodo de tiempo de los documentos que se desea considerar.
 - e. En “Agreement”, seleccionar “combined”.
 - f. En “Custom options”, seleccionar “ignore duplicate statements”
 - g. Presionar “Export”. Se generará un archive con la extensión “.dl” que contiene la red de co-ocurrencias de actores e ideas.

También puede generarse otro archivo que contiene la lista completa de categorías y actores registrados y que puede ser examinado con Microsoft Excel. Tanto el archivo de tipo “dl” como el de categorías y actores puede ser obtenido contactando al autor de este estudio⁵⁷.

La etapa de visualización y detección de la Coalición Discursiva ocurre en otro programa informático. En este caso se usó NetDraw, en la versión 2.138. La siguiente imagen muestra la ventana de trabajo principal.

⁵⁷ Se puede escribir electrónicamente a rodrigo.coronado.vigueras@gmail.com

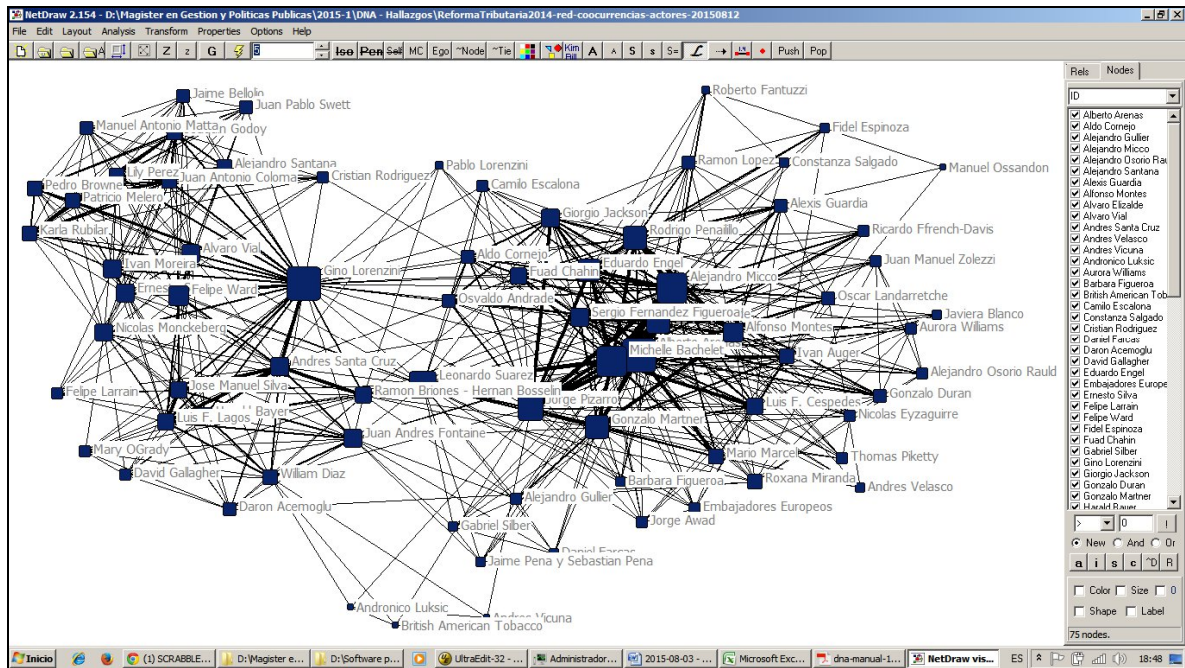


Figura: Captura de pantalla de la ventana de trabajo principal de NetDraw 2.138.

Para analizar la red de co-ocurrencias presentada en este trabajo y revelar las Coaliciones Discursivas junto con los atributos de grado y peso de las conexiones, se siguió el siguiente procedimiento:

- 1) En la ventana principal de NetDraw, seleccionar la opción de menú File/Open/Ucinet DL text file/Network (1-mode)
- 2) En la ventana siguiente seleccionar el archivo que contiene la red de co-ocurrencias en formato “.dl”.
- 3) Quitar las “cabezas de flecha” de las conexiones (pues estas son no dirigidas): en la barra de herramientas presionar “Toggle arrow heads in/off” y luego en el cuadro de dialogo que aparecerá presionar “Ok”.
- 4) Para descubrir componentes (es decir, las Coaliciones Discursivas):
 - a. Ir a la opción de menú Analysis/Subgroups/Girvan-Newman
 - b. En el cuadro de dialogo que aparecerá presionar “Run”.
- 5) Para mostrar el peso de las conexiones: seleccionar la opción de menú Properties/Lines/Size/Tie Strenght. En el cuadro de dialogo que aparecerá:
 - a. Presionar la lista desplegable del campo “Select relation” y seleccionar la red de co-ocurrencias.
 - b. Cambiar el valor de de “Maximun Size” a 10.
- 6) Para calcular y mostrar el grado de los nodos según la cantidad de conexiones:

- a. Seleccionar la opción de menú Analysis/Centrality_Measures. En el cuadro de diálogo “Node Centraluty Measures”:
 - i. En la lista desplegable “Set Nodes Sizes by” seleccionar “Degree”.
 - ii. Presionar “Ok”.
- b. Seleccionar la opción de menu: Properties/Nodes/Symbols/Size/Attibute based. En el cuadro de dialogo “Set Size of Node Symbols by Attibute”:
- c. En la lista desplegable “Select attribute”, seleccionar “Degree”.
- d. Fijar el valor de “Maximum Size” en 20.
- e. Presionar “Apply”.