

Breves de Política Pública

Los textos que se reproducen han sido publicados por el Centro de Políticas para el Desarrollo de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile con el propósito de promover el debate sobre diversos asuntos públicos.

Educación: Tiempos de Cambios

Nº 12, Septiembre 2011

El nudo de la crisis del sistema de educación en Chile, que pasó de las instituciones a la calle, es la percepción mayoritaria de que es un instrumento de inserción social esencial y que debe estar a disposición de todos, pero que el acceso a sus beneficios es profunda y crecientemente desigual según los ingresos de las familias. A pesar del sustancial aumento del gasto público en educación.

Parece emerger un nuevo consenso social a favor del reforzamiento de la educación pública o con fines públicos. A ello se ha sumado una virtual nueva mayoría parlamentaria que apoya una reforma a la constitución para establecer que los recursos presupuestarios se asignen solo a las instituciones educacionales estatales o sin fines de lucro. Este enfoque contrasta con la visión y los métodos que inspiraron la política de privatización y desregulación de los años ochenta y con el statu quo con reformas parciales posterior a 1990.

La educación como negocio y la educación como derecho

La educación es concebida en el enfoque liberal, que comparten las autoridades del gobierno en funciones, solo como un bien económico de alto costo medio y marginal, lo que efectivamente es, y que se “consume” individualmente, lo que es discutible. Y que es recomendable transarlo en mercados como el resto de los bienes a los que se puede poner un precio, en base a la rentabilidad de su oferta privada. Esta puede ser, por lo demás, muy elevada si se aplica economías de escala, plena flexibilidad en la dotación docente y precios basados en el prestigio y el marketing, especialmente en ausencia de regulaciones públicas. Se argumenta

que las altas tasas de rentabilidad de la educación hacen de ésta, a medida que aumenta el nivel de escolaridad y especialmente en la educación superior, una inversión altamente atractiva para las personas individuales, que están dispuestas a pagar por ella (y a endeudarse para financiarla). La adquisición individual de educación tiene, en efecto, una importante rentabilidad privada y es, además, un factor de prestigio social. Por ello existe una amplia demanda por educación, la que puede mercantilizarse o transformarse en un bien social, según las opciones de cada sociedad. En Chile, desde 1981 la educación se ha mercantilizado como probablemente en ningún otro lugar del planeta. La realidad de prácticamente todos los países del mundo es, sin embargo, que la mayor parte de la inversión en educación es realizada por el Estado, generalmente financiando sistemas públicos de enseñanza y subsidiando a los estudiantes. ¿Por qué semejante contradicción aparente?

Un primer elemento de respuesta es utilitario: los individuos no gastan en educación tanto como les convendría por falta de recursos y dificultades de acceder a préstamos para financiarla. Incluso desde la perspectiva económica liberal, este solo hecho justifica subsidiarla. La mencionada perspectiva admite, además, que si bien la educación es un bien privado, genera externalidades positivas y tiene una importante rentabilidad social: no beneficia solo a quien la recibe sino también, hasta cierto punto, a todos los demás, y aumentar la competitividad y el potencial de crecimiento de las economías. La educación dejada al mercado no es provista en niveles socialmente óptimos: se requiere de un gasto público que la haga llegar a toda la sociedad.

Un segundo argumento para explicar los fuertes gastos públicos en educación en las naciones exitosas no es utilitario sino vinculado a la ética pública: la educación es un factor de conformación de la convivencia colectiva que debe estar a disposición de todos, sin excepción, en la medida del desarrollo de sus capacidades. Se trata de una ampliación del argumento de las externalidades al dominio de las virtudes cívicas y la formación en humanidades, más allá de las competencias técnicas. Esto es lo que han consagrado tratados internacionales que muchos Estados han suscrito en el siglo XX, incluyendo Chile, que otorgan a la educación en todos sus niveles el carácter de un derecho a ser garantizado por los poderes públicos. Este es especialmente el caso del Pacto Internacional de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales de 1967 que establece la prestación libre, universal y obligatoria de la educación primaria, “generalizada y hacerse accesible” la educación secundaria en sus diversas formas (incluida la formación técnica y profesional), e igualmente accesible la educación superior. Deben estar disponibles para todos sin discriminación y se anima a hacer que la educación sea gratuita en todos los niveles. Esta debe estar encaminada al “pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales” y ayudar a todas las personas para participar efectivamente en la sociedad. Independientemente de cómo cada sociedad valora de qué manera y en manos de quien debe ponerla a disposición, todos los gobiernos le dan a la educación básica el carácter de obligatorio, y algunos también la educación media, como Chile desde 2003. Al servicio de regímenes opresivos, la educación puede ser manipulada en su beneficio, pero en las naciones democráticas puede estimular la libertad, la cooperación y la convivencia civilizada. Bien concebida y administrada, la educación puede llegar, en palabras de Martha Nussman, a “formar ciudadanos cabales con la capacidad de pensar por sí mismos, poseer una mirada crítica sobre las tradiciones y comprender la importancia de los logros y los sufrimientos ajenos”.¹

Existen entonces sólidos fundamentos para masivos gastos públicos en la educación preescolar y escolar para socializar valores compartidos y permitir el acceso universal a conocimientos y competencias básicas, así como a la ciencia, las artes y las humanidades. Y también para impartir a quienes están en condiciones de recibirla la enseñanza de la ciencia avanzada y la tecnología, proporcionando ayuda financiera a las personas competentes pero sin recursos en las universidades y centros tecnológicos, junto al financiamiento del bien público por esencia que constituye el conocimiento y su generación en condiciones de laicidad, pluralidad y eficiencia.

Avances y retrasos

La alta proporción del gasto educacional privado es una de las principales características del esquema educacional chileno, si se lo compara con el resto del mundo. En promedio, en los países de la OCDE el gasto público representa el 88% del gasto educacional

¹ Martha Nussman. 2010. *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*. Madrid-Buenos Aires: Katz Editores.

total, el 92% en el caso de los 16 países de la Unión Europea y 60% en Corea, que es el país con menor proporción de gasto público en dicho conjunto. En Chile, en cambio, el gasto público representa sólo el 51% del gasto educacional total, especialmente por el peso del gasto privado en educación superior y el desarrollo de esquemas de cofinanciamiento (como el financiamiento compartido en establecimientos subvencionados desde 1994), aunque la inversión pública en educación se ha expandido continuamente desde 1990.

