

La Reforma Tributaria 2014: un Análisis desde las Coaliciones Discursivas

Rodrigo Coronado

Universidad Tecnológica de Chile

Resumen

Este estudio de caso investiga el debate sobre la Reforma Tributaria en Chile del año 2014. Se modela el proceso de formación de agenda utilizando modelos de análisis discursivos de políticas públicas. En particular se utilizaron tres técnicas metodológicas: Análisis de Contenido, Análisis de Redes Sociales y entrevistas semi-estructuradas. Dos son las conclusiones principales de esta investigación. Se observó la existencia de dos Coaliciones Discursivas: una de ellas conformada por el Gobierno, partidos oficialistas y economistas ligados a los partidos de la Nueva Mayoría; y la otra por los representantes de gremios empresariales, partidos de oposición y economistas cercanos a dichos partidos. Por su parte, se mostró que las Redes Sociales son una herramienta útil para estudiar el proceso de formación de agenda.

Palabras clave: Análisis de redes, Modelos discursivos de políticas públicas, Reforma tributaria, Coaliciones discursivas.

The 2014 Tax Reform: Analysis from the Discursive Coalitions

Abstract

This case study investigates the Tax Reform debate in Chile in 2014. The process of formation agenda is reproduced using models of discursive policy analysis. In particular three methodological techniques were used: Content Analysis, Social Network Analysis and semi-structured interviews. Two main conclusions were obtained of this research. The existence of two Discursive Coalitions were observed: one formed by the Government, ruling parties and center-left economists; and the other by representatives of business associations, opposition parties and center-right economists. The study also showed that social networks are a useful tool for studying the formation process agenda.

Keywords: Network analysis, discursive models of public policies, Tax Reform, discursive coalitions.

La Reforma Tributaria 2014

Esta investigación analiza el debate ocurrido alrededor de la Reforma Tributaria del Gobierno de Michelle Bachelet en 2014. Este debate se desarrolló en la etapa de formación de agenda, entendiendo por ella, “el proceso por el cual los problemas y sus alternativas de solución ganan o pierden atención de las elites y del público” (Birkland, 2005:108). Una vez dentro de la agenda institucional del Congreso, la Reforma aún debía ser objeto de debate y negociación. Se busca ahondar en la manera en que las definiciones de problemas y de soluciones pueden ser agrupadas, y en la forma en que estas se relacionan entre sí. En tal sentido, las preguntas

planteadas tienen relación con el 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 mostrar la plausibilidad de utilizar los conceptos del Análisis de Redes Sociales y de programas informáticos para estudiar redes de actores.

***Dirección de correspondencia [Correspondence address]:**

Rodrigo Coronado, Universidad Tecnológica de Chile
E-mail: rodrigo.coronado06@inacapmail.cl

Modelos discursivos de políticas públicas

El modelo preeminente para estudiar políticas públicas es el modelo por etapas, de Laswell (Birkland, 2005:244). Éste ha sido criticado por presentar una visión de las políticas públicas como si los actores procediesen paso por paso y actuando según una racionalidad ilimitada. Los modelos discursivos de políticas apuntan a superar el sesgo reduccionista y racionalista en el campo de las políticas públicas, enfatizando el rol del discurso en la formación de las relaciones sociales, políticas y económicas. Estos modelos conducen la atención hacia la construcción de identidad y la negociación de significados en las políticas públicas. Tienen un carácter constructivista, pues insisten en que los problemas y sus soluciones de política se construyen discursivamente (Torfing, 2010:1; Cejudo, 2008).

Una de las nociones proveniente de los modelos discursivos, es la de red de actores. Esta idea se centra 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. Diversos autores han usado la misma idea básica llamándola “Coaliciones Promotoras” o “Coaliciones Discursivas” (Parsons, 2007:203).

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. Este 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. 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, 1993:46). 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, 2008:312; Hajer, 1993:46).

El desafío para los análisis de políticas basados en el discurso es comprender las prácticas sociales a partir de las cuales emergen estas construcciones sociales. Para ello, una de las elaboraciones teóricas que se ha utilizado es el concepto de “Coalición Discursiva” (Hajer, 1993:45). Estas son definidas 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, 1993:47).

El Nuevo Institucionalismo Discursivo (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. 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).

Las ideas, por su parte, son 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 “qué es y qué 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 “qué debería hacerse” (Schmidt, 2008:306). El concepto de “marco” (Hajer y Laws, 2006:236) 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 qué hacer respecto de algún fenómeno.

Campbell (1998), presenta una distinción entre las ideas, situándolas en distintos “niveles” dentro del debate: el “primer plano” y el “plano de fondo”. 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, 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 bien tomarlas “como dadas” (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.

En el primer nivel encontramos las 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.

En el segundo nivel están las ideas como “programas generales” (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.

Por último, en el tercer nivel, encontramos las ideas como “filosofías públicas”, 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).

Análisis de 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, enfocando la atención hacia las relaciones entre las entidades que conforman el sistema, las cuales son llamados “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.

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, 2002). 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.

Además de los nodos y las conexiones, la teoría detrás del ARS (y de los grafos) incluye muchos conceptos y mediciones. Para esta investigación son particularmente relevantes el grado, la distancia, la densidad y los componentes.

Normalmente, algunos actores tienen muchas conexiones y otros tienen pocas (Hanneman, 2002). Las diferencias en cómo los individuos están conec-

tados, pueden ser útiles 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, qué 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. Es posible que un actor tenga muchas conexiones, pero los actores con quienes se conecta tengan las mismas conexiones. 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, 2002).

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.

El último, y más importante aspecto de las redes sociales para los objetivos de este estudio, es la presencia de sub-estructuras, llamados “componentes”, 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. Los “componentes” son grupos de nodos que están internamente conectados pero desconectados con las demás partes de la red (Hanneman, 2002).

Metodología

Este estudio de caso combina tres herramientas metodológicas: Análisis de Contenido, Análisis de Redes Sociales y entrevistas semiestructuradas.

Se llevó a cabo 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 cuáles eran las ideas presentes. Sobre esta base inicial se realizó un proceso de filtro y agregación de las ideas y luego se revisa-

ron 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). Este aplica las técnicas del Análisis de Redes Sociales para modelar y estudiar las posiciones de política de los actores. DNA tiene dos funciones principales: analizar textos para relacionar actores con afirmaciones y generar Redes Sociales a partir de la categorización. 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 (Leifeld, 2013).

La agrupación de las ideas detectadas se hizo sobre la base de tres criterios. En primer lugar, el tipo de idea. Se distinguió las afirmaciones cognitivas, de aquellas normativas. En segundo lugar, el nivel de la idea. Una idea puede contener una expresión paradigmática sobre la naturaleza del Sistema Tributario (como en: “el sistema tributario debe propender a la justicia distributiva”), una definición de un problema (“el sistema tributario 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 (la carga tributaria, la estructura tributaria, la simplicidad del sistema, el impacto sobre la eficiencia económica, características generales de los sistemas tributarios) y del contenido de la Reforma Tributaria: la eliminación del FUT, impactos sobre la inversión y el ahorro, los impuestos “verdes”, la relación entre la Reforma y la Educación, 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 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 qué 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.

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

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. Específicamente se entrevistó a investigadores de la Fundación Sol, a un diputado de un movimiento de centro-izquierda y a un investigador de un Centro de Estudio ligado a la UDI.

En las entrevistas semi-estructuradas se consultó los siguientes aspectos:

- a) Diagnóstico de los problemas que presenta el Sistema Tributario chileno.
- b) Propuestas de cambios que deberían estar incluidos en una Reforma Tributaria.
- c) Percepción sobre los cambios propuestos en la Reforma Tributaria del Gobierno de Michelle Bachelet.

Fuentes de datos

Se utilizarán dos fuentes de datos: documentos y entrevistas.

a) Documentos

- 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.
- Otros documentos con posiciones sobre el tema emanados de actores u organizaciones.

b) Entrevistas semi-estructuradas.

Resultados

Se registraron 34 ideas diferentes. De ellas, 4 son ideas de tipo cognitivo y 30 son de tipo normativo. 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.