Chile ha avanzado desde 1990 en cobertura y logros educativos. La cobertura de la educación primaria es ahora casi universal, y los índices de logro en educación secundaria, media y superior han aumentado con rapidez. Un 64% de los jóvenes de 25 a 34 años ha completado al menos la educación media, es decir 20 puntos porcentuales más que la población de 45 a 54 años, situación más favorable que la de otros países de la región, como Brasil (50%) o México (39%). A su vez, un 11% de la población entre los 45 y 54 años ha completado la educación superior, mientras en la población de 25 a 34 años este porcentaje alcanza al 18%. Pero falta mucho: en países como Canadá y Corea, un 56% dentro de ese rango de edad ha logrado completar estudios superiores.

El gasto en educación sigue siendo bajo en los niveles escolares de enseñanza básica y media en comparación con la OCDE (del orden de 4% contra 6-7% del PIB). Según el último informe de la OCDE en la materia, "esto indica que es necesario dedicar más fondos públicos a la educación en Chile. Debido a la alta desigualdad en el ingreso y la fuerte segregación socioeconómica de su sistema escolar, Chile necesita hacer más que otros países para ayudar a los niños con medios financieros limitados"¹

Elementos en debate

Debe tomarse esta recomendación en serio. Existe un sin número de proposiciones que han surgido en el conflicto desencadenado a partir de abril de 2011. Pero los dilemas y soluciones a abordar son paradójicamente relativamente sencillos conceptualmente y tienen un costo que ha sido cifrado entre 1,5 a 3% del PIB.

¹ OCDE. 2011. *Mejores políticas para el desarrollo. Perspectivas OCDE sobre Chile*. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/41/39/47496842.pdf>.

En primer lugar, cabe reforzar la educación preescolar, sobre la que los actores sociales organizados insisten poco pues se sitúan en otros niveles educativos: está diagnosticado que su importancia es esencial para la estimulación temprana del niño y el desarrollo posterior de jóvenes y adultos, empezando por sus capacidades cognitivas y de aprendizaje. La cobertura es todavía baja, especialmente en las familias pobres, a pesar del esfuerzo de los últimos gobiernos y del programa Chile Crece Contigo de la presidenta Bachelet. Esta política tendría además efectos muy positivos para la inserción de la mujer en el trabajo y para la distribución del ingreso.

En segundo lugar, no existe razón alguna para mantener el confinamiento de los estudiantes pobres en la educación municipal. Se debe proceder, con una razonable transición en el tiempo, a una reestructuración del sistema escolar para disminuir su fragmentación y la de la sociedad, que está sometida a la ausencia severa de igualdad de oportunidades. Hoy el rendimiento está estrictamente relacionado con los ingresos de los padres y las escuelas no hacen la diferencia frente a esta ley de hierro. Esto se consolidaría en la propuesta que ha emanado del gobierno con un quinto sector, además del particular pagado, del subvencionado con financiamiento compartido, del subvencionado sin financiamiento compartido y del municipal, es decir un nuevo segmento que podríamos llamar de "educación desmunicipalizada por fracaso". Allí entrarían algunos liceos municipales con los alumnos con peores resultados, aumentando la lógica de marginalidad e impidiendo cualquier mixtura social, que es la base para empezar a mejorar el sistema. Mientras, las escuelas subvencionadas con motivo de lucro se mantendrían mediante transferencias sin control de recursos fiscales y seleccionarían, como lo hacen hoy burlando la ley, a alumnos más aventajados que los que permanecerían en establecimientos municipales y públicos. En ellos estarían confinados los niños más pobres y con más desventajas relacionales, con el resultado de aumentar esas desventajas y la desigualdad social. Las medidas para terminar con la radical segmentación del sistema escolar debieran, en cambio, incluir:

- eliminar los aportes fiscales a las escuelas con fines de lucro, que hoy tienen altas utilidades, lo que es un despilfarro injustificable y terminar con el financiamiento compartido, en tanto factor de discriminación, para que el sector particular pagado, sujeto al estricto cumplimiento programático y normativo del Ministerio

de Educación, evolucione en el futuro sin subsidio público alguno, eliminando todas las exenciones tributarias que hoy lo benefician. La educación escolar privada subvencionada por recursos públicos, debiera ser declarada definitivamente sin fines de lucro, pues nadie ha podido demostrar que algo bueno pueda emanar de la educación concebida como negocio, y en todo caso no resiste ningún criterio de justicia que se gane dinero con subsidios públicos. Múltiples expresiones de la sociedad civil pueden en cambio contribuir a la formación de las nuevas generaciones y asegurar el principio de libertad de enseñanza en el marco del derecho a la educación. Esta educación escolar privada subvencionada, con establecimientos firmemente regulados y supervisados, no debiera multiplicarse de manera inorgánica y en cambio recibir una asignación por alumno para gastos corrientes y otra para gastos de capital, con la contrapartida de la estricta sujeción a las normas del Ministerio de Educación y la expresa prohibición de discriminación en el acceso y permanencia de los alumnos. Este segmento de educación debe ser entendido como uno que mantiene fines públicos, aunque sea gestionado por entidades privadas sin fines lucrativos.

- establecer corporaciones educativas públicas, de carácter regional, que administren profesionalmente las escuelas públicas y controlen la entrega reversible de recursos a las escuelas no estatales sin fines de lucro. Estas deben estar sujetas al cumplimiento de estándares de calidad y no discriminación, bajo la estricta supervisión de la Superintendencia de reciente creación. Deben ser financiados según una dotación basal de equipamiento y otra variable de funcionamiento, terminando con la subvención por asistencia, que no hace sino castigar a las escuelas y liceos con alumnos con problemas. La corporación regional debiera mantener una planta de directivos escolares y profesores habilitados por el Estado (con estrictas pruebas obligatorias, anónimas y periódicas de habilitación, pues sin profesores que cumplan estándares adecuados no hay mejoramiento posible de la educación pública) y una proporción de profesores en práctica de acuerdo a las necesidades de los establecimientos. La contratación, promoción y remoción de docentes en base a evaluación debe ser responsabilidad de directivos escolares capaces de gestionar proyectos educativos de establecimiento, los que a su vez deben ser nombrados y evaluados por la corporación regional

de educación pública, sujetas a la evaluación del gobierno regional y nacional y a las normas del Ministerio de Educación.