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 Tributario 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.

Coaliciones Discursivas

La aplicación del algoritmo de Girvan-Newman a la red da como resultado la existencia de dos componentes. 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 (Figura 1). En efecto, la densidad de conexiones es mayor entre los actores dentro de los componentes que entre actores de componentes distintos (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.

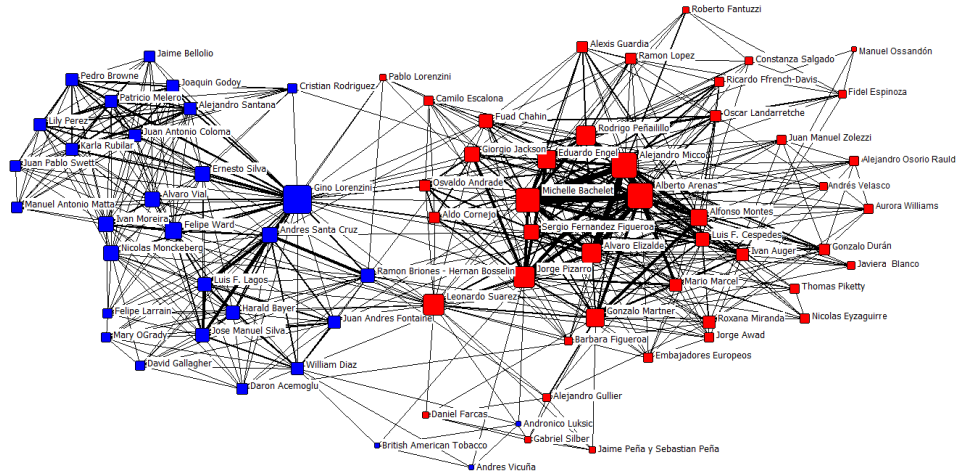
Para corroborar que los componentes encontrados son Coaliciones Discursivas, se muestra a continuación dos atributos claves: el peso de las conexiones (grosor de las líneas) y el grado de los actores (tamaño de los nodos).

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.

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

Figura 1: Diagrama de red con aplicación del algoritmo de Girvan–Newman, peso de conexiones y densidad de nodos.



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 1: Valores de atributos de centralidad para la red completa y las Coaliciones

	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

Fuente: Elaboración propia.

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.

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 Mico, Michelle Bachelet, Álvaro Elizalde y Rodrigo Peñaillo. Además, aparecen entre los actores con más densidad Gonzalo Martner, de la Fundación Siglo 21 y Alfonso Montes, de Revolución Democrática.

La Coalición Contraria a la Reforma estuvo compuesta por 32 actores: parlamentarios de la UDI, 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 Forra-