En tercer lugar, la educación superior técnica no debe seguir solo siendo impartida por entidades privadas, algunas de las cuales lo hacen hoy bastante bien, especialmente las sin fines de lucro. El Estado debe asumir su responsabilidad en esta área crucial para el desarrollo y crear Institutos Tecnológicos en cada región bajo dependencia de las Universidades públicas, con un fuerte sistema de becas que asegure gratuidad en el acceso a todos los jóvenes con capacidades suficientes para recibir una educación técnica. Las entidades privadas de esta área con fines de lucro no deben recibir recursos estatales.

En cuarto lugar, Chile debe reforzar su sistema de universidades públicas y con fines públicos, con funciones docentes y de investigación. Se debe terminar con un sistema que permite que dos tercios de los universitarios estén matriculados en entidades con, en la práctica, fines de lucro, baja calidad y peores perspectivas ocupacionales, haciendo cargar con un alto endeudamiento a estudiantes que provienen de las familias más pobres. Las medidas a ser legisladas debieran incluir:

- ampliar el apoyo a los estudiantes de menos recursos, que pertenezcan al 80% de familias de menores ingresos, mediante un sistema de becas y créditos según ingresos familiares (el fondo solidario) y con aranceles fijados por la autoridad educacional, para cursar estudios en carreras acreditadas para estos fines, de acuerdo a prioridades formativas nacionales. Debe cesar el apoyo a carreras sin futuro laboral. Los alumnos sin recursos y con profesiones de ingresos futuros bajos deben tener becas de cobertura completa.

- reformar la política hacia las universidades públicas para que amplíen su cobertura, se creen nuevas y se establezca un gobierno interno responsable de alcanzar indicadores precisos de excelencia docente y de investigación, controlados por una Subsecretaría de Educación Superior.

Las Universidades públicas y las privadas con fines públicos deben ser las únicas autorizadas a impartir enseñanza superior universitaria. Las con fines de lucro deben ser sacadas del sistema, para hacer cumplir la ley vigente, y sus alumnos transferidos al resto de las universidades. Las Universidades públicas deben recibir financiamiento de acuerdo a planes de desarrollo por área y

mantener su carácter de organizaciones plurales y complejas, con un fuerte componente de investigación fundamental y aplicada y siempre sujetas a fiscalización externa rigurosa y examen periódico de resultados.

Así, la educación, masificada pero en condiciones de calidad suficiente, podrá ser un canal de integración social, promoción de la convivencia republicana y factor de desarrollo.

Educación: Controversias sobre Gratuidad y Lucro

Nº 13, Septiembre 2011

En Chile se han desarrollado en 2011 controversias sobre los fundamentos de la educación y sobre las modalidades de acceso a ella sin precedentes en la historia reciente, involucrando a las autoridades y a buena parte de la sociedad. El presidente Piñera, más de un mes después de desencadenadas las movilizaciones por la educación convocadas por los estudiantes universitarios, secundarios y el Colegio de Profesores, presentó el 5 de julio de 2011 un "Gran Acuerdo Nacional" que no logró mayor acuerdo, como tampoco su propuesta del 1 de agosto, y que ha apuntado a incrementar los recursos en educación parvularia y la subvención escolar, aumentar la fiscalización, introducir una porción de los aportes en base a matrícula, proponer una desmunicipalización parcial del sistema escolar estatal, realizar aportes basales condicionados a las universidades tradicionales, rebajar el costo del crédito privado con aval del Estado, pero no sus condiciones de reembolso, y reprogramar a los morosos del crédito solidario.

Ausencia de acuerdo sobre el sentido de la gratuidad

No ha habido acuerdo entre los actores sobre la dimensión sistémica de los temas en debate –fin del lucro en la educación, conformación de un sistema escolar público integrado, rol de las universidades públicas, ampliación de la gratuidad en el acceso a la universidad y la educación técnica - ni tampoco sobre un sistema de diálogo que satisfaga a las partes para establecer y avanzar en una agenda. Esto no parece casual. La sigla con que se denominó la propuesta presidencial fue la de "GANE", connotando lingüísticamente una particular concepción al sugerir que la educación sería un asunto

en el que se compite u obtiene ganancias. Y frente a la persistencia de la reivindicación de más gratuidad en educación, el presidente Piñera respondió el 11 de agosto de 2011: “al fin y al cabo nada es gratis en esta vida, alguien lo tiene que pagar”.

Esta afirmación presidencial no hizo sino poner en evidencia la magnitud de la brecha existente entre los interlocutores del sistema educativo en materia de lo que es o no gratuito (porque no tiene costo material) y lo que debe o no ser gratuito (porque teniendo un costo, este no se puede o no se debe imputar a cada usuario, sino compartir solidariamente a través del sistema tributario). Afirmar que “nada es gratuito” constituye un punto de vista específico, frente al cual otros puntos de vista recalcan que existen múltiples dimensiones de la vida humana que suponen y requieren gratuidad (en la vida personal, la vida de familia, la vecindad, el compañerismo profesional o de convicciones). A la mercantilización generalizada se opone la idea de que “nada es más falso que creer que la lógica mercantil ha extendido su imperio a todas las esferas sociales. Ciertas actividades le escapan, ya sea porque no son objeto de intercambio o porque afectan a más personas que las que han sido parte de la transacción comercial”.¹ También son espacios de gratuidad el conocimiento y la cultura, en este caso como gratuidades socialmente construidas, de las cuales el espacio universitario, en tanto cultiva el saber y el conocimiento, además de formar competencias, es uno de ellos. Constituye un bien público. Muchos de estos espacios de gratuidad construidos socialmente son de alto costo, por lo que en las sociedades modernas son financiadas mediante tributación para que el acceso a ellos no esté determinado por la capacidad de pago de cada individuo.

La mercantilización generalizada de la vida humana como valor positivo es la concepción de una parte de las élites, pero no la de toda la sociedad. Ni la de los jóvenes movilizados y los que los apoyan, que consistentemente según las diversas encuestas de opinión son del orden del 70% de los chilenos. El movimiento estudiantil ha insistido justamente en que su reivindicación es el fin del lucro –es decir de la distribución de utilidades a los dueños de establecimientos privados- en la educación escolar, técnico-profesional y universitaria. Y la recuperación o extensión de la gratuidad en el acceso a ella, financiada mediante aumentos de la presión tributaria a las personas

1 Michaël Lain. 2009. *Le marché introuvable. Critique du mythe libéral*. Paris: Editions Syllepse.

de altos ingresos y mediante una mayor captación de los recursos que provee el cobre, que en una alta proporción son transferidos fuera de Chile y apropiados por los dueños de empresas transnacionales mineras que han invertido en el país gracias a una legislación permisiva. Y que puede admitir abundantes correcciones, como las que se han realizado recientemente Australia y Perú.

Visiones contrapuestas sobre la conducta humana y el rol del Estado

El gobierno, o una parte muy significativa de él, se resiste a dar curso a la discusión de estos temas porque tiene una visión contraria al Estado proveedor y regulador. Considera que no debe cuestionarse la idea del Estado mínimo, aunque sea en aras del consenso social. Hace suya una antigua visión liberal que postula que la prosecución del propio interés sería la conducta humana básica, y que además la promoción del afán de lucro sería la mejor manera de organizar la economía y la vida en sociedad, a través de las múltiples interacciones descentralizadas de los mercados. Incluyendo el de la educación. Esta visión es la que estuvo detrás de las reformas de los años ochenta (y noventa, cuando el entonces senador Piñera condicionó la continuidad de la reforma tributaria a la introducción del financiamiento compartido en las escuelas subvencionadas) y ha inspirado la férrea y hasta ahora eficaz resistencia a permitir cambios en el sistema educativo para restringir los negocios en el área.

Adam Smith y Friedrich Von Hayek, los dos grandes pensadores del liberalismo y el neoliberalismo, han subrayado que nadie conoce mejor las aspiraciones de cada individuo que... los propios individuos. Por tanto, postulan que los proyectos colectivos de cualquier índole estarían destinados al fracaso y serían la antesala del totalitarismo. El mejor funcionamiento social sería el que emana de la libre interacción competitiva entre los individuos que persiguen su propio interés. Estos serían en toda situación maximizadores de su utilidad personal. De la promoción del interés propio de cada individuo surgiría espontáneamente la armonía social con la ayuda de la "mano invisible del mercado".

El error de los autores liberales no reside tanto en constatar la evidencia de que los individuos son los que mejor se conocen a sí mismos y que se conducen en buena medida de acuerdo a su propio interés, sino en fijarse sólo en este nivel de la realidad, reduciendo la

condición humana y la complejidad de sus interacciones sociales a esta sola dimensión. El ser humano encuentra en la acción colectiva y en la cooperación una racionalidad pertinente para alcanzar también parte de sus propias aspiraciones como individuo. En palabras de Polanyi: "En los hechos, el hombre nunca fue tan egoísta como lo requería la teoría (...). En vano fue exhortado por economistas y moralistas utilitarios a descontar en los negocios todos los otros motivos distintos que los 'materiales'. Investigado más de cerca, fue encontrado actuando con motivos notoriamente 'mixtos', sin excluir aquellos del deber consigo mismo y con otros – y tal vez, secretamente, incluso disfrutando del trabajo en su propio mérito".¹

Más aún, debe constatarse la importancia de los intercambios basados en la reciprocidad y el que en medida significativa las motivaciones de realización personal presentes en la sociedad contemporánea también incluyen el interés por la realización del otro. En palabras de Attali, "sin que nadie se dé todavía cuenta, la Fraternidad es ya hoy la fuerza principal que arrastra a la vanguardia del mundo (...). Se anuncia desde ya en la demanda de servicios que apuntan justamente a compensar la soledad valorizando la relación con el otro y más precisamente los servicios de hospitalidad: turismo, restauración, arte de recibir, todo lo que estimula y satisface la curiosidad, invita a la mezcla, enseña a conocer, a dar y a acoger, preserva y promueve el artesanado, los espectáculos vivos, las redes, todo lo que nace del deseo de gozar del placer del otro. Se anuncia igualmente en las situaciones, cada vez más frecuentes en las economías modernas, en que el uno necesita que el otro tenga éxito (...) Así, la fraternidad es el reconocimiento de la importancia del otro para la realización de sus propias aspiraciones".²

Siguiendo a Edgar Morin, si se define al sujeto humano como un ser vivo capaz de decir "yo existo y tengo mi propio mundo", entonces cada cual alberga un principio de exclusión (nadie puede decir "yo" en mi lugar). Al mismo tiempo, cada uno responde a un principio de inclusión, que le impulsa a ser acogido y reconocido en una relación de pertenencia a un "nosotros" (familia, amigos, compañeros de actividad profesional, ciudadanos de una nación y del

1 Karl Polanyi. 2003. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica. [*The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press, Boston, 1944, 1957].

2 Jacques Attali. 1999. *Fraternités. Une nouvelle utopie*, Paris: Fayard.

mundo) como necesidad de mantener lazos de afecto y solidaridad. En la sociedad moderna, muchos factores tienden a favorecer el “programa egocéntrico”, con todo lo que supone de afán muchas veces exasperado de lucro, de consumo, de éxito competitivo individual. Sin embargo, es el “programa fraternal y solidario” el que probablemente mejor permite desarrollar las múltiples potencialidades humanas y el mayor bienestar para el mayor número posible de personas.¹

El ser humano se caracteriza entonces por este doble principio, por una suerte de doble programa: uno que empuja al egocentrismo, a sacrificar a los otros por uno mismo, y el otro que empuja hacia el vínculo con los demás, en la modalidad del altruismo (de don de sí mismo de tipo incondicional), de la cooperación (como forma de consecución de futuros beneficios, incluso materiales, mediante la acción colectiva) o bien de la reciprocidad (como retribución a una acción gratuita previa)².