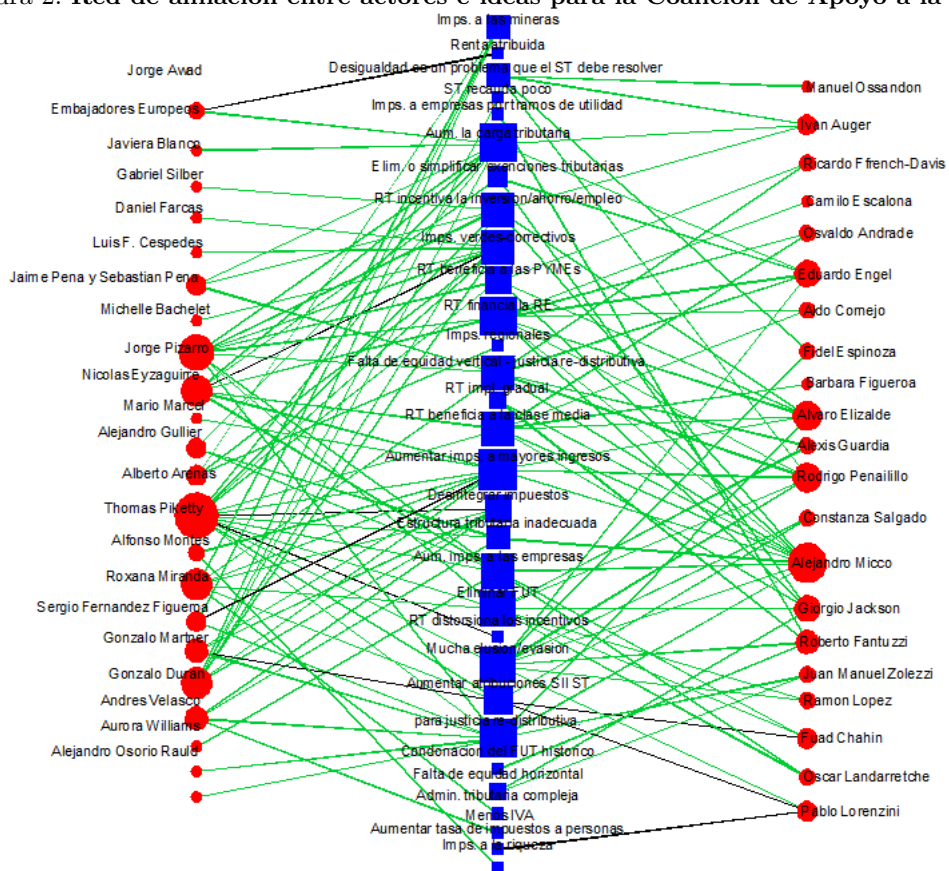
dos), Andrés Santa Cruz (CPC); Centros de estudio o Académicos: Harald Bayer (CEP), Álvaro Vial (economista), Juan Andrés Fontaine y Luis Felipe Lagos (Instituto Libertad y Desarrollo); y partidos de centro derecha: Felipe Ward (UDI), Ramón Briónes y Hernán Bosselin (ligados a la DC).

Discurso de la Coalición de Apoyo

Para caracterizar el discurso se utiliza una “red de afiliación”. En una red de afiliación 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. En el diagrama siguiente se muestra la red de afiliación para la Coalición de Apoyo a la Reforma Tributaria.

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

Figura 2: Red de afiliación entre actores e ideas para la Coalición de Apoyo a la RT.



Fuente: Elaboración propia

Coalición es su mayoría, afirmativo, en el sentido de que la mayor parte de las ideas son utilizadas para mostrar acuerdo.

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.

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

Para abordar los problemas de elusión y evasión, la inequidad horizontal y la tributación sobre base percibida, se propone la eliminación del 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. Se propone también un aumento de los impuestos a las grandes empresas.

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

En relación a la eliminación del FUT, el discurso de apoyo enfatiza la existencia de 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 sí beneficia al sector de las PYMEs.

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.

En el diagrama de afiliación para la Coalición Contraria la mayoría de las conexiones son de co-

lor 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.

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. En primer lugar, la noción de que “el sistema tributario tiene como misión la eficiencia económica”, que fue utilizada sólo 2 veces. La otra idea paradigmática 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 económica. Por otro lado, tampoco hay muchas menciones de problemas que justifiquen una Reforma Tributaria.

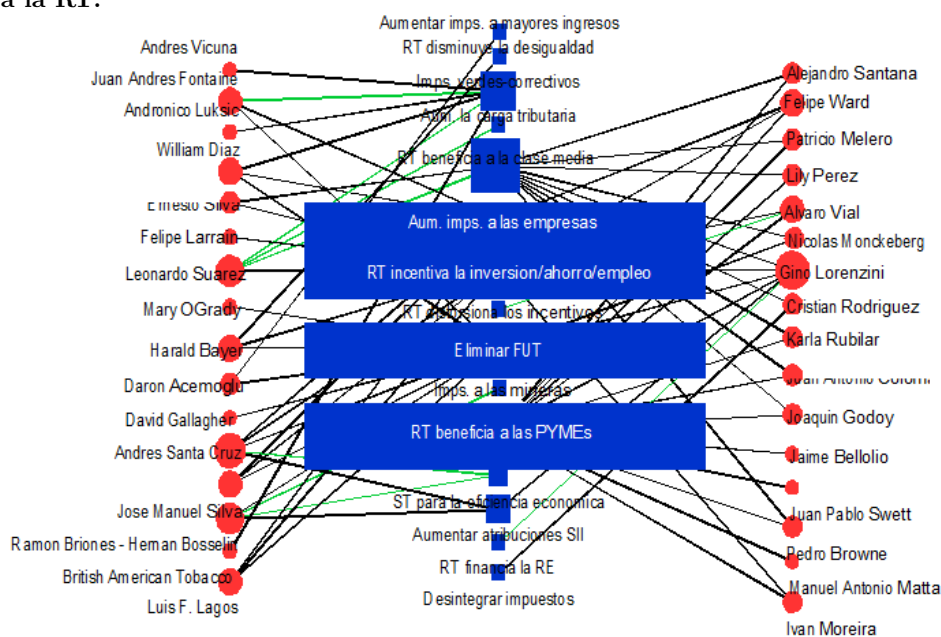
Se argumenta que el principal problema del sistema tributario (vigente al momento de la Reforma) es la falta de equidad horizontal entre la tributación de las rentas del capital y las del trabajo. Además, tiene excesivas exenciones tributarias. Es un hecho que la elusión y evasión había aumentado en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