Hay buenos argumentos para sostener que la visión individualista negativa y competitiva, según la cual cada ser humano solo persigue su propio interés, no se apega a la conducta humana realmente existente, además de ser éticamente reprochable (al desvalorizar el interés general) y económicamente ineficiente (al desaprovechar la cooperación sinérgica de todos los talentos). La propensión a la cooperación basada en el desarrollo y expansión de normas sociales está crecientemente demostrada por desarrollos recientes de la teoría de la evolución.³

Desde la experimentación en las ciencias cognitivas se nos informa que el altruismo recientemente estudiado en los niños muestra resultados sorprendentes a partir del primer año de vida; que “los Homo sapiens están adaptados para actuar y pensar cooperativamente en grupos culturales hasta un grado desconocido en otras especies”; que “enseñar es una forma de altruismo, mediante la cual ciertos individuos donan información” y que “las hazañas cognitivas más formidables de nuestra especie, sin excepción, no son

1 Ver Edgar Morin, “Quatre axes de réformes pour l’humanité”, en Philippe Merlant, René Passet y Jacques Robin, *Sortir de l’économisme. Une alternative au capitalisme néolibéral*, Les Editions de l’Atelier, Paris, 2003.

2 Estas distinciones se encuentran en Ernst Fehr y Simon Gächter, “Fairness and retaliation: the economics of reciprocity”, *Journal of Economic Perspectives*, vol.14, nº3, 2000.

3 Elinor Ostrom, “Collective action and the evolution of social norms”, *Journal of Economic Perspectives*, vol.14, nº3, 2000.

producto de individuos que obraron solos sino de individuos que interactuaban entre sí, y lo dicho vale para las tecnologías complejas, los símbolos lingüísticos y matemáticos y las más complicadas instituciones sociales¹ Estas son importantes noticias para la moderna economía del conocimiento, que cada vez valora más la cooperación en red. Y para la educación: hay efectivamente algo que va contra lo propio de lo humano cuando esta actividad se entrega al afán de lucro, a los precios, al individualismo posesivo, cuando en realidad se trata de una tarea que trasciende a todo mercado: la de "formar ciudadanos capaces con la capacidad de pensar por sí mismos, poseer una mirada crítica sobre las tradiciones y comprender la importancia de los logros y los sufrimientos ajenos".²

La educación pública: ¿a favor o en contra?

El 1 de septiembre el presidente Piñera expuso su rechazo a "estatizar la educación chilena", ya que, a su juicio, es un atentado "no solamente a la calidad, sino que a la libertad y a la equidad". Pero estos no parecen ser los términos del debate. El movimiento estudiantil no está proponiendo que no haya pluralismo y libertad en la educación, sino todo lo contrario: que donde haya recursos públicos se respeten estos valores sociales, se cultive la diversidad y el respeto por todas las convicciones y no solo las creencias de grupos particulares que se traducen en discriminaciones inaceptables financiadas por todos. Se plantea desestatizar las utilidades privadas en educación y que no sigan ganando dinero operadores mercantiles con recursos públicos. Que los recursos públicos vayan a las entidades públicas o sin fines de lucro, no a bolsillos de particulares. Y que los subsidios se queden en el sistema educativo para ayudar a aumentar su calidad.

Arturo Fontaine, director del Centro de Estudios Públicos, comentando un reciente libro de Patricio Meller que afirma que el problema no es el motivo de lucro sino la carencia de regulación del mercado educacional, ha argumentado a favor del fin del lucro en educación de una manera muy convincente: "En este punto tengo una discrepancia frontal con Patricio Meller. A mi juicio, el lucro importa y mucho. A mi juicio, no debiera estar permitido en instituciones educacionales que reciben subsidios del Estado. Entre hacer un laboratorio de física o hacerse una casa en el lago, ¿qué

1 Michael Tomasello, *¿Por qué cooperamos?* 2010. Madrid: Katz Editores.

2 Martha Nussman. 2010. *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*. Buenos Aires: Katz Editores.

escogerá nuestro empresario, dueño de universidad? Entre tener una proporción razonable de alumnos por profesor y aumentar los alumnos al máximo para aprovechar economías de escala, ¿no escogerá lo último? Entre pagar arriendos y servicios necesarios y a un costo de mercado y multiplicar servicios innecesarios y pagar más arriendo del de mercado siendo dueño de las empresas que prestan dichos servicios y de los edificios que se arrienda él mismo, ¿no tenderá a escoger lo último?" (en <http://ciperchile.cl/2011/09/14/el-lucro-si-importa/>).

Frente al argumento de que lo estatal sería sinónimo de ausencia de calidad, parece necesario señalar que no es por casualidad que la segunda mejor universidad del mundo, UC Berkeley, reúne a 33 mil estudiantes y es pública (la primera, Harvard, es privada sin fines de lucro y se especializa en posgrados e investigación). La única universidad latinoamericana ubicada entre las primeras 150 en el mundo, en criterio del indicador de Shangai, es pública y gratuita, la Universidad de Sao Paulo y sus 86 mil alumnos, al igual que las dos que le siguen entre las primeras 200, la UNAM de México y la Universidad de Buenos Aires. La chilena mejor clasificada, situada solo entre las 500 mejores del mundo, es la estatal Universidad de Chile. Entre las 100 primeras universidades en el mundo prácticamente no hay entidades con fines de lucro.

La educación debe ser el espacio social de la construcción de la vida en común y de la igualdad de oportunidades, y no el de la segmentación social y la consagración de las desigualdades y la discriminación por dinero. ¿No será el correcto modelo educativo a adoptar uno que incluya el reforzamiento presupuestario de las escuelas, institutos técnicos y universidades públicas a cambio de planes de desarrollo de sus funciones docentes y de investigación, en su caso, y con control periódico riguroso y transparente de sus resultados, junto a entidades privadas sin fines de lucro de alta calidad?

Se sostiene que esto es irrealista. Es cierto, hoy existe una realidad creada: la de miles de escuelas y decenas de instituciones de formación técnica con fines de lucro, que acogen a alumnos frecuentemente de bajos ingresos, con magros resultados. Y universidades que incumplen la ley, y lucran. Pero esta realidad se puede transformar haciendo efectivo el fin de las universidades comerciales o de sus mecanismos de extracción de utilidades y

desarrollando en el resto del sistema establecimientos que operen sin recibir subsidios presupuestarios o tributarios. O que se reconvirtan a entidades prestadoras del servicio público educativo, terminando con el subsidio artificial de utilidades privadas y canalizándolo hacia el apoyo a los estudiantes. Los del sector de instituciones de formación técnica sin fines de lucro debieran recibir sistemáticamente becas completas, estimulando las opciones atractivas y que son valoradas por las familias, alternativamente al ingreso a universidades bajo mínimos de calidad, caras, con alta deserción acompañada de mochila de deuda y con empleabilidad futura dudosa.

Ha planteado además el Presidente Piñera que la gratuidad total implicaría que los pobres financian con sus impuestos a los ricos. Cierto, pero solo si lo que se tiene en mente es que los pobres no lleguen a la universidad sino en una escasa proporción y que sigan pagando más impuestos en proporción a los ingresos que los ricos, lo que se puede modificar perfectamente aumentando la igualación de oportunidades de acceso a la educación superior (considerando a los mejores estudiantes de los establecimientos socialmente desventajados en los sistemas de ingreso) y la progresividad del sistema tributario. Los estudiantes plantean por lo demás que las ayudas estudiantiles se universalicen pero considerando los niveles de ingreso.

Así, la idea de que en la educación lucrar con recursos públicos – retirar utilidades del servicio educativo en beneficio personal- no tiene justificación moral, en tanto transferir recursos de todos a unos pocos no parece ser posible de asimilar a ninguna idea de justicia, ni práctica, en tanto nadie está en condiciones de demostrar razonablemente que conduce a mayor eficiencia en la función educativa, no es una que solo esté en la mente de los jóvenes movilizados. Es una idea racional que fue puesta en la esfera pública por ellos y que tiene sólidos fundamentos intelectuales y valóricos. Los suficientes para persistir en proponerla como un nuevo consenso que emane de la crítica y la deliberación racional como un nuevo consenso para mejorar el presente y el futuro de Chile.

Presupuesto 2012; ¿Hacia Dónde Va La política Fiscal?

Octubre 2001, N°14

La política fiscal debe financiar eficientemente en el tiempo los bienes públicos y los bienes privados de provisión pública de diversa índole que se determinan como necesarios y/o posibles de ser puestos a disposición de los ciudadanos por el gobierno y el sistema político en cada ley de presupuestos del sector público. Una buena política fiscal es además la que en el ciclo económico actúa como estabilizadora del desempeño económico, y que por tanto admite déficits temporales cuando la demanda agregada se debilita y superávits en la situación inversa. Y también es la que admite “déficits estructurales” que puedan financiarse a costos razonables para obtener incrementos del capital físico y humano y de la productividad total de los factores de producción en el largo plazo, y por tanto de la propia recaudación fiscal futura.

La política de superávit estructural

En Chile, desde el presupuesto de 2011 se innovó optando explícitamente por una regla estructural consistente en: a) estimar los ingresos de mediano y largo plazo del Gobierno Central que derivan del crecimiento potencial de la economía y de precios claves de largo plazo (cobre y molibdeno), es decir aquellos ingresos fiscales de los que se dispondría en caso que estas variables se encontrasen en su nivel de tendencia, y b) consagrar en la ley de presupuestos de cada año el nivel de gasto público que permite que la diferencia entre los “ingresos estructurales” así estimados y el gasto público anual resulte ser de una determinada cuantía, inferior o superior al equilibrio según el criterio de la autoridad pública. Esto implica ahorrar en tiempos de bonanza y desahorrar en tiempos de baja del ciclo económico interno y externo. Una ley de responsabilidad fiscal creó además en 2006 el Fondo de Estabilización Económica y Social (para hacer frente al gasto en situaciones de caída coyuntural de los ingresos públicos) y el Fondo de Reserva de Pensiones (para asegurar el pago de las obligaciones fiscales derivadas de la Pensión Básica Solidaria y del Aporte Previsional Solidario de vejez y de invalidez), alimentados ambos por los ingresos tributarios extraordinarios. A la vez, se estableció que la Ley de Presupuestos deberá incluir anualmente el ítem correspondiente a un programa de gastos de

empleo de emergencia, que se activa cuando el desempleo supera el 10% o el promedio de los últimos cinco años.

En una primera etapa, para ganar credibilidad fiscal de largo plazo, se fijó en los presupuestos de 2001 a 2007 un nivel de gasto inferior a los ingresos estructurales en un monto de 1% del PIB. No obstante esta restricción conducente a un "superávit estructural", fue posible mantener año tras año un crecimiento promedio del gasto público superior al del PIB, con excepción de 2003 (ver cuadro 1). Se mantuvo así un déficit fiscal efectivo moderado (entre -0,5 y -1,2% del PIB), para salir de los efectos internos de la crisis asiática y de la burbuja puntocom entre 2001 y 2003, que pudo ser financiado en buenas condiciones en el exterior, con una baja tasa de riesgo-país. Luego, al mejorar el crecimiento e iniciarse un ciclo de aumento del precio del cobre por la demanda China y de otras naciones emergentes, se produjo un sustancial superávit entre 2004 y 2008 (entre 2,1 y 8,2 % del PIB) que permitió acumular reservas fiscales por 20,2 mil millones de dólares en el Fondo de Estabilización Económico y Social hacia diciembre de 2008.

De ellas se utilizaron 8,9 mil millones en la crisis de 2009, en medio de una caída de 1,7% del PIB y de un déficit fiscal efectivo de 4,5% del PIB, el mayor en décadas experimentado por la economía chilena, sin que la solidez fiscal del país se viera afectada. Se cosechó así los frutos de la política iniciada en 2001. El déficit efectivo ya fue mucho menor en 2010 (-0,4% del PIB), mientras Chile se mantuvo en condición de país con un gobierno con más activos fiscales que deudas (acreedor neto a razón de un 7,5% del PIB en 2010), contrariamente a casi todos los gobiernos en el mundo, que enfrentaron sustanciales endeudamientos públicos adicionales. Con los mayores ingresos tributarios provenientes tanto de la mayor actividad económica como de un precio del cobre más alto que lo previsto, el Ministerio de Hacienda anticipa que se alcanzará un resultado fiscal positivo de un 1,2% del PIB en 2011 y un déficit efectivo de -0,4% del PIB en 2012.