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 presunta.

Se propone que la eliminación del FUT es una mala idea porque desincentivaría el ahorro y la inversión y con ello el empleo. Debe ser compensada con medidas de incentivo equiparables, como la depreciación total instantánea. Al contrario de lo esgrimido por el Gobierno, los opositores indican que la eliminación del FUT sí afecta a las PYMEs.

Se argumenta que la clase media se verá perjudicada debido a los incrementos de los precios de los bienes de consumo, las viviendas, los perjuicios para

Figura 3: Red de afiliación entre actores e ideas. Se muestra los actores pertenecientes a la coalición opositora a la RT.



Fuente: Elaboración propia

los ahorrantes en fondos de inversión y las AFPs.

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.

Conclusiones

Se ha demostrado que puede haber una relación beneficiosa entre el Análisis de políticas públicas y el Análisis de Redes Sociales. 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 Tri-

butaria 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 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 de-

fender 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). 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 estudio, 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 son 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 sino mediante una apelación a cómo 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).

Sin embargo, debe considerarse la existencia de una explicación alternativa para la preeminencia de ideas normativas por sobre cognitivas. La fuente de datos usada (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, queda fuera de este análisis. Cabría esperar que el discurso coordinativo 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.

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 cómo los actores van entrando, saliendo, o cambiando de Coalición (Leifeld y Haunss, 2010:5)
- 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.

Referencias

- Birkland, T. A. (2005). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. M.E. Sharpe, Armonk, N.Y.
- Borgatti, S. P., Everett, M. G., y Johnson, J. C. (2013). *Analyzing social networks*. SAGE Publications Limited, Londres.
- Campbell, J. L. (1998). Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and society*, 27(3):377–409.

- Cejudo, G. M. (2008). Discurso y Políticas Públicas: Enfoque Constructivista. *Documento de Trabajo del CIDE*, (205).
- Hajer, M. (1993). Discourse Coalitions and the Institutionalisation of Practice: The Case of Acid Rain in Britain. En Fisher, F. y Forrester, J., editores, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, pp. 43–67. Duke University Press, Durham y Londres.
- Hajer, M. y Laws, D. (2006). Ordering through discourse. *The Oxford handbook of public policy*, pp. 249–266.
- Hanneman, R. A. (2002). *Introducción a los métodos de análisis de redes sociales*. Departamento de Sociología de la Universidad de California Riverside, California.
- Hay, C. (2006). Constructivist institutionalism. *The Oxford handbook of political institutions*, pp. 56–74.
- Hochschild, J. L. (2006). How ideas affect ac-
tions. *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, pp. 284–296.
- Leifeld, P. (2013). Discourse Network Analyzer Manual. *Swiss Federal Institute of Aquatic Science and Technology (Eawag)*, 16:2013.
- 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. *MPI Collective Goods Preprint*, 21.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso, México.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Political science*, 11(1):303.
- Torring, J. (2010). Discourse models in policy. *Entry for IPSA Encyclopedia of Political Science*.