Del superávit al déficit estructural

Con un sustancial y creciente ahorro fiscal que derivó de la regla inicial de 2001 y que transformó al gobierno de Chile de deudor en acreedor, la meta de "superávit estructural" de 1% se cambió en 2007 a 0,5% del PIB para 2008. Un nuevo cambio se anunció en enero de 2009 para solo mantener un "balance estructural" a partir de esa

fecha. En 2009 y 2010, tanto la severa crisis externa como el terremoto disminuyeron los ingresos y generaron la obligación de incurrir en mayores gastos que los previstos. Se produjo así, por primera vez, un "déficit estructural", y no se cumplió la meta de "balance estructural": hubo más gastos públicos no solo que los ingresos de corto plazo que se pudieron recaudar, sino también que los que se estima se recaudan en años normales. En medio del cambio de gobierno, la magnitud de este "déficit estructural" fue objeto de una controversia: -1,2% o bien -3,1% del PIB en 2009 y -1,6% o bien -2,3% en 2010, según los criterios utilizados por la anterior o por la nueva administración.

Para el presupuesto 2011, el primero preparado por el gobierno de Sebastián Piñera, se revirtieron cambios metodológicos introducidos en 2009 en medio de la crisis, lo que implicó no realizar ajustes cíclicos a la partida de "Otros ingresos", eliminar la corrección cíclica de los ingresos por intereses de los activos financieros del Fisco y no realizar ajustes por medidas tributarias transitorias.

Retomar el "balance estructural" hacia fines de su período de gobierno fue una de las metas del programa de Sebastián Piñera. Sin embargo, en agosto de 2010 el Ministerio de Hacienda informó que no podría cumplir con dicho objetivo y que decidió acoger las recomendaciones realizadas por el Consejo Asesor de Balance Estructural, instancia creada por el nuevo gobierno que propuso cambios a la metodología de cálculo. Producto de las modificaciones el escenario de equilibrio fiscal cambió radicalmente para el Gobierno, con una estimación de "déficit estructural" de -1,6% para 2011 y de -1,5% para 2012. Volver al "balance estructural" es ahora más exigente. De ahí que el Ministro de Hacienda informase en 2010 y mantenga en la presentación del presupuesto para 2012 que la nueva meta hacia 2014 es alcanzar un "déficit estructural" de 1% del PIB.

El crecimiento global del gasto público previsto en la ley de presupuestos para 2012 es equivalente a la proyección del crecimiento de la economía, es decir de un 5% en ambos casos. Es poco probable, frente al precario escenario externo, que tal cifra de crecimiento del PIB pueda resultar efectiva. Por lo tanto, contrariamente a las definiciones ideológicas de los centros de estudios de la actual coalición de gobierno, el gasto respecto del PIB crecerá probablemente en 2012, y el "tamaño del Estado" crecerá, aunque levemente.

El crecimiento del gasto público previsto para 2012 es en todo caso inferior al previsto y ejecutado en la administración anterior (ver el cuadro 2). Y recordemos la decisión de ajuste fiscal anunciado el 23 de marzo de 2011, que para el gobierno “respondió a una coyuntura macroeconómica muy distinta de aquella en la que se aprobó el presupuesto, presentado al Congreso a fines de septiembre de 2010. Se buscó con ello contribuir a moderar la inflación, en un momento en que las expectativas habían subido significativamente. El escenario internacional había convocado a que otros países tomaran decisiones similares”. La rebaja de gasto alcanzó US\$750 millones, equivalentes a 1,3% del gasto del Gobierno Central Consolidado y a 0,4% del PIB. Este precedente de uso de la política fiscal para manejar expectativas de inflación, cuyo fundamento es más que cuestionable pues el presupuesto no puede constituirse en un regulador coyuntural efímero, indica que el gasto efectivo probablemente diferirá del presupuestado también en 2012, dadas las turbulencias internacionales en perspectiva.

Mientras, Chile mantiene un gasto público en relación al PIB sustancialmente inferior al prevaleciente hasta fines de la década de 1980. Recordemos que el régimen militar entregó el país a las autoridades democráticamente electas en 1989 con un IVA rebajado en 4 puntos porcentuales y con el menor nivel de ingresos y gastos públicos de la historia reciente, junto a un sistema de veto de la minoría en el parlamento que ha hecho imposible el incremento de la presión tributaria. Esta situación se ha mantenido en las dos últimas décadas, con excepción de un incremento en la etapa final de la anterior administración, hoy revertida (ver el cuadro 2).

Con el actual nivel de gasto público es simplemente imposible procurar obtener indicadores sociales propios de los países desarrollados. El presupuesto de 2012 está lejos de avanzar hacia el cierre de las brechas distributivas que aquejan a la sociedad chilena, que solo en materia de educación implican un gasto adicional del orden de 2% del PIB.

Cuadro 1: PIB y Gasto Público Efectivo y Projectado, 2000-2012
(tasas de crecimiento interanual)

Año	PIB Tendencia cinco años	PIB Projectado en Presupuesto	PIB Efectivo	Gasto Gobierno Central Presupuestado	Gasto Gobierno Central efectivo
2000	4,3	5,0	4,5	3,3	4,2
2001	4,1	6,2	3,4	5,2	3,6
2002	3,9	4,5	2,2	5,2	4,1
2003	4	4,0	3,9	4,3	1,5
2004	4,2	4,4	6,0	4,3	6,3
2005	4,9	5,2	5,6	5,5	6,6
2006	5,0	5,5	4,6	6,0	6,8
2007	5,3	5,7	4,6	8,9	9,2
2008	5,0	5,3	3,7	8,9	8,2
2009	4,9	4,0	-1,7	5,7	16,9
2010	4,2	5,0	5,2	4,3	7,2
2011	4,8	6,1	-	5,5	-
2012	4,9	5,0	-	5,0	-

Fuentes: Banco Central de Chile y Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 2: Ingresos y Gastos Públicos, 1987-2012
(en porcentaje del PIB)

Año	PIB Tendencia cinco años	PIB Projectado en Presupuesto	PIB Efectivo	Gasto Gobierno Central Presupuestado	Gasto Gobierno Central efectivo
2000	4,3	5,0	4,5	3,3	4,2
2001	4,1	6,2	3,4	5,2	3,6
2002	3,9	4,5	2,2	5,2	4,1
2003	4	4,0	3,9	4,3	1,5
2004	4,2	4,4	6,0	4,3	6,3
2005	4,9	5,2	5,6	5,5	6,6
2006	5,0	5,5	4,6	6,0	6,8
2007	5,3	5,7	4,6	8,9	9,2
2008	5,0	5,3	3,7	8,9	8,2
2009	4,9	4,0	-1,7	5,7	16,9
2010	4,2	5,0	5,2	4,3	7,2
2011	4,8	6,1	-	5,5	-
2012	4,9	5,0	-	5,0	-

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Pasos de aplicación de la regla presupuestaria en Chile

1. Estimar el precio del cobre de largo plazo (diez años), luego de consultar a un Comité de Expertos Externos (para la ley de presupuestos del año siguiente: 121 centavos la libra en 2006, 137 en 2007, 199 en 2008, 213 en 2009, 259 en 2010 y 302 en 2011).
2. Estimar el precio del molibdeno de largo plazo (desde 2005).
3. Estimar el nivel de tendencia de los insumos de la función de producción agregada (fuerza de trabajo, formación bruta de capital fijo y productividad total de los factores), por otro Comité de Expertos Externos y el PIB potencial para los siguientes cinco años (5,3% en 2006, 5,0% en 2007, 4,9% en 2008, 4,2% en 2009, 4,8% en 2010 y 4,9% en 2011), como promedio que excluye los valores extremos en el mencionado panel.
4. Proyectar el PIB efectivo, por parte del Ministerio de Hacienda (ver cuadro 1).
5. Ajustar los ingresos tributarios no mineros y previsionales de acuerdo a la brecha entre los niveles del PIB potencial y PIB efectivo proyectado, utilizando una elasticidad recaudación a PIB (estimada en del orden de 1,05 incluyendo cinco categorías desde 2009).
6. Ajustar los ingresos tributarios mineros, que comprende desde 2005 la tributación de la gran minería privada por impuesto a la renta y desde 2006 por impuesto específico y por impuesto adicional.
7. Ajustar la proyección de ingresos de CODELCO provenientes del cobre, netos de costo de producción, ajustando las ventas físicas de la empresa por la diferencia entre el precio del cobre efectivo proyectado y el precio de largo plazo definido por el Comité de Expertos.
8. Ajustar la proyección de los ingresos de CODELCO provenientes del molibdeno, netos de costo de producción, ajustando las ventas físicas de la empresa por la diferencia entre el precio del molibdeno efectivo proyectado y el precio de largo plazo estimado.
9. Estimar los ingresos estructurales totales del Gobierno Central, determinados por la suma de los ingresos debidamente ajustados por los efectos cíclicos mencionados.
10. Calcular, dados los ingresos estructurales, el nivel de gasto compatible con la meta del 1% (entre 2001 y 2007), de 0,5% del PIB de superávit estructural (en 2008), de equilibrio estructural (2009 y 2010) o de desequilibrio estructural acotado (-1,8 % del PIB en 2011 y -1,5% en 2012), con una meta de 1% en 2014 y balance “en el mediano plazo”.

Instrucciones para los autores

La Revista "Políticas Públicas" es una publicación académica del Centro de Políticas para el Desarrollo del Departamento de Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile orientada al análisis en el marco de las materias de Estado, Gobierno, Políticas y Gestión Pública.

Los artículos que aparecen en la revista son solicitados por los editores o los editores asociados. Sin embargo, se invita a académicos, investigadores y profesionales interesados en los temas vinculados con las políticas públicas y la administración del Estado a remitir sus artículos a la dirección señalada para la correspondencia para su inclusión en la misma.

Con este propósito, para facilitar la presentación, consideración y publicación de los trabajos, se ha preparado la información y orientaciones siguientes que deben entenderse como guía a los futuros colaboradores que envíen artículos.

1. La extensión máxima de los artículos debe ser de 30 páginas (13.000 palabras, aproximadamente).
2. Toda colaboración deberá venir precedida de una página en la que aparezca, además del título del trabajo, el nombre del autor, una breve reseña biográfica (200 palabras, aprox.), su afiliación institucional y su dirección postal, electrónica y página web. Se solicita acompañar un resumen.
3. Las citas o referencias a trabajos de otros autores, deben consignarse según los formatos siguientes, dependiendo del caso:
 - Apellido del autor (año de publicación: página de la cita). Ejemplo: Miranda (2004: 458)
 - Apellido del autor (año de publicación). Ejemplo: Miranda (2004)
4. Las notas al pie de página deben restringirse a lo estrictamente necesario, reservándose únicamente para hacer aclaraciones o ampliaciones sobre alguna idea contenida en el texto.

5. Las referencias bibliográficas deben contener con exactitud toda la información de los trabajos consultados y citados (nombre del o de los autores, título completo incluido subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación; si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondiente).

Se sugiere la siguiente presentación (en orden alfabético de apellido):

- i) Artículo de un libro (el título del libro va en cursiva):
Aquina, Herman; Bekke, Hans. 1993. "Governance in Interaction: Public Tasks and Private Organisations." En *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Jan Kooiman, editor. London: Sage Publications, pp. 59-88.
- ii) Artículo de una revista (el título de la revista va en cursiva):
Avritzer, Leonardo. 1993. "Além da Dicotomia Estado/Mercado." *Novos Estudos CEBRAP*. 36, pp. 277-93.
- iii) Documento no publicado (no se coloca el título en cursiva y se indica "documento no publicado"):
Amaro, Nelson. Diciembre 1997. "Hacia una Cultura de Participación." Documento no publicado, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Tegucigalpa.
- iv) Ponencias presentadas a eventos (deben especificarse también los siguientes datos: nombre del evento, instituciones patrocinadoras, ciudad y fecha en que se llevó a cabo).
- v) Documento de trabajo (no se coloca el título en cursiva y se indica "documento de trabajo"):
Cameron, Stephen V. 1998b. "The Dynamics of Educational Attainment for Blacks, Hispanics, and Whites." Documento de Trabajo, Columbia University Department of Economics, Septiembre.

- vi) Documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet (deben indicar el URL respectivo y, de ser posible, la fecha de la consulta, día-mes-año):

Congress of the United States. Congressional Budget Office.

2006. The Long Term Budget Outlook. Disponible en: <http://www.cbo.gov/ftpdocs/69xx/doc6982/12-15-LongTermOutlook.pdf>. Consultado el 5-5-2007.

- 6. Los cuadros y gráficos que sean indispensables para la comprensión del texto deben consignarse en blanco y negro, sin tramas ni sombreados